

Юсупов Надыр Будагович, магистрант
РАНХиГС при Президенте Российской Федерации
Iusupov Nadyr Budagovich, Presidential Academy

**ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ СНГ
И ОРГАНИЗАЦИИ ТЮРКСКИХ ГОСУДАРСТВ
PROBLEMS IN THE FUNCTIONING AND PROSPECTS
FOR THE DEVELOPMENT OF THE PARLIAMENTARY DIMENSION
OF THE CIS AND THE ORGANISATION OF TURKIC STATES**

Аннотация. В статье проводится сравнительный анализ парламентского измерения СНГ и Организации тюркских государств. Рассматриваются институциональные особенности МПА СНГ и ТЮРКПА, основные проблемы их функционирования и практической реализации принимаемых решений. Определяются перспективы дальнейшего развития и повышения эффективности межпарламентского взаимодействия.

Abstract. The article provides a comparative analysis of the parliamentary dimension of the CIS and the Organization of Turkic States. It examines the institutional features of the CIS Interparliamentary Assembly and TURKPA, the main problems of their functioning and the practical implementation of adopted decisions. The prospects for further development and improving the effectiveness of interparliamentary cooperation are identified.

Ключевые слова: Парламентское измерение, МПА СНГ, ТЮРКПА, Организация тюркских государств, межпарламентское сотрудничество, парламентская дипломатия.

Keywords: Parliamentary dimension, CIS Interparliamentary Assembly, TURKPA, Organization of Turkic States, interparliamentary cooperation, parliamentary diplomacy.

История парламентского измерения СНГ и тюркского интеграционного пространства развивалась по разным траекториям. В случае СНГ исходной точкой стал распад СССР и быстрый разрыв прежней правовой связности. В тюркском направлении процесс шел иначе. Сначала складывалась идея культурной и языковой общности, затем накапливались механизмы политического и гуманитарного сближения, и лишь позже возник парламентский формат. Поэтому МПА СНГ появилась как ранний ответ на дезинтеграцию, а парламентская линия тюркского мира оформилась позднее, когда уже сложилась база для институционального сближения.

Первый этап в истории МПА СНГ относится к 1991–1992 годам. После распада СССР бывшие союзные республики начали быстро расходиться по темпам реформ и содержанию законодательства. 27 марта 1992 года в Алма-Ате (Республика Казахстан) было подписано Соглашение о создании Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Второй этап пришёлся на 1992–1995 годы. В сентябре 1992 года прошло первое пленарное заседание в Бишкеке, затем был решён вопрос о постоянном местопребывании Ассамблеи в Санкт-Петербурге. В 1993–1995 годах к первоначальному кругу участников присоединились Азербайджан, Грузия и Молдова. Ключевым моментом стало подписание в мае 1995 года Конвенции о Межпарламентской Ассамблее СНГ [7].

Следующий этап охватывает вторую половину 1990-х и 2000-е годы. В этот период Содружество развивалось неравномерно, а государства всё заметнее различались по политическим и внешнеполитическим ориентирам. На этом фоне МПА СНГ сохраняла устойчивость, поскольку работала мягче, чем более амбициозные интеграционные форматы. И. И. Мушкет и Н. А. Громская называют её «уникальной площадкой для обмена законотворческим опытом и драйвером создания единого правового пространства на всей территории СНГ» [5, с. 31].



История тюркского парламентского измерения складывалась иначе. В 1990-е годы Турция стремилась использовать новые возможности, возникшие после распада СССР, для сближения с тюркоязычными государствами. В 1992 году начался саммитовый процесс, параллельно появились TİKA и TÜRKSOY [6]. Однако ранняя тюркская интеграция не привела к мгновенному институциональному прорыву. Центральноеазиатские государства проводили осторожную многовекторную политику, а турецкие возможности были ограничены.

Переход к следующему этапу произошёл в 2000-е годы. К этому времени уже существовали устойчивые контакты, гуманитарные структуры и определённый запас политического доверия. На таком фоне идея парламентской ассамблеи выглядела логичным шагом. В ноябре 2008 года было подписано Стамбульское соглашение о создании ТЮРКПА, а в сентябре 2009 года прошло первое пленарное заседание. В октябре 2009 года было подписано Нахичеванское соглашение о создании Совета сотрудничества тюркоязычных государств. Корректнее всего рассматривать эти события как единый этап институционального оформления тюркской интеграции.

Различие между двумя моделями прослеживается достаточно ясно. МПА СНГ возникла как способ удержать остаточную правовую и институциональную связность постсоветского пространства. ТЮРКПА и связанная с ней парламентская линия тюркской интеграции стали результатом постепенного перехода от идеи общности к устойчивому политическому оформлению. В одном случае парламентский формат помог сохранить распадавшееся пространство. В другом – участвовал в создании пространства, которое ещё только складывалось.

Нормативная логика парламентского взаимодействия в СНГ и в тюркском интеграционном пространстве устроена по-разному. В случае СНГ она сосредоточена вокруг одного базового учредительного акта, Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ 1995 года. Уже в преамбуле закреплена установка на «сближение их национального законодательства» и создание механизмов для такого сближения, а статья 1 прямо определяет МПА СНГ как «межгосударственный орган» Содружества [1]. Ассамблея здесь оформлена как постоянный институт, встроенный в общую правовую систему СНГ.

Для СНГ важны и регламентно-организационные положения Конвенции. Документ подробно закрепляет состав Ассамблеи, принцип одного голоса для каждой парламентской делегации, открытый характер заседаний как общее правило, статус Совета Ассамблеи, комиссий и Секретариата. С юридической точки зрения это означает, что у МПА СНГ есть полный институциональный каркас, достаточный для регулярного производства рекомендаций, модельных законов и сопутствующих процедурных решений.

В тюркском пространстве нормативная конструкция двухслойна. Парламентская линия оформляется через Стамбульское соглашение 2008 года, а общая межгосударственная рамка через Нахичеванское соглашение 2009 года. Это принципиальное различие с СНГ. Стамбульское соглашение выступает самостоятельным учредительным актом ТЮРКПА.

Из документов и официальных разъяснений ТЮРКПА следует, что Ассамблея создавалась для развития межпарламентского взаимодействия, парламентской дипломатии и возможной гармонизации законодательства государств-участников в культурной, социальной, научной, образовательной, экономической и правовой сферах. Следовательно, Стамбульское соглашение задаёт парламентский канал этого сотрудничества.

Нахичеванское соглашение решает другую задачу. Оно учреждает сам механизм межгосударственного сотрудничества тюркоязычных государств и в статье 2 закрепляет уже широкий круг целей. Среди них названы «укрепление взаимного доверия, дружбы и добрососедства», поддержание мира и безопасности, выработка общих позиций по вопросам внешней политики, развитие сотрудничества в политической, торгово-экономической, научно-технической, образовательной, культурной и иных сферах [2]. Поэтому цели ОТГ по своей природе шире целей ТЮРКПА. Если парламентская ассамблея работает как специальный инструмент межпарламентского согласования и парламентской дипломатии, то Нахичеванское соглашение задаёт общий интеграционный горизонт, в который парламентское измерение встроено как один из функциональных каналов.



Из-за этого цели ТЮРКПА и цели ОТГ нельзя смешивать. ТЮРКПА ориентирована на парламентскую дипломатию, укрепление контактов между законодательными органами и постепенную гармонизацию законодательства. ОТГ, напротив, действует как более широкая политико-правовая рамка, где парламентское взаимодействие соседствует с внешнеполитической координацией, экономическим сотрудничеством, транспортной, культурной и образовательной повесткой. Это означает, что Стамбульское соглашение регулирует специальный межпарламентский сегмент. Нахчыванское соглашение регулирует систему межгосударственного сотрудничества в целом.

МПА СНГ выстроена как более формализованная парламентская структура с чётко заданным набором юридических полномочий. Конвенция 1995 года определяет Ассамблею как межгосударственный орган СНГ и прямо закрепляет её состав, куда входят парламентские делегации, Совет Ассамблеи, постоянные и временные комиссии, иные вспомогательные органы и Секретариат. В статье 4 зафиксирован основной профиль её деятельности. МПА СНГ «принимает рекомендации по сближению законодательства государств-участников» и «принимает типовые (модельные) законодательные акты» [1]. Это означает, что в центре её работы находится создание согласованных правовых ориентиров для национальных парламентов.

Институциональная форма МПА СНГ прямо поддерживает этот набор полномочий. Совет Ассамблеи координирует межсессионную работу, постоянные комиссии готовят пакеты модельных законопроектов и иных актов для Совета и пленарных заседаний, а Секретариат действует как постоянно работающий административный орган, обеспечивающий подготовку материалов, организацию заседаний и сопровождение деятельности комиссий. В такой конструкции полномочия и архитектура совпадают. Для выработки модельных актов нужен устойчивый аппарат, профильные комиссии и регулярный цикл согласования, и именно так МПА СНГ и устроена.

ТЮРКПА построена по иной логике. Её структура компактнее и менее жёстко завязана на модельное законодательство. В 2009 году на первом пленарном заседании были рассмотрены Устав ТЮРКПА, Положение о Секретариате, избрание Генерального секретаря и заместителей, а также приняты Правила процедуры и годовой бюджет. В 2011 году были учреждены четыре постоянные комиссии, причём новые правила специально закрепили «полномочия и направления деятельности постоянных комиссий». Совет Ассамблеи, пленарные сессии, комиссии и Секретариат образуют гибкий координационный контур парламентской дипломатии.

Отсюда виден функциональный результат такой архитектуры. ТЮРКПА способна вырабатывать согласованные позиции, резолюции, отчёты и отдельные модельные инициативы, но её институциональная форма в большей степени настроена на координацию и парламентскую дипломатию, чем на систематическое производство объёмного массива модельных актов.

Это прямо связывает функции Ассамблеи с её институциональным устройством. Там, где в СНГ правовая координация потребовала мощного комиссионно-секретариатского аппарата, в тюркском формате приоритет отдан устойчивому каналу межпарламентского общения, согласованию подходов и сопровождению общей политической рамки тюркского сотрудничества.

Главное различие состоит в связке полномочий и институциональной формы. Поэтому внешне схожие парламентские форматы работают по разным институциональным логикам и дают разный функциональный эффект.

Проблемы парламентского измерения в СНГ и в тюркском объединении вырастают из их собственной институциональной конструкции. У МПА СНГ эта конструкция более тяжёлая и процедурно насыщенная. У тюркского формата она легче, быстрее в запуске, но сильнее зависит от текущего политического импульса. Поэтому уязвимости у них разные. Для СНГ главной становится медленная практическая отдача уже подготовленных решений. Для



ТЮРКПА и связанного с ней парламентского сегмента ОТГ чувствительнее другое. Согласование позиций запускается сравнительно быстро, но труднее удерживается в длительном рабочем цикле.

У МПА СНГ основная трудность связана с тем, что процедура согласования выстроена устойчиво, а применение результата распределяется неравномерно. В Конвенции закреплено, что каждая делегация имеет «один голос», а очередные заседания проводятся «не реже двух раз в год». Эти нормы поддерживают формальное равенство и регулярность работы, однако сами по себе не устраняют различия в активности национальных парламентов, в качестве экспертной базы и в готовности использовать согласованные решения внутри собственного законодательства. В результате МПА СНГ способна вырабатывать рамочные рекомендации и модельные акты, но их дальнейшее движение идёт с разной скоростью. Отсюда появляется первая системная проблема. Правовой продукт накапливается быстрее, чем выравнивается его практическое восприятие.

Вторая трудность тоже связана с архитектурой Ассамблеи. Значительная часть работы сосредоточена в комиссиях, в Совете и в Секретариате. Для правовой координации это оправданно, потому что без такого аппарата модельное согласование невозможно. Но у этой сильной стороны есть обратный эффект. Чем больше значение экспертной и межсессионной работы, тем слабее для внешнего наблюдателя виден политический результат. МПА СНГ может оставаться полезной внутри профессионального контура и при этом восприниматься как структура с недостаточно заметной публичной отдачей. Поэтому проблема здесь состоит не в нехватке содержания, а в том, что реальный объём работы плохо переводится в политически ощутимый эффект.

У тюркского парламентского формата иная логика затруднений. Его конструкция компактнее, а значит, легче собирает межпарламентский контакт. Но более лёгкая архитектура хуже переносит ослабление общей политической координации. Если у СНГ слабое место проявляется после принятия решений, то у ТЮРКПА оно заметнее на стадии их последующего сопровождения. Пленарная активность, комиссионные заседания и согласованные политические сигналы могут быть достаточно интенсивными, однако переход от этих форм к устойчивой рабочей процедуре идёт сложнее. Здесь и возникает главный разрыв. Диалог поддерживается легче, чем закрепляется результат.

С этим связана ещё одна проблема. В тюркском формате многое зависит от того, насколько равномерно сами участники возвращаются к согласованной повестке после пленарных встреч и комиссионных обсуждений. При более компактном аппарате и менее тяжёлой процедурной инерции любая пауза в политической вовлечённости чувствуется сильнее, чем в МПА СНГ. Поэтому гибкость ТЮРКПА выступает одновременно её достоинством и её ограничением. Она позволяет быстрее реагировать на текущую повестку, но хуже защищает от колебаний этой повестки.

Показательно, что слабости двух моделей вырастают из их преимуществ. МПА СНГ сохраняет устойчивость, память процедур и развитый механизм согласования. По той же причине она медленнее доводит решения до одинакового практического результата. ТЮРКПА выигрывает в подвижности и в способности быстро собирать парламентское взаимодействие. По той же причине ей сложнее удерживать длинный цикл сопровождения после принятого политического сигнала.

Перспективы развития поэтому тоже расходятся. Для СНГ важнее усилить не объём новых рекомендаций, а качество их последующего движения. Наиболее продуктивной выглядит более жёсткая фиксация того, как именно национальные парламенты воспринимают согласованные акты, какие решения реально используются, а какие остаются в экспертном обороте. Для тюркского формата важнее другое. Ему нужен более плотный процедурный контур после пленарных решений, чтобы политическая динамика не обрывалась на уровне деклараций и комиссионных выводов.



Общая перспектива для обеих моделей зависит от одного условия. Парламентское измерение должно давать проверяемый результат. Для СНГ он выражается в более ровном применении согласованных правовых решений. Для тюркского пространства, в превращении интенсивного диалога в устойчивую рабочую процедуру. Тогда различие их архитектур перестанет выглядеть источником слабости и станет их реальным преимуществом.

Парламентское измерение СНГ и Организации тюркских государств внешне строится вокруг сходных межпарламентских форм, но по своей внутренней логике развивается по-разному. В первой главе было установлено, что МПА СНГ выросла из задачи сохранить правовую и институциональную связность постсоветского пространства, тогда как тюркский формат складывался как более поздний элемент общей политической и культурной консолидации.

Во второй главе было показано, что различие происхождения перешло в различие функций и практики. МПА СНГ действует более формализованно и сильнее связана с правовой координацией, модельными актами и процедурным сопровождением интеграции. ТЮРКПА встроена в более гибкий контур, где выше значение парламентской дипломатии, согласования и политико-правового посредничества. Сопоставление показало, что для СНГ уязвимым местом остаётся неравномерное восприятие согласованных решений. Для тюркского формата чувствительнее зависимость от текущего политического импульса и устойчивости последующей рабочей процедуры.

Сравнительный анализ позволил установить, что парламентское измерение СНГ и ОТГ нельзя оценивать по единому шаблону. При сходстве организационной формы они выполняют разную системную роль. МПА СНГ поддерживает более плотный правовой контур. Тюркская парламентская линия обеспечивает более подвижную политическую координацию.

Практический смысл вывода состоит в том, что дальнейшее развитие этих структур зависит от способности превращать существующие механизмы в более заметный и устойчивый результат. Для СНГ это связано с более ровным применением согласованных решений. Для тюркского пространства, с переходом от интенсивного диалога к более стабильной парламентской процедуре. В итоге парламентское измерение в обоих объединениях сохраняет значимость как самостоятельный канал межгосударственного согласования.

Список литературы:

1. "Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств –участников Содружества Независимых Государств" (Заключена в г. Минске 26.05.1995)
2. Нахичеванское соглашение о создании Совета сотрудничества тюркоязычных государств (г. Нахичевань, 3 октября 2009 года)
3. Аватков В. А., Кудряшова Д. А. Общeturецкая и общеевропейская идея: сходства и различия // Постсоветские исследования. 2023. №4 (6). С. 370-377
4. Грозин А. В. Политика Турции в постсоветской Азии: подходы, институты, перспективы // Постсоветский материк. 2021. №2 (30). С. 25-48
5. Мушкет И.И., Громская Н.А. Роль МПА СНГ в создании единого правового пространства на территории Содружества // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2025. № 1 (66). С. 27–36
6. Организация тюркских государств (ОТГ) [Электронный ресурс] // МИД Турецкой республики. URL: <https://www.mfa.gov.tr/turk-devletleri-teskilati.ru.mfa> (дата обращения: 07.05.2026)
7. История МПА СНГ [Электронный ресурс]. URL: https://iacis.ru/ob_organizacii/istoriya (дата обращения: 07.05.2026)

