

На правах рукописи

Кондрашова Елена Викторовна

**Эволюция парламентаризма в контексте внешнеполитической
деятельности России**

Специальность 23 00 04 – политические проблемы
международных отношений и глобального развития

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва-2008

2466/

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель – доктор политических наук
Михайленко Александр Николаевич

Официальные оппоненты - доктор политических наук, профессор
Василенко Владимир Иванович
-кандидат политических наук
Яковлев Александр Владимирович

Ведущая организация. Институт мировой экономики и
международных отношений РАН

Защита состоится 26 июня 2008 г в 16 часов на заседании
Диссертационного совета Д 502 006 14 при ФГОУ ВПО «Российская
академия государственной службы при Президенте Российской
Федерации» по адресу 119606, Москва, пр-т Вернадского, 84, ауд 3372.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке РАГС

Автореферат разослан «16» мая 2008 г

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат политических наук, доцент

 С А Пистрякова

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования В последние годы деятельность России на мировой арене заметно активизировалась, выдвигаются новые инициативы в различных сферах международных отношений. Политика Российской Федерации осознанно направлена на реализацию национальных интересов в мире и создание позитивного имиджа государства как стабильного партнера, открытого для взаимодействия со всеми странами, а также как проводника идей развития многосторонних отношений.

В связи с этим большое значение приобретает проблема достижения Россией геополитических целей с максимальной эффективностью и с использованием всех возможных инструментов внешнеполитического воздействия. В том числе, международная деятельность требует все более активного привлечения альтернативных каналов дипломатии, наиболее перспективным среди которых справедливо считается парламентская дипломатия. Парламент, с одной стороны, представляет легитимную власть, данную ему народом, с другой стороны - часто не связан официальными рамками дипломатического протокола. Кроме того, как представительный и законодательный орган, он обладает некоторыми инструментами «мягкой силы» в международных отношениях, к которым можно отнести проведение межпарламентских конференций, системы парламентского мониторинга и «парламентский глаз» в составе официальных делегаций.

В Обзоре внешней политики, подготовленном МИД России, указывается «Парламентская дипломатия является важным ресурсом всей нашей внешнеполитической работы, в особенности в сфере публичной дипломатии»¹. Поэтому всестороннее исследование данной темы в настоящее время приобретает особую актуальность.

Уровень развития институтов парламентаризма выступает одним из ключевых условий соответствия России высоким демократическим стандартам. Это достигается через расширение деятельности представительных органов власти, а также - реализацию полного спектра полномочий, предоставленных парламенту существующей

¹ Министерство Иностранных Дел. Обзор внешней политики Российской Федерации. Опубликовано 27 марта 2007 г.
http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD

законодательной системой Участие законодательных органов в обсуждении и решении вопросов международного взаимодействия указывает на развитие системы разделения властей и на высокий уровень ее легитимности При этом деятельность на мировой арене может выступить в качестве «точки роста» для развития парламентаризма, для утверждения парламента (и Государственной Думы как его составляющей) в качестве одного из центров разработки стратегии внешней политики

В странах с давними демократическими традициями внешнеполитическая деятельность парламента имеет значительно более долгую историю развития и глубоко проработанные механизмы реализации В связи с этим проведение сравнительных исследований представляется целесообразным для понимания слабых и сильных сторон международной деятельности Государственной Думы

В Отчете Межпарламентского Союза для Второй Конференции спикеров парламента подчеркивается «Может быть, слишком рано искать и идентифицировать схемы и модели, с помощью которых парламента адаптируются к вызовам глобализующегося мира Никто, тем не менее, не может отменить огромную энергию, направленную на эти цели, а также некоторые частные инновационные механизмы и процедуры, которые были созданы»¹ Анализ этих механизмов и процедур жизненно необходим для развития российского парламентаризма

Степень научной разработанности проблемы В настоящее время число научных исследований международной активности парламента невелико Подробнее всего изучены юридические и институциональные аспекты межпарламентских связей, чему посвящены работы А С Автономова, В Д Горобца, И В Гранкина, А С Кожемякова, А Х Саидова, С А Хабарова² и др

¹ Parliamentary Involvement in International Affairs A report by the Inter-Parliamentary Union (IPU) to the Second World Conference of Speakers of Parliaments New York, 7-9 September, 2005 <http://www2.ohchr.org/english/issues/development/docs/ipu.doc>

² См Автономов А С Правовая онтология политики к построению системы категорий М, 1999, Горобец В Д Парламент Российской Федерации М, 1998, Гранкин И В Парламент России М, 2001, Кожемяков А С Буржуазный парламент в послевоенные годы развитие внешнеполитических полномочий // Политическое развитие зарубежных стран в послевоенный период М, 1976, Саидов А Х Межпарламентские организации мира Справочник М, 2004, Хабаров С А Международные парламентские организации (правовые аспекты) М, 1995

Исходя из целей диссертационного исследования, представляется важным изучение основных понятий и терминов «межпарламентская организация» (А Х Сандов, С А Хабаров) «межпарламентское сотрудничество» (Ю Ю Бойко) Большое значение имеет также исследование классификации международных парламентских организаций (С А Хабаров)

Различные аспекты российского парламентаризма нашли отражение в работах С А Авакьяна, А С Автономова, О В Гаман-Голутвиной, А И Завьялова, В Т Медушевского, Т Н Митрохиной, А М Салмина, Г Н Селезнева, Е С Строева, В Е Чиркина, В Л Шейнниса¹ и др

Комплексный подход к рассмотрению международной деятельности парламента представлен в исследованиях ряда зарубежных исследователей А Валлианату, А Геранц, Р Катлера, С Ставридиса²

¹ См. Авакян С А Федеральное Собрание – парламент России М, 1999, Автономов А С Правовая онтология политики к построению системы категорий М, 1999, Гаман-Голутвина О В Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе (I) //Политические исследования №2 (92), 2006, Завьялов В Т «Типология парламентаризма в современной России В кн «Парламентаризм в России и Германии История и современность» М, 2006, Медушевский А Н Демократия и авторитаризм российский конституционализм в сравнительной перспективе М, 1998, Митрохина Т Н Функциональность представительного органа власти В кн «Парламентаризм в России и Германии История и современность», М, 2006, Салмин А М Внешнеполитический механизм Российской Федерации //Современные международные отношения и мировая политика /Под ред. Торкунова А В М, 2004, Об итогах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва в 2000 - 2003 годах //Селезнев Г Н Представительная власть - 21 век законодательство, комментарии, проблемы 2004, № 1, Строев Е С Самоопределение России и глобальная модернизация М, 2001, Чиркин В Е Парламент в зарубежных государствах Учебное пособие М, 2006, Шейннис В Л Движение по спирали превращения российского парламента //Общественные науки и современность, №5, 2004

² См. Stavridis S and Vallianatou A Parliamentary accountability in EU foreign and defence policy a preliminary assessment of the Convention on the "Future of Europe" debate //LSE Foreign Policy Unit Working Paper 2003/2, Herranz A The Inter-parliamentary Delegations of the European Parliament National and European Priorities at Work In The role of parliaments in European foreign policy Debating on accountability and legitimacy Esther Barbe and Anna Herranz (eds) Barcelona Office of the European Parliament in Barcelona, 2005, Cutler R The Emergence of International Parliamentary Institutions In Who Is Afraid of the State? /ed Gordon S Smith and Daniel Wolfish – Toronto, 2001, Stavridis S Dialogue among neighbours the parliamentary dimension or How to strengthen cooperation between parliaments, civil society and academic institutions with the setting up of a network

Проблемы, связанные с темой диссертационного исследования, находятся и в разработке ученых Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации В.В Бакушева, В.С Буянова, А.Н Михайленко, В.А Михайлова¹

Тема парламентаризма и межпарламентской деятельности получила отражение в диссертационных работах В.С Басва, Ю.Ю Бойко, Д.А Ежова, С.А Хабарова,²

Кроме того, имеется достаточно большое количество выступлений и публикаций известных парламентариев Б.В Грызлова, К.И Косачева, В.Н Лихачева, С.М Миронова, Д.О Рогозина, Г.Н Селезнева, Т.В Ярыгиной, практический опыт которых незаменим при изучении международной деятельности российского парламента

Деятельность Государственной Думы является важным объектом многих политологических исследований. К настоящему моменту накоплен значительный опыт участия российского парламента в реализации международной политики, который может быть проанализирован с применением научных методов

Объектом исследования является межпарламентское сотрудничество в современном мире и международная деятельность Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Предметом исследования являются механизмы влияния парламентской дипломатии на эффективность внешней политики Российской Федерации

on parliamentary diplomacy' // Paper to be presented to the Forum Universitari de la Mediterrania (Tarragona, 2-3 June 2005) <http://www.unimedforum.net/Tarragonaforum.pdf>

¹ См. Бакушев В.В. Интеграционные тенденции политики ведущих международных организаций и новой России. М., 1997; Глобализация /Под общей ред. В.А. Михайлова, В.С. Буянова. Учебник. М., 2008; Михайленко А.Н. СНГ, быть или не быть? М., 2007

² См. Басв В.С. Институт парламентаризма в современном российском политическом процессе. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. М., 2005; Бойко Ю.Ю. Конституционно-правовые основы межпарламентского сотрудничества. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. М., 2005; Езов Д.А. Президентство и парламентаризм в современной России: концепции и сценарии развития. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. М., 2004; Хабаров С.А. Международные парламентские организации: международно-правовые вопросы. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. РАГС. М., 1996

Научная гипотеза исследования сформулирована на базе изучения комплекса источников, отражающих специфику современного этапа развития парламентаризма. Сделан вывод о недостаточном развитии механизмов координации внешнеполитической деятельности российского парламента. В то же время глобализационные тенденции, все более явно проявляющиеся в современном мире, обуславливают увеличение влияния парламента на международные отношения. В перспективе государства, если они хотят сохранить конкурентоспособность, будут вынуждены передать часть своих полномочий международным структурам, среди которых заметное место занимают межпарламентские организации. Увеличение результативности парламентской дипломатии на мировом уровне наблюдается в увеличении полномочий, в расширении географической сферы активности и круга рассматриваемых вопросов.

Наблюдаемые в современном мире тенденции глобализации и регионализации не являются антагонистическими, более того, они могут оказывать синергетический эффект на развитие международной деятельности парламента. Отсюда вытекает необходимость усиления взаимодействия законодательных структур в странах, относящихся к одному региону. Для России императивом международной деятельности парламента выступает укрепление связей с парламентами стран-участниц СНГ.

Таким образом, теоретические и эмпирические исследования свидетельствуют, что если парламента недостаточно использует полномочия, которыми обладает в соответствии со сложившейся системой власти, то такая ситуация требует проведения анализа и оценки эффективности международной деятельности парламента, поиска новых механизмов активизации его работы с парламентскими структурами других стран.

Цель исследования состоит в проведении анализа международной активности Государственной Думы и выявлении на этой основе путей повышения эффективности российской парламентской дипломатии.

В соответствии с намеченной целью были поставлены следующие задачи:

- исследовать понятийный аппарат, используемый в анализе внешнеполитической деятельности парламента,
- изучить российский и зарубежный опыт в сфере методологии исследования международной деятельности парламента,

- провести исследование мировых тенденций в области внешнеполитической деятельности парламентов,
- проанализировать нормативную базу, регулирующую международную деятельность российского парламента,
- раскрыть роль парламента (и Государственной Думы, в частности) в системе деятельности по разработке и реализации внешней политики Российской Федерации,
- провести анализ статистических данных по международной активности Государственной Думы, выделить наиболее важные формы и направления этой деятельности,
- рассмотреть особенности международной деятельности зарубежных парламентов по развитию межпарламентских связей

Информационная база исследования включает в себя несколько групп источников

Нормативную базу исследования составляет законодательство Российской Федерации Конституция, законы и нормативные акты РФ, в частности, Регламент Государственной Думы. Используется законодательство отдельных зарубежных стран в части, касающейся полномочий парламента (Конституции, Регламенты)

Вторая группа источников включает выступления российских и зарубежных политических деятелей, известных парламентариев, материалы периодической печати

Важную базу для исследования содержат официальные материалы Государственной Думы (в том числе статистические) Межпарламентские вестники, ежегодные отчеты о деятельности Государственной Думы, данные, предоставленные Аппаратом нижней палаты российского парламента. Были использованы материалы официальных Интернет-сайтов парламентов и палат парламентов (в том числе Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Национальной Ассамблеи и Сената Франции)¹, международных парламентских организаций (в том числе Межпарламентского Союза, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Парламентской Ассамблеи

¹ См <http://www.duma.gov.ru>, <http://www.council.gov.ru>, <http://www.assemblee-nationale.fr>, <http://www.senat.fr>

Организации по Безопасности и сотрудничеству в Европе, Азиатско-Тихоокеанского Парламентского Форума)¹

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют положения и выводы, содержащиеся в научных трудах российских и зарубежных авторов, а также аналитические методы изучения нормативных документов и данных по международной активности Государственной Думы

При проведении исследования были использованы ключевые философские и логические научные методы, сравнительный анализ, статистический анализ, структурно-функциональный, системно-информационный и сравнительно-исторический подходы к изучению рассматриваемой политической проблеме

Результаты исследования, полученные лично автором, и их научная новизна

В диссертации проведен анализ понятийного аппарата, используемого при исследовании парламентской дипломатии в контексте глобализации. Доказана необходимость разработки новых подходов и унификации применяемых понятий, используемых в процессе самой международной парламентской деятельности и ее научного исследования.

Сформулировано авторское определение *парламентской дипломатии как совокупности активных действий парламента, групп в его составе или отдельных парламентариев для достижения целей внешней политики, создания позитивного имиджа парламента и страны в целом, а также для реализации гуманитарных установок.*

В работе структурированы методы, применяемые для анализа международной деятельности парламента, выявлены наиболее перспективные методологические подходы и проведено исследование зарубежного опыта на примере международной активности Европарламента.

Выявлены приоритетные направления развития мировой парламентской дипломатии, определено влияние процессов глобализации и регионализации на тенденции развития внешнеполитической деятельности парламента.

Проанализирована специфика субъектов власти, участвующих в принятии решений в сфере внешней политики, выявлены основные

¹ См <http://www.ipu.org>, <http://assembly.coe.int>, <http://www.oscepa.net>, <http://www.appf.org.pe>

проблемы их взаимодействия и возможные пути устранения имеющихся сложностей Структурированы полномочия Федерального Собрания Российской Федерации в сфере формирования и реализации внешней политики

Охарактеризованы основные формы международной деятельности Государственной Думы на примере деятельности IV Созыва (2004-2007), проведен анализ этих форм в контексте внешней политики России Выделены основные направления международной деятельности Государственной Думы, предложены пути дальнейшего развития с привлечением метода сравнительных исследований

Выявлены проблемы, существующие в сфере внешнеполитической деятельности Государственной Думы, и предложены возможные пути их решения с целью повышения эффективности этой деятельности

Положения, выносимые на защиту

1 Во внешнеполитической деятельности России весьма существенное место занимает парламентская дипломатия До настоящего времени не удалось выработать общепринятое определение парламентской дипломатии По мнению диссертанта, под этим термином можно понимать совокупность активных действий парламента, групп в его составе или отдельных парламентариев для достижения целей внешней политики и реализации гуманитарных установок

2 На уровень развития парламентаризма и на формирование внешнеполитической деятельности Государственной Думы оказывают влияние следующие факторы законодательно закрепленные полномочия парламента, сложившаяся в стране политическая традиция, текущая расстановка политических сил в различных ветвях власти, уровень развития гражданского общества и средств массовой информации, уровень развития партийной системы, выборная система

3 Базовыми целями международной деятельности Государственной Думы являются органичное встраивание в систему реализации российской внешней политики, принятие эффективных решений, а также демократическое и гласное осуществление полномочий В то же время достижение этих целей напрямую зависит от совершенствования внешнеполитической деятельности на основе усиления аналитической составляющей работы Государственной Думы, улучшения информационного сопровождения парламентариев и целенаправленного формирования международного имиджа российского парламента

4 В сфере межпарламентского сотрудничества перед Государственной Думой стоят задачи донесения позиции официальной дипломатии или мнения парламента до зарубежных партнеров, интеграции России в международные структуры, приведения российского законодательства в соответствие с нормами международного права и региональным законодательством, генерирования новых подходов к решению общемировых проблем. В этом контексте важен пересмотр отношения к вопросу лоббирования стратегически важных интересов страны, в том числе лоббирования интересов крупнейших компаний.

5 Государственная Дума может способствовать существенному повышению эффективности внешнеполитической деятельности России. Она может играть более активную роль в урегулировании существующих конфликтов через механизмы межпарламентского сотрудничества. Включение «парламентского глаза» в различные формы деятельности исполнительной власти может способствовать более результативной работе последней. Почетным внешнеполитическим инструментом является организация парламентских контактов с зарубежными политиками, не представляющими официальную власть.

6 Перспективным направлением повышения эффективности внешнеполитической деятельности Государственной Думы является интенсификация международной деятельности представленных в палате фракций политических партий. В российской политической жизни возможно использование опыта зарубежных политических партий, имеющих богатую «парламентскую» историю. Однако этот опыт требует адаптации не только к российской модели парламентаризма, но и к российской политической системе.

7 Для повышения уровня аналитической деятельности Государственной Думы целесообразно создать Экспертный Совет по вопросам внешней политики, который следует подчинить Председателю палаты. При этом необходимо обеспечить его взаимодействие с Комитетом по международным делам, Комитетом по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками, постоянными делегациями в международных парламентских организациях и группами по связям с парламентами зарубежных стран.

Научно-практическая значимость работы состоит в выявлении сильных и слабых сторон внешнеполитической деятельности Государственной Думы и разработке подходов и методик для повышения

эффективности этого вида деятельности Выводы, предложенные в работе, могут быть использованы при нормотворческой деятельности с целью внесения изменений и дополнений в Регламент Государственной Думы и ряд других законодательных актов

Положения диссертации, могут также использоваться при подготовке студентов по программе «Парламентаризм (парламентская деятельность)» и экспертов по вопросам парламентаризма и межпарламентской деятельности

Апробация результатов исследования Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора, включая статью в журнале, рекомендуемом перечнем ВАК в качестве ведущего рецензируемого издания

Концептуальные положения диссертации обсуждались на Междисциплинарной аспирантской конференции в рамках V Международного форума (Санкт-Петербург, 22 июня 2007 г), в рамках работы кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте РФ, на круглых столах и научных семинарах

Структура диссертации построена, исходя из цели и задач исследования Диссертация состоит из введения, трех глав (девяти параграфов), заключения и списка использованных источников и литературы

II. Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень ее разработанности, определяются цель, задачи, предмет исследования, формулируется научная новизна и раскрывается практическая значимость, излагаются основные положения, выносимые автором на защиту

Первая глава - *«Теоретико-методологические аспекты изучения внешнеполитической деятельности парламента»* - посвящена рассмотрению основных концепций и подходов, важных для изучения международной деятельности парламента

В первом параграфе проводится анализ понятийного аппарата, используемого при исследовании парламентской дипломатии Автор рассмотрел международные отношения на основе сложившихся в

российской и зарубежной политологической практике теорий стратификации взаимодействия

Выделены четыре уровня взаимодействия официальные межгосударственные, межрегиональные, межорганизационные и межличностные контакты. Отмечается, что международная деятельность парламента не может быть однозначно отнесена ни к одному из уровней. В соответствии со статусом парламента как представительного и законодательного органа власти, эти контакты принадлежат к первому уровню. Однако их можно отнести и к третьему уровню, так как парламент практически во всех странах (в том числе в России) отстранен от принятия внешнеполитических решений и воздействует по большей части косвенными мерами. Кроме того, ключевым фактором, не позволяющим поставить парламент на первый из указанных уровней, является свобода выражения мнения, отсутствие обязательств высказываться только в русле официальной позиции.

Отмечается, что одним из важнейших понятий, широко применяемых в международных отношениях, является дипломатия. Традиционно этот термин применялся к официальной политике государства, то есть к самому верхнему уровню международных отношений. Процессы интенсификации межстрановых связей на неофициальном уровне привели к появлению новых понятий – «парламентская дипломатия» и «народная дипломатия». С их возникновением для традиционных форм международных контактов, ранее обозначаемых просто как «дипломатия», начали применять термины «государственная дипломатия» и «официальная дипломатия».

Мнение о недостаточной проработанности понятия «парламентской дипломатии» отмечается в работах отечественных и зарубежных исследователей. Тем не менее, вовлеченные в нее акторы за прошедшие годы разработали ряд различных концепций парламентской дипломатии. Термин «парламентская дипломатия» уже полностью вошел в практику и активно используется, как зарубежными, так и российскими исследователями и политиками.

В параграфе представлены основные теоретические концепции, в рамках которых исследуется сущность парламентской дипломатии. Одна из них рассматривает парламент как посредника между гражданами и государством, как орган, повышающий легитимность проводимой внешней политики. Другая концепция концентрируется на расширении

потока информации, передаваемого через различные, в том числе и парламентские каналы. В работе анализируются определения других важных понятий, в том числе «народная дипломатия», «международная парламентская организация», «межпарламентское сотрудничество».

В целом автор сделал вывод о том, что в настоящее время недостаточно сформированы теоретические подходы к внешнеполитической деятельности парламента, как в отношении системы международных контактов, так и в отношении глубины проработки основных терминов и понятий. Кроме того, наблюдаются заметные расхождения смысловой нагрузки ряда понятий. Для достижения прогресса в этой сфере одним из необходимых требований является унификация понятий и подходов, чтобы все акторы международной политики могли общаться «на одном языке».

Во втором параграфе изучается методология исследования внешнеполитической активности парламента на основе европейского и российского опыта. Анализ отечественных и зарубежных исследований показывает, что для изучения международных отношений применяют большинство общенаучных методов и методик, которые используют и в исследованиях иных общественных явлений. В то же время существуют и особые, специальные методологические подходы, обусловленные тем, что мировые политические процессы обладают своей спецификой, отличающейся от политических процессов, разворачивающихся в рамках отдельных государств.

Исходя из анализа основных методов изучения политических процессов - методы анализа ситуации (наблюдение, изучение документов, сравнение), экспликативные методы (контент-анализ, инвент-анализ, когнитивное картирование, эксперимент), прогностические методы (экспертные обсуждения – дельфийский метод, построение сценариев, системный подход, моделирование), анализ процесса принятия решений - приведены точки приложения для исследования внешнеполитической деятельности парламента.

В настоящее время наиболее проработанной является классификация институционализированных форм межпарламентского сотрудничества. В качестве одной из простых, но весьма содержательных классификаций выступает устоявшееся уже деление на двусторонние и многосторонние формы взаимодействия. Перспективным направлением исследования внешнеполитической активности российских парламентариев

представляется анализ форм межпарламентского сотрудничества с точки зрения географической сферы деятельности, предмета деятельности и характера институционализации

Применение методов анализа внешнеполитической деятельности рассмотрено на примере Европарламента, как одного из наиболее изученных объектов. Автором были выделены основные перспективные направления исследований: 1) анализ законодательно закрепленных полномочий, 2) анализ реальных полномочий, то есть использования закрепленных, а также неформальных прав, 3) анализ случаев удачного воздействия парламента на международные отношения, 4) позиционирование парламента на международной арене.

В третьем параграфе автором проанализирована специфика глобальных и региональных явлений. Развитие альтернативных видов дипломатии происходит в контексте основных процессов, протекающих в современном мире. Как правило, исследователи выделяют две основные тенденции – глобализацию и регионализацию. Наиболее важной площадкой для переговоров и принятия решений парламентской дипломатии на мировом уровне является Межпарламентский Союз (МПС). Анализируя результаты деятельности МПС, можно видеть, в каких направлениях действует парламентская дипломатия на глобальном уровне.

Так, парламентарии тщательно изучают ситуацию в зонах мировых конфликтов, предлагают возможные пути для прекращения военных действий и проведения мирных переговоров. Большое внимание МПС уделяет проблеме разоружения и контроля над вооружениями. Особое значение придается роли ядерных вооружений, представляющих наибольшую опасность для человечества. Как можно видеть из принимаемых резолюций, парламентарии уделяют существенное внимание проблемам развивающихся стран и борьбе с бедностью. Существует также целый ряд проблем, которые рассматриваются в МПС с определенной регулярностью: права и свободы человека, проблемы демократии, глобализационные процессы, проблемы экологии и некоторые другие. Таким образом, мониторингу со стороны МПС подвергается ситуация во всем мире.

Второй мировой тенденцией является регионализация. Этот процесс можно понимать как возникновение устойчивых международных групп в определенных геополитических регионах, объединенных общими интересами и/или общими проблемами. Появление региональных центров

силы и «переговорных площадок» стимулировало и развитие парламентской дипломатии на региональном уровне за счет создания парламентских составляющих соответствующих организаций

Подавляющее большинство высказываний о роли парламентской дипломатии являются исключительно позитивными. При этом демонстрируется уверенность в том, что роль этой формы дипломатии в мире возрастает. Однако имеют место также примеры и скептических точек зрения. Некоторые авторы говорят о «депарламентаризации политики», называя разрыв между ожиданиями и возможностями в качестве одного из основных объяснений. Это ведет к росту неудовлетворенности институтами и процессами представительной демократии. Основная проблема такого разрыва видится автору в том, что парламенты не обеспечены должным уровнем полномочий.

Развитие внешнеполитической деятельности парламента осложняется противоречивостью развития человечества, выражающейся наиболее ярко в процессах глобализации и регионализации.

Во второй главе - «Полномочия и роль парламента в проведении внешней политики России» - автор анализирует обусловленную действующим законодательством сферу внешнеполитических полномочий российского парламента в контексте российской системы власти в целом.

В первом параграфе описана эволюция российского парламента с точки зрения его полномочий, приводятся ключевые понятия, применимые для типологизации российской системы власти.

На уровень развития парламентаризма оказывает влияние большое количество факторов разной направленности, важнейшими из которых являются законодательно закрепленные полномочия парламента, сложившаяся в стране политическая традиция, текущая расстановка политических сил в различных ветвях власти, уровень развития гражданского общества и средств массовой информации, уровень развития партийной системы, выборная система. Наиболее сильным и наиболее явным является первый фактор, причем по мере развития в стране демократии и правового государства его роль только растет. На перераспределение в сторону неформальных практик оказывают влияние также недостаточное развитие гражданского общества, низкий уровень политической конкуренции (дисбаланс сил), недостаточное развитие партийной системы.

Исследование развития парламентаризма проводится с момента возникновения Первой Государственной Думы, наибольшее внимание сосредоточено на периоде новой российской государственности с 1993 года. Реальный вклад 4-х Государственных Дум царского периода в развитие российской империи – с одной стороны, и формирование парламентаризма в современной России – с другой стороны, являются спорными аспектами отечественной истории. Однако неверно было бы их игнорировать. Советское государство с самого начала своего существования отвергло накопленный опыт Государственной Думы царского периода. На этом отрезке времени отечественный парламентаризм во многом носил номинальный характер.

Конституция РСФСР 1978 года (с внесенными в нее к 1993 году изменениями) отличалась от Конституции РФ 1993 года заметно увеличенными полномочиями парламента. По мнению автора, в период 1991-1993 годов в России действовала полупарламентская республика с тяготением к парламентской системе власти.

В настоящее время наблюдается значительное расхождение во мнениях относительно причин сложившейся в России системы распределения власти. Значительная часть исследователей считает, что основной причиной существующей ситуации, стал возникший диспаритет полномочий президента и парламента, закрепленный в Конституции РФ 1993 года, позволивший президенту в дальнейшем практически единолично принимать ключевые государственные решения. Другая точка зрения состоит в том, что истоки подобной асимметрии в российской политической системе лежат в сложившейся практике осуществления внутренней политики и обусловлены слабостью институтов парламентаризма.

Изменение Конституции, предлагаемое некоторыми исследователями и политиками, по мнению автора, не является верным направлением развития. Вместе с тем необходимо сосредоточить усилия на развитии парламентаризма с точки зрения реальной наполненности составляющей этого института, активное задействование и расширение его совещательных, контрольных и прочих предусмотренных Конституцией и федеральными законами полномочий парламента.

Во втором параграфе внимание сосредоточено на распределении полномочий в сфере разработки и реализации внешнеполитической стратегии России, а также на возможных возникающих в связи с этим

проблемах Проанализированы ключевые для российской внешней политики документы Концепция национальной безопасности, Концепция внешней политики, Концепция государственной национальной политики, Военная доктрина, Концепция пограничной политики

В данном параграфе изучены ключевые субъекты РФ, имеющие отношение к внешней политике, согласно действующему законодательству

Согласованность действий и заявлений официальных лиц в отношении международной деятельности имеет особое значение Нечетко сформулированная позиция государства по внешнеполитическим вопросам может привести не только к временному «непониманию», но и к конфликтным ситуациям, а в дальнейшем – к падению уровня доверия к стране и формированию имиджа ненадежного партнера

Одной из важнейших проблем является возникновение явного или скрытого конфликта при наличии нескольких субъектов власти со схожими функциями В настоящее время можно наблюдать подобную ситуацию в сфере разработки стратегии российской внешней политики Согласно существующему законодательству, эти полномочия принадлежат Совету Безопасности РФ, однако на эти функции сейчас претендует также Управление Президента РФ по внешней политике, входящее в состав Администрации Президента Пересечение круга ответственности может также произойти между парламентом и Общественной палатой

Вместе с тем разногласия между исполнительной и законодательной ветвями власти могут быть использованы в позитивном ключе, что уже отмечалось исследователями зарубежной (особенно американской) традиции внешнеполитической деятельности Наличие фракционных различий также может внести положительный вклад, хотя примеры подобного крайне редки в российской практике

В третьем параграфе рассматриваются полномочия Федерального Собрания в сфере внешней политики Отмечается, что в существующей системе разделения властных полномочий парламент заметно ограничен в праве инициативы в осуществлении внешней политики Основная функция, закрепленная за парламентом во внешней политике, состоит в законодательной работе «по обеспечению внешнеполитического курса Российской Федерации и выполнению ее международных обязательств»

Парламент имеет исключительное право блокировать некоторые внешнеполитические решения Особенно четко это проявляется в форме

требования ратификации целого спектра международных договоров Законодательно закреплены блокирующие права Федерального Собрания относительно заключения договоров, которые могут иметь наиболее серьезные последствия для государства или связаны с основами демократического устройства

Среди косвенных полномочий основными являются полномочия по утверждению бюджета. Однако необходимо понимать, что в действительности они имеют реальный вес лишь при существенных вложениях в те или иные внешнеполитические инициативы, так как в ином случае исполнительная власть сможет выделить средства, либо распределив расходы по утвержденным статьям бюджета, либо воспользовавшись резервными фондами, также предусмотренными Бюджетным Кодексом.

Достаточно широкими являются совещательные полномочия Федерального Собрания в сфере решения внешнеполитических вопросов, а именно в вопросах назначения и отзыва дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, в предоставлении рекомендаций по заключению или прекращению действия международных договоров. Совещательная функция Федерального Собрания может реализовываться через консультации с Правительством, а также через существующий институт полномочных представителей Президента.

В то же время Государственная Дума имеет право рассматривать внешнеполитические вопросы по собственной инициативе. Право декларирования собственной позиции представляется весьма важным применительно к внешней политике, особенно в ее «текущем» формате, связанным с реагированием на последние события в мире.

Можно видеть, что по наиболее широкому кругу вопросов парламент имеет так называемую «информационную власть», заключающуюся в возможности получать информацию и декларировать собственную позицию. Несомненно, такая информация может быть использована для контроля парламентом действий исполнительной власти в сфере внешней политики.

Существенное значение имеет также закрепленное законом полномочие на предоставление эфирного времени, хотя оно далеко не всегда используется в целях донесения позиции парламента по внешней политике. Возможности декларирования собственной позиции для

парламента достаточно обширны по своим формам. Основными формами можно считать парламентские слушания, пресс-конференции, а также заседания объединенных комиссий.

Федеральное Собрание обладает также такими инструментами, как парламентский запрос, депутатский запрос и парламентское расследование, однако они могут ограниченно применяться для внешнеполитических инициатив. Федеральное Собрание имеет специфическое преимущество, связанное с межпарламентским сотрудничеством. Данный вид сотрудничества может выступать важной площадкой для получения информации о позиции ключевых стран, как через их выступления, так и через проведение с ними переговоров (в том числе, возможно, неформальных). Система межпарламентских площадок в настоящее время уже достаточно развита и имеет несколько уровней – от субрегионального до общемирового, и поэтому позволяет проводить консультации в необходимом формате.

Третья глава - *«Анализ международной деятельности Государственной Думы IV созыва (2004-2007)»* - посвящена исследованию различных аспектов, связанных с практической реализацией внешнеполитических полномочий нижней палаты российского парламента.

В первом параграфе структурированы основные формы деятельности Государственной Думы в международной сфере. Ключевыми из них являются заявления и обращения по вопросам внешней политики, ратификация, прекращение и приостановление действия международных договоров, осуществление международных связей Государственной Думы и консультационные полномочия при назначении дипломатических представителей.

Проанализирована статистика по заявлениям и обращениям в динамике, с учетом тематики принятых документов. На основе полученных данных выделены направления международной деятельности, среди которых «замороженные конфликты», прочие негативные и позитивные взаимодействия на пространстве СНГ, проблемные зоны в отношениях со странами Прибалтики, а также ситуация в мировых «горячих точках». Было также показано, что эти документы принимаются в контексте внешнеполитической стратегии, реализуемой Россией на мировой арене.

Быт проведен сравнительный анализ заявлений и обращений Государственной Думы с аналогичной формой деятельности нижней палаты французского парламента, на основании этого сравнения сделан ряд предложений по повышению эффективности этой формы деятельности. Предполагается, что необходимо чаще вносить в заявление описание возможных путей решения проблем, а также упоминание положительного опыта сотрудничества. На наш взгляд, в тех случаях, когда быстрое реагирование не требуется, включение аналитической составляющей в обращения и заявления было бы полезно при осуществлении внешнеполитической деятельности Государственной Думы.

Была проанализирована активность Государственной Думы с точки зрения ратификации международных договоров. Указывается на то, что активность России на мировой арене весьма высока, и это выражается в большом количестве ратифицируемых международных договоров. Сделан вывод о том, что продуктивность Государственной Думы в сфере ратификации законопроектов по международным договорам весьма высока и сопоставима с аналогичными показателями для зарубежных парламентов.

Ратифицируемые Государственной Думой международные договоры отражают современные тенденции, наблюдаемые во внешней политике России. открытость для сотрудничества со всеми зарубежными партнерами с сохранением приоритетных направлений сотрудничества (ЕС, СНГ), внешнеполитический прагматизм и внимание к соблюдению экономических интересов России на международной арене, сосредоточенность на инновационных «точках роста», таких как космос и атомная энергетика.

Высокая доля мероприятий, проводимых в России, свидетельствует о том, что в настоящее время парламент (и Государственная Дума, в частности) занимает активную позицию в продвижении собственных межпарламентских связей.

Во втором параграфе рассматривается наиболее важная, по мнению автора, форма реализации международных полномочий Государственной Думы – осуществление международных связей.

Проанализирована статистика по международным контактам Государственной Думы, выделены ключевые группы партнеров. Вполне предсказуемым является результат о преобладании в зарубежных поездках

двух групп стран СНГ и ЕС, так как эти страны являются для России ключевыми партнерами в экономической и политической сферах. Сделан вывод о том, что международное парламентское сотрудничество на европейском направлении сегодня заметно более активно, чем на пространстве СНГ.

Проведено сравнение статистических данных с аналогичными показателями нижней палаты французского парламента. Отмечается, что Государственная Дума пока еще уделяет недостаточно внимания «проблемным» зонам современного мира, сосредоточившись на традиционных партнерах.

Были сформулированы основные цели и задачи, стоящие перед Государственной Думой в сфере межпарламентского сотрудничества: 1) донесение позиции официальной дипломатии либо позиции парламента до зарубежных партнеров, 2) интеграция России в международные структуры; 3) приведение законодательства России в соответствие с нормами международного права и региональным законодательством, 4) генерирование новых подходов к решению общемировых проблем, 5) установление личных контактов с зарубежными парламентариями, парламентскими группами, 6) лоббирование стратегически важных интересов страны, в том числе через лоббирование интересов крупнейших компаний.

Автором выделены инициативы во внешнеполитической сфере, представляющиеся перспективными для развития этой формы парламентских полномочий. В качестве инициатив Государственной Думы могут выступать следующие: 1) предложения об урегулировании существующих конфликтов и противоречий через механизмы межпарламентского сотрудничества или в смешанном формате (представители исполнительной власти совместно с парламентариями), 2) инициативы по включению «парламентского глаза» в различные формы деятельности исполнительной власти, 3) организация контактов с зарубежными политиками, не представляющими официальную власть, 4) анализ обстановки в зарубежных странах, поиск возможных путей воздействия на гражданское общество для решения существующих проблем.

В третьем параграфе автор исследует проблемы, возникающие в сфере внешнеполитической деятельности Государственной Думы, и предлагает возможные пути их решения. Были выделены четыре ключевых

направления, которые оказывают воздействие на эффективность этой деятельности

- 1) проведение активной политики, разработка собственных инициатив во внешнеполитической сфере,
- 2) аналитическое сопровождение всех форм деятельности,
- 3) информационное сопровождение деятельности, продвижение и позиционирование Государственной Думы в области внешней политики,
- 4) увеличение демократичности процедур принятия решений и реализации полномочий в области внешней политики

По мнению автора, требования к качественным показателям аналитической работы могут быть закреплены в документах, регулирующих деятельность Государственной Думы, причем основные требования следует закрепить в Регламенте, а расширенные - разработать в соответствующих инструкциях комитетов

Необходимо создать в Государственной Думе Экспертный Совет по вопросам внешней политики, который следует подчинить Председателю палаты. При этом необходимо обеспечить его взаимодействие с Комитетом по международным делам, Комитетом по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками, постоянными делегациями в международных парламентских организациях и группами по связям с парламентами зарубежных стран. Необходимо также наладить для Экспертного Совета Государственной Думы обмен информацией (а при необходимости и кадровый обмен) с экспертными советами Совета Федерации, а также структурами МИДа.

Выделяется такая существующая проблема, как чрезмерный уровень секретности информации. По мнению автора, представляемые в прессу материалы могут быть в значительной степени расширены за счет конкретизации направлений деятельности и списка некоторых предложенных инициатив.

Предлагается включение расходов фракций на международную деятельность в бюджет, пусть и в сравнительно небольших по сравнению с основной статьей затратами. Кроме того, права фракций на высказывания своего мнения должны быть закреплены в законе «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации».

Можно рекомендовать для депутатов, желающих принимать участие в международной деятельности парламента, но не имеющих

соответствующего образования, повышение квалификации в сотрудничестве с ключевыми институтами и университетами. Кроме того, можно предусмотреть включение в состав ключевых делегаций (например, делегаций в МПС) только после получения опыта на международных мероприятиях меньшей значимости.

По мнению автора, поле дальнейших исследований в этом направлении очень широко, и одним из наиболее перспективных представляется проведение исследований с субъективной точки зрения, то есть исследование парламентской дипломатии с позиции парламентариев.

В Заключении приведено краткое обобщение положений и выводов диссертационного исследования.

Парламент является одним из важнейших акторов на современной мировой арене, вместе с тем его положение в рамках стратификации субъектов международных отношений двойственно. Олицетворяя собой волю народов, избравших этот представительный и законодательный орган власти, он, тем не менее, лишен большинства реальных властных полномочий. Такое состояние препятствует эффективной международной активности парламента. В настоящее время разработан ряд подходов к оценке внешнеполитической деятельности парламента. Однако общая система изучения международных связей парламента отсутствует.

Участие парламентов в международной деятельности выражается в значительном количестве форм, важнейшей из которых являются международные парламентские организации. Отмечается, что в настоящее время эти организации занимаются очень широким кругом вопросов и сфера их интересов продолжает расширяться.

Необходимо сосредоточить усилия на развитии парламентаризма в России с точки зрения реальной наполненности составляющей этого института, активно задействовать и расширять его совещательные, контрольные и прочие предусмотренные Конституцией и федеральными законами полномочия парламента.

Проведенное исследование различных форм международной активности Государственной Думы показало, что, несмотря на достаточно высокий уровень результативности внешнеполитической деятельности нижней палаты российского парламента, необходимо разрабатывать пути повышения эффективности этой деятельности. В данной работе предложены некоторые из таких подходов.

Основные положения диссертационного исследования изложены автором в следующих публикациях:

Научные статьи, опубликованные в журналах, рекомендованных перечнем ВАК

1 Кондрашова Е В Парламентская дипломатия в реализации внешнеполитической стратегии России //Социология власти 2008 № 3 0,5 п л

Публикации в иных изданиях

2 Кондрашова Е В Основные виды международных парламентских организаций /Россия в глобальном мире Сборник статей /общ ред В А Михайлова – М Изд-во РАГС, 2006 0,6 п л

3 Кондрашова Е В (в соавторстве) 15 лет СНГ состояние и перспективы //Вестник аналитики 2007 № 1 (27), авторский вклад 0,5 п л

4 Кондрашова Е В Роль Государственной Думы в реализации внешнеполитической стратегии Российской Федерации /Государственная власть и местное самоуправление в России история и современность Материалы V Международного научного форума Т 2, кн 1 /под общ ред В К Егорова, А С Горшкова, В М Герасимова, М А Кашиной – СПб Изд-во РАГС, 2007 0,5 п л

5 Кондрашова Е В Внешняя политика Российской Федерации субъекты принятия решений и проблемы взаимодействия /Российская Федерация в международных отношениях Сборник научных статей /под общ ред В А Михайлова, Л О Терновой – М Изд-во РАГС, 2008 1,0 п л

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 3,1 п л



Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук

Кондрашова Елена Викторовна

Тема диссертационного исследования

**«Эволюция парламентаризма в контексте внешнеполитической
деятельности России»**

Научный руководитель
доктор политических наук
Михайленко Александр Николаевич

Изготовление оригинал-макета
Кондрашова Елена Викторовна
Подписано в печать 15 05 2008г Тираж 80 экз
Усл п л 1,2

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Российская академия государственной
службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ 221

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84