

# ОПЫТ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДИПЛОМАТИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА  
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ  
Константин Иосифович Косачев

Сохраняющаяся напряженность в отношениях России с Западом, практика введения односторонних санкций против нашей страны, которая не только не сокращается, но, напротив, наращивается усилиями прежде всего американского конгресса, переход США за «красные флажки»: распространение рестрикций на объекты дипсобственности, охраняемые международными конвенциями, – всё это крайне усложняет диалог с нашими визави по традиционным политическим и дипломатическим каналам.

Однако, даже вводя ответные меры сугубо защитного и паритетного масштаба, Россия ни на секунду не прекращает повторять, что сворачивание общения и сокращение числа каналов связи – однозначно не ее выбор. Не потому, что нас пугает изоляция, которой нам грозили все 3 года с того момента, как Запад перешел к политике санкций и угроз в отношении России. А потому, что Россия была и остается ответственной мировой державой и в этом своем качестве вносит и готова и далее вносить свой вклад в решение общих проблем современного мира.

Кроме того, мы прекрасно понимаем, что и сам Запад неоднороден. Там раздаются всё больше трезвых голосов, призывающих пересмотреть актуальные подходы к России, признать бесперспективность санкций, которые бумерангом бьют по собственному бизнесу, а также осознающих важную роль России при урегулировании многих острых вопросов международной повестки.

В этой ситуации, когда полноформатный диалог невозможен, но и отказываться от него полностью нельзя, особую роль приобретают такие форматы взаимодействия, как парламентская дипломатия. Ведь у этой особой формы государственных внешнеполитических связей, во-первых, более широкая база (речь может идти о контактах между парламентариями различных палат и уровней, включая региональные и местные), во-вторых, меньше формальных ограничений и вследствие этого большая гибкость по сравнению с официальной дипломатией, в-третьих, более широкий

и разнообразный круг адресатов за рубежом, включая, в частности, парламентские и непарламентские оппозиционные силы и общественность.

Всё это сделало парламентскую дипломатию особенно востребованной в условиях кризиса в отношениях с рядом стран, и уже сегодня можно уверенно утверждать, что ставка на нее полностью себя оправдала. По опыту работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации могу отметить, что наши связи развиваются вполне продуктивно, невзирая на все помехи, в том числе с европейскими коллегами, включая «санкционные» страны, а также с азиатскими партнерами, парламентариями государств Ближнего Востока, Африки, Латинской Америки, Северной Америки. Совершенствованию механизмов и изучению имеющегося опыта на данном направлении мы посвятили два круглых стола в 2017 году и в дальнейшем предполагаем продолжать мониторинг и экспертный анализ эффективности отечественной парламентской дипломатии.

В этой статье хотел бы остановиться на нескольких наиболее ярких и при этом весьма отличающихся по форме и содержанию событиях внешнеполитической деятельности Совета Федерации и непосредственно возглавляемого мною в верхней палате Комитета по международным делам.

## Ассамблея Межпарламентского союза в Санкт-Петербурге – торжество парламентской дипломатии и здравого смысла

Безусловно, самым важным и без преувеличения историческим событием в международной деятельности российского парламента стало проведение 14–18 октября 2017 года в Санкт-Петербурге Ассамблеи Межпарламентского союза (МПС) – старейшей политической международной организации мира. Об этой организации у нас знают, к сожалению, не так много, как о более скандально известной Парламентской ассамблее Совета Европы, хотя, возможно, именно потому, что МПС изначально нацелен не на скандалы и демарши, а на взаимодействие и результат.

Масштаб санкт-петербургского форума не может не впечатлять. В Северную столицу прибыли делегации из 160 стран. В работе ассамблеи приняли участие более 2,5 тыс. человек, из них 856 парламентариев, в том числе 87 глав палат парламента. Важно не только то, что такие цифры уникальны в более чем вековой истории МПС. Не будем забывать, Петербург стал в октябре без преувеличения столицей мирового парламентаризма в условиях западных санкций и открыто провозглашенной цели добиться глобальной изоляции России.

С активным сопротивлением проведению данного форума в России мы столкнулись уже на самых первых этапах, когда принимались соответствующие решения. На 136-й Ассамблее Межпарламентского союза в Дакке (Бангладеш) состоялась презентация Санкт-Петербурга как места проведения следующей, 137-й ассамблеи в октябре этого года. Само решение обсуждалось за полгода до Дакки, и тогда украинская делегация потребовала вынести вопрос на голосование, явно рассчитывая на показательную «порку» России в духе политизированных европейских структур, которые сегодня полностью перешли в режим самодостаточных монологов. Результат голосования оказался прямо противоположным ожидавшемуся нашими оппонентами: против Санкт-Петербурга выступило, включая украинцев, всего шесть делегаций. В Дакке глава делегации Верховной рады Украины Б. Тарасюк тщетно призывал делегации других стран бойкотировать петербургскую ассамблею, аналогичный призыв к парламентам стран – членов МПС Верховная рада Украины распространила непосредственно накануне форума 5 октября, но в итоге никто его не услышал: Санкт-Петербург установил исторический рекорд МПС, в Россию приехали и те, кто ввел санкции против нее, и те, кто голосовал вместе с Украиной против проведения ассамблеи в нашей стране.

У отношений России с Межпарламентским союзом богатая и долгая история, которая берет свое начало с периода формирования первого российского парламента – Государственной думы – еще в Российской империи. После основания Государственной думы, первое заседание которой



состоялось 27 апреля 1906 года в том же самом Таврическом дворце Санкт-Петербурга, где наша страна принимала спустя более чем 100 лет ассамблею МПС, Межпарламентский союз предпринял попытки наладить контакты с российскими парламентариями. На обращения от имени МПС Дума приняла 6 июня 1906 года Заявление комиссии 19-ти, в котором, в частности, отмечалось, что «в настоящую минуту, когда зарождается русская свобода, Россия более чем когда-либо одушевлена пламенным желанием домогаться на арене международной успехов культуры и цивилизации путем мирного соревнования и под знаменем общечеловеческих идеалов».

На заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 19 июля 2017 года было принято Заявление о российском участии в деятельности Межпарламентского союза, спустя более чем столетие с момента принятия 3 июля 1906 года Государственной думой Российской империи решения «об избрании 6 членов на международную конференцию» Межпарламентского союза в Лондоне.

Преимственность поколений российского парламентаризма в полной мере проявилась в 2017 году в Санкт-Петербурге, где наши парламентарии демонстрировали не только гостеприимство, но и высокую активность, инициативность и компетентность в рассмотрении самых разных вопросов общей повестки (достаточно упомянуть тот факт, что члены обеих палат российского парламента провели «на полях» ассамблеи встречи с представителями около 100 стран).

В частности, еще на позапрошлой сессии МПС в Женеве в октябре 2016 года российская делегация предложила ассамблее принять резолюцию, посвященную 20-му юбилею Всеобщей декларации о демократии – ключевого документа МПС в области международного измерения парламентаризма. Мы предложили проанализировать и зафиксировать общее для всех стран видение того, как изменилось само понимание демократии за эти годы, и постараться сформулировать общепризнанные принципы парламентского диалога, которого особенно не хватает миру сегодня. При этом сделать это важно потому, что современные демократические форматы и решения не являются чьим-либо исключительным «авторским правом» и что ни одно государство мира не получало «монополию на демократию». Докладчиком по этой резолюции был выбран заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации И.М.-С. Умаханов, которому помогли еще два содокладчика от Индии и Нидерландов.

В рамках обсуждения резолюции «К 20-летию Всеобщей декларации о демократии: общность нашего разнообразия» была также рассмотрена инициатива Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств об учреждении Международного дня парламентаризма (30 июня) в честь проведения первой сессии МПС в 1889 году. Эту инициативу Межпарламентского союза предполагается представить на рассмотрение Организации Объединенных Наций, и, если будет принято положительное решение, у парламентов мира появится свой собственный день в международном календаре.

Основанием для формирования нового механизма в деятельности МПС стала остро актуальная сирийская тема. В ходе 136-й сессии в Дакке Исполнительным комитетом Межпарламентского союза по инициативе России было принято Заявление о политическом урегулировании в Сирии, в котором отражено предложение о формировании рабочей группы МПС по Сирии. Мандат рабочей группы, прописанный в заявлении, позволяет МПС изучать необходимые парламентские меры для урегулирования сирийского кризиса, в том числе с использованием возможности посетить Сирию с наблюдательной миссией.

Такая работа была высоко оценена и нашла поддержку со стороны Специального посланника Генерального секретаря ООН по Сирии С. де Мистуры, с которым встретились члены рабочей группы в сентябре 2017 года.

На 137-й ассамблее в Санкт-Петербурге эта активность была продолжена целой серией встреч с парламентскими делегациями Ливана, Иордании и, конечно, Сирии, в том числе с целью подготовки поездки рабочей группы непосредственно в Сирию. Важный штрих: новый Председатель Межпарламентского союза г-жа Г.К. Баррон, занявшая эту должность на 137-й ассамблее, уже после избрания выразила пожелание вступить в рабочую группу *ex officio*. Это очередное подтверждение важности и значимости такого новаторского формата деятельности МПС в современных условиях и абсолютно уникального механизма парламентской дипломатии, выстроенного именно по российской инициативе.



## Мы – за диалог, но против вмешательства во внутренние дела

Если проведение Ассамблеи Межпарламентского союза в России стало демонстрацией того, сколь тщетными оказываются усилия добиться изоляции России и ограничить возможности межпарламентского диалога, то другое важное направление работы Совета Федерации стало ответом на непрекращающиеся попытки вмешиваться во внутренние дела нашей страны извне. То есть использовать внешние связи не на благо диалога, а для воздействия на политические процессы в России с целью обеспечения нужного внешним силам результата по украинскому и прочим «цветным» сценариям.

Кстати, тот факт, что эта тема актуальна не только для России, подтверждается принятием в том же Межпарламентском союзе на его предыдущей, 136-й ассамблее в Дакке резолюции по теме «Роль парламента в соблюдении принципа невмешательства во внутренние дела государств». Кажалось бы, с точки зрения международного права закрепленный в различных документах принцип невмешательства не нуждается в дополнительных подтверждениях. Однако в ходе обсуждения проекта и работы над поправками (их было внесено огромное количество – 143!) стала очевидной линия группы западных стран на размывание этой международно-правовой нормы, невзирая на открытую конфронтацию с остальными геополитическими группами в составе МПС. Центральным тезисом резолюции стала констатация недопустимости под предлогами так называемых гуманитарных интервенций насильственной смены законных правительств государств, то есть того, чему весь мир был свидетелем в Ираке, Ливии и в других частях света в разное время.

В русле этой логики нужно рассматривать и новую инициативу верхней палаты российского парламента по созданию Временной комиссии Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации, которая была сформирована в соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 14 июня 2017 года №172-СФ.

Тот факт, что эта задача, можно сказать, сверхактуальна для России, тем более в свете предстоящих в следующем году президентских выборов, полагаю, не нуждается в особых комментариях. Выступая с посланием Федеральному Собранию 1 декабря 2016 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Всем хорошо известно, что в последние годы мы столкнулись с попытками внешнего давления. <...> В ход было пущено всё: от мифов про российскую агрессию, пропаганду, вмешательство в чужие выборы до травли наших спортсменов, включая паралимпийцев.

<...>

В отличие от некоторых зарубежных коллег, которые видят в России противника, мы не ищем и никогда не искали врагов. Нам нужны друзья. Но мы не допустим ущемления своих национальных интересов, пренебрежения ими. Мы хотим и будем самостоятельно распоряжаться своей судьбой, строить настоящее и будущее без чужих подсказок и непрошенных советов».

Мы исходили именно из такого понимания ситуации, когда предложили палате учредить соответствующую структуру, которая бы смогла не только компетентно анализировать ситуацию на этом направлении, но и дать авторитетные рекомендации по совершенствованию законодательства и работы органов государственной власти. В рамках комиссии сформировано три рабочих группы: по защите государственного суверенитета на территории Российской Федерации; по мониторингу внешней деятельности, направленной на вмешательство во внутренние дела Российской Федерации; по подготовке предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере защиты государственного суверенитета и предотвращения вмешательства во внутренние дела Российской Федерации. Создана также экспертная группа из числа ученых и представителей общественности.

Разумеется, никто не собирается организовывать охоту на ведьм по одиозным украинскому или американскому сценариям. Да никто и не ожидает от структуры в рамках законодательного органа каких-то репрессий или рестрикций. Перед комиссией поставлены вполне посильные, но



оттого не менее важные задачи: анализировать информацию о внешних угрозах суверенитету Российской Федерации и попытках вмешательства в ее сугубо внутренние дела, изучить защищенность суверенной территории России от вмешательства извне, а также зарубежный опыт защиты суверенитета и противостояния такому вмешательству. Кроме того, должны осуществляться мониторинг соответствия действующего законодательства с учетом новых внешних вызовов для должного обеспечения государственного суверенитета, распространение соответствующей информации и выработка предложений по совершенствованию российского законодательства.

Уже сейчас мы можем констатировать, что в российском законодательстве не урегулирован целый ряд вопросов, относящихся к сфере, охватываемой компетенцией комиссии. В частности, отечественное законодательство не содержит определения «вмешательство во внутренние дела» Российской Федерации, а закон о парламентских расследованиях не предусматривает их проведения в отношении фактов вмешательства извне в наши внутренние дела и угроз государственному суверенитету Российской Федерации. До сих пор среди доверенных лиц кандидатов на выборные должности могут быть лица с двойным гражданством или видом на жительство в иностранных государствах. В период выборных кампаний нет прямого запрета на участие лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, в деятельности, касающейся политического и правового консультирования, организационной и агитационной работы, разработки программного обеспечения пропаганды и агитации и т.д. С точки зрения комиссии, требует рассмотрения проблематика так называемой суверенной экспертизы принимаемых в Российской Федерации нормативных актов, а также целый ряд других вопросов, затрагиваемых в докладах комиссии.

Ровно 10 лет назад В.В. Путин в рамках Валдайского форума 2007 года обратил внимание на то, что «суверенитет – это очень дорогая вещь и на сегодняшний день, можно сказать, эксклюзивная. Но Россия – такая страна, которая не может существовать без защиты своего суверенитета. Она будет либо независимой и суверенной, либо, скорее всего, ее вообще не будет». Это было актуально тогда, это еще более актуально сегодня, когда суверенитет России оказывается под небывалым со времен холодной войны прессингом извне.

## Новые форматы парламентской дипломатии

В своей работе с зарубежными партнерами мы постарались задействовать и новые, нетрадиционные и, можно сказать, креативные формы взаимодействия. Один из таких опытов, в частности, реализуется с французскими коллегами-сенаторами. В свое время комиссия по международным делам, обороне и вооруженным силам сената Франции подготовила доклад «Отношения с Россией: в поисках выхода из политического тупика», на который обратили внимание в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Конечно же, далеко не со всем во французском докладе мы могли согласиться, однако в нем было главное: готовность и приглашение к диалогу, желание разобраться и выйти из тупиков, в которые нас пытаются загнать неконструктивные силы. Этот призыв был услышан в Комитете Совета Федерации по международным делам (далее – Комитет), мы перевели объемный текст со всеми приложениями на русский язык и в начале прошлого года обсудили его в рамках специального круглого стола по этой теме.

В ходе дискуссий родилась идея подготовить собственный, как бы зеркальный доклад «Россия – Франция: парламентский взгляд в будущее», презентация которого состоялась в Совете Федерации 6 сентября 2016 года. Работу над докладом вел от начала до конца Комитет, однако мы бы вряд ли справились без поддержки таких институтов и аналитических центров, как Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН, Институт международных исследований МГИМО (У) МИД России, Центр евроатлантических исследований и международной безопасности Дипломатической академии МИД России, Институт Европы РАН, Российский совет по международным делам, Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.



Впервые в нашей практике – и Комитета, и самой верхней палаты российского парламента – мы представили аналитический документ, который посвящен отношениям с другой страной, их прошлому и нашему видению их будущего.

Наше сотрудничество с французскими коллегами на этом, конечно же, не закончилось. В развитие начатого диалога в марте этого года мы обсуждали с сенаторами из Франции подготовку следующего доклада о состоянии и перспективах отношений уже между Европейским союзом и Российской Федерацией. А в августе в адрес Комитета поступил информационный доклад «Отношения ЕС – Россия, восстановление доверия», подготовленный заместителями председателя Комиссии Сената Французской Республики по европейским делам Симоном Сютуром и Ивом Поццо ди Борго и одобренный комиссией 6 июня 2017 года, который мы анализируем в Комитете и предполагаем обсудить на круглом столе об отношениях России и ЕС до конца года.

Другой принципиально новый формат взаимодействия с зарубежными коллегами был задействован весной 2017 года, когда мы провели во взаимодействии с международной медиагруппой МИА «Россия сегодня» семь видеомостов с депутатами иностранных парламентов и представителями общественности. Все обсуждения велись в прямом эфире, и сквозной темой было политическое урегулирование в Сирии. География видеомостов обширна: Дамаск, Брюссель, Тегеран, Париж, Каир. При этом мы организовали прямые включения с Астаной, где в тот период проходили очередные раунды межсирийских переговоров, а также с авиабазой «Хмеймим» с участием руководства российского Координационного центра по примирению враждующих сторон на территории Сирийской Арабской Республики.

Нам – а вместе с нами и телезрителям – удалось ознакомиться с различными точками зрения на сирийское урегулирование, послушать сирийских, европейских, иранских, египетских парламентариев и попытаться в ходе откровенного разговора найти точки соприкосновения по этой важнейшей теме международной повестки. С удовлетворением могу констатировать, что нам это в полной мере удалось, чему в немалой степени способствовал живой и интересный формат прямого телеобщения, который мы, конечно же, постараемся взять на вооружение в будущем.

Мы бы с удовольствием поговорили, например, с американскими коллегами обо всех тех темах двусторонних отношений, которые они почему-то предпочитают сейчас обсуждать в собственном кругу, что мы считаем принципиально неправильным. Готовы к честному и открытому разговору с любыми заинтересованными сторонами и силами, поскольку, как уже отмечалось ранее, средства парламентской дипломатии дают весьма широкие возможности для неформального и открытого общения, которого сегодня так не хватает миру.

История учит, что кризисы в отношениях преодолеваются не утверждением чьей-то точки зрения в качестве единственно верной, а поиском компромиссов и общих решений по формуле win-win. Но для этого нужен диалог. Считаю, пришло время парламентариям задать тон такому диалогу.