



УДК 323.1+342.53:327(476)

А.Г. Ермолович

## Парламентская дипломатия как фактор укрепления национальной безопасности Республики Беларусь

После четырехлетнего относительного затишья, сопровождавшегося политической блокадой на уровне международных структур, осенью 2000 года вполне вероятно появление предпосылок для нормализации отношений Беларуси с важнейшими европейскими организациями – Советом Европы и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Отправным моментом улучшения отношений по линии Беларусь – Европа должны стать парламентские выборы, которые пройдут в октябре этого года.

После распада мировой системы социализма на безопасность государства возросло влияние фактора большей прозрачности и фактической открытости границ. Именно по этой причине усилилась зависимость внутривнутриполитических событий от их положительной или отрицательной оценки со стороны международного сообщества и отдельных влиятельных государств, главным образом США. Все это увеличивает количество реальных и потенциальных угроз национальной безопасности суверенного государства, прежде всего в политической сфере.

Безопасность государства – это состояние защищенности его структур, при которой они, располагая материальными и правовыми средствами, могут служить гарантом обеспечения государственного суверенитета, территориальной целостности и политической стабильности общества [1]. В этой связи внешнеполитическая безопасность государства представляет собой прежде всего защищенность от посягательств на нормальное, слаженное функционирование политической системы общества, исходящих извне государства, со стороны системы международных отношений со всей совокупностью ее связей и отношений, на подрыв авторитета государства в системе международных отношений.

В связи с упомянутыми выше процессами повысилась и роль парламентов во внешней политике государств. Такая тенденция обнаружила себя и укрепилась за последнее десятилетие в результате мощной идеологической экспансии США и Западной Европы, главным лейтмотивом которой стало именно распространение на страны СНГ, Центральной и Восточной Европы идеи усиления парламентской демократии. Несмотря на то, что до сих пор некоторые политологи весьма скептически оценивают внешнеполитическую роль парламента, и даже те, что пишут о внешней политике как об «особом случае бессилія парламента», вынуждены все-таки оговориться, что «международный уровень постоянно присутствует уже при выдвигании законодательной инициативы» [2]. Сегодня реальность такова, что, оставаясь прерогативой исполнительной власти, внешняя политика дополнилась новым содержанием – парламентским участием. Это именно то, что исследователи все чаще называют парламентской дипломатией [3].

О возрастающей роли парламента во внешней политике Беларуси говорит тот факт, что именно путь формирования Национального собрания поставил под сомнение его легитимность в глазах западноевропейского сообщества. Его структуры блокировали участие Беларуси в их деятельности и выставили определенные условия для возобновления такого участия. Безусловно, отрезанность Беларуси от авторитетных европейских организаций представляет угрозу для безопасности страны, поскольку подрывает международный имидж республики и лишает ее возможности реально влиять на политику в европейском регионе. Следовательно, в этом смысле укрепление национальной безопасности Республики Беларусь лежит на пути разблокирования препятствий к интеграции в Совет Европы и возврата в лоно полноправных членов Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. И та, и другая цель станут реальностью лишь после парламентских выборов, причем выборы сами по себе лишь необходимое, однако отнюдь не достаточное условие «потепления» отношений с Европой. Абсолютное вхождение в общеевропейский процесс может быть достигнуто только при соблюдении основополагающих ценностей европейской избирательной демократии. Выборы должны отвечать определенным критериям: быть свободными, равными и прозрачными для международных наблюдателей.

Вместе с тем, практика международной деятельности белорусского парламента доказала, что блокада на региональном уровне отнюдь не приводит автоматически к блокаде работы универсальных (глобальных) межпарламентских организаций. Несмотря на негативное отношение Европейского Союза, Совета Европы и ОБСЕ к происходящему в Беларуси, Межпарламентский Союз продолжил сотрудничество с Национальным собранием. Более того, белорусским парламентариям за более чем двухлетнюю работу в этой организации удалось сделать определенный вклад в продвижение важнейших внешнеполитических инициатив государства.

Межпарламентский Союз создан в 1889 году в Париже по инициативе англичанина Уильяма Кремера и француза Фредерика Пасси. Смысл организации заключается в установлении контактов между парламентариями всего мира для объединения усилий во имя развития демократических институтов, защиты прав человека и укрепления сотрудничества между народами. С момента своего создания МПС стал первым постоянно действующим форумом политического диалога и проведения переговоров на многосторонней основе. Принимая участие в работе МПС, парламентарии получают возможность высказываться прежде всего по важнейшим вопросам современной мировой политики. Разветвленная структура МПС, наличие в нем целого ряда рабочих органов и комитетов, покрывающих важнейшие проблемы современного мира, позволяют вырабатывать документы, апеллирующие к исполнительной власти каждого из государств-участников МПС. Зачастую Межпарламентский Союз идет в фарватере наиболее прогрессивных идей глобального характера. Достаточно лишь напомнить, что организация своей сущностью и прообразом послужила идее создания ООН. В МПС депутаты имеют шанс быть услышанными с высокой трибуны, поделиться опытом своего государства в решении злободневных проблем современности, позаимствовать опыт других государств. Особенностью МПС является то, что в его рамках существует возможность не только депутатам, но и служащим парламента принимать участие в разработке важных документов. С этой целью создана и функционирует Ассоциация генеральных секретарей парламента (АГСР), заседания которой созываются в связи с конференциями МПС дважды в год.

Механизмы принятия решений в МПС позволяют оттачивать позицию той или иной национальной группы до уровня резолюции, разумеется, в том случае, если удалось убедить значительную часть парламентариев в правоте

своей позиции. Демократичность и гибкость механизмов принятия решений в Межпарламентском Союзе является большим достоинством этой глобальной парламентской организации. Однако это ее качество делает МПС уязвимым против скоординированной, хорошо организованной атаки группы парламентариев по какому-либо рассматриваемому вопросу.

Данным обстоятельством не упустили возможность воспользоваться силы, негативно относящиеся к политике руководства Беларуси. Как было отмечено, используя региональные механизмы влияния – Европейский Союз, Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совет Европы – после ноября 1996 года Запад попытался заблокировать на европейском уровне всякое движение Беларуси к развитию диалога и сотрудничества. На парламентском уровне это ощущалось прежде всего во взаимоотношениях с Европарламентом, парламентскими структурами ОБСЕ и Совета Европы.

В апреле 1997 г. на 97-й Конференции МПС в Сеуле была сделана попытка распространить блокаду на глобальном уровне. Первоначально решение о приостановлении членства Республики Беларусь в МПС было принято исполнительным комитетом специальной конференции МПС в Дели в феврале 1997 года. Такая акция была проведена под сильным идеологическим нажимом со стороны представителей западных держав. Следует отметить, что в целях защиты своих интересов участники МПС традиционно группируются по геополитическому признаку: существуют африканская, арабская, азиатско-тихоокеанская, латиноамериканская группы. Группа «12 плюс», в которую входят главным образом страны Европейского Союза и США, сыграла в Сеуле роль главного «обвинителя» Беларуси, раскрутив кампанию по лишению Национальной группы нашей страны статуса полноправного члена МПС. Активисты группы «12 плюс» собрали количество голосов, достаточное для того, чтобы провести через Совет МПС неблагоприятное для Беларуси решение – о приостановлении членства в МПС. Таким образом, сторонники изоляции Беларуси, проведя соответствующие манипуляции среди участников Конференции, одержали временную победу. Тогда казалось, что МПС превратился в покладистый филиал европейских межпарламентских структур.

Тем не менее, права Национальной группы Беларуси были восстановлены уже на следующей, 98-й Конференции МПС, проходившей в сентябре 1997 года в Каире. Парламентская делегация Беларуси привлекла внимание участников к пункту 2 статьи 3 Устава МПС, гласящему, что «национальная группа создается решением парламента, образованного в соответствии с законами суверенного государства, представляющего его население и функционирующего на его территории» [4]. Позиция белорусской делегации заключалась в том, что никакие идеологические установки европейских структур не должны служить основанием для лишения Национальной группы Парламента Беларуси ее законного права быть представленной в мировой организации парламентариев в полном соответствии с ее Уставом. Ведь следуя логике Запада, не признающего Национальное собрание Республики Беларусь, на момент Каирской конференции нужно было бы перечеркнуть 76 Законов, принятых Национальным собранием, забыть о 24 ратифицированных международных соглашениях и договорах, которые затрагивали вопросы двустороннего и многостороннего сотрудничества Беларуси, интересы Китая, Литвы, Польши, России, США, Турции и Украины.

В сентябре 1997 года парламентарии Беларуси провели достаточно интенсивную работу по восстановлению нашего членства в Межпарламентском Союзе. Было проведено огромное количество встреч с зарубежными представителями различного уровня, разъяснялась суть проведенной в Беларуси конституционной реформы, излагались принципы внутренней и внешней полити-

ки нашего государства, цели деятельности на глобальном и региональном уровнях международного сотрудничества. В итоге на Каирском заседании Совета Межпарламентского Союза при голосовании вопроса по Национальной группе Беларуси не набралось ни одного голоса против, и полномочия были восстановлены. С того момента на протяжении всей 97-й Конференции, делегация Национального собрания Республики Беларусь получила возможность участвовать в принятии существенных по своему значению документов. Среди них – резолюция «Обеспечение устойчивой демократии при помощи установления тесных связей между парламентом и народом». В ней особое место занимает тезис о том, что принципы демократии могут приспосабливаться в различных обществах по-разному в зависимости от культурного и исторического наследия каждой нации и ее Конституции. В резолюции подчеркивалось, что только народ имеет право решать, какой путь развития выбрать и какой политики придерживаться. Еще одна резолюция отмечала, что в условиях глобальной экономики должен сохраняться строгий баланс интересов основных индустриальных государств и прав других стран, что являлось бы гарантией равенства и стабильности для всех. Каирская конференция приняла и «Всеобщую декларацию демократии», в которой подчеркивалось право каждого государства свободно выбирать и развивать, согласно воле народа, свои политические, социальные, экономические и культурные системы ценностей без вмешательства со стороны других государств [5]. Поддержав эти документы, парламентарии Беларуси присоединились к голосам многих стран, которые пытались сделать свой вклад в строительство разумного и справедливого миропорядка, где нет места диктату и насилию в отношении малых государств, независимо от того, под какими лозунгами такой диктат используется.

В качестве полноправного участника делегация белорусского Парламента продолжила свою работу на 99-й Конференции МПС в Виндхукке (Намибия). Представителям более 100 парламентов мира было рассказано о формах и методах работы законодательного органа нашей страны. У Парламента, который до сих пор некоторые западные политики и направляемые ими международные организации считают нелегитимным, к тому времени был большой задел. В 1997 году было принято 155 законов, по которым функционировали многие сферы жизни белорусского общества, ратифицировано 44 международных договора и соглашения, что позволило поставить на конкретную основу отношения с иностранными государствами.

Новым источником перспектив межпарламентского сотрудничества стала Москва, где в сентябре 1998 года состоялась 100-я, юбилейная Конференция Межпарламентского Союза. На повестку дня были вынесены вопросы об усилении парламентской деятельности в преддверии 50-летия Всеобщей декларации прав человека, о политической, экономической и социальной ситуации в мире, о сохранении и наиболее эффективном использовании водных ресурсов планеты. В рамках общих прений о политической, экономической и социальной ситуации в мире руководитель белорусской делегации выступил с докладом, в котором привлек внимание парламентариев к ряду важнейших вопросов. Существовавшая ранее система двух центров глобальной власти, говорилось в выступлении, уступила место процессу перехода к многополюсному мироустройству. Все это нельзя не приветствовать. Однако в мировой политике делаются попытки повернуть мир в сторону однополюсного развития. Закрепление этих процессов неизбежно приведет к установлению диктата группы сильных государств над другими, к вмешательству в их внутренние дела. Поэтому любые акции силового характера, используемые для принуждения к миру, должны осуществляться только с ведома Совета безопасности ООН, как это и предусмотрено в Уставе этой организации. Подчеркнув важ-

ность нашего участия в европейских интеграционных процессах, докладчик отметил, что диалог о расширении Европейского Союза и включении в него стран Центральной и Восточной Европы принесет пользу при условии, что параллельные интеграционные процессы не будут противопоставляться друг другу, а станут развиваться в едином русле широкой интеграции. Запад не должен препятствовать интеграционным процессам на постсоветском пространстве, отвечающим коренным интересам проживающих на нем народов.

Московский форум парламентариев мира стал важной вехой в дальнейшем развитии и укреплении международных контактов Парламента Республики Беларусь. Ведь за период работы Конференции белорусская делегация провела более 20 встреч с зарубежными парламентариями, на которых обсуждались вопросы как двустороннего межпарламентского сотрудничества, так и возможность согласованного взаимодействия в рамках МПС. 100-я Конференция стала знаменательной и потому, что во время ее проведения по инициативе и при активном участии белорусских парламентариев была создана геополитическая группа МПС «Евразия», в которую вошли национальные группы Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, России и Таджикистана. Создание и эффективная работа такой группы позволит добиваться определенных результатов в продвижении резолюций и выдвижении кандидатур на руководящие посты в структурах МПС.

101-я Конференция МПС, прошедшая в Брюсселе в апреле 1999 года, стала, пожалуй, наиболее плодотворной и результативной. Речь идет прежде всего о влиянии белорусской делегации на процесс подготовки резолюции Комитета МПС по международной безопасности и разоружению «Деятельность парламентов по привлечению стран мира к подписанию и ратификации Договора о всеобщем запрещении ядерных испытаний, а также к принятию мер, направленных на нераспространение ядерного оружия и по проведению мероприятий, направленных на окончательное уничтожение всех ядерных вооружений». В отдельной главе резолюции МПС одобрил идею создания в различных частях света зон, свободных от ядерного оружия, как меру достижения главной цели – построение мира без ядерных вооружений. МПС приветствовал уже созданные безъядерные зоны в Латинской Америке, на юге Атлантики, в Африке и в Юго-Восточной Азии, призвал к завершению переговоров по этому вопросу в Центральной Азии, к ликвидации ядерных вооружений и к переговорам по созданию безъядерной зоны на Ближнем Востоке. По инициативе белорусской делегации в резолюцию вошли пункты 13 и 14. Согласно этим положениям, МПС «призывает к проведению переговоров с целью создания в Центральной и Восточной Европе зоны, свободной от ядерного оружия», а также «призывает к проведению переговоров по созданию безъядерных зон в других частях мира, где такие зоны не созданы» [6].

Следует отметить, что в общих чертах идея белорусского руководства о создании в Центральной и Восточной Европе безъядерной зоны берет свое начало с 1990 года. Однако реальные шаги по ее окончательному оформлению и реализации были сделаны лишь во второй половине 1996 года, когда разговоры о возможном расширении НАТО на Восток стали носить более конкретный характер. Впервые конкретное предложение о создании безъядерной зоны на территории бывших социалистических государств Восточной Европы, Беларуси, Украины, Прибалтики и других государств прозвучало 3 июля 1996 г. в выступлении Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко на площади Победы в Минске. Президент подчеркнул, что в таких условиях недостаточно односторонних мер по ядерному разоружению со стороны Беларуси, необходима готовность к конкретным шагам со стороны всех ее соседей, заявив, что Беларусь готова взять на себя роль координатора таких многосторонних ша-

гов [7]. Через восемь дней после объявления об инициативе Президента Беларуси Парламент страны выступил с обращением к парламентам и народам Европы, где было заявлено о поддержке инициативы создания безъядерной зоны [8]. Указав на то обстоятельство, что расширение НАТО на Восток перечеркивает баланс и расстановку сил, сложившихся в ходе Ялтинских договоренностей 1945 года, белорусские парламентарии выступили с инициативой разработки и подписания многосторонней конвенции, направленной на создание безъядерной зоны в Центральной Европе.

Работа белорусской дипломатии привела к тому, что в ноябре 1998 года Первый Комитет Генеральной Ассамблеи ООН принял проект резолюции «Региональное разоружение», внесенный Республикой Беларусь, а 4 декабря того же года Генеральная Ассамблея ООН ее утвердила. Документ призывает государство Центральной и Восточной Европы и евроатлантические структуры продолжить усилия по закреплению существующей де-факто безъядерности региона на основе соблюдения своих обязательств по нераспространению ядерного оружия в соответствии с действующими двусторонними и многосторонними соглашениями [9]. Упомянутая выше резолюция Межпарламентского Союза (апрель 1999 года), разработанная при активном содействии белорусской парламентской делегации, и принятая единогласно участниками пленарного заседания, ознаменовала собой дальнейшее развитие идеи безъядерной зоны в Центральной и Восточной Европы, успешное продвижение ее на мировом парламентском уровне.

Одним из немногочисленных неприятных моментов в работе с МПС стало взаимодействие со специальным Комитетом МПС по правам человека в отношении парламентариев. Это орган, созданный Советом МПС для рассмотрения жалоб, касающихся нарушений прав человека в отношении не только работающих членов парламентов, но и в некоторых случаях в отношении бывших парламентариев. С Комитетом МПС по правам человека в отношении парламентариев Национальному собранию Республики Беларусь впервые пришлось столкнуться в сентябре 1998 года, когда на 100-й Конференции МПС (Москва) в конфиденциальном режиме было начато рассмотрение вопросов о якобы незаконном привлечении ряда бывших депутатов Верховного Совета 13 созыва к административной и уголовной ответственности.

Представители белорусской оппозиции за месяц до конференции встретились с руководством МПС и предоставили ему информацию о якобы имевших место нарушениях прав двенадцати бывших депутатов Верховного Совета 13 созыва. Сведения были переданы в Комитет МПС по правам человека в отношении парламентариев. После тщательного обсуждения возникшего вопроса с участием официальных представителей белорусского Парламента Комитет принял конфиденциальное решение, адресованное Национальной группе Беларуси в МПС (то есть – действующему в республике Национальному собранию). Многие из того, что было предъявлено Комитетом в качестве жалоб, вступало в явные противоречия с официальными документами, имевшимися в правоохранительных органах Республики Беларусь. Поэтому Национальное собрание Беларуси выстроило систему аргументации, основанную на реальных источниках, запрашиваемых в министерствах, ведомствах и учреждениях. Статья 6 Конституции Республики Беларусь строго фиксирует разделение государственной власти в стране на законодательную, исполнительную и судебную [10]. В пределах полномочий, предоставленных Парламенту Республики Беларусь Конституцией и действующим законодательством страны, была проведена соответствующая работа и членам Комитета было изложено существо интересующих их проблем. До настоящего момента Комитет рассматривает имеющуюся у него информацию подобного свойства в конфиденциаль-

ном режиме, что говорит о неуверенности руководства организации в достоверности представляемой оппозицией сведений. Более того, после специальной миссии Комитета в Минск, по приглашению официальной белорусской стороны, в конце 1999 года, ее участники убедились в необходимости снять целый ряд вопросов, необоснованно поднимавшихся ранее.

Кроме деструктивного характера деятельности Комитета МПС по правам человека в отношении парламентариев, Национальной группе Беларуси в МПС пришлось столкнуться с настойчивыми попытками руководства организации через белорусский парламент повлиять на правительство страны присоединиться к Конвенции по противопехотным минам. Не углубляясь в существо данной проблематики из-за ее закрытого характера, подчеркнем лишь, что присоединение к такому документу нанесло бы определенный ущерб национальной безопасности Республики Беларусь. Попытки подобного давления были однозначно парированы белорусской стороной.

Какие выводы с точки зрения национальной безопасности Беларуси можно сделать, исходя из анализа почти трехлетней работы Национального собрания Республики Беларусь в Межпарламентском Союзе?

Во-первых, международные региональные структуры (в данном случае – европейские) проявляют региональную институциональную солидарность в атаках на суверенные государства, политика которых в той или иной части не вписывается в общую стратегию развития региона. Кстати, это отчетливо проявилось также и в январе-феврале 2000 года на примере политики Европейского Союза в отношении Австрии. Во-вторых, деятельность государства на региональном уровне может быть заблокирована международными структурами, однако это не приводит автоматически к блокированию его деятельности на глобальном уровне, где менее отчетливо проявляются региональные интересы и противоречия. В-третьих, региональные международные структуры, последовательно преследующие цель оказать на суверенное государство политическое давление, пытаются заблокировать его деятельность и на глобальном уровне. В-четвертых, если попытка оказать политическое давление на глобальном уровне не удастся (в данном случае – не удалось лишить членства Беларуси в МПС), изыскиваются способы «подвешивания ситуации» и расшатывания позиций государства в глобальной международной структуре (давление через Комитет МПС по правам человека в отношении парламентариев). Наконец, в-пятых, несмотря на ряд негативных моментов, возникающих в отношениях с международными парламентскими структурами, участие в них необходимо активно использовать для продвижения важнейших внешнеполитических инициатив государства (как, например, обстояло дело с инициативой о создании в Центральной и Восточной Европе безъядерного пространства).

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Трахименок С.А.* Безопасность государства: методолого-правовые аспекты. Мн., 1997. С.101.
2. *Beyme K.* Niedergang der Parlamente. – Internationale Politik, 1998, No 4. S. 23.
3. *Cornillon P.* La Diplomatie Parlementaire, Realites et Perspectives. Geneve, 1995. P. 3.
4. *Statute of the Inter-Parliamentary Union.* Geneve, 1997. P.2.
5. *Universal Declaration on Democracy.* Cairo, 1997. P.7.
6. *Parliamentary action to encourage all countries to sign and ratify the comprehensive test ban treaty prohibiting all nuclear testing, to encourage universal and non-discriminatory nuclear non-proliferation measures and to work towards the eventual elimination of all nuclear treaties* – Resolution of the 101<sup>st</sup> Inter-Parliamentary Conference. Brussels, 1999.
7. *Советская Белоруссия*, 3 июля 1996 года
8. *Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь*, №23, 1996. С. 78–79.

- 9 **Герасимович В.Н.** Сделан решительный шаг к безъядерной Европе. Советская Белоруссия, 11 декабря 1998 года.
- 10 **Конституция Республики Беларусь.** Мн : Беларусь. 1997. С. 49.

S U M M A R Y

*In the article it is said about the actual problems of the relations between the National Assembly of the Republic of Belarus and the Inter-Parliamentary Union. The issues of the international activities of Parliament of Belarus in a context of the National Security of the Republic are raised.*

*Поступила в редакцию 7.04.2000*