

Евразийский вектор — приоритет парламентской дипломатии России

Кротов М. И.*, **Середа А. А.**

Кафедра внешней политики России и стран СНГ МГУ им. М. В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация

* e-mail: mi-krotov@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4605-017X>

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются особенности парламентской дипломатии России в условиях глобального противостояния с Западом. Показано, что приоритетом парламентского измерения должен стать ее евразийский вектор. Исследованы многосторонние и двусторонние межпарламентские отношения по формированию евразийского права и создание условий для деятельности евразийских судов и арбитражей. Раскрыты особенности работы евразийских парламентских институтов: ПА ОДКБ, МПА СНГ, Парламентского Собрания Союза Беларуси и России по экономической, политической, военной, гуманитарной интеграции на постсоветском пространстве.

Цель. Раскрытие содержания евразийского вектора парламентской дипломатии России как приоритетного в условиях глобального противостояния с Западом.

Задачи. Проанализировать особенности западного и евразийского векторов парламентской дипломатии России; исследовать формы и методы парламентской дипломатии на постсоветском пространстве; определить пути усиления роли парламентского измерения в процессах евразийской интеграции.

Методология. Системный подход, сравнительный анализ, обобщение практического опыта.

Результаты. Исследование показало необходимость перехода к двусторонним формам межпарламентского сотрудничества России с недружественными странами Запада и эффективность многостороннего сотрудничества со странами Востока в целях развития евразийской интеграции. Обоснована актуальность создания парламентского измерения в ЕАЭС и завершения формирования парламентских институтов в ОДКБ и Союзном государстве.

Для цитирования: Кротов М. И., Середа А. А. Евразийский вектор — приоритет парламентской дипломатии России. *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*. 2023; 17 (1): 16–28. <https://doi.org/10.22394/2073-2929-2023-01-16-28>

The Eurasian Vector as a Priority of Russia's Parliamentary Diplomacy

Mikhail I. Krotov*, **Anatoly A. Sereda**

Academic Department of Foreign Policy of Russia and CIS countries of the Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

* e-mail: mi-krotov@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4605-017X>

ABSTRACT

The article discusses certain special aspects of Russia's parliamentary diplomacy in the context of global confrontation with the West. It demonstrates that the Eurasian vector of the parliamentary dimension should become the priority thereof. The article researches multilateral and bilateral inter-parliamentary relations aimed at the formation of Eurasian law and the creation of conditions for functioning of Eurasian

courts and arbitration tribunals. Certain features of the work of Eurasian parliamentary institutions are revealed, such as: the CSTO Parliamentary Assembly, IPA CIS, the Parliamentary Assembly of the Union of Belarus and Russia on economic, political, military, humanitarian integration in the post-Soviet territory.

Aim. Disclosure of the content of the Eurasian vector of Russia's parliamentary diplomacy as a priority dimension in the context of global confrontation with the West.

Tasks. Analyze features of the Western and Eurasian vectors of parliamentary diplomacy of Russia; explore forms and methods of parliamentary diplomacy in the post-Soviet territory; determine ways to strengthen the role of the parliamentary dimension in the processes of Eurasian integration.

Methods. Systematic approach, comparative analysis, compilation of the best practices.

Results. The study showed the need for a transition to bilateral forms of inter-parliamentary cooperation between Russia and unfriendly countries of the West and the effectiveness of multilateral cooperation with the countries of the East in order to develop Eurasian integration. The relevance of creating a parliamentary dimension in the EAEU and completing the formation of parliamentary institutions in the CSTO and the Union State has been substantiated.

For citation: Krotov M. I., Sereda A. A. The Eurasian Vector as a Priority of Russia's Parliamentary Diplomacy. *Eurasian Integration: Economics, Law, Politics*. 2023;17 (1): 16–28. (In Rus.)
<https://doi.org/10.22394/2073-2929-2023-01-16-28>

1. О роли парламентской дипломатии

На современном этапе в условиях глобального противостояния России с Западом внешняя политика РФ должна коренным образом измениться. От политики «младшего партнера», политики «улучшения отношений с Западом любой ценой» мы должны перейти к полностью суверенной внешней политике, использующей не оборонительные, а наступательные дипломатические приемы, инструменты, формы. Это в полной мере должно относиться и ко всем направлениям парламентской дипломатии (ратификация международных договоров, проведение консультаций при назначении послов Российской Федерации в зарубежные страны, многостороннее и двустороннее межпарламентское сотрудничество, принятие заявлений, обращений, запросов по вопросам внешней политики) [3], особое значение которой нельзя недооценивать. Признанием роли парламентской дипломатии является присвоение председателям комитетов Государственной Думы по международным делам и по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками Л. Э. Слуцкому и Л. И. Калашникову высшего дипломатического ранга России — Чрезвычайный и Полномочный посол¹.

Прежде всего, именно парламенты, ратифицируя основные международные договоры, создают нормативную правовую базу двустороннего и многостороннего внешнеполитического сотрудничества страны. Эта сторона международного сотрудничества недостаточно известна широкой общественности. Бытует мнение, что парламент России, в котором представлено поддерживающее правительство большинство, механически голосует за ратификацию подписанных президентом или представителями правительства договоров и соглашений. Между тем это не так, Государственная Дума имеет право делать заявления и оговорки при принятии законов о ратификации либо вообще отклонять такие законопроекты.

Например, при ратификации подписанной президентом России «Конвенции о Межпарламентской Ассамблее СНГ» Государственная Дума исключила закрепленное в этой Конвенции право указанной Межпарламентской Ассамблеи заниматься коммерческой деятельностью, и на территории России это право не действует. Другой пример — Государственная Дума седьмого созыва отклонила ратификацию семи двусторонних соглашений со странами СНГ, внесенных правительством. Парламентская практика

¹ Леонид Слуцкий и Леонид Калашников получили дипломатический ранг послов [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (сайт). URL: <http://duma.gov.ru/news/54855/> (дата обращения: 10.02.2023).

показывает, что Государственная Дума может существенно влиять и на сроки вступления в силу законодательных решений. Так, при ратификации законов о признании ДНР и ЛНР Государственная Дума своей поправкой сократила срок вступления в силу этих законов.

Большое значение играет скорость и характер публичного рассмотрения законов о ратификации международных договоров. Если речь идет о многосторонних соглашениях, то чрезвычайно важно синхронизировать этот процесс с национальными парламентами других стран — партнеров по соглашению. В противном случае эти соглашения не работают, что ведет к большим политическим и финансовым потерям. Так, вступление в силу подписанного в 1993 г. соглашения об учреждении Межгосударственного банка десятью странами СНГ предполагало обязательную ратификацию этого соглашения двумя третями стран-учредителей. Этот процесс затянулся на годы, в результате очень важный для интеграции банк бездействовал, а значительный учредительский взнос России был обесценен. Особую роль играет и дискуссия по обсуждению ратификации тех или иных международных соглашений. Она существенно дополняет и развивает внешнеполитическую линию страны по сотрудничеству с другими государствами в самых различных областях.

Важную роль парламентарии имеют и в других формах международного сотрудничества с учетом закрепленной в российском законодательстве специфики депутатского статуса. Кадровые дипломаты, при всем их высоком профессионализме, не обладают возможностью в своих заявлениях и действиях отклоняться от официально провозглашенной внешнеполитической позиции. Относительная свобода международной деятельности парламентариев не означает какой-то иной позиции, принципиально отличной от единого внешнеполитического курса страны. Все фракции, в том числе и оппозиционные, поддерживают этот курс. Вместе с тем независимость депутатов позволяет им работать на опережение: высказывать правильные по сути, но более радикальные мнения и осуществлять соответствующие действия, которые официальные лица страны не могут себе позволить [6]. Например, отдельные депутаты Государственной Думы в условиях введения внеправовых антироссийских санкций призывают к выходу из санкционного режима в отношении дружественных России стран: Ирана и Северной Кореи. Еще больший внешнеполитический резонанс имеет принятие жестких заявлений и обращений Государственной Думы по важным внешнеполитическим событиям. Даже если они не полностью учитываются исполнительной властью, заявления российского парламента дают необходимый аргумент президенту и правительству страны для проведения более сильной внешнеполитической позиции. Таким образом, парламентская дипломатия — самостоятельный вектор единой внешней политики страны.

2. Новые приоритеты во внешней политике

Необходимость разворота экономических, политических, военных, культурных и т. п. связей России от недружественных западных стран к партнерам на Востоке, включая Евразию, Африку, Латинскую Америку, формирует новые приоритеты во внешней политике, перенесение акцента на количественное расширение и улучшение качества дипломатического потенциала в Евразии. Дипломатические усилия в отношениях с Западом отходят на второй план по сравнению с военными и контрсанкционными действиями. В то же время в современных условиях необходимо в кратчайшие сроки исправить имевшую место недооценку роли дипломатии на постсоветском пространстве. Мы должны как минимум обеспечить хотя бы паритет, а лучше приоритет по сравнению с западной дипломатией на пространстве СНГ (в посольстве США в Армении в десятки раз больше дипломатов, чем в российском посольстве в этой стране). Свой вклад в направлении лучших дипломатических кадров в страны СНГ может внести и Федеральное Собрание Российской Федерации при проведении консультаций с кандидатурами на высшие дипломатические должности за рубежом.

Новый подход к парламентской дипломатии предполагает ревизию многосторонних и двусторонних отношений с иностранными парламентами. Прежде всего надо определиться как с приоритетами участия России в международных парламентских организациях, так и с необходимостью в принципе ее участия в ряде этих организаций. Представляется, что сохранение членства в международных структурах,

где доминируют недружественные нам страны и принимаются антироссийские резолюции, недопустимо. Это придает легитимность таким решениям и накладывает на нашу страну обязательства по их учету. Российская Федерация прекратила свое участие в Совете Европы и вышла из всех договоров, принятых в рамках последней. Соответственно, Федеральное Собрание прекратило свое участие в Парламентской Ассамблее Совета Европы и вышло из состава Парламентской конференции Балтийского моря. Думается, что такую практику надо последовательно продолжать.

Прежде всего, вызывает вопросы участие российских парламентариев в Парламентской Ассамблее ОБСЕ. В этой организации доминируют страны НАТО и принимаются антироссийские решения. Аргументы о том, что надо сохранить возможность парламентского диалога в формате ОБСЕ, отрицаются политикой дискриминации прав российской делегации, которую даже не допустили к участию в пленарном заседании ПА ОБСЕ в Великобритании в 2022 г. Другие аргументы о необходимости сохранения миротворческих форматов по конфликтам в Нагорном Карабахе и Приднестровье не имеют прямого отношения к парламентскому измерению. Поэтому Федеральное Собрание вполне могло бы не участвовать и не финансировать ПА ОБСЕ при сохранении выборочного участия России в ОБСЕ в целом. Хотя и в этом формате у ОБСЕ в условиях глобального противостояния с Россией нет перспективы.

Политика разрядки международной напряженности после Хельсинки 1973 г. базировалась на примерно равном соотношении сил западных стран — членов НАТО, с одной стороны, и СССР и его союзников по Варшавскому договору, с другой. Сегодня, к сожалению, ни о каком паритете в ОБСЕ говорить не приходится, следовательно, эта организация фактически дублирует НАТО и потеряла актуальность для России. В отличие от Межпарламентской Ассамблеи СНГ, которая официально в 1999 г. осудила расширение НАТО на Восток и бомбардировки Югославии, и от Парламентской Ассамблеи ОДКБ, которая в 2022 г. осудила разработку и производство биологического оружия, Парламентская Ассамблея ОБСЕ систематически уходит от обсуждения этих явных угроз, фокусируя внимание на необъективной критике демократических процессов в Белоруссии и России.

Эффективность деятельности ОБСЕ за последние тридцать лет существенно приукрашена и даже мифологизирована. Это в первую очередь относится к Минской группе ОБСЕ по урегулированию нагорнокарабахского конфликта. К прекращению боевых действий в 1994 г. и освобождению военнопленных и заложников сторонами конфликта в 1995 г. Минская группа ОБСЕ никакого отношения не имела. Президент Российской Федерации В. В. Путин, восстанавливая историческую справедливость, отмечал, что бишкекские соглашения 1994 г. обеспечили прекращение огня в районе Нагорного Карабаха¹. Здесь решающий вклад внесла Межпарламентская Ассамблея СНГ, благодаря усилиям которой 5 мая 1994 г. председателями парламентов сторон конфликта и посредниками от МПА СНГ и Российской Федерации был подписан Бишкекский протокол (спикер парламента Азербайджана подписал протокол 8 мая 1994 г). 6 мая были прекращены боевые действия, а 12 мая было подписано краткое трехстороннее заявление военных о том, что во исполнение Бишкекского протокола они будут соблюдать режим прекращения огня. В дальнейшем планировалось в соответствии с указанным протоколом ввести в регион наблюдателей (международных), осуществить вывод войск с занятых (захваченных) территорий, возобновление функционирования коммуникаций, возвращение беженцев, продолжение переговорного процесса.

Справедливое урегулирование конфликта, повышающее роль России в Закавказье, совершенно не устраивало США и их союзников. Поэтому тогдашний министр иностранных дел России А. Козырев активно поддержал передачу осенью 1994 г. посреднических функций от России и СНГ Минской группе ОБСЕ, деятельность которой свелась к замораживанию конфликта. При этом вклад парламентариев России и СНГ в мирный процесс умышленно замалчивался. Бишкекский протокол — уникальный пример эффективного парламентского миротворчества, благодаря которому более двух десятилетий без разделительных сил и международных наблюдателей соблюдался режим прекращения огня в районе Нагорного Карабаха [7]. Международные парламентские организации западного типа: ПА ОБСЕ, Европарламент, ПА НАТО и др., претендуя на миротворческую роль, никогда не достигали таких результатов.

¹ Ответы на вопросы СМИ по ситуации в Нагорном Карабахе [Электронный ресурс] // Президент России (сайт). 17.11.2020. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64431> (дата обращения: 10.02.2023).

Вызывают вопросы и другие формы деятельности ОБСЕ. Последняя ставит себе в заслугу вклад в демократизацию избирательных процессов в странах — членах ОБСЕ. Вместе с тем объективный анализ показывает, что самые передовые законодательные нормы в этой сфере разработаны и практически используются странами СНГ, где более двадцати лет действует Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств. Эта Конвенция также пример парламентской дипломатии, поскольку была разработана и внесена Межпарламентской Ассамблеей СНГ на подписание главам государств СНГ. ОБСЕ же и нелегитимно созданное при ней БДИПЧ, не имея объективных критериев оценки избирательных процессов в странах-членах, руководствуется двойными стандартами и политической ангажированностью. В результате главы государств СНГ в 2021 г. приняли заявление, а парламентарии ОДКБ в 2022 г. — рекомендации по законодательной защите электорального суверенитета¹.

Такой же критический подход должен проводиться при анализе целесообразности участия Российской Федерации в других международных организациях. При этом выход России и ее парламента из ряда многосторонних прозападных международных институтов должен сопровождаться переносом центра тяжести внешней политики на двусторонние отношения. В этом плане представляется спорным утверждение, что глобальные вызовы и угрозы могут быть решены только в многостороннем формате. В современных условиях при очевидном доминировании США в военно-политической сфере по отношению к их партнерам в Европе прямой двусторонний диалог Россия — США представляется более эффективным, чем какие-либо переговоры Российской Федерации с НАТО или тем более переговоры на площадке ОБСЕ.

В экономической сфере также представляется более оправданным двусторонний диалог с отдельными странами Европейского союза, чем с этой антироссийской организацией в целом. Поэтому призывы к восстановлению разрушенного Западом такого формата, как партнерство ЕС — Россия, необоснованны и не выгодны нашей стране. В диалоге с Евросоюзом в целом мы ставим себя в зависимость от позиции «злых антироссийских карликов»: Эстонии, Латвии, Литвы и ограничиваем возможности сотрудничества с Венгрией и некоторыми другими европейскими государствами.

Более рациональный подход характеризует западную дипломатию, где в течение последних тридцати лет Евросоюз и НАТО категорически отказываются от какого-либо диалога с СНГ, ОДКБ, ЕАЭС и Союзным государством, выстраивая в соответствии с принципом «разделяй и властвуй» отношения с каждой постсоветской страной в отдельности. В этом плане Западом было сорвано намерение стран СНГ вступить во Всемирную торговую организацию всем вместе в формате Содружества или хотя бы одновременно. В результате прием в ВТО стран СНГ проходил в разные сроки и на разных условиях. В первую очередь в ВТО вступили Киргизия, Армения, Грузия, Молдавия, Украина и только потом Российская Федерация. Особенно строго выполнялась установка об опережающем приеме в ВТО Украины.

Основным приоритетом нашего парламентского измерения с недружественными странами также должны быть двусторонние отношения. Вместо финансирования прозападных многосторонних парламентских институтов следует принимать усилия для возобновления работы двусторонних межпарламентских комиссий с Францией, Италией и т. д. Произошедший выход парламента России из Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Парламентской конференции Балтийского моря, а также возможный отказ от участия в Парламентской Ассамблее ОБСЕ сделают работу отмеченных двусторонних межпарламентских комиссий актуальной и для западных стран.

Российская дипломатия за последние тридцать лет отличалась излишней осторожностью, боязнь обвинения во вмешательстве во внутренние дела стран пребывания, в основном оборонительным подходом. Представляется, что такое положение должно существенно измениться и наша дипломатия, обладая необходимым потенциалом, должна носить наступательный характер. Парламентская дипломатия уже активно и систематически работает с оппозиционными политическими силами и обществен-

¹ Рекомендации по совершенствованию законодательства в области обеспечения защиты электоральных процессов и суверенитета в государствах — членах ОДКБ [Электронный ресурс] // Парламентская Ассамблея ОДКБ (сайт). URL: <https://paodkb.org/documents/rekomendatsii-posovershenstvovaniyu-zakonodatelstva-v-oblasti-obespecheniya> (дата обращения: 10.02.2023).

ными движениями на Западе и в ориентированных на него странах СНГ, формируя сторонников партнерства, а не конфронтации с Россией. Фактически российский парламент в рамках выработки внешнеполитического курса страны работает на опережение. Именно депутаты первыми развивали отношения с политическими силами Крыма и Донбасса, содействуя возвращению этих русских регионов Украины в состав Российской Федерации.

3. Евразийский вектор парламентского измерения

Парламентская дипломатия на постсоветском пространстве в первую очередь нацелена на углубление евразийской интеграции в экономике, политике, обороне и безопасности, культуре. Поэтому в отличие от межпарламентских связей с недружественными странами на пространстве СНГ наиболее актуально многостороннее межпарламентское сотрудничество в форматах Межпарламентской Ассамблеи СНГ и Парламентской Ассамблеи ОДКБ. Однако в рамках ЕАЭС приходится ограничиваться двусторонними межпарламентскими связями из-за отсутствия парламентского органа ЕАЭС.

Тем не менее сама природа евразийского права — это система международных договоров и соглашений, регулирующих экономическое сотрудничество пяти государств — членов ЕАЭС, т. е. многостороннее по своей природе международное законодательство (на 1 января 2023 г. включало 77 соглашений в рамках ЕАЭС и 8 соглашений с третьими странами). Поэтому отсутствие парламентской структуры ЕАЭС затрудняет синхронизацию процедур ратификации принятых соглашений и, что не менее важно, унификацию и гармонизацию национального законодательства на пространстве ЕАЭС.

Дело в том, что мало принять законы о ратификации какого-либо евразийского договора, важно затем привести национальное законодательство каждой страны ЕАЭС в соответствие с этим договором. Например, в 2018 г. Государственная Дума ратифицировала Договор о таможенном кодексе Евразийского экономического союза. В постановлении по этому вопросу Государственная Дума поставила перед правительством задачу — разработать новый закон о таможенном регулировании, а также внести изменения в сорок девять федеральных законов и порядка пятидесяти подзаконных актов (указов президента и постановлений правительства). Только при соблюдении этих условий российское национальное законодательство стало полностью соответствовать требованиям Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Аналогичную огромную законодательную работу проводили и парламенты Армении, Белоруссии, Казахстана и Киргизии. Однако в отсутствие Евразийской Парламентской Ассамблеи межпарламентское согласование этой работы ни по срокам, ни по содержанию не осуществлялось.

Отсутствие парламентского измерения в ЕАЭС затрудняет и объективный процесс расширения полномочий Евразийской экономической комиссии. Ей некому выносить на утверждение бюджет ЕАЭС, который включал бы не только долевые взносы на содержание органов Союза, но и средства на межгосударственные программы в различных областях интеграции. В этом плане известным примером может быть бюджет Союзного государства, который утверждает Парламентское Собрание союза Белоруссии и России. Наконец следует отметить, что авторитет Суда ЕАЭС был бы, безусловно, выше, если бы каждую кандидатуру судьи утверждал евразийский парламентский орган, как это и было в предшественнике ЕАЭС — Евразийском экономическом сообществе.

Особенность нормативно-правовой базы ЕАЭС заключается в том, что в основном евразийском экономическом законе — Договоре о евразийском экономическом союзе (2014 г.) предусмотрен десятилетний период для окончательного снятия экономических барьеров, формирования всех сегментов единого экономического пространства, постепенного наполнения предусмотренными полномочиями Евразийской экономической комиссии. Другими словами, 1 января 2015 г. Договор о ЕАЭС начал действовать не в полной мере, сохранялось порядка 230 барьеров, которые постепенно снимаются. С 1 января 2017 г. заработал общий рынок лекарств и медицинской техники. С 2018 г. стала реализовываться ст. 32 Договора о ЕАЭС, предусматривающая единое таможенное регулирование, кодификацию таможенного законодательства, повышение наднациональной регулятивной роли Таможенного кодекса, приоритет электронного таможенного декларирования, сокращение сроков выпуска товаров с момента регистрации

таможенной декларации, отнесение к компетенции Совета Евразийской экономической комиссии вопросов установления стоимостных, весовых и (или) количественных норм беспошлинного ввоза на таможенную территорию Союза товаров для личного пользования. С 2021 г. завершены мероприятия по программе формирования общего электроэнергетического рынка. Важно также отметить доминирование в ЕАЭС евразийских технических регламентов, что создает важные условия для производственной кооперации и укрепления технологической безопасности и технологического суверенитета.

В 2024–2025 гг. предстоит принятие нормативно-правовой базы общих рынков нефти, нефтепродуктов, газа, а также финансового рынка. И перед парламентами государств ЕАЭС стоит еще много других сложных задач по законодательному обеспечению деятельности Евразийского экономического союза. В Обращении Президента Российской Федерации к главам государств — членов ЕАЭС среди приоритетных направлений российского председательства на 2023 г. выделены: достижение подлинной независимости и самодостаточности в развитии технологического потенциала; активизация взаимодействия в области цифровой трансформации; развитие межсистемного взаимодействия национальных платежных систем; сближение налогового регулирования и унификация таможенных процедур; формирование новой транспортно-логистической инфраструктуры; подготовка квалифицированных кадров и создание новых рабочих мест¹.

Определенные трудности развития ЕАЭС создает не только отсутствие в нем парламентского измерения, но и узко экономический подход. В этом плане важно, что в качестве приоритета российского председательства определена гуманитарная тематика: вопросы просвещения, культуры, спорта, которые «не должны оставаться на периферии нашей интеграции»².

Вторую по важности подсистему евразийского права образует нормативно-правовая база Организации Договора о коллективной безопасности. В рамках этой организации действует Парламентская Ассамблея ОДКБ, которая наглядно демонстрирует преимущества многостороннего евразийского парламентского измерения в области обороны и безопасности.

За прошедшие годы Парламентской Ассамблеей ОДКБ, прежде всего, внесен значительный вклад в синхронизацию процедур ратификации международных договоров, заключенных в рамках Организации Договора о коллективной безопасности. В парламентах — большой объем работы, связанной с внутренним законодательством, поэтому на всех ее пленарных заседаниях, заседаниях парламентских комиссий обязательно контролируется состояние ратификации государствами-членами договорной базы Организации с учетом ее безусловной приоритетности. В результате интенсивной работы на сегодняшний день из 60 договоров, подписанных главами наших государств, 56 уже вступили в силу.

Однако, для того чтобы принятые в сфере безопасности договоры работали, необходимо, чтобы они, как это уже отмечалось в отношении ЕАЭС, не вступали в противоречие с национальным законодательством. В этой связи важным направлением работы Ассамблеи является деятельность по приведению в соответствие национального законодательства государств-членов с нормативно-правовой базой Организации. В этих целях Ассамблея разрабатывает и принимает модельные законы и рекомендации, нацеленные на соблюдение договорной базы ОДКБ (на 1 января 2023 г. принято 82 модельных акта ОДКБ).

Так, для того чтобы национальное законодательство ряда государств — членов ОДКБ соответствовало «Соглашению о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности», Парламентская Ассамблея ОДКБ приняла Рекомендации по внесению изменений и дополнений в национальное законодательство государств — членов ОДКБ для реализации указанного Соглашения в части, касающейся прохождения пограничных и таможенных формальностей и обеспечения транзита формирований по территории государств — членов ОДКБ. Благодаря учету этих Рекомендаций существенно улучшились национально-правовые условия функционирования коллективных сил ОДКБ.

¹ Обращение Президента Российской Федерации В. В. Путина к главам государств — членов Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] // Президент России (сайт). 23.01.2023. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70380> (дата обращения: 10.02.2023).

² Там же.

Однако оставались противоречия между национальным законодательством, статусом сил и средств системы коллективной безопасности в сфере международных полетов. Для разрешения этих противоречий на пленарном заседании ПА ОДКБ 30.11.2020 были приняты развернутые Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — членов ОДКБ в области организации международных полетов авиации вооруженных сил, других войск и воинских формирований. Приведенный пример показывает как вклад Ассамблеи в повышение эффективности военного сотрудничества в рамках ОДКБ, так и непосредственную связь ее повестки с экономической интеграцией.

Модельные акты Парламентской Ассамблеи ОДКБ: об информационной безопасности, противодействии кибервызовам и угрозам, рискам по обороту виртуальных активов, неконтролируемому распространению криптовалют и иных электронных суррогатов платежных средств, подрывающих национальные финансовые системы, регулированию деятельности трастов на территориях государств-членов в целях противодействия финансированию терроризма, представляют интерес и для деятельности ЕАЭС.

Несмотря на эффективную работу ПА ОДКБ, следует отметить, что ее деятельность была бы еще более результативна, если бы был решен вопрос о статусе этой Ассамблеи. Первоначально она была создана как особый орган Межпарламентской Ассамблеи СНГ на основе решения Совета коллективной безопасности ОДКБ 2006 г. о развитии парламентского измерения ОДКБ в рамках МПА СНГ. С 2012 г. Устав ОДКБ предусматривает ее создание как независимого от МПА СНГ важного органа ОДКБ. Реализация этого положения Устава ОДКБ предполагает либо подписание соответствующего соглашения, либо утверждения положения о ПА ОДКБ Советом коллективной безопасности. Прошло десять лет, но в условиях обязательного консенсуса при принятии решений этот вопрос откладывается.

Наряду с нормативно-правовыми базами ЕАЭС и ОДКБ евразийское право включает и право СНГ, в которое входит Устав СНГ, порядка трехсот договоров и соглашений, более двух тысяч решений Советов глав государств и глав правительств СНГ. Право СНГ связывает государства — участники ЕАЭС и ОДКБ с остальными странами СНГ. Здесь отметим роль Договора о зоне свободной торговли (2011 г.), Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников (1992 г.), Договора о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (1999 г.) и т. д. Эти документы отражают более низкий уровень евразийской интеграции. Так, граждане Азербайджана, Молдавии, Таджикистана, Туркмении, Узбекистана на российском рынке труда не обладают теми социально-трудовыми правами, которые имеют граждане государств ЕАЭС. Это же относится и к установлению квот и ограничений на общем евразийском рынке товаров для стран, участвующих в соглашении об ассоциации с Европейским союзом.

Более низкий по сравнению с ЕАЭС и ОДКБ уровень интеграции СНГ в сферах экономики, обороны и безопасности не дает оснований для приуменьшения роли этой старейшей организации. Во-первых, оно политически и юридически связывает нейтральные и проевропейские страны СНГ с Россией и ее ближайшими партнерами. Интересно, что Грузия после выхода из СНГ в 2008 г. попросила сохранить ее участие в 74 договорах, принятых в Содружестве. Во-вторых, в отличие от ЕАЭС и ОДКБ, повестка которых строго ограничена, соответственно, вопросами экономики, обороны и безопасности, СНГ занимается всеми постсоветскими проблемами, в том числе гуманитарными.

Парламентское измерение Содружества представлено Межпарламентской Ассамблеей СНГ. Она обеспечила при переходе советских республик к другому социально-экономическому строю сохранение общего правового пространства. Это было сделано через разработку и принятие Межпарламентской Ассамблеей порядка пятисот модельных кодексов, законов и рекомендаций. Так, на базе принятых в 1994–1995 гг. первой и второй части модельного гражданского кодекса были приняты на 80% подобные гражданские кодексы в Азербайджане, Армении, Белоруссии, Казахстане, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистане, Узбекистане, Украине. На базе модельного закона об электронной цифровой подписи (2002 г.) в странах СНГ были приняты соответствующие национальные законы и осуществляется электронная торговля.

Поэтому рекомендательный характер принимаемых МПА СНГ и ПА ОДКБ модельных законов и рекомендаций не должен вызывать сомнение в их действенности. Документы, выносимые на ассамблеи,

как правило, проходят межведомственное согласование. Решения на ассамблеях принимают полномочные парламентские делегации во главе с председателями парламентов. Сами принимаемые ассамблеями законы опираются на лучший законотворческий опыт всех государств-членов. Например, при разработке Рекомендаций ПА ОДКБ по вопросам конфискации имущества в интересах противодействия коррупции, противодействия терроризма и иным видам преступлений был использован опыт Республики Казахстан, белорусское законодательство использовалось в рекомендациях ПА ОДКБ по предотвращению чрезвычайных ситуаций, российское — в рекомендациях МПА СНГ по противодействию терроризму. На заседаниях обеих ассамблей и их комиссий специально рассматривается процесс имплементации в национальное законодательство модельных законов.

В условиях глобального противостояния с Западом необходимо существенно менять подход к разработке модельного законодательства. Прежде всего, надо критически относиться к западному национальному и международному праву, нельзя механически адаптировать его нормы в модельных актах. Это относится и к сомнительным рекомендациям, базирующимся на долларе Международного валютного фонда и Всемирного банка, использование которых до сих пор сдерживает экономический рост на постсоветском пространстве [2]. И также критически следует относиться к рекомендациям, основанным на чуждых нам ценностях Всемирной организации здравоохранения, ряда гуманитарных международных институтов.

Большой массив принятого за последние тридцать лет модельного законодательства предполагает его развитие не столько путем принятия новых законов и рекомендаций, сколько путем внесения изменений уже в действующее модельное законодательство. Это необходимо, во-первых, для того, чтобы исключить из типовых актов устаревшие и навязанные западными партнерами положения. Во-вторых, для гармонизации и сближения национального законодательства стран ЕАЭС и СНГ. Например, модельный гражданский кодекс СНГ, принятый путем адаптации к условиям СНГ Гражданского кодекса Нидерландов, обеспечил в 90-е гг. высокий уровень гармонизации национального гражданского права на постсоветском пространстве. Однако все страны СНГ, в том числе и Российская Федерация за десятилетия вносили в свои национальные гражданские кодексы сотни поправок. В результате уровень гармонизации законодательства стран СНГ в сфере гражданского права в настоящее время существенно уменьшился. Все это требует внесения в принятые модельные акты изменений, а на их базе соответствующих изменений в национальные кодексы.

Создание развитой системы евразийского права создает необходимые условия для формирования евразийской судебной системы. Это очень важно для обеспечения экономического и правового суверенитета России и других стран ЕАЭС. Сохранению доминирования Запада помогает ангажированная международная судебная система, о псевдосправедливости которой можно судить по абсурдному разрешению спора между Газпромом и Нафтагазом Украины, другим политизированным решениям. Поэтому в отношениях бизнес-структур стран ЕАЭС необходимо полностью исключить английское право, возможность рассмотрения хозяйственных споров в Высоком суде Лондона, стокгольмском и других западных судах и арбитражах. Созданный в столице Казахстана международный финансовый центр, работающий по английскому праву, не может стать финансовым центром ЕАЭС, где 75% взаиморасчетов между субъектами хозяйствования осуществляются в рублях.

Нам надо развивать евразийское право и создавать собственную структуру евразийских судов и арбитражей. В договорах Газпрома на поставку газа, РАО «РЖД» на предоставление транспортных услуг и т. п. должно быть предусмотрено рассмотрение споров в евразийских судах и арбитражах. В этом случае судебная практика будет соответствовать экономической природе контрактов, заключаемых в национальных валютах России и ее восточных партнеров [4; 5].

В 2010–2011 гг. при Межпарламентской Ассамблее СНГ был зарегистрирован Минюстом России независимый Международный арбитраж, в состав которого вошли тридцать ведущих юристов из всех стран СНГ. Возглавлял этот арбитраж известный российский юрист член-корреспондент РАН В. А. Мусин. Он имел огромный опыт защиты интересов российских госкомпаний в Высоком суде Лондона, представлял Россию в Европейском суде по правам человека. Однако этот евразийский арбитраж не был

задействован, поскольку оказалось, что ведущие российские фирмы зарегистрированы в офшорах, т. е. их споры с западными партнерами юридически были спорами субъектов иностранного права. В условиях прошедшей деофшоризации, возвращения ведущих российских компаний в российскую юрисдикцию очевидна востребованность системы независимых евразийских судов и арбитражей.

Поворот на Восток предполагает, что многосторонняя парламентская дипломатия не может ограничиваться только постсоветским пространством. Необходимо расширять рамки евразийского парламентского измерения. В этом плане уникален опыт работы Совещания спикеров парламентов стран Евразии. Этот новый международный парламентский институт был создан по инициативе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Парламента Республики Корея. С 2016 г. в Москве, Сеуле, Анталии и Астане прошли заседания этого Совещания, в котором постоянными сопредседателями определены спикеры Государственной Думы и Парламента Кореи. Запрос на такую общеевразийскую структуру показывает расширение ее участников с 19 парламентских делегаций в 2016 г. до 60 в 2019 г. В связи с пандемией COVID-19 Пятое заседание в Индонезии не состоялось. Однако очевидно, что работу этого общеевразийского межпарламентского органа необходимо продолжать.

Другой новой международной парламентской структурой могла бы стать Парламентская Ассамблея Прикаспийских стран. Ее создание способствовало бы успешной работе Транспортного союза Индии, Ирана, России (2001 г.) и в целом логистического коридора Север — Юг.

Чрезвычайно актуально развивать парламентское измерение ШОС, однако, в отличие от БРИКС, здесь пока парламентские институты не представлены. С учетом того, что больше половины членов ШОС являются членами ОДКБ, ее Парламентская Ассамблея могла бы придать парламентам других стран ШОС статус наблюдателя или партнера. Тем более что в качестве приглашенных в заседаниях ПА ОДКБ в разных форматах участвуют представители парламента Ирана, Всекитайского собрания народных представителей, а ранее активно участвовала нижняя палата парламента Пакистана.

Работая на опережение, реализуя целый ряд внешнеполитических инициатив, парламентская дипломатия, конечно, не должна подменять работу правительства и МИДа, делясь успешными внешнеполитическими проектами в целях поднятия их на более высокий общегосударственный уровень. Наиболее яркий пример такой практики — Санкт-Петербургский международный экономический форум. Первоначально, в 1997 г., этот форум организовывали Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Межпарламентская Ассамблея СНГ, затем с пятого форума к организации подключилось также Министерство экономического развития. Организация десятого форума с учетом его общегосударственного масштаба была передана от парламентариев Правительству Российской Федерации.

Другой менее известный пример — проведение в 2002 г. в Санкт-Петербурге Межпарламентской Ассамблеей СНГ и ее в то время международными партнерами (Парламентской Ассамблеей Совета Европы, Парламентской Ассамблеей ОБСЕ и Европарламентом) глобальной международной конференции по противодействию международному терроризму. С учетом того, что обсуждение такого вопроса невозможно без участия представителей специальных служб иностранных государств, профессионально занимающихся борьбой с терроризмом, российские парламентарии по согласованию с руководством органов безопасности страны пригласили на эту парламентскую конференцию руководителей спецслужб со всего мира. В рамках конференции произошло совещание этих руководителей, и они договорились проводить такие встречи в России ежегодно. Тем самым парламентарии фактически инициировали создание очень важного инструмента международной координации борьбы с терроризмом.

Самый высокий уровень межпарламентского сотрудничества обеспечивается в рамках юридически оформленного в 1999 г. Договора о создании Союзного государства между Российской Федерацией и Республикой Беларусь. Однако его строительство, существенно активизировавшееся в последнее время, еще не завершено. Здесь особую роль играет Декрет Союзного государства «Об основных направлениях реализации положений сотрудничества Договора о создании Союзного государства (2021–2023 годы)». В соответствии с этим декретом необходимо выполнить 28 отраслевых союзных программ и существенно унифицировать российско-белорусское законодательство. В этом плане следует отметить

ратификацию в конце 2022 г. Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об общих принципах налогообложения по косвенным налогам. Этот договор — важнейшее условие реализации Союзной программы по гармонизации налогового и таможенного законодательства. Следует отметить, что впервые для координации действий сторон по реализации договора предусмотрено создание Наднационального налогового комитета.

Реализация союзных программ, безусловно, поставит вопрос и о более высоком уровне политической интеграции. Пока, как известно, парламентское измерение Союзного государства представлено Парламентским Собранием Союза Беларуси и России, то есть органом — предшественником Союзного государства (до 2000 г. существовал Союз Беларуси и России). Союзное же государство по договору о его создании должно иметь парламент. Союзное государство пока объединяет только Россию и Белоруссию. Вместе с тем Союзное государство открыто для других стран постсоветского пространства, в частности, наблюдателями в Парламентском Собрании Союза Белоруссии и России являются парламенты Абхазии и Южной Осетии.

Многостороннее межпарламентское сотрудничество создает лучшие условия для развития двусторонних связей. Так, на полях МПА СНГ и ПА ОДКБ по несколько раз в год проходят двусторонние встречи председателей парламентов постсоветских стран и председателей профильных комитетов, что способствует непрерывным межпарламентским контактам на самом высоком уровне. Если официальный визит российских спикеров в какую-либо страну СНГ осуществляется один раз за созыв (четыре — пять лет), то в рамках указанных межпарламентских организаций обеспечивается необходимая оперативность во взаимодействии.

В то же время в Государственной Думе с большинством парламентов стран СНГ созданы двусторонние межпарламентские комиссии, которые в соответствии с подписанными соглашениями обеспечивают сотрудничество по самому широкому кругу вопросов. В этих целях комиссии собираются по очереди в государствах сторон. Принципиально важно, чтобы парламентарии — представители этих комиссий были введены и в состав соответствующих межправительственных комиссий, что создаст необходимое взаимодействие между двусторонними внешнеполитическими комиссиями разных ветвей власти России.

Работу двусторонних комиссий дополняют «группы дружбы», которые в своей деятельности основной акцент делают на гуманитарном сотрудничестве. Таким образом, можно говорить, что за тридцать лет создана стройная система парламентской дипломатии в России.

Еще одно направление евразийского парламентского измерения — содействие партийно-политическому и гуманитарному сотрудничеству. Наряду с многосторонним и двусторонним межпарламентским сотрудничеством парламентарии России активно участвуют на постсоветском пространстве в межпартийном сотрудничестве. Здесь в первую очередь речь идет о партиях-партнерах, представленных в парламентах. Межпартийные соглашения воплощаются в межфракционное сотрудничество по принципам идеологической и социально-политической общности. Принципиально, что это сотрудничество развивается не только с правящими, но и с оппозиционными политическими силами, представленными в парламентах. Здесь как раз парламентарии заполняют ту международную нишу, которую дипломатические представители в полной мере не осуществляют. Определенная политическая нестабильность, смена правящих сил в ряде стран СНГ иногда приводит к власти оппозицию, порой радикальную. И важно, что по линии парламентского измерения с новыми правящими силами уже имеется необходимый контакт, что позволяет обеспечивать стабильность внешнеполитических связей. В целях развития межпартийного взаимодействия парламентариев Государственная Дума ежегодно проводит международную конференцию на тему: «Роль взаимодействия фракций политических партий и блоков в межпарламентском сотрудничестве стран СНГ». Интересно, что в этих конференциях наравне с депутатами других постсоветских стран принимают участие парламентарии Абхазии, Южной Осетии и Приднестровья, а иногда и представители нейтральных политических сил парламента Грузии.

Наконец, к традиционным дипломатическим методам российские депутаты для решения внешнеполитических задач используют методы «мягкой силы», стремятся способствовать укреплению пози-

ций русского языка, консолидировать и защищать соотечественников. При этом важно ориентировать Правительство России на усиление гуманитарного вектора нашей международной политики. В этих целях в 2019 г. в Государственной Думе прошли специальные парламентские слушания, в ходе которых были выявлены проблемы гуманитарного сотрудничества. Это, во-первых, существенное сокращение сферы гуманитарного присутствия России, во-вторых, недостаточный внутривнутриполитический вес соотечественников, проживающих за рубежом, вследствие чего они слабо влияют на формирование позитивного имиджа России. В-третьих, необходимость кардинального изменения отношения к образованию в гуманитарной сфере России (подготовка иностранных кадров из СНГ в российских вузах, сотрудничество научно-образовательных центров, работа с российскими выпускниками, проблема деятельности финансируемых из нашего бюджета славянских университетов). Здесь наиболее эффективно работают филиалы Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. В-четвертых, надо радикально улучшить работу с интеллектуальной, политической, экономической и культурной элитой зарубежных стран. В-пятых, необходимо шире привлекать российский бизнес, представленный в странах СНГ, для финансирования гуманитарных мероприятий в интересах России [1].

В итоговом документе парламентских слушаний было рекомендовано Правительству Российской Федерации разработать Концепцию о гуманитарной политике Российской Федерации как составной части внешнеполитической стратегии страны. И такая Концепция была утверждена Президентом Российской Федерации в 2022 г. В этом всеобъемлющем документе нашли свое разрешение многие вопросы, поднятые парламентариями. В дальнейшем реализация этой концепции будет определяться учетом ее в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации, а также в национальных законах и международных договоренностях.

Здесь также большой потенциал заключен в парламентской дипломатии. Например, важно через национальное законодательство России стимулировать статус русского языка в странах СНГ. Такой позитивный пример показывает законодательство о водительских правах иностранных граждан, работающих в России, которые обязаны иметь не национальные, а российские водительские права. По инициативе Председателя Государственной Думы В. В. Володина в это законодательство была внесена поправка, делающая исключение для граждан стран, где русский язык имеет статус государственного или официального. Это автоматически разрешило работать по национальным правам в России гражданам Белоруссии, Киргизии и Казахстана. А вот граждане других стран, в том числе и ЕАЭС, должны для работы водителями получать российские права. К сожалению, такие примеры единичны, и при решении предоставления торгово-экономических и военно-политических преференций нашим партнерам правительственные органы России в отличие от западных структур недостаточно учитывают отношение этих стран к русскому языку, правам наших соотечественников, возможности трансляции российских СМИ и т. д. Между тем недооценка гуманитарного фактора представляет серьезную угрозу евразийской интеграции.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что для парламентской дипломатии, как и для дипломатии России в целом, главным приоритетом является участие в процессах строительства архитектуры евразийской интеграции.

Литература

1. *Белеков И. И., Калашников Л. И., Кротов М. И.* О гуманитарном векторе международной политики Российской Федерации на современном этапе // Проблемы современной экономики. 2019. № 2 (70). С. 6–10.
2. *Глазьев С. Ю.* Мобилизацией — по инерции либеральной лени. Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2022; 16 (3): 9–10. DOI: 10.22394/2073-2929-2022-03-9-10
3. *Косачев К. И.* Парламентская дипломатия в многополярном мире // Диалог: политика, право, экономика. 2017. № 1 (4). С. 26–31.
4. *Кротов М. И.* Евразийская интеграция — ответ модели западной глобализации // Разведчик. 2022. № 1. С. 18–21.

5. Кротов М. И. Россия и Евразийский экономический союз в условиях глобального экономического противостояния // Проблемы современной экономики. 2022. № 2. С. 9–14.
6. Лихачев В. Парламентская дипломатия [Электронный ресурс] // Международная жизнь. 2009. № 2. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/122> (дата обращения: 10.02.2023).
7. Шеримкулов М. Ш. Парламенты за мир. Из опыта миротворческой деятельности Межпарламентской Ассамблеи Содружества. Бишкек, 1998 г. 320 с.

Об авторах:

Кротов Михаил Иосифович, профессор кафедры внешней политики России и стран СНГ МГУ им. М. В. Ломоносова (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; e-mail: mi-krotov@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4605-017X>

Серёда Анатолий Александрович, преподаватель кафедры внешней политики России и стран СНГ МГУ им. М. В. Ломоносова (Москва, Российская Федерация); e-mail: seredaanatoliy@yandex.ru

References

1. Belekov I. I., Kalashnikov L. I., Krotov M. I. On the Humanitarian Vector in the Present-Day International Politics of the Russian Federation (Russia, Moscow). *Problems of Modern Economics* [Problemy sovremennoi ekonomiki]. 2019; (2 (70)): 6–10. (In Rus.)
2. Glazyev S. Yu. With Mobilization — by the Inertia of Liberal Laziness. *Eurasian Integration: Economics, Law, Politics* [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2022; 16 (3): 9–10. (In Rus.) DOI: 10.22394/2073-2929-2022-03-9-10
3. Kosachev K. I. Parliamentary Diplomacy in the Multipolar World. *Dialogue: Politics, Law, Economics* [Dialog: politika, pravo, ekonomika]. 2017; (1 (4)): 26–31. (In Rus.)
4. Krotov M. I. Eurasian Integration — an Answer to the Model of Western Globalization. *Razvedchik* [Razvedchik]. 2022; (1): 18–21. (In Rus.)
5. Krotov M. I. Russia and the Eurasian Economic Union in the Context of Global Economic Confrontation. *Problems of Modern Economics* [Problemy sovremennoi ekonomiki]. 2022; (2): 9–14. (In Rus.)
6. Likhachev V. Parliamentary Diplomacy [Electronic resource]. *International Affairs* [Mezhdunarodnaya zhizn']. 2009; (2). URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/122> (accessed: 10.02.2023). (In Rus.)
7. Sherimkulov M. Sh. Parliaments for Peace. Lessons Learned from Peacekeeping Activities of the Inter-Parliamentary Assembly of the Commonwealth. Bishkek, 1998. 320 p.

About authors:

Mikhail I. Krotov, Professor of the Academic Department of Foreign Policy of Russia and CIS Countries of the Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation), PhD in Economics, Professor; e-mail: mi-krotov@yandex.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4605-017X>

Anatoly A. Sereda, Lecturer at the Academic Department of Foreign Policy of Russia and CIS Countries of the Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation); e-mail: seredaanatoliy@yandex.ru