

Горелик А.А.

БЕЛОРУС ПАРЛАМЕНТИНИН ЭЛ АРАЛЫК АЛАКАЛАРЫНЫН СИСТЕМАЛЫК
ТАЛДОО МАСЕЛЕЛЕРИНЕ КАРАТА

Горелик А.А.

К ПРОБЛЕМЕ СИСТЕМНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЕЛОРУССКОГО ПАРЛАМЕНТА

A.A. Gorelik

TO THE PROBLEM OF A SYSTEMATIC STUDY OF THE INTERNATIONAL
ACTIVITIES OF THE BELARUSIAN PARLIAMENT

УДК:327.1:328

Бул мақалада белорус парламентинин тышкы саясаттагы негизги бағыттары, анын эффективдүүлүгү жана алдыга койгон максаттары автордук көз караш менен анализденген.

Негизги сөздөр: парламент, тышкы саясат, эл аралык мамилелер.

Статья посвящена подведению промежуточных итогов многолетней работы автора над исследованием внешнеполитической деятельности Национального собрания Республики Беларусь с системных позиций. В статье предлагаются авторские определения некоторых ключевых понятий, применяемых для отражения внешнеполитической деятельности законодательного и представительного органа власти, дается классификация внешнеполитических полномочий белорусского парламента, определяются перспективные направления повышения эффективности его внешнеполитической деятельности.

Ключевые слова: парламент, внешняя политика, международные отношения.

The article is devoted to the tabulation of the intermediate results of the author's research work on the subject of foreign activity of the National Assembly of the Republic of Belarus from the system positions. The author defines the key notions used for the foreign activity reflection of the legislative and representative body, classifies foreign powers of the Belarusian Parliament and gives raising efficiency perspectives of its foreign activity.

Key words: parliament, foreign policy, international relations.

На протяжении ряда лет автор настоящего материала занимался исследованием внешнеполитической деятельности Национального собрания Республики Беларусь с системных позиций [1]. Данная статья является определенным итогом этой работы, попыткой сделать выводы, полученные в результате проведенного анализа.

Во-первых, исследование внешнеполитической деятельности белорусского парламента, ее механизмов, инструментов и процедур обуславливает выбор методологических подходов. Наиболее разработанными в методологическом отношении направлениями являются систематизация и классификация международных парламентских организаций и их форм деятельности, а также исследование уровней институционального развития парламент-

ских институтов. В то же время исследование такой специфической сферы деятельности белорусского парламента, как внешнеполитическая, требует системного подхода, который представляется автору основным методом исследования, если оно носит политологический характер. Об этом свидетельствует целый ряд исследований крупных специалистов в области международных отношений, считающих, что основным методом теории внешней политики становится системный анализ динамики международных событий, процессов, проблем и ситуаций, осуществляемый с помощью знания внешнеполитических данных и сведений. Например, одной из наиболее фундаментальных в этом отношении является монография А.Д. Богатурова, Н.А. Косолапова и М.А. Хрусталева «Очерки теории и политического анализа международных отношений» [2]. На этих же позициях стоят и белорусские авторы [3, 4]. Именно системный подход, по нашему мнению, позволяет осуществить целостный взгляд на объект и предмет исследования, способствует выявлению взаимосвязей между структурными элементами, помогает выделить закономерности и тенденции развития внешнеполитической деятельности белорусского парламента.

Во-вторых, используемый в сфере международной деятельности парламента понятийный аппарат недостаточно сформирован. Одни термины (например, «международная деятельность парламента», «парламентская дипломатия») имеют различную смысловую нагрузку, другие (например, «международные парламентские организации», «международные межпарламентские организации») – разное лексическое звучание. Кроме того, отдельные понятия вполне устоялись и имеют общепризнанные определения, однако, некоторые не определены вовсе. Такое положение затрудняет как плодотворное научное изучение сферы международной парламентской деятельности, так и осуществление самого процесса парламентской дипломатии. Объективно необходима унификация понятий и подходов в этой сфере.

В этой связи целесообразным представляется выделение, определение и уточнение ключевых понятий. Такими понятиями, по мнению автора,

являются:

- «международная деятельность парламента»;
- «парламентская дипломатия»;
- «межпарламентское сотрудничество»;
- «международные парламентские отношения»;
- «международные парламентские организации»;
- «межпарламентские группы»;
- «парламентское измерение международных отношений».

Автор предлагает свои определения некоторых из перечисленных ключевых понятий, применяемых для отражения внешнеполитической деятельности парламента. Так, *под международной деятельностью парламента предлагается понимать законодательную работу по обеспечению внешнеполитического курса страны, выполнению ее международных обязательств, а также парламентскую дипломатию, предполагающую различные формы межпарламентского сотрудничества и деятельность в международных организациях.*

В свою очередь *парламентская дипломатия представляет собой активную деятельность парламента и его структур (национальных групп, делегаций, отдельных парламентариев) в международных (региональных) парламентских институтах, а также иные формы межпарламентских контактов официального и неофициального уровня, осуществляемые в рамках международной стратегии государства с целью реализации его внешнеполитических задач.*

Понимая *межпарламентскую группу* как средство, способствующее развитию межпарламентских отношений, автор предлагает определять ее как *стабильно функционирующий институт многосторонних межпарламентских связей, создаваемый с целью развития и сближения взаимоотношений с парламентами других стран, реализации взаимных визитов и взаимного обмена мнениями для сотрудничества парламента и государств, а также отстаивания позиций, связанных с национальными интересами своей страны.*

Начало третьего тысячелетия ознаменовалось появлением в международной жизни целого ряда новых феноменов, важное место среди которых занимает парламентское измерение международных отношений. Не случайно, политики, ученые и эксперты, работающие в сфере международных отношений все чаще употребляют это словосочетание, характеризуя внешнеполитическую деятельность парламента и подчеркивая особое смысловое значение парламентской дипломатии в современных условиях. Проведенный анализ позволяет, на наш взгляд, определить *парламентское измерение международных отношений как новое понятие политической науки, характеризующее внешнеполитическую деятельность парламента,*

приобретение им свойств международного характера и находящее выражение в конкретных качественных показателях, ведущее место среди которых занимают рост и активная деятельность международных парламентских организаций, развитие межпарламентского сотрудничества на двусторонней и многосторонней основе, значительное расширение межпарламентских связей, направлений и форм международной парламентской деятельности.

В-третьих, международная деятельность парламента реализуется по широкому кругу проблем через различные направления и формы. К числу основных направлений могут быть отнесены:

- деятельность по гармонизации законодательства;
- развитие многосторонних и двусторонних отношений между парламентами;
- обмен информацией о внутренней и внешней политике;
- осуществление контактов с представителями правительственных структур и институтов гражданского общества;
- продвижение демократических ценностей и принципов защиты прав человека за рубежом;
- участие в урегулировании конфликтов международного и регионального уровней;
- деятельность депутатских групп по связям с парламентами зарубежных стран;
- работа постоянных делегаций в рамках межпарламентских институтов, союзов, ассамблей, ассоциаций.

В результате парламента как представительный и законодательный институт власти приобретает свойства международного характера, а международные отношения получают парламентское измерение. Основными формами такого измерения выступают:

- развитие межпарламентского сотрудничества на двусторонней и многосторонней основе;
- расширение сфер межпарламентских связей;
- непосредственные контакты парламентариев разных стран друг с другом;
- парламентское измерение ООН и расширение ее сотрудничества с МПС и национальными парламентами.

Повсеместное расширение парламентского движения, интенсивная международная парламентская практика приводят к ряду объективных следствий, к числу которых можно отнести:

- усиление взаимосвязи национального и международного парламентаризма, что находит выражение в повышении вовлеченности белорусского парламента в процесс законодотворчества на национальном, региональном и глобальном уровнях, в разработке единых модельных законопроектов, унификации национальных парламентских принципов, традиций, обычаев, процедур;
- повышение результативности белорусской

парламентской дипломатии на международном уровне;

- появление новых самостоятельных отраслей научного знания – национального (в ряде стран) и международного парламентского права.

В-четвертых, в формировании внешнеполитического механизма страны, реализации и задач в сфере внешней политики задействован целый ряд субъектов, наделенных важнейшими полномочиями и имеющих право на принятие решений. Среди них: Президент Республики Беларусь, Совет Безопасности Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь, органы местного управления и самоуправления, наконец, Национальное собрание Республики Беларусь. Это неизбежно влечет за собой постановку проблемы регулирования их взаимодействия и как следствие проблему степени самостоятельности парламента.

С одной стороны, парламент как самостоятельная ветвь белорусского внешнеполитического механизма имеет полное право на выражение своей позиции по любому вопросу внешней политики и в этом плане ни в чем не ограничен (за исключением, случаев клеветы и оскорблений). В то же время автор считает, что внешнеполитическая деятельность парламента не может обладать абсолютной самостоятельностью, заключающейся в проведении какой-то отдельной политики. Эта деятельность может носить лишь относительный характер независимости парламентской дипломатии, которая не может существовать вне международной стратегии государства.

В-пятых, при определении местоположения белорусского парламента во внешнеполитическом механизме государства большое значение имеет анализ его полномочий в сфере внешней политики. В этой связи автором предлагается своя классификация таких полномочий, в соответствии с которой выделяются *основные (ключевые), дополнительные (косвенные), согласовательно-рекомендательные, контрольные и информационные полномочия*. Их анализ показывает, что белорусский парламент занимает важное место во внешнеполитическом механизме государства (формально второе после президента, что закрепляется Конституцией Республики Беларусь). При этом белорусский законодательный и представительный орган обладает весьма серьезным атрибутивным преимуществом перед другими институтами власти, связанными с феноменом межпарламентского сотрудничества. Это позволяет ему весьма профессионально реализовывать государственные интересы на международной арене. В то же время в сложившейся системе разделения властных полномочий парламент заметно ограничен в решении некоторых внешнеполитических вопросов в силу ряда причин. К их числу можно отнести:

- закрепленные основным законом исклю-

чительные полномочия Президента страны в области законодательной инициативы (ст. 99 Конституции Республики Беларусь) [3];

- весьма редкое использование своих законотворческих полномочий самими депутатами белорусского парламента (красноречивым фактом в этом отношении является то, что даже такой знаковый для парламентариев документ, как Закон «О Национальном собрании Республики Беларусь», принятый 9 июля 2008 года, был вынесен на рассмотрение нижней палаты по инициативе Президента. Кроме того, особо можно подчеркнуть, что по чисто внешнеполитическим вопросам парламентариями с 1997 г. по 2012 г. не было выдвинуто ни одной инициативы);

- партийно-политическую неструктурированность белорусского парламента (в силу несформированности в стране реальной партийной системы и глубокого затяжного кризиса белорусской многопартийности в целом).

В-шестых, Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь (нижняя палата парламента) имеет возможность способствовать повышению эффективности и качества внешнеполитической деятельности Беларуси, урегулированию существующих конфликтов, задействуя механизм межпарламентского сотрудничества. Его эволюция с 1996 года по настоящее время носит во многом драматический характер в силу неприятия рядом стран и межпарламентских организаций самого факта появления и существования двухпалатного законодательного собрания Республик Беларусь, а также в силу тенденциозности рассмотрения так называемого «белорусского вопроса».

Палате представителей следует настойчиво продолжать деятельность по предоставлению статуса «специально приглашенного» в ПАСЕ, за признание своей правомочности в рамках Европарламента и Евросоюза в целом. Оценивая ситуацию отношений белорусского парламента с упомянутыми европейскими парламентскими структурами, автор считает, что «белорусский вопрос», интерпретируемый ими как несоответствие политической системы Беларуси европейским демократическим стандартам, таит в себе секрет геополитического характера. В его основе – независимая внешнеполитическая направленность курса Беларуси и ее ориентированность на своего восточного соседа – Россию, а сегодня – еще и на Евразийский экономический союз.

Примером успешного преодоления негативного отношения к белорусским парламентариям может служить их деятельность по налаживанию связей с самой авторитетной межпарламентской организацией – Межпарламентским союзом, приведшая к положительным результатам.

Наиболее продуктивно складывается межпарламентское сотрудничество в рамках межпарламентских структур СНГ, Союза Беларуси и России, ОДКБ, ЕАЭС. В контексте этого

сотрудничества следует добиваться соглашения о порядке внедрения модельных (типовых) законов в национальное белорусское законодательство. Это может быть осуществлено двумя путями: либо через первоначальное подписание соглашения с последующей ратификацией на национальном уровне, либо через придание модельным проектам статуса правовых актов прямого действия.

В-седьмых, перспективными направлениями повышения эффективности внешнеполитической деятельности Палаты представителей и потенциальными путями преодоления проблем в этой сфере являются:

- активизация использования депутатами Палаты представителей права законодательной инициативы во внешнеполитической сфере;

- налаживание системного подхода к анализу результатов международной деятельности. С этой целью целесообразно создание Экспертного отдела по вопросам внешней политики, подчиненного Председателю Палаты представителей и обеспечение его взаимодействия с Постоянной комиссией по международным делам. Альтернативным вариантом может быть создание независимого исследовательского Центра при белорусском парламенте;

- обновление информационного сопровождения международной деятельности Палаты представителей (регулярность и структурированность Информационно-аналитических бюллетеней, выпуск справочных изданий по основным итогам деятельности Палаты представителей, издание собственного печатного органа и возобновление вещания собственного телевизионного канала в виде «Парламентского часа», значительное расширение списка публикаций и аналитических материалов, посвященных внешнеполитической деятельности парламента, совершенствование работы официального сайта нижней палаты, повышение доступности и транспарентности ее деятельности);

- создание имиджевой характеристики Палаты представителей;

- структурирование Палаты представителей по «неполитическому» признаку (депутатские группы), либо со временем по партийно-политическому признаку (партийные фракции и объединения).

Литература:

1. Горелик, А.А. Парламентская дипломатия: некоторые подходы к определению понятия / А.А. Горелик // Международная деятельность Национального собрания Республики Беларусь: материалы Республиканской науч.-теорет. конф. (г. Минск, 3 дек. 2009 г.) / Институт парламентаризма и предпринимательства. – Минск: Иппокрена, 2009. С. 25 – 29; Горелик, А.А. Внешнеполитическая деятельность Национального собрания Республики Беларусь: научная разработанность проблемы / А.А. Горелик // Иппокрена. – 2010. - № 1 (15). – С. 42 – 56; Горелик, А.А. Некоторые проблемы исследования внешнеполитической деятельности Национального собрания Республики Беларусь / А.А. Горелик // Беларусь в современном мире: материалы IX Междунар. науч. конф., посвящ. 89-летию образования Белорус. гос. ун-та, Минск, 29 окт. 2010 г. / редкол.: В.Г. Шадурский [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2010. – С. 230 – 231; Горелик, А.А. Парламентская дипломатия: компаративный анализ трактовок / А.А. Горелик // Высшая школа. – 2011. - № 4. – С. 55 – 58; Горелик, А.А. Парламентское измерение международных отношений / А.А. Горелик // Иппокрена. – 2011. - № 1-2. – С. 43 – 52; Горелик, А.А. О парламентском измерении в деятельности ООН / А.А. Горелик // Беларусь в современном мире: материалы X Междунар. науч. конф., посвящ. 90-летию образования Белорус. гос. ун-та, Минск, 28 окт. 2011 г. / редкол.: В.Г. Шадурский [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2011. – С. 258 – 260; Горелик, А.А. Полномочия Национального собрания Республики Беларусь в сфере реализации внешней политики / А.А. Горелик // Иппокрена. – 2012. - № 2 (21). – С. 27 – 45; Горелик, А.А. Участие белорусского парламента в реализации внешней политики / А.А. Горелик // Беларусь в современном мире: материалы XI Междунар. науч. конф., посвящ. 91-й годовщине образования Белорус. гос. ун-та, Минск, 28 окт. 2012 г. / редкол.: В.Г. Шадурский [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2012. – С. 35-43; Горелик, А.А. К вопросу о методологии исследования внешнеполитической деятельности парламента Республики Беларусь / А.А. Горелик // Иппокрена. – 2013. - № 1 (22). – С. 48 – 56; Горелик, А.А. Внешнеполитическая деятельность Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: вызовы новой реальности / А.А. Горелик // Иппокрена. – 2013. - № 2 (23). – С. 30 – 40.
2. Богатуров, А.Д., Косолапов, Н.А., Хрусталева, М.А. Очерки теории и политического анализа международных отношений / А.Д. Богатуров, Н.А. Косолапов, М.А. Хрусталева. – М.: НОФМО. – 2002. – 390 с.
3. Снапковский В. Внешняя политика Республики Беларусь: первые итоги первого десятилетия / В. Снапковский // Беларус. журн. междунар. права междунар. отнош. – 2000. - №4. – С. 45 - 51.
4. Улахович В.Е. Формирование основ внешней политики Республики Беларусь (1991-2005гг) / В.Е. Улахович. – Минск: Харвест, 2009. – 352с.
5. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996г. и 17 октября 2004г.) / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск: Акад. МВД, 2011. – С. 25-26.

Рецензент: д.филол.н, профессор Утуров К.