



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 August 2010

Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия

Пункт 124 m) предварительной повестки дня*

**Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций
и региональными и другими организациями:
сотрудничество между Организацией Объединенных Наций,
национальными парламентами и Межпарламентским союзом**

Письмо Постоянного представителя Намибии при Организации Объединенных Наций от 10 августа 2010 года на имя Генерального секретаря

От имени Намибии, исполняющей обязанности президента Межпарламентского союза, имею честь препроводить Вам текст следующих четырех документов, которые были приняты 3-й Всемирной конференцией спикеров парламентов, состоявшейся в Женеве 21 июля 2010 года:

Декларация, принятая Конференцией (Приложение I)

Доклад о методах взаимодействия парламентов с Организацией Объединенных Наций (Приложение II)

Доклад об укреплении Межпарламентского союза и его взаимоотношений с Организацией Объединенных Наций (Приложение III)

Доклад о разработке глобальных стандартов для демократических парламентов (Приложение IV)

Я буду признателен, если Вы распространите это письмо и приложения к нему в качестве документа шестьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи по пункту 124 m) предварительной повестки дня.

(подпись) Кайре М. Мбуэндэ
Постоянный представитель

* A/65/150



**Приложения к письму Постоянного представителя Намибии при
Организации Объединенных Наций от 10 августа 2010 года
на имя Генерального секретаря**

Приложение I



**3-я Всемирная конференция
спикеров парламентов**

Организация Объединенных Наций, Женева,
19–21 июля 2010 года



21 июля 2010 года

Декларация, принятая Конференцией

***Обеспечить глобальную демократическую подотчетность
во имя общего блага***

- 1) Принципы подотчетности и представительства лежат в основе демократии. Парламент является центральным институтом любой демократии, посредством которого выражается воля народа, принимаются законы и обеспечивается подотчетность правительства. Мы, спикеры парламентов мира, собрались в отделении Организации Объединенных Наций в Женеве с тем, чтобы обсудить методы, с помощью которых наши парламенты могут содействовать обеспечению демократической подотчетности во имя общего блага всех стран мира.
- 2) После нашей последней встречи на высшем уровне в 2005 году в мире произошли серьезные и глубокие изменения. Становится все более очевидной многополярность мира, углубляются процессы экономической глобализации, сопровождаемые кардинальными изменениями в международных экономических отношениях и балансе сил. Мы также являемся свидетелями укрепления принципа многосторонности и демократии в международных отношениях.
- 3) С 2005 года экономическому росту и развитию препятствует глобальный финансовый и экономический кризис. Несмотря на кажущиеся признаки восстановления глобальной экономики основы экономической системы по-прежнему ослаблены, поскольку до сих пор не решены глубокие структурные проблемы. В некоторых странах результатом вмешательства в деятельность банковского и финансового сектора стал рост государственного дефицита. Продолжает увеличиваться глобальный разрыв по уровню развития. Экономический кризис усугубляется проблемами изменения климата, обеспечения продовольственной и энергетической безопасности, торговли людьми, миграции и состояния общественного здравоохранения, решение которых пока не найдено. Все чаще происходят разрушительные стихийные бедствия, и существенно возросли

нетрадиционные угрозы безопасности, такие как терроризм, распространение оружия, незаконный оборот наркотиков, пиратство и другие формы организованной преступности.

4) Подрывающий мир и демократию терроризм продолжает дестабилизировать ситуацию и остается одной из наиболее серьезных угроз, с которыми сталкивается человечество. На нас лежит большая ответственность за оказание помощи правительствам наших стран в их борьбе с терроризмом посредством осуществления всех соответствующих резолюций ООН и международных конвенций и соглашений. Мы призываем государства проявить солидарность и предпринять коллективные глобальные действия против терроризма, приняв как можно раньше всеобъемлющую конвенцию против всех форм терроризма.

5) Сегодня как никогда мы убеждены в том, что только совместными усилиями мы сможем решить эти и другие глобальные проблемы и построить лучший мир в интересах всех людей. Несмотря на расхождения в вопросах политики и практической деятельности, мы единодушно верим в то, что нашим странам, крупным и малым, богатым и бедным, необходимо вместе работать, чтобы найти решения проблем, в том числе посредством использования многосторонних каналов, при главенствующей роли Организации Объединенных Наций, являющейся гарантом суверенного равенства государств. Мы подтверждаем приверженность парламентов наших стран всемерной поддержке этих усилий.

А. Парламенты и демократия

6) Парламенты наших стран – это национальные институты, на которые отложили отпечаток история и культурное наследие каждой из наших стран. Мы гордимся нашей суверенной независимостью, которую мы готовы защищать. Это наше право и обязанность.

7) Мы признаем, что демократизация – это непрерывный процесс для всех парламентов и что необходимо укреплять разумную демократическую практику в стенах парламентов наших стран, независимо от того, созданы они недавно или существуют на протяжении столетий. Мы обязуемся помогать друг другу в реализации этих усилий, в рамках которых более сильные институты оказывают помощь более слабым, расширяют обмен надлежащей практикой в целях обеспечения большего блага для всех и уделяют постоянное внимание обеспечению полноправного участия наших граждан в решении вопросов национального и глобального управления во имя общего блага.

8) Как коллегиальный орган парламентов мира, мы полагаемся на коллективный опыт и знания наших членов. Вместе мы обязуемся сделать парламенты наших стран более представительными, транспарентными, доступными, ответственными и эффективными, что обеспечит участие в политической жизни различных сегментов общества. Кроме того, мы должны добиваться соблюдения принципов добросовестности парламентами и их членами, признавая, что членство в парламенте – это прежде всего общественное служение, а также устанавливать максимально высокие морально-этические стандарты и проявлять принципиальность при выполнении общественных функций.

9) Демократия основывается на верховенстве закона и соблюдении прав человека, которые опираются на принцип неприкосновенности человеческого достоинства. Мы

подтверждаем необходимость обеспечения равных прав и возможностей мужчин и женщин, содействуя установлению между ними подлинно партнерских отношений во всех сферах жизни. Мы обязуемся содействовать атмосфере терпимости и защищать разнообразие, плюрализм и право быть другим, что также подразумевает защиту прав лиц из числа меньшинств и коренных народов.

10) Мы категорически заявляем, что доля женщин в парламенте в настоящее время является недостаточной, и мы обязуемся удвоить наши усилия для достижения к 2015 году, в качестве среднего общемирового показателя, согласованной на международном уровне контрольной цифры представленности женщин в парламентах на уровне 30 процентов. Мы обязуемся бороться со всеми формами дискриминации в отношении женщин, которые препятствуют реализации их стремления к более активному участию в общественной жизни.

11) Мы подчеркиваем необходимость побуждать нашу молодежь направлять свою энергию, энтузиазм и творческие способности на развитие наших стран и содействие достижению взаимопонимания в обществе. Мы настоятельно призываем парламенты наших стран решать проблемы молодежи и учитывать интересы молодых людей и поощрять их участие в общественной жизни.

12) Мы обеспокоены широко распространенным представлением о политике как о замкнутом пространстве, где практически нет места для противоположных мнений и рассмотрения альтернативных стратегий. Мы сделаем все возможное, чтобы гарантировать соблюдение прав всех членов парламента; они должны свободно высказываться, не опасаясь преследования или наказания, даже когда отходят от линии партии. Аналогичным образом мы готовы содействовать созданию атмосферы политической терпимости среди граждан и политических лидеров посредством обучения и коммуникации.

13) Обеспечение защиты парламентов наших стран также предусматривает, что мы будем активно выступать с осуждением действий по роспуску парламентов в нарушение национальной конституции или попыток произвольно лишить членов парламента мандата либо других нарушений их прав человека. В последнее время мы были свидетелями нескольких таких случаев. Мы осуждаем узурпацию политической власти с помощью силы и преследование избранных представителей народа.

В. Деятельность парламентов на международной арене

14) Мы полагаем, что мир будет по-прежнему сталкиваться с кризисами, представляющими серьезную угрозу для существующего миропорядка. Однако при демократическом характере управления такие кризисы могут стать трамплином для проведения крайне важных реформ, способствующих обновлению.

15) Мы обеспокоены тем, что в настоящее время ситуация в целом складывается иначе. Сохраняется разрыв в уровне демократии. И по мнению многих, он увеличивается. Люди, никогда не имевшие права голоса при решении внутренних или глобальных вопросов, по-прежнему выталкиваются на обочину общественной жизни или находятся в полной изоляции.

16) Хотя масштабы последних потрясений, начавшихся с финансовым кризисом, постепенно сокращаются, миллионы людей продолжают страдать от его последствий. Для огромного числа людей, в частности в развивающихся странах,

проблемы, связанные с борьбой за выживание, только усугубляются. Им придется и дальше терпеть тяготы и лишения, которые, если не предпринять усилия, будут проигнорированы или останутся незамеченными. Мы по-прежнему убеждены, что один из действенных способов сокращения увеличивающегося разрыва между имущими и неимущими, состоит в том, чтобы сделать международные организации более демократичными и представительными и ввести на международном уровне практику более активного общественного участия.

17) Пора посмотреть на проблему в перспективе. В наши дни современные многосторонние системы позволяют сделать так, чтобы повсюду в мире в большей степени учитывались мысли, чувства и чаяния людей, голоса которых остаются неслышными.

18) В связи с этим мы вновь призываем к более широкому участию парламентов в международном сотрудничестве и повторяем рекомендации, выработанные в ходе наших двух последних конференций. Мы подчеркиваем, что парламенты наших стран должны проявлять большую активность в решении международных вопросов путем активного проведения и мониторинга международных переговоров, осуществления контроля над выполнением соглашений, заключенных правительствами, а в более общем смысле — путем соблюдения законности и соответствия национальной политики международным нормам.

19) Задача по укреплению политической воли и общественной поддержки, повышению уровня национальной ответственности и выполнения международных соглашений не будет решена, если не обеспечить информированность парламентов и их членов и их активное участие в работе на национальном и международном уровне на протяжении всего процесса консультаций и переговоров. Мы будем укреплять наш потенциал, чтобы взять на себя эту роль и, без ущерба для разделения властей, призываем правительства наших государств совместно работать для достижения этой цели. Мы будем пытаться по возможности включать парламентариев в состав делегаций на основные заседания Организации Объединенных Наций и многосторонние встречи по введению переговоров.

20) Наше участие в международном сотрудничестве должно опираться на повседневную работу парламентов наших стран, которая в основном состоит в обеспечении подотчетности. В связи с этим мы должны обеспечить, чтобы парламенты наших стран играли значимую роль в осуществлении контроля над реализацией правительственных программ, направленных на решение первоочередных проблем, таких как сокращение масштабов нищеты, обеспечение доступа к воде, последствия изменения климата, продовольственная и энергетическая безопасность.

21) Мы признаем растущее значение региональных и субрегиональных парламентов и их вклад в международное сотрудничество. Мы вновь призываем МПС обеспечить более тесное взаимодействие с этими институтами с целью повышения согласованности и эффективности парламентского сотрудничества на глобальном и межрегиональном уровнях.

С. Организация Объединенных Наций

22) Организация Объединенных Наций — это самая универсальная, представительная и авторитетная международная организация суверенных

государств, и ее роль в международных делах незаменима. Мы заявляем о своей твердой поддержке этой Организации и намерены и впредь расширять наше сотрудничество в соответствии с целями и принципами, закрепленными в Уставе Организации Объединенных Наций.

23) Мы принимаем во внимание реформы, проведенные к настоящему времени Организацией Объединенных Наций. Были учреждены новые органы, начинающие играть все более важную роль, и приняты меры в целях гармонизации операций, осуществляемых на страновом уровне. Однако необходимо продолжить реформы в целях укрепления законности и повышения эффективности Организации и придания ей более демократического и репрезентативного характера. Мы призываем Организацию Объединенных Наций продолжать эти усилия, в частности путем активизации деятельности Генеральной Ассамблеи ООН и реформирования Совета Безопасности с целью более полного учета современных реалий. Мы также считаем, что государства-члены должны уделять больше внимания проблемам развития, глобального мира и безопасности, правам человека и включению вопросов достижения гендерного равенства во все программы и направления деятельности ООН.

24) Мы поддерживаем неустанные усилия, предпринимаемые Организацией Объединенных Наций в целях обеспечения мира и безопасности во всем мире. Мы приветствуем возрождение интереса к превентивной дипломатии и миростроительству и остаемся твердо уверенными в том, что демократические, сильные и эффективные парламенты крайне необходимы для обеспечения устойчивого мира. Мы одобряем выдвинутое Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций предложение из пяти пунктов по ядерному разоружению и обязуемся продолжать работу по созданию мира, свободного от ядерного оружия.

25) Мы высоко оцениваем усилия Организации Объединенных Наций по закреплению задач общемирового развития в форме Целей развития тысячелетия. Мы разделяем эти цели и одобряем разработку 21 контрольного показателя для их осуществления. Многое было сделано для достижения этих целей, однако есть опасения, что при сохранении существующих тенденций многие задачи останутся нерешенными. Правительства, и особенно правительства промышленно развитых стран, должны выполнять принятые обязательства по финансированию этих усилий, несмотря на трудности, вызванные финансовым и экономическим кризисом.

26) В этой сфере, как и во многих других областях, весьма положительную роль может сыграть тесное и плодотворное взаимодействие между парламентами и Организацией Объединенных Наций. Чтобы обеспечить достижение Целей развития тысячелетия, необходимо подкрепить эти усилия четкой системой подотчетности. Вопросы демократии, безопасности, развития, прав человека и равенства мужчин и женщин неразрывно связаны между собой. Парламенты наших стран могут сделать больше для обеспечения того, чтобы Цели развития учитывались в нашей повседневной работе и нашли отражение в национальных программах и законах. Аналогичным образом, мы призываем парламенты наших стран при рассмотрении проектов государственного бюджета и законопроектов оценивать влияние, которое они оказывают на осуществление Целей развития тысячелетия. Мы обязуемся поддерживать эти усилия, осуществлять тщательный мониторинг прогресса и вносить свой вклад в достижение контрольных показателей к 2015 году.

27) Мы признаем, что Организации Объединенных Наций удалось достичь существенных успехов. С момента нашей первой встречи на высшем уровне в 2000

году прошло десять лет, и достигнутый прогресс не может не обнадеживать. Парламентам наших стран помогло то, что система Организации Объединенных Наций осознала нашу решающую роль в обеспечении законодательной базы и в укреплении верховенства закона, имеющих важное значение для процесса развития. Итоги последней встречи на высшем уровне подтверждают это, в частности в том, что касается предоставления помощи на цели развития. Кроме того, Организация Объединенных Наций все в большей мере осознает необходимость поддержки слабых парламентов, что приобретает особое значение в свете планируемых мероприятий по оказанию помощи на цели восстановления государств, преодолевающих последствия конфликтов. Кроме того, Организация Объединенных Наций считает целесообразным информировать парламенты в отношении их повестки дня и деятельности.

28) Однако многое еще необходимо сделать, и мы рассчитываем на помощь Межпарламентского союза в налаживании более тесных и плодотворных рабочих контактов между организацией Объединенных Наций и парламентами наших стран.

D. Межпарламентский союз

29) Мы одобряем деятельность МПС и с удовлетворением отмечаем успехи, достигнутые МПС за три столетия. Наши предшественники, учредившие Организацию более ста двадцати лет назад, и их последователи помогли заложить прочный фундамент для международного политического сотрудничества и осуществления принципа многосторонности.

30) Сегодня МПС – это всемирная организация парламентов. Она содействует политическим дебатам, диалогу и сотрудничеству внутри парламентов и между ними. Он способствует развитию и защите демократии. Он разрабатывает стандарты, распространяет передовой опыт и предоставляет конкретную поддержку в учреждении демократических парламентов. Он наращивает потенциал парламентов наших стран в поддержку мира, безопасности и развития. Он защищает права человека членов парламента и поощряет уважение универсальных норм и принципов в области прав человека. Его работа направлена на обеспечение гендерного равенства и участия женщин в политической и общественной жизни. Он помогает парламентам наших стран в выполнении все более обширной международной повестки дня и развитии парламентского направления в деятельности Организации Объединенных Наций.

31) Мы предлагаем МПС укрепить и усовершенствовать свои программы в поддержку парламентов наших стран и содействовать осуществлению проектов в области межпарламентского сотрудничества. Мы рассматриваем эту организацию как центр передового опыта в отношении парламентов и демократии и надеемся увидеть, как МПС будет дальше развивать это направление в своей работе. Кроме того, МПС может активизировать усилия, чтобы помочь парламентам наших стран в достижении Целей развития тысячелетия и решении ряда первоочередных глобальных проблем современности.

32) Мы подтверждаем, что МПС является международным органом, который имеет все возможности для налаживания контактов между парламентами и Организацией Объединенных Наций. Деятельность МПС, получившего статус наблюдателя при Организации Объединенных Наций в 2002 году, приносит все более ощутимые

результаты. Мы призываем МПС и Организацию Объединенных Наций к расширению сотрудничества и переводу его на более прочные рельсы.

33) В соответствии с рекомендациями первых двух конференций спикеров в отношении укрепления демократии в области международных отношений мы также призываем МПС содействовать укреплению системы подотчетности и транспарентности бреттонвудских институтов. МПС может сделать это путем оказания содействия установлению непосредственных контактов между парламентами и бреттонвудскими учреждениями и оказания помощи в укреплении потенциала парламентов, необходимого для выполнения своей роли в процессе подготовки и рассмотрения бюджета и принятии экономических решений в целом.

34) Мы одобряем дискуссию, начатую в рамках МПС в целях укрепления его функций, содействия повышению его эффективности и развития сотрудничества с Организацией Объединенных Наций и ее учреждениями.

35) Мы завершаем наши размышления с чувством сдержанного оптимизма. Мир сталкивается с многочисленными кризисами, масштабы которых беспрецедентны. Однако столь же беспрецедентно коллективное ощущение того, что решение этих проблем возможно только в результате совместных усилий, и мы, обладатели широких мандатов на представление интересов народа, готовы к работе. Мы в парламентах наших стран можем и будем содействовать обеспечению глобальной демократической подотчетности во имя общего блага всего человечества.

Приложение II



3-я Всемирная конференция спикеров парламентов

Организация Объединенных Наций,
Женева, 19–21 июля 2010 года



Пункт 2

SP-CONF/2010/2-R.1

1 июля 2010 года

Доклад о методах взаимодействия парламентов с Организацией Объединенных Наций

Докладчик: г-н Д. Астори, председатель сената Уругвая

В 2007 году в целях более оперативного решения вопросов, связанных с расширением контактов между МПС, его парламентами-членами и Организацией Объединенных Наций, руководящие органы МПС учредили Комитет по делам Организации Объединенных Наций. Комитет собирается на пленарное заседание один раз в год. В функции Комитета входит анализ методов работы парламентов и МПС с Организацией Объединенных Наций, проведение слушаний со старшими должностными лицами ООН, рассмотрение деятельности Организации Объединенных Наций в целом и хода осуществления реформы Организации, оценка прогресса в сотрудничестве МПС и ООН и разработка стратегий для дальнейших действий.

В рамках проведения оценки Комитет решил использовать опыт, накопленный национальными парламентами в ходе работы с Организацией Объединенных Наций, включая их потребности и ожидания, примеры разработанной ими надлежащей практики, а также проблемы и возможности для совершенствования. Под руководством Комитета было подготовлено обследование, представленное на рассмотрение парламентов.

Парламенты девятиста шести стран стали участниками обследования, в котором анализировались системы взаимоотношений парламентов с Организацией Объединенных Наций и ее Генеральной Ассамблеей, участие в специальных заседаниях ООН и основных переговорных механизмах по заключению конвенций и международных соглашений, а также работа с национальными бюро ООН и возможности МПС содействовать расширению контактов между парламентами и Организацией Объединенных Наций. Основные результаты обследования представлены ниже.

Как парламенты устанавливают отношения с Организацией Объединенных Наций и ее Генеральной Ассамблеей?

В общем и целом, вопросы, касающиеся деятельности Организации Объединенных Наций, рассматриваются и решаются на пленарном заседании или в комитете по международным отношениям/международным делам. В некоторых странах вопросы, связанные с ООН, входят в сферу компетенции других парламентских (постоянных или специальных) комитетов, в зависимости от существа рассматриваемого вопроса. Именно так обстоит дело с комитетами, занимающимися правами человека на Кипре, вопросами людских ресурсов и социального и общинного развития в Намибии, создания и укрепления потенциала в Бахрейне и здравоохранения – в Кении. В некоторых странах, например в парламентах Бангладеш, Германии и Судана, созданы специальные комитеты или подкомитеты по делам ООН.

Во многих странах парламенты не имеют прямых контактов с их послом/постоянным представителем при Организации Объединенных Наций или поддерживают их в весьма ограниченных масштабах. Как правило, информация от членов парламента и их ответы на вопросы передаются через министерство иностранных дел. Инструкции или национальные мандаты, предоставленные послу при Организации Объединенных Наций, редко рассматриваются в ходе парламентских дебатов или ответов на вопросы. Подавляющее большинство парламентов указывают, что инструкции по вопросам ООН обычно не требуют их одобрения.

Более 70 процентов респондентов сообщают, что членов парламента включают в состав национальных делегаций, принимающих участие в работе Генеральной Ассамблеи ООН, при этом в 46 процентов случаев это делается всегда или часто. Австралия, Бангладеш, Дания, Франция, Габон, Грузия, Индия, Норвегия, Пакистан, Сенегал и Соединенное Королевство относятся к числу стран, которые всегда включают членов парламента в состав национальных делегаций на сессии Генеральной Ассамблеи ООН. В большинстве стран такая практика обычно носит случайный и несистематический характер. Примерно треть респондентов указывают, что члены парламента никогда не включаются в состав делегаций на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН.

В большинстве случаев пребывание членов парламента на Генеральной Ассамблее длится не более недели, например во время ее открытия, однако парламентарии из Австралии, Венгрии, Кении, Марокко и Нидерландов принимают участие в работе всей осенней сессии Генеральной Ассамблеи.

Функции членов парламентов, входящих в состав делегаций на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН, различны. Обычно их цель состоит в том, чтобы посещать заседания, слушать выступления, наблюдать за работой и знакомиться с деятельностью и процедурами ООН. Лишь в нескольких случаях – в составе делегаций Австрии, Бангладеш, Италии, Исламской Республики Иран, Намибии и Швеции – члены парламента играют более активную роль, принимают участие в работе комитетов ООН, выступают с заявлениями, участвуют в обсуждениях и излагают точку зрения парламентариев на заседаниях Организации Объединенных Наций.

В большинстве стран правительство представляет парламенту информацию о размерах финансового вклада страны в Организацию Объединенных Наций (общий бюджет, миротворческая деятельность и т. п.), ее учреждения и программы. Однако обычно это делается косвенно, поскольку взносы в Организацию Объединенных Наций включены в бюджет министерства иностранных дел, который ежегодно представляется парламенту для утверждения и принятия. Когда доступ к такой информации о бюджете по обычным каналам невозможен, она предоставляется по запросу или в ходе официальной парламентской процедуры ответов на вопросы.

Участие парламентариев в работе внеочередных заседаний и в основных переговорных механизмах Организации Объединенных Наций

Большинство данных не подтверждают факты систематического участия парламентариев в подготовке специальных заседаний Организации Объединенных Наций и последующей деятельности по их итогам. Доля респондентов, указавших, что членов парламента часто или регулярно включают в состав национальных делегаций на специальные заседания, не превышает одной четвертой. Еще меньше парламентов – 12 процентов – систематически организуют дебаты и слушания в порядке подготовки и осуществления последующей деятельности по итогам таких заседаний ООН. Двадцать шесть процентов парламентов никогда не делают этого, а примерно 60 процентов проводят такие мероприятия эпизодически.

Большинство парламентов не осуществляют мониторинг основных международных переговорных процессов, происходящих в рамках Организации Объединенных Наций. Она не организует слушания с участием министра, ведущего переговоры, не инструктируют его и не дают поручений. Обычно парламентарии подключаются к переговорному процессу ближе к его завершению, хотя в результате этих переговоров государства принимают на себя обязательства, имеющие юридическую силу. В этот момент парламенты информируются об итогах переговоров. В большинстве случаев министры просто отчитываются перед парламентом. На каком-то этапе парламенту предлагается ратифицировать соглашение.

Только в нескольких странах парламент является неотъемлемой частью процесса представления отчетности о выполнении международных соглашений. Парламенты Австрии, Габона, Грузии, Ирландии, Намибии и Туниса ввели в действие процедуры, которые предусматривают представление на рассмотрение парламента страновых докладов об осуществлении конвенций ООН. По этим докладом организуются парламентские дебаты и слушания. Члены парламента от этих стран входят в состав делегации, присутствующей на периодическом обзоре, проводимом комитетом ООН по контролю (в рамках которого происходит обсуждение странового доклада). Рекомендации, подготовленные по результатам обзора комитетом ООН по контролю, представляются парламенту, который организует обсуждение и обеспечивает их дальнейшее осуществление. В большинстве случаев специальному парламентскому комитету поручается консультирование и осуществление мониторинга хода выполнения этих соглашений.

Законодатели, не являющиеся непосредственными участниками таких процессов, также могут получить информацию из докладов министерства иностранных дел и парламентских комитетов, парламентских библиотек, документов заседаний МПС и ООН и средств массовой информации. В ряде стран обычной практикой для парламента является проведение дебатов по ключевым

международным вопросам или событиям либо созыв очередных сессий в форме вопросов и ответов с участием правительственных чиновников.

Работа парламентов со страновыми отделениями ООН

Очень немногие парламенты (около 12 процентов) поддерживают регулярные и систематические контакты со страновыми отделениями ООН. Когда подобная практика имеет место, она обычно носит временный характер или приурочена к празднованию особых юбилейных событий (международные дни, выпуск и представление национальных докладов и публикаций ООН и т. п.). Во многих случаях инициатива в отношении сотрудничества с парламентами или осуществления совместных акций исходит от Организация Объединенных Наций, между тем парламенты развивающихся стран сами направляют просьбы об организации семинаров и курсов профессиональной подготовки. Многие парламенты сообщают о мероприятиях, включая техническую помощь, осуществляемых по инициативе Программы развития ООН (ПРООН) и других органов ООН, таких как Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Фонд ООН для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ).

Парламенты развивающихся стран получают помощь от Организации Объединенных Наций в форме программ по наращиванию потенциала, технической помощи и содействия развитию. Так, Организация Объединенных Наций оказывает помощь Эфиопии в подготовке парламентских сотрудников, обеспечении более современными техническими средствами, приобретении компьютеров, книг, транспорта и консультационных услуг. Намибия получает от ООН финансирование, которое облегчает членам парламента задачу по организации миссий на местах в целях осуществления наблюдательных функций со стороны парламента, тогда как в Пакистане ПРООН осуществляет парламентскую программу в целях развития.

Парламенты многих стран получают от Организации Объединенных Наций помощь в организации профессиональной подготовки и техническую поддержку в таких областях, как разработка законопроектов, поставки оборудования, кадровые ресурсы и повышение уровня технического обеспечения. Объем этой поддержки определяется не спросом, а предложением. Стратегическое планирование и участие в определении приоритетов и разработке проектов по оказанию помощи не является сильной стороной парламентской деятельности.

Вопрос о том, как парламенты работают со страновыми отделениями ООН, также анализируется в контексте программы работы Комитета МПС по делам ООН и Консультативной группы этого комитета. Консультативная группа посетила Танзанию (сентябрь 2008 года) и Вьетнам (февраль 2009 года) с целью изучения процесса обеспечения единства действий при проведении реформы ООН, который направлен на обеспечение большей согласованности программ международной помощи в целях развития.

В обоих случаях результаты миссий на местах свидетельствуют о том, что парламентское участие в предоставлении общей помощи на цели развития недостаточно и что для исправления этой ситуации требуется предпринять

значительные усилия. В целях укрепления роли парламента в разработке и осуществлении национальной стратегии в области развития парламентское руководство двух стран, в которых проводится эксперимент, обязалось пересмотреть собственную систему взаимодействия с Организацией Объединенных Наций путем более динамичного использования существующих механизмов и внедрения новых, улучшения обмена информацией и установления более функциональных связей с Организацией Объединенных Наций на уровне отдельных парламентских комитетов и канцелярии спикера.

Надлежащая практика

В рамках обследования парламентам было предложено привести примеры того, как они налаживают работу с Организацией Объединенных Наций. Были приведены следующие примеры:

- Канада сообщает, что документация ООН доступна в парламентской библиотеке и публикациях.
- В Алжире и Кении члены парламента активно поднимают в парламенте вопросы, касающиеся ООН.
- Парламенты Бразилии, Ботсваны, Венгрии и Туниса систематически участвуют в дискуссиях и обзорах в целях выработки позиции страны по вопросам, связанным с ООН, в том числе посредством регулярных контактов со страновыми отделениями ООН.
- Парламенты Боснии и Герцеговины, Франции, Южной Африки и Испании организуют дебаты и слушания, посвященные будущим и проходящим в настоящее время международным переговорам, а также главным мероприятиям ООН или назревшим глобальным проблемам.
- Члены парламентов Австрии, Дании, Габона, Грузии, Намибии, Туниса и Соединенного Королевства входят в состав национальных делегаций, присутствующих на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и специальных заседаниях ООН, и принимают полноценное участие в работе этих органов в качестве членов делегаций.
- Парламенты Китая, Италии и Танзании во время заседаний приглашают сотрудников местных отделений ООН на галерею для публики или для присутствия на заседаниях в качестве представителей.
- В парламентах Бангладеш, Германии и Судана работает специальный парламентский комитет или другой орган по делам ООН, с тем чтобы постоянно быть в курсе последних событий и участвовать в делах, процедурах и процессах ООН.

Усилия МПС по укреплению взаимодействия между парламентами и ООН

Обследование выявляет несколько проблем и препятствий, с которыми сталкиваются парламенты, стремящиеся развивать более тесные контакты с Организацией Объединенных Наций.

Одно из них состоит в том, что многие парламенты все еще находятся на ранней стадии институционального развития. Они не обладают знаниями или ресурсами, необходимыми для того, чтобы охватить широкий спектр проблем, стоящих на повестке дня ООН, и колоссальный объем документации и информации, который нужно усвоить. Кроме того, важным препятствием является язык, поскольку большая часть материалов может быть недоступна на национальных языках.

Существенным ограничением является фактор времени. Члены парламента вынуждены делить свое время, уделяя внимание решению различных проблем и выполнению обязательств, и имеют ограниченные возможности для рассмотрения вопросов, выходящих за рамки внутренних проблем и интересов избирателей.

В некоторых странах международные дела традиционно являются прерогативой исполнительной власти. В других странах влияние парламента на исполнительную власть ограничено, что затрудняет их взаимодействие с Организацией Объединенных Наций.

Кроме того, члены парламента плохо осведомлены в отношении сложной бюрократической системы Организации Объединенных Наций. Чиновники Организации считают, что отсутствие у парламента формального статуса в рамках системы ООН является серьезным препятствием для участия в ее работе членов парламента.

Многие респонденты заинтересованы в наращивании потенциала, позволяющего им принимать более активное участие в деятельности ООН. Они предлагают МПС предпринять более активные усилия, чтобы обеспечить систематический обмен информацией между парламентами и системой Организации Объединенных Наций. МПС должен организовывать больше семинаров и учебных занятий для сотрудников и членов парламента по вопросам реформы ООН, глобальным проблемам и международным обязательствам. Кроме того, он должен разработать специальный информационный инструментальный, в частности справочники и руководства для парламентариев.

МПС должен разъяснять членам парламента важность их участия в мероприятиях и процессах, связанных с ООН. Чтобы помочь сократить разрыв в выполнении международных обязательств, необходимо обеспечить, чтобы законодатели были хорошо информированы и вовлечены в работу. Многие респонденты подчеркивают, что МПС должен выступить инициатором организации парламентских дебатов по таким актуальным проблемам, как глобальный экономический, финансовый и продовольственный кризис.

Кроме того, большую ценность могут иметь контакты МПС с отдельными парламентскими комитетами и отдельными парламентариями по конкретным вопросам, касающимся глобальной повестки дня. Это помогает лучше учитывать глобальную повестку дня в работе национальных парламента. Это также способствует включению парламентского компонента в деятельность Организации Объединенных Наций, способствуя сокращению разрыва в соблюдении демократических принципов в области международных отношений.

МПС и Организация Объединенных Наций должны расширять сотрудничество в целях укрепления потенциала парламентов в разработке, контроле и реализации национальной политики. Многие парламенты все еще нуждаются в помощи в создании механизмов для улучшения мониторинга выполнения международных обязательств.

Несколько респондентов предлагают МПС уделять больше внимания сотрудничеству в целях развития и эффективности помощи, в том числе путем увеличения числа миссий по оценке потребностей и установлению фактов. Необходимо включать парламенты в руководящие структуры, учрежденные Организацией Объединенных Наций, донорами и исполнительными органами на страновом уровне; требуется расширить доступ к информации о потоках и формах помощи; укрепить потенциал парламента в области оценки годовых бюджетов и другого соответствующего законодательства. В связи с этим следует подчеркнуть важность создания системы подотчетности и транспарентного механизма управления международной помощью, в частности обеспечить, чтобы поступающие финансовые средства отражались в государственном бюджете и. Следовательно, были открыты для парламентского контроля.

МПС предлагается помогать парламентам в налаживании практического взаимодействия с Организацией Объединенных Наций на страновом уровне. Кроме того, МПС должен поощрять более согласованный и систематический подход к усилиям Организации Объединенных Наций по установлению отношений с национальными парламентами как ключевыми институтами демократического управления. Следует признать, что укрепление института парламента, оказание помощи в наращивании потенциала и техническая поддержка являются первоочередной задачей всего международного сообщества.

На международном уровне МПС рекомендуется обеспечить выполнение соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, в частности резолюций, касающихся сотрудничества между ООН и МПС, а также резолюций, призывающих к более систематическому включению членов законодательных органов в состав национальных делегаций, участвующих в главных мероприятиях ООН. Необходимо укреплять и более эффективно использовать Комитет МПС по делам ООН и его Консультативную группу. В общем, респонденты считают, что существуют возможности для дальнейшего укрепления отношений между ООН и МПС и придания им официального характера. И наконец, следует отметить особую роль, которую должен играть МПС в деле укрепления сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными парламентскими организациями.

Заключительные замечания

МПС и его Комитет по делам ООН признательны всем парламентам, которые прислали ответы на вопросы обследования. Полученная информация помогла лучше понять реальное положение на местах, а также потребности и ожидания парламентов, стремящихся играть более активную роль в решении глобальных проблем и поддержании контактов с системой Организации Объединенных Наций. Выводы и рекомендации, сформулированные респондентами в их ответах на вопросы обследования, обеспечат Комитету по делам Организации Объединенных

Наций важную основу для будущей работы, включая выработку стратегии дальнейших действий.

Список стран, которые представили ответы на вопросы обследования (по состоянию на июнь 2010 года): Албания, Алжир, Андорра, Ангола, Аргентина, Армения, Австралия, Австрия, Бахрейн, Бангладеш, Бельгия, Бенин, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Бразилия, Болгария, Камбоджа, Камерун, Канада, Чили, Китай, Конго, Коста-Рика, Хорватия, Куба, Кипр, Чешская Республика, Дания, Эквадор, Эстония, Эфиопия, Финляндия, Франция, Габон, Грузия, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Индия, Индонезия, Иран (Исламская Республика), Италия, Ирландия, Япония, Иордания, Кения, Кувейт, Латвия, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, Малайзия, Мексика, Монако, Монголия, Марокко, Намибия, Нидерланды, Новая Зеландия, Нигерия, Норвегия, Пакистан, Палау, Панама, Парагвай, Филиппины, Польша, Португалия, Республика Корея, Румыния, Руанда, Самоа, Саудовская Аравия, Сенегал, Сербия, Словакия, Словения, Южная Африка, Испания, Швеция, Швейцария, Судан, Танзания, Таиланд, бывшая югославская Республика Македония, Того, Тунис, Турция, Уганда, Украина, Объединенные Арабские Эмираты, Соединенное Королевство, Уругвай, Вьетнам и Замбия.

Приложение III



3-я Всемирная конференция спикеров парламентов

Организация Объединенных Наций,
Женева, 19 – 21 июля 2010 года



Пункт 3

SP-CONF/2010/3(c)-R.1

1 июля 2010 года

Представление докладов о работе, проделанной после Всемирной конференции спикеров парламентов 2005 года

с) Укрепление МПС и его взаимоотношений с Организацией Объединенных Наций

Докладчик: г-н Герт Версник, заместитель председателя МПС

Введение

С 2000 года, даты проведения первой всемирной конференции спикеров парламентов, спикеры получили возможность использовать этот форум для обсуждения важнейших проблем, стоящих перед человечеством, необходимость укрепления потенциала Организации Объединенных Наций, призванной решить эти проблемы, и роль, которую должны сыграть парламенты и МПС в углублении международного сотрудничества.

По итогам первой конференции главами государств и правительств было принято закрепленное в Декларации тысячелетия обязательство по дальнейшему укреплению сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и парламентами посредством всемирной организации парламентов – Межпарламентского союза. Это обязательство касалось различных областей, включая мир и безопасность, экономическое и социальное развитие, международное право и права человека, а также демократии и гендерной проблематики.

В настоящем докладе представлен обзор прогресса, достигнутого в выполнении этого обязательства посредством укрепления МПС и его взаимоотношений с Организацией Объединенных Наций. В первой части доклада перечисляются рекомендации, сформулированные двумя Конференциями спикеров в 2000 и 2005 годах. Во второй части описываются меры, которые были приняты для их выполнения. В конце доклада говорится о перспективных направлениях деятельности и делаются выводы.

Две Всемирные конференции спикеров парламентов

Конференция председателей 2000 года была первым мероприятием, на котором спикеры парламентов всего мира собрались вместе, чтобы обсудить роль парламентов в области международных отношений. Когда мир отмечал наступление нового тысячелетия, спикеры собрались в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, чтобы заявить о своей поддержке и заинтересованности в развитии международного сотрудничества.

Первая конференция проходила в момент, когда существовала опасность отказа от принципа многосторонности, и все внимание участников было уделено вопросу оказания политической поддержки Организации Объединенных Наций как главному инструменту международного сотрудничества. Отстаивая необходимость налаживания более прочных отношений между парламентами и Организацией Объединенных Наций, спикеры заявили о своем стремлении сделать более демократичным международный процесс принятия решений и сотрудничество.

Это стремление нашло отражение в Декларации, принятой спикерами по итогам обсуждения. В документе рассматривались основные проблемы, которые, по мнению парламентов, стоят перед человечеством на заре нового тысячелетия. В Декларации подтверждались центральная роль Организации Объединенных Наций в решении указанных проблем и приверженность парламентов реформе ООН, отмечался огромный прогресс, происшедший в международных отношениях, устанавливалась обязанность парламентов и МПС по обеспечению учета парламентского фактора в сфере международного сотрудничества и предлагались меры для осуществления поставленных целей.

Спустя пять лет в Нью-Йорке состоялась вторая Всемирная конференция спикеров парламентов. Поскольку в Нью-Йорке собрались главы государств и правительств, большая часть дебатов спикеров, состоявшихся в Центральных учреждениях ООН, была посвящена предложениям по реформе Организации Объединенных Наций, вынесенных на обсуждение Генеральным секретарем. Кроме того, делегаты получили первую возможность подвести итоги осуществления Целей развития тысячелетия (ЦРТ), принятых пятью годами ранее.

Спикеры парламентов осуществили обзор прогресса по выполнению Декларации, принятой в 2000 году, и обсудили проблемы, с которыми все чаще сталкиваются страны. В своем итоговом заявлении они выступили с решительным призывом к многосторонним действиям в целях решения глобальных проблем и взяли обязательство предоставлять поддержку. Они предложили создать структуры и обеспечить ресурсы, необходимые Организации Объединенных Наций для решения проблем в области социально-экономического развития, и призвали государства выполнить свои обязательства в отношении предоставления помощи на цели развития. Они призвали предпринять более активные усилия для решения глобальных проблем безопасности, борьбы с терроризмом, защиты прав человека, содействия развитию демократии и обеспечения надлежащего управления.

Однако самой серьезной проблемой, по мнению спикеров, был разрыв в соблюдении демократических принципов в международных отношениях, и они призвали обеспечить сделать более демократичной Организацию Объединенных Наций. Несмотря на высокую оценку прогресса, достигнутого в расширении и развитии более плодотворного сотрудничества между парламентами, МПС и Организацией Объединенных Наций, они подчеркнули, что хотели бы видеть больше

стратегических и взаимовыгодных проектов, осуществляемых в рамках взаимодействия между Организацией Объединенных Наций и парламентским сообществом. Кроме того, спикеры приняли решение развивать более тесные контакты с МПС, этим уникальным глобальным парламентским партнером Организации Объединенных Наций.

МПС десять лет спустя и его взаимоотношения с ООН

В последнее десятилетие в МПС произошли важные изменения. После Саммита тысячелетия МПС провел всеобъемлющий обзор и проанализировал свои сильные и слабые стороны, а также цели, структуры и методы работы. Он принял широкомасштабную программу реформ, осуществление которой сопровождалось всеобъемлющим пересмотром Устава и Регламента.

Модернизированный МПС стал парламентской организацией, в большей мере ориентированной на удовлетворение потребностей своих членов, которая ставит своей задачей оказывать помощь парламенту в его работе и подотчетна парламентам. Его структуры и методы работы сродни парламентским. Подобно парламентам, МПС проводит дебаты на пленарных заседаниях и большую часть своей деятельности осуществляет в постоянных или специальных комитетах. Его программы направлены на оказание помощи парламентам в различных областях с уделением особого внимания вопросам, касающимся демократии.

В соответствии с Декларацией тысячелетия МПС способствует взаимодействию парламентов с Организацией Объединенных Наций в решении широкого спектра вопросов, касающихся мира, развития и демократии. Он опирается на опыт парламента для решения ключевых вопросов, стоящих на повестке дня Организации Объединенных Наций, рассматривая проблему с парламентской точки зрения, сформированной непосредственно с учетом мнений избирателей. В течение года МПС предоставляет членам парламента возможность для обсуждения соответствующих вопросов и формулирования рекомендаций в отношении действий парламентов, правительств и Организации Объединенных Наций.

МПС создал Комитет по делам Организации Объединенных Наций, который уполномочен решать вопрос о том, каким образом МПС может способствовать укреплению сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и парламентами. В 2007 году Комитет разработал политический документ, посвященный вопросу взаимоотношений между Организацией Объединенных Наций и сообществом парламентов, который был одобрен руководящими органами МПС и представлен Организации Объединенных Наций (приложение).

В документе подчеркивается, что в будущем парламент должен стать неотъемлемой частью международных усилий по решению глобальных задач и проблем и что МПС является важнейшим компонентом этого миропорядка. Каждый парламент обладает суверенитетом в подходе к международному сотрудничеству, и МПС не может служить их заменой. Он не является и не должен стать глобальным парламентом. Однако его работа приносит пользу. Он поддерживает усилия парламентов, стимулирует взаимодействие и расширяет контакты с системой Организации Объединенных Наций и в целом способствует тому, чтобы мнения и взгляды парламентского сообщества были доведены до сведения Организации Объединенных Наций.

Эффективное выполнение этих функций предусматривает работу МПС по укреплению собственных контактов с Организацией Объединенных Наций. Первый шаг был сделан в 2002 году, когда МПС получила статус постоянного наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН, что позволило представителям МПС выступать на сессиях Генеральной Ассамблеи и заседаниях его вспомогательных органов. Получение статуса также дало возможность МПС распространять свои официальные документы на сессиях Генеральной Ассамблеи. Специализированным учреждениям ООН было предложено аналогичным образом осуществлять сотрудничество с МПС. Усилия МПС по более активному привлечению парламентов к работе с ООН впервые получили одобрение Генеральной Ассамблеи.

Кроме того, МПС активно поощрял законодателей к тому, чтобы они входили в состав национальных делегаций и принимали участие в парламентских сессиях, созываемых МПС в рамках важных конференций ООН, в числе которых можно назвать Всемирную встречу на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 год), Всемирную встречу на высшем уровне по вопросам информационного общества (Женева, 2003 год – Тунис, 2005 год), Международную конференцию по финансированию развития (Монтеррей, 2002 год – Доха, 2008 год), Венский форум по вопросу о торговле людьми (Вена, 2008 год), встречу на уровне министров ЮНКТАД (Сан-Паулу, 2004 год – Аккра, 2008 год).

Следует отметить существенный прогресс в развитии связей со специализированными учреждениями ООН, в частности ПРООН, ЮНИСЕФ, МОТ, ЮНКТАД, ЮНЭЙДС и ЮНЕСКО. Соответствующие мероприятия включали семинары и практикумы, консультации по вопросам надлежащей практики и типового законодательства, совместные публикации и предоставление технической помощи парламентам, особенно в странах, восстанавливающих свои институты после войны.

Совместно с различными органами и учреждениями ООН МПС работает над подготовкой справочников и руководств для парламентариев. На сегодняшний день было опубликовано 16 руководств, которые были разосланы парламентам разных стран. Публикации охватывают широкий спектр проблем: гуманитарное право, защита беженцев, права ребенка, проблемы в области безопасности, стрелковое оружие, насилие в отношении женщин, вопросы составления бюджета с учетом гендерной проблематики, инвалиды, торговля людьми, ВИЧ/СПИД и так далее. Многие руководства уже переведены на языки государств – членов ООН.

Благодаря участию МПС в работе договорных органов ООН и обзорных механизмов повышается роль парламентов в проведении национального обзора международных обязательств. В качестве одного из наиболее успешных примеров можно привести осуществление Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ). МПС взаимодействует с парламентами стран, представивших свои доклады на рассмотрение, обеспечивая их участие в процедуре обзора, возможность представить данные для национального доклада, присутствие на сессии Комитета по КЛДОЖ и получение рекомендаций ООН для рассмотрения и принятия мер парламентом. В настоящее время предпринимаются попытки разработать аналогичную процедуру для Совета ООН по правам человека и механизма универсального периодического обзора.

Новый статус МПС при Организации Объединенных Наций также дал возможность влиять на процессы и решения ООН, в частности в новых органах, созданных ООН после Всемирного саммита 2005 года: Комиссии по

миростроительству, Форуме высокого уровня по вопросам сотрудничества в целях развития (ФСР) ЭКОСОС и Совете ООН по правам человека. В резолюции Генеральной Ассамблеи, принятой в ноябре 2008 года, признается вклад МПС в подготовку повестки дня и в работу Форума по вопросам сотрудничества в целях развития и рекомендуется Комиссии по миростроительству более тесно взаимодействовать с МПС.

В настоящее время ежегодные парламентские слушания в Организации Объединенных Наций являются официальным мероприятием, совместно созываемым председателем МПС и председателем Генеральной Ассамблеи. Эти слушания позволяют донести мнения парламентариев непосредственно до Организации Объединенных Наций и обеспечивают основу для улучшения парламентского контроля над операциями ООН. В течение года в Центральных учреждениях ООН в Нью-Йорке проводятся другие специализированные парламентские совещания встречи, такие как встреча, состоявшаяся в рамках ежегодной сессии Комиссии ООН по положению женщин.

Существуют и другие формы парламентского контроля над операциями ООН. Как отмечалось, недавно МПС создал Комитет по делам Организации Объединенных Наций, который собирается каждый год в рамках октябрьской сессии МПС. Комитет проводит обзор программ сотрудничества между МПС и ООН, осуществляет мониторинг институциональной реформы системы ООН и определяет новые сферы действия. Его Консультативная группа, в частности, уполномочена организовывать рабочие поездки в страны, где в экспериментальном порядке реализуется концепция единой страновой программы ООН. На сегодняшний день такие миссии побывали в двух из восьми стран – участниц эксперимента, Танзании и Вьетнаме. В обоих случаях миссии содействовали более активному участию парламентов соответствующих стран в реализации стратегии национального развития и мониторинга международной помощи. Взаимодействие отделений ООН на местах с парламентом страны пребывания становится все более интенсивным.

Организация Объединенных Наций постепенно преодолевает первоначальные сомнения в отношении участия парламентариев в работе ООН. Например, члены парламента нередко выступают в роли основных докладчиков в рамках тематических дебатов на Генеральной Ассамблее. ООН одобряет практику включения депутатов парламента в состав национальных делегаций, принимающих участие в основных заседаниях и мероприятиях ООН, и рекомендует государствам-членам чаще прибегать к этой практике. Постоянные представительства уделяют больше внимания парламентским встречам, организуемым в Организации Объединенных Наций.

По существу, между двумя организациями сформировалась обширная программа работы. Об этом свидетельствует и двухгодичный доклад Генерального секретаря ООН по вопросу о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и МПС. Однако необходимы более систематические консультации. В связи с этим было принято решение ежегодно на регулярной основе проводить обмен мнениями между Координационным советом руководителей системы ООН и высшим руководством МПС.

Кроме того, Генеральная Ассамблея ООН постановила включить в повестку дня сессии 2010 года пункт под названием "Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций, национальными парламентами и МПС". Это даст государствам-членам новую возможность обсудить вопросы трехсторонних

отношений в целях дальнейшего укрепления взаимодействия между Организацией Объединенных Наций и парламентским сообществом.

Взгляд в будущее

С 2000 года достигнут значительный прогресс в модернизации и укреплении МПС и придания ему статуса партнера Организации Объединенных Наций в парламентской деятельности на глобальном уровне. МПС продолжает повышать информированность парламентов по вопросам, обсуждаемым в рамках Организации Объединенных Наций, и вынесенным решениям, и помогает им обеспечить учет парламентского фактора в деятельности Организации Объединенных Наций.

В ближайшие годы необходимо активно продолжать эту работу.

Обеспечение учета парламентского фактора является прерогативой самих парламентов. Способы, которые они используют, зависят от существующей в стране парламентской системы и полномочий, предоставленных палатам парламента в соответствии с конституцией или основным законом. Каждый парламент суверенен в выборе своего подхода. Однако есть фактор, общий для всех парламентов, – это стремление осознать задачи Организации Объединенных Наций и сделать эти принципы неотъемлемой частью их законодательной и надзорной деятельности.

МПС является важнейшим компонентом этой формулы. Декларация тысячелетия призывает к более тесному сотрудничеству между Организацией Объединенных Наций и парламентами с помощью их всемирной организации, МПС. МПС играет роль катализатора. Он является посредником, а не заменой парламентов. Он принадлежит парламентам, понимает их проблемы и защищает их интересы. Это межпарламентская организация, и ее взаимоотношения с Организацией Объединенных Наций имеют большое значение.

Организация Объединенных Наций и ее государства-члены должны в полной мере осознать роль МПС в обеспечении учета парламентского фактора в работе Организации Объединенных Наций. не менее важно не допустить дублирования функций МПС со стороны ООН. В ходе сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и парламентам должен учитываться принцип равновесия сил и разделения полномочий между правительством и парламентом. Взаимоотношения, которые Организация Объединенных Наций развивает с МПС, должны отражать этот принцип.

Именно на этой основе МПС и Организация Объединенных Наций должны строить стратегическое партнерство. Это, в свою очередь, предполагает признание самого МПС в качестве независимой международной организации. Необходимо мобилизовать более эффективную политическую и дипломатическую поддержку МПС и укреплять его потенциал по содействию демократии. Он должен на равных основаниях взаимодействовать с другими ведущими международными организациями и расширять сотрудничество с этими организациями. При соблюдении необходимых гарантий его деятельность должны охватывать все страны мира.

В настоящее время международное сообщество все в большей мере осознает важность существования во всех странах демократических парламентов, которые способны в полной мере выполнять свою конституционную роль на национальном уровне и обеспечить учет парламентского фактора в области

международного сотрудничества. Для достижения прогресса МПС должен четко определить и целенаправленно реализовывать будущие стратегии в своей деятельности, опираясь на поддержку со стороны государств. Именно в этом контексте МПС в настоящее время разрабатывает всеобъемлющую стратегию дальнейшего развития организации на следующие пять лет.

Добавление

О природе отношений между Организацией Объединенных Наций и парламентским миром

*Стратегический документ¹, представленный г-ном Гертом Версником,
членом парламента Бельгии, членом Консультативной группы Комитета МПС
по делам Организации Объединенных Наций*

*Одобен 117-й Ассамблеей МПС
(Женева, 10 октября 2007 года)*

Введение

1. Мы живем во взаимозависимом мире, в котором невозможно, как раньше, четко разграничить внутригосударственные и международные дела, так же как и внутреннюю и внешнюю политику. Происходящие в одной стране события часто влекут за собой серьезные последствия для других государств и международных отношений в целом, что, в свою очередь, влияет на формирование национальной повестки дня в странах по всему миру и образует нескончаемый круговорот причин и следствий.
2. Система международных организаций развивается вместе с окружающим миром. Сто лет назад организаций, созданных специально для международного или многостороннего сотрудничества, было немного. Сегодня их многие тысячи, они работают на глобальном, региональном и субрегиональном уровнях и охватывают большинство аспектов человеческой жизни. Ведущую роль среди всемирных организаций играет Организация Объединенных Наций и ее система специализированных учреждений.
3. Организация Объединенных Наций — постоянный форум для межправительственного сотрудничества. В Организации Объединенных Наций правительства ведут переговоры и согласовывают международные конвенции и руководящие принципы, а также договариваются о проведении крупных операций, направленных, например, на укрепление мира и безопасности в конфликтных ситуациях. В то же время Организация Объединенных Наций выступает в роли "поставщика услуг", как государственное учреждение или министерство. Она реализует программы, направленные прежде всего на поддержку развития, почти в каждой стране мира, всегда при этом сотрудничая с правительствами, организациями гражданского общества и другими сторонами.
4. Организация Объединенных Наций представляет собой международную организацию в ее традиционном понимании. Ее членами являются государства, представленные органами исполнительной власти, которые ведут переговоры и принимают решения от имени Организации. В Уставе Организации Объединенных

¹ Настоящий документ подготовлен по просьбе Консультативной группы Комитета МПС по делам Организации Объединенных Наций и отражает суть обсуждений, имевших место на первом совещании Группы 12 и 13 июля 2007 года. Он также во многом опирается на целый ряд подготовленных за многие годы парламентами и МПС докладов и документов, включая доклады и итоговые документы первых двух всемирных конференций спикеров парламентов, проведенных МПС в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке в 2000 и 2005 годах (сборник докладов и документов МПС № 39 и документ Организации Объединенных Наций A/60/398).

Наций места для парламентов в ее структуре не предусмотрено. "Мы, народы Объединенных Наций" представлены правительствами, а не избранными представителями народа.

5. В то же время Организации Объединенных Наций не чужды перемены и они действительно происходят. Организационные структуры, методы работы, стратегии и программы тщательно изучаются, и многое делается для того, чтобы повысить эффективность работы Организации Объединенных Наций и лучше подготовить ее к решению проблем сегодняшнего дня.

6. Какую ответственность в этом контексте несут парламенты в области международного сотрудничества? Как они взаимодействуют с многосторонними организациями, такими как Организация Объединенных Наций? Какую роль парламенты играют в Организации Объединенных Наций? Какие механизмы они имеют в своем распоряжении? Об этих и других вопросах пойдет речь в настоящем документе.

Парламенты и международное сотрудничество

7. Несмотря на то что конституционные системы разных стран отличаются, парламенты повсюду являются главным демократическим институтом. Они воплощают волю народа и его надежду на то, что демократическая власть внимательно отнесется к его нуждам и решит его наиболее неотложные проблемы.

8. Как выборный орган, представляющий общество во всем его многообразии, парламент призван решать уникальную задачу: используя такие демократические средства, как ведение диалога и достижение компромисса, приводить к общему знаменателю несовпадающие интересы и ожидания различных групп и слоев общества. Как ключевой законодательный орган парламент должен приводить законы в соответствие с постоянно меняющимися потребностями общества. Как орган, которому поручено надзирать за работой правительства, парламент должен обеспечивать полную подотчетность правительства народу.

9. За некоторыми исключениями, парламенты редко вмешивались в международные дела. Это было неувидительно в те времена, когда международные вопросы решались, как правило, государствами на двусторонней основе. Сегодня ситуация в мире иная, и парламенты стали повсеместно участвовать в международных отношениях и соответственно взаимодействовать с Организацией Объединенных Наций по целому ряду направлений².

10. Нельзя отрицать, что парламенты могут внести большой вклад в работу Организации Объединенных Наций. Члены парламента как никто другой понимают народ своей страны во всем его многообразии и лучше, чем кто-либо, могут выразить его стремления и разъяснить, что для него действительно важно. Они также оказывают огромное влияние на общественное мнение и могут, работая в парламенте, с политическими партиями и движениями, а также в своих избирательных округах, повышать осведомленность населения и обеспечивать общественную поддержку действий на международном уровне в рамках Организации Объединенных Наций. Поэтому есть все основания приглашать их к участию в работе Организации Объединенных Наций.

² См. также документ "Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice" (МПС, 2006 год), в котором дается широкий обзор участия парламентов в международных делах.

11. Разумеется, роль парламента не ограничивается выполнением ранее согласованных международных договоренностей. Не стремясь подменить исполнительную власть путем самостоятельного ведения переговоров по международным соглашениям в Организации Объединенных Наций, парламенты все настойчивее требуют более жесткого демократического парламентского контроля за этими переговорами. На практике это означает, что парламент должен:

- быть заблаговременно предупрежден о проведении переговоров в Организации Объединенных Наций;
- иметь в своем распоряжении достоверную информацию о рассматриваемых вопросах, стратегиях и позициях договаривающихся сторон;
- иметь возможность задавать вопросы министрам и участникам переговоров, а также излагать правительству свои политические взгляды;
- по возможности предоставлять правительству четко определенный мандат на ведение переговоров или иметь возможность влиять на него;
- располагать необходимыми структурами, процедурами и ресурсами для отслеживания хода переговоров и в этих целях, разумеется;
- включать своих представителей в состав национальной делегации на таких переговорах.

12. Это особенно справедливо, если учесть, что заключенные в рамках Организации Объединенных Наций соглашения не будут иметь большого практического значения, если парламенты не будут принимать меры по выполнению их положений. В этой связи парламенты все чаще предпринимают все или некоторые из следующих действий:

- внимательно изучают содержание международного соглашения, с тем чтобы быть в состоянии ратифицировать его или иначе выразить согласие на присоединение к нему своей страны;
- анализируют и перерабатывают существующие законы или принимают новые для выполнения положений соглашения;
- голосуют за выделение средств для финансирования программ по осуществлению соглашения, как правило, в рамках годового бюджета, и контролируют расходы и ход осуществления на основе прошедшей аудиторскую проверку годовой финансовой отчетности;
- требуют от правительства периодически докладывать парламенту о ходе осуществления того или иного международного соглашения;
- в тех случаях, когда для контроля за осуществлением таких соглашений были созданы международные механизмы, обсуждают периодические доклады для этих механизмов и вносят в них свой вклад, а также участвуют в составе правительственных делегаций в заседаниях, на которых обсуждаются такие доклады, и изучают предлагаемые ими рекомендации относительно последующих действий.

13. Как уже говорилось выше, Организация Объединенных Наций является также самостоятельным "поставщиком услуг": она реализует программы по многим направлениям, уделяя особое внимание развитию. В Декларации тысячелетия Организация сформулировала цели в области развития и помогает странам достигать

эти и другие цели в области развития, оказывая правительствам поддержку в осуществлении их национальных планов развития. И в этой сфере парламенты все чаще занимают более активную позицию, стремясь обеспечить, чтобы программы разрабатывались и осуществлялись на основе широкого участия, транспарентности и ориентации на нужды населения. В этой связи парламенты:

- участвуют в разработке программ уменьшения нищеты, в частности, проводя общественные слушания, поручая экспертам подготовку докладов, запрашивая мнения компетентных министров и официальных лиц, а также вырабатывая предложения о проведении той или иной политики;
- принимают законы и бюджеты, способствующие реализации этих и связанных с ними программ развития;
- изучают и, в зависимости от обстоятельств, утверждают программы зарубежной помощи, согласованные органами исполнительной власти с Организацией Объединенных Наций, а также с международными финансовыми институтами, такими как Всемирный банк и Международный валютный фонд, а также с двусторонними донорами;
- следят за реализацией этих программ, не только с точки зрения финансовой рациональности, но и, прежде всего, с точки зрения того, насколько эффективно они способствуют развитию в интересах народа.

14. В системе Организации Объединенных Наций часто осуществляются программы, которые непосредственно касаются политики государств. В идеале внимание парламентов следует обращать на каждую такую программу для возможного изучения в рамках контроля политики правительства³. Организация Объединенных Наций имеет также огромную базу знаний, которую могут использовать страны всего мира. Парламенты могли бы извлечь большую пользу из некоторых исследований, проведенных Организацией Объединенных Наций, а действуя на их основе, они могли бы внести крупный вклад в повышение общего благосостояния⁴.

15. Система Организации Объединенных Наций финансируется главным образом из национальных бюджетов государств, которые утверждаются парламентами. Парламенты следят за деятельностью национальных органов, финансируемых из государственного бюджета, и поэтому они точно так же должны следить за деятельностью международных организаций, получающих финансирование. В этой связи парламенты проявляют повышенный интерес к:

³ Среди многочисленных примеров можно выделить программы Всемирной организации здравоохранения, которые касаются государственной политики в области здравоохранения; программы защиты и оказания помощи Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, которые непосредственно касаются обязательств государства в области прав человека и его политики в области народонаселения и миграции, и программы ЮНИСЕФ, которые имеют большое значение для системы защиты детей того или иного государства и осуществления Конвенции о правах ребенка.

⁴ Например, в одном из последних исследований Организации Объединенных Наций показано следующее: насилие в отношении детей широко распространено, может иметь место в самых разных жизненных ситуациях, часто замалчивается и может иметь катастрофические последствия для ребенка. Парламенты могут внести вклад в сокращение масштабов насилия в отношении детей, ссылаясь на этот доклад Организации Объединенных Наций на своих слушаниях, проведя оценку политики и программ государства в контексте результатов этого исследования и по необходимости приняв меры для устранения недостатков.

- проведению в той или иной форме периодического обзора работы этих организаций и политики правительства в их отношении;
- проведению обзора общего подхода этих организаций к таким вопросам, как сотрудничество в области развития.

Парламенты: деятельность на государственном и международном уровнях

16. Замечено, что по своей сути политика приобретает все более четко выраженный международный характер, хотя сам политический процесс остается национальным. Основные политические институты – выборы, политические партии и парламенты – по-прежнему имеют глубокие корни на национальном и местном уровнях⁵, и это естественно. Национальные государства по-прежнему образуют основу международного сотрудничества, а парламенты являются национальными институтами, которые олицетворяют суверенитет этих государств.

17. В этой связи закономерно, что парламенты занимаются международными вопросами, в том числе деятельностью Организации Объединенных Наций, на своей национальной почве. Успешно интегрируя проблематику Организации Объединенных Наций в свою повестку дня и рабочий процесс, национальные парламенты могут придать работе Организации Объединенных Наций парламентский аспект, помогая тем самым преодолеть дефицит демократии в международных отношениях.

18. Однако это не означает, что парламенты не участвуют в работе Организации Объединенных Наций. Напротив, парламентское присутствие в Организации Объединенных Наций становится все более широким и разнообразным и включает:

- направление членов парламентских комитетов и иных парламентских делегаций в различные органы системы Организации Объединенных Наций
- для обмена мнениями относительно их работы и международных конвенций, которые уже выполняются или будут выполняться;
- парламентские миссии для изучения работы Организации Объединенных Наций на местах, например операций по миростроительству;
- участие представителей парламентов в официальных национальных делегациях на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций и других крупных совещаниях органов Организации Объединенных Наций;
- парламентскую поддержку ряда операций Организации Объединенных Наций, в частности ведение дипломатической работы на парламентском уровне, участие в миссиях по наблюдению за выборами и предоставление консультантов в рамках проектов, посвященных вопросам управления;
- участие во все большем числе слушаний, групповых обсуждений и конференций, проводимых в контексте крупных форумов Организации Объединенных Наций.

19. В рамках этой разнообразной деятельности предпринимаются целенаправленные усилия для мобилизации накопленных в постоянных и специальных парламентских комитетах экспертных знаний и их использования в

⁵ См. Доклад Группы видных деятелей по вопросу об отношениях между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом, включая парламентариев и частный сектор (доклад Кардозу, документ ООН A/58/817).

рамках взаимодействия с различными органами Организации Объединенных Наций, занимающимися конкретными вопросами в пределах своего круга ведения. Таким образом, парламенты имеют возможность работать с Организацией Объединенных Наций на качественно новом уровне, не только внося конструктивный вклад в обсуждения, проводящиеся в Организации Объединенных Наций, но и обеспечивая последующую деятельность по этим вопросам в самих парламентах.

20. В целом можно сказать, что взаимодействие парламентов с Организацией Объединенных Наций основывается на деятельности парламентов на национальном уровне и дополняется их более широким и систематическим участием в международных делах. Для развития этого процесса парламенты твердо намерены более эффективно использовать существующие региональные объединения и свою всемирную организацию, вместо того чтобы создавать новые международные парламентские структуры или объединения⁶.

Роль Межпарламентского союза

21. Таким образом, Межпарламентский союз должен сыграть важную роль в реализации этой стратегии. Он представляет собой всемирную организацию, объединяющую парламенты разных стран. Он облегчает ведение политического диалога между членами парламента и активизирует сотрудничество между парламентами и их деятельность по широкому кругу вопросов, занимающих важное место в международной повестке дня⁷. МПС играет важную роль моста, соединяющего Организацию Объединенных Наций и национальные парламенты; он повышает осведомленность парламентариев об Организации Объединенных Наций и ее работе, способствует активизации парламентской деятельности по вопросам, занимающим важное место в международной повестке дня, а также поощряет и облегчает их взаимодействие с соответствующими органами системы Организации Объединенных Наций.

22. В последнее время МПС провел ряд реформ и привел свою политику, свои структуры и методы работы в соответствии с требованиями XXI века. В частности, МПС:

- стал уделять гораздо больше внимания поощрению более тесного сотрудничества между парламентами и Организацией Объединенных Наций в рамках программ и стратегий МПС;
- следит за процессом реформирования Организации Объединенных Наций и вносит свой вклад, в том числе способствуя взаимодействию между парламентами и новыми органами Организации Объединенных Наций;

⁶ См., например, итоговые заявления двух всемирных конференций спикеров парламентов (A/55/409 и A/60/398), а также заявление МПС на пленарном заседании высокого уровня Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (<http://www.ipu.org/Un-e/sp-ungal60905.pdf>).

⁷ В более полном программном заявлении говорится, что МПС "ставит перед собой задачу обеспечить условия, в которых парламенты и их члены могли бы свободно, безопасно и эффективно выполнять функции, ради которых они были избраны: выразить волю народа, принимать законы и обеспечивать ответственность правительства за свои действия. МПС осуществляет программы, направленные на укрепление парламентов как демократических институтов. Он следит за работой парламентов, оказывает техническую помощь и представляет консультационные услуги, проводит исследования и разрабатывает нормы и руководящие принципы. Особое внимание МПС уделяет поощрению и защите прав человека и расширению участия женщин в политическом процессе" (IPU, Handbook for Parliamentarians, No. 14, 2007).

- способствует более широкому использованию накопленных парламентами экспертных знаний по многим важным вопросам, стоящим сегодня перед международным сообществом, в рамках обсуждений в Организации Объединенных Наций;
- значительно расширил круг вопросов и увеличил количество парламентских слушаний, заседаний и форумов, ежегодно проводимых МПС в связи с Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и крупными совещаниями Организации Объединенных Наций;
- ведет разъяснительную работу в парламентской среде посредством учебных мероприятий, семинаров и глобальных кампаний, посвященных основным проблемам, требующим срочного политического вмешательства со стороны парламентов и их членов;
- разрабатывает справочники для парламентариев и иные практические руководства, чтобы помочь парламентам в деле ратификации согласованных в Организации Объединенных Наций конвенций, их выполнения и контроля за их осуществлением;
- работает в тесном контакте с Организацией Объединенных Наций и ее программами и учреждениями над разработкой и реализацией совместных программ и мероприятий, направленных прежде всего на поощрение демократии и благого управления в широком понимании.

23. Несмотря на прогресс на этих направлениях, парламенты – члены МПС хотят видеть более конструктивные и равноправные рабочие отношения между Организацией Объединенных Наций и их организацией. Они создали Комитет по делам Организации Объединенных Наций для контроля за выполнением целого ряда рекомендаций, разработанных в последние годы в целях укрепления сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и парламентами, изучения того, как они выполняются на практике, и выработки предложений по их более эффективному выполнению.

24. Все это МПС делает по просьбе парламентов. Однако в последние годы правительства также неоднократно просили МПС расширять сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и парламентами⁸. Они предоставили МПС специальный статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций⁹ и используют свой двухгодичный обзор сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и МПС для того, чтобы дать рекомендации по укреплению взаимодействия между Организацией Объединенных Наций, МПС и парламентами¹⁰. Доказательства растущей потребности исполнительной власти в более тесных отношениях между сторонами можно найти в последней резолюции Генеральной Ассамблеи, которая охватывает пять конкретных взаимозависимых направлений:

- увеличение вклада МПС в работу Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, в том числе в усилия по активизации ее деятельности, а

⁸ Декларация тысячелетия, принятая главами государств и правительств 8 сентября 2000 года, A/RES/55/2.

⁹ См. резолюцию Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/57/32.

¹⁰ См. последний доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по этому вопросу, содержащийся в документе A/61/256, и резолюцию A/RES/61/6 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

также в работу новых органов, таких как Совет по правам человека и Комиссия по миростроительству;

- активная поддержка со стороны МПС Экономического и Социального Совета, особенно его ежегодной встречи на высшем уровне и нового Форума по сотрудничеству в целях развития;
- укрепление сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и МПС в сфере демократии и благого управления, в том числе в рамках соглашения о партнерстве, заключенного между Фондом демократии Организации Объединенных Наций и МПС;
- дальнейшее проведение ежегодного парламентского слушания в Организации Объединенных Наций и других специализированных парламентских совещаний в контексте крупных совещаний Организации Объединенных Наций в качестве совместных мероприятий Организации Объединенных Наций и Межпарламентского союза;
- обеспечение более активного участия Межпарламентского союза в выработке общесистемных стратегий для рассмотрения системой Организации Объединенных Наций и Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций с целью обеспечить более широкую и последовательную поддержку работы Организации Объединенных Наций со стороны парламентов.

Выводы

25. Чего стоит самый демократический государственный институт, если многие решения, влияющие на жизнь граждан страны, включая их безопасность, принимаются за пределами этого государства международными учреждениями, которые не подлежат демократическому контролю и не несут перед ним ответственности? Этот разрыв между государственным уровнем, где находятся такие демократические институты, как парламент, и глобальным уровнем, на котором сегодня принимается так много решений, является одной из основных причин так называемого "дефицита демократии" на международной арене.

26. Парламенты могут принимать меры для решения этой проблемы и все чаще делают это. Как показано в настоящем документе, действия парламентов неизбежно зависят от наличия парламентской системы в данной стране и от полномочий, которыми наделены палаты парламента конституцией или основным законом. Однако во всех странах это предполагает использование парламентских структур, методов работы, традиций и повесток дня, а при необходимости – их адаптацию и модернизацию, чтобы каждый парламент мог принимать меры в связи с деятельностью Организации Объединенных Наций и связанных с ней учреждений.

27. У каждого парламента свои методы работы, которые зависят от многих особенностей парламентской культуры, сложившейся в мире. Однако для всех парламентов характерны усилия по учету проблематики Организации Объединенных Наций в повседневной законодательной и надзорной работе. По мере активизации и расширения сферы охвата этих усилий парламенты все глубже вникают в работу Организации Объединенных Наций и вносят все более многогранный вклад в ее деятельность.

28. МПС – незаменимый игрок на этом поле. Он поощряет деятельность парламентов, выступая в качестве инициатора и облегчая взаимодействие с системой

Организации Объединенных Наций, а также в более широком смысле помогает парламентскому сообществу донести свои идеи до Организации Объединенных Наций. Чем прочнее связь между парламентами и МПС, тем больше шансов образовать такую "критическую массу", которая необходима для непреходящего влияния на Организацию Объединенных Наций.

29. Сегодня перед нами стоит задача разработать общую стратегию для того, чтобы обеспечить, как сказано в последней резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, "более широкую и последовательную поддержку парламентами работы Организации Объединенных Наций". Разработку основных элементов стратегии достижения этой цели МПС поручил своему Комитету по делам Организации Объединенных Наций.

Приложение IV



3-я Всемирная конференция спикеров парламентов

Организация Объединенных Наций,
Женева, 19–21 июля 2010 года



Пункт 3

SP-CONF-2010/3(b)-R.1

1 июля 2010 года

Представление докладов о работе, проделанной после Всемирной конференции спикеров парламентов 2005 года

b) Разработка глобальных стандартов для демократических парламентов

*Докладчик: г-жа Роуз Мукантабана
Спикер палаты депутатов парламента Руанды*

Введение

Всемирные конференции спикеров 2000 и 2005 годов решительно одобрили работу МПС по поощрению демократии во всем мире. Они вновь подтвердили центральную роль парламента в содействии развитию демократии на национальном и международном уровнях, подчеркнув, что парламент является воплощением демократии и центральным институтом выражения воли народа, принятия законов и обеспечения подотчетности правительства. Спикеры обязались укреплять МПС, являющийся основным инструментом усиления парламентов во всем мире, содействуя таким образом развитию демократии.

МПС придерживается двустороннего подхода к содействию демократии: он устанавливает стандарты и укрепляет потенциал парламентов. Эта работа прочно основывается на Уставе организации, который отводит МПС центральную роль в деле укрепления демократии посредством парламентской деятельности.

За последние пятнадцать лет произошли значительные изменения в работе МПС по развитию и укреплению демократии, в частности в области установления стандартов. В настоящем докладе представлен обзор работы, проделанной МПС в данной области за период, прошедший после Всемирной конференции спикеров парламентов 2005 года. В нем также определены последующие меры, с помощью которых МПС сможет активизировать этот процесс и сохранить свою ведущую роль в разработке и продвижении критериев и ценностей демократии.

Подход МПС к установлению стандартов

Когда речь идет о разработке стандартов, в нашем воображении возникает картина, на которой какое-то лицо или группа лиц разрабатывают свод правил/критериев для оценки других людей, при ограниченном участии или безо

всякого участия в этом процессе "оцениваемых". Этот процесс предполагает разработку показателей, на основе которых делаются качественные/ценностные оценки, нередко посторонними лицами или неспециалистами с использованием количественных измерений. Этот процесс открывает простор для субъективности и иногда мало что проясняет по существу вопроса. Его результатом может быть составление сравнительных таблиц, которые не преследуют иной цели, кроме того чтобы поощрить и тем самым угодить "хорошим студентам" и укорить и вызвать недовольство тех, кто находится на а конце таблицы.

МПС использует иной и, хочется надеяться, более продуктивный подход, который не является нормативным предписанием. Это инклюзивный подход, предусматривающий консультирование и совместное участие сторон. Для обеспечения его успеха крайне важно и необходима сопричастность и вовлеченность в процесс тех, кто подлежат оценке.

МПС привлекает парламенты к разработке стандартов, будучи твердо уверенной в том, что реализация демократических принципов невозможна без соответствующих политических институтов и практической деятельности и что эти институты могут считаться демократическими в той мере, в какой они сами служат воплощением этих принципов или способствуют их реализации. Парламенты постоянно участвуют в диалоге, который даем им возможность коллективно определить, что обеспечивает эффективный вклад в демократию, при том понимании, что они сами должны служить воплощением демократических принципов и ценностей, если хотят достичь этой цели.

Последние важные этапы в разработке глобальных стандартов

Всеобщая декларация о демократии (1997):

Обзор деятельности МПС по установлению стандартов должен рассматриваться в контексте Всеобщей декларации о демократии, принятой МПС в 1997 году. Эта Декларация была первой попыткой международного сообщества кодифицировать в одном документе основополагающие принципы и компоненты демократии как на национальном, так и международном уровне.

Декларация считается признанным критерием для оценки зрелости демократии и обеспечивает основу для деятельности МПС по установлению стандартов в последний период. Решение Генеральной Ассамблеи о провозглашении 15 сентября Международным днем демократии было принято в 2007 году отчасти в ознаменование 10-й годовщины Всеобщей декларации о демократии.

Принципы и ценности демократии, изложенные в Декларации, включают необходимость сохранять и отстаивать достоинство и основные права человека, добиваться социальной справедливости, содействовать экономическому и социальному развитию общины, предусматривают обязанность всех слоев общества, включая мужчин и женщин, принимать полноправное участие в управлении обществом, свободную политическую конкуренцию во всех сегментах общества как условие доступа к власти и обладания ею, а также верховенство закона и связь между демократией и миром с одной стороны и экономическим, социальным и культурным развитием – с другой.

Таким образом, Декларация подчеркивает важность свободных и справедливых выборов как средства обеспечения условий для волеизъявления граждан;

необходимость эффективного и честного правительства, свободно избранного и ответственного за управление государственными делами, деятельность которого должна быть прозрачна; и наличие сильных государственных институтов, включая парламент, представляющий все сегменты общества и имеющий необходимые полномочия и средства для выражения воли народа с помощью законодательной деятельности и контроля над действиями правительства.

В Декларации также подчеркивается международный аспект демократии. В декларации говорится, что принципы, применяемые к демократии на национальном уровне, должны применяться и к решению глобальных проблем на международном уровне. В связи с этим государствам настоятельно рекомендуется обеспечить соответствие их действий международному праву и создать институты и механизмы, способные обеспечить открытое, прозрачное и ответственное глобальное управление.

***Парламент и демократия в двадцать первом веке:
руководство по надлежащей практике (2006 год)***

На 2-й Всемирной конференции спикеров парламентов, состоявшейся в сентябре 2005 года, был представлен отчетный доклад МПС, посвященный вопросам разработки стандартов. На конференции также был рассмотрен первоначальный проект руководства по демократии, который был доработан и опубликован МПС в 2006 году. Руководство основывается на Всеобщей декларации о демократии. В нем содержится определение ценностей и целей демократического парламента, которое сформулировано следующим образом: представительность, прозрачность, доступность, подотчетность, а также эффективность на национальном, международном и местном уровне. В Руководстве выявляются институциональные механизмы для обеспечения этих ценностей и содержатся многочисленные примеры практической деятельности парламентов по реализации этих ценностей и целей в различных странах мира.

В соответствии с принципами, лежащими в основе деятельности МПС по выработке стандартов, в Руководстве не ставится задача ранжировать парламенты или давать оценку качества демократии в их странах. Напротив, оно отражает общее согласие парламентского сообщества в отношении существенных характеристик демократического парламента, основополагающих ценностей и институциональных средств и методов их внедрения. В Руководстве содержатся теоретические основы и подборка примеров надлежащей практики, к которой прибегают парламенты с целью более эффективной реализации полномочий, предоставленных конституцией: законотворчество, контроль и представление интересов народа.

Руководство отводит парламентам центральное место в повестке дня демократии. В противовес широко распространенному мнению о недостаточной эффективности парламентской деятельности, в Руководстве приводятся конкретные примеры, подтверждающие работу парламентов всего мира по обеспечению подотчетности в отношении своих избирателей. Из Руководства явствует, что на международном уровне ведется полезная дискуссия, участники которой стремятся определить критерии демократического парламента. Выясняется, что в XXI веке перед парламентами стоят одинаковые проблемы и парламенты готовы конкурировать за право первыми ответить на эти вызовы.

***Оценка парламента: инструментарий самооценки для парламентов
(2008 год)***

Эти изменения побудили ряд парламентов провести обзор для оценки эффективности и методов работы и внести усовершенствования в процедуры. Чтобы облегчить выполнение этой задачи, МПС в 2006 году разработал инструментарий самооценки. Он предназначен для оказания помощи парламентам и их членам в оценке эффективности их работы на основе общепринятых критериев для демократических парламентов и определения первоочередных задач и методов укрепления института парламента. В связи с тем, что инструментарий основывается на общепризнанных демократических ценностях и принципах, он подходит всем парламентам, независимо от политической системы, которой они придерживаются, и уровня развития страны.

Следует подчеркнуть, что самооценка не преследует цель ранжировать парламента и не предусматривает анализ деятельности конкретного парламента внешним экспертом. Процедура самооценки осуществляется самими парламентариями, которые одновременно являются главными действующими лицами и экспертами. Инструментарий самооценки формирует основу, включающую ряд вопросов, которые предполагают вынесение оценочных суждений. Эти вопросы являются отправной точкой для начала диалога по вопросу о том, что работает эффективно и что нуждается в усовершенствовании. Основная часть состоит из шести разделов:

- Репрезентативный статус парламента
- Парламентский контроль над исполнительной властью
- Законодательные полномочия парламента
- Прозрачность процедур и доступность парламента
- Подотчетность парламента
- Участие парламента в международной политике

Хотя парламента могут сами по своему усмотрению применять этот инструментарий, некоторые из них по ряду причин, возможно, сочтут целесообразным прибегнуть к внешней помощи, например ввиду отсутствия потенциала или специальных знаний. В связи с этим МПС создал и обучил базовую группу координаторов-методистов, к которым парламента могут обратиться за помощью в применении инструментария. Данный инструментарий используется парламентами развитых и развивающихся стран, в частности при осуществлении стратегического планирования или в качестве основы для проведения периодического обзора парламентской деятельности. В 2009 году инструментарий был использован парламентами Австралии, Камбоджи, Пакистана, Руанды, Сьерра-Леоне и Южной Африки. В проведении самооценки в Руанде и Сьерра-Леоне помогли эксперты МПС. Парламента Бахрейна и Ирландии недавно сообщили, что они используют этот инструментарий для оценки результатов своей деятельности.

Инструментарий основывается на том принципе, что демократизация – это не разовое явление, а непрерывный процесс, который требует от демократических институтов постоянного самоанализа и при необходимости внесения соответствующих коррективов.

МПС стремится содействовать установлению необходимой зависимости между разработкой стандартов и укреплением потенциала парламентов, которые обладают взаимоусиливающим эффектом. Инструментарий используется для оказания помощи

парламентам в разработке или корректировке стратегического плана их дальнейшего развития. Результаты оценки могут использоваться в качестве фактического материала при организации профессиональной подготовки, консультирования и предоставления других услуг парламентам-бенефициарам со стороны МПС.

Другие инициативы в области установления стандартов

В разработке стандартов и критериев, а также методов для оценки эффективности парламентской деятельности участвует ряд других институтов, а именно:

- Парламентская ассоциация Содружества (ПАС) разработала в 2006 году "Показатели оценки эффективности для демократических законодательных органов". Контрольные фразы сформулированы как заявления, а не как вопросы. Восемьдесят семь контрольных фраз разделены по четырем основным рубрикам: "Общие положения", "Организация законодательного органа", "Функции законодательного органа" и "Ценности законодательного органа".
- Программа развития Организации Объединенных Наций оказала поддержку разработке региональных вариантов контрольных показателей ПАС. В результате Парламентская ассамблея франкоязычных стран одобрила набор критериев для демократических законодательных органов. Парламентский форум Сообщество по вопросам развития стран Юга Африки (САДК) также занимается разработкой регионального варианта критериев для парламентов стран Юга Африки.
- Национальный демократический институт международных отношений (НДИ) подготовил "Обследование по вопросу разрыва между полномочиями парламента и парламентской практикой". Метод обследования НДИ не является оценкой как таковой, а представляет собой методику опроса членов и сотрудников парламента и организаций гражданского общества относительно того, как они представляют объем полномочий парламента и как эти полномочия реализуются на практике. Данный инструмент обследования охватывает 25 вопросов, которые зачастую включаются в критерии для демократических парламентов или инструментарий самооценки парламентов.
- Ассоциация генеральных секретарей парламентов (АГСП) приняла решение подготовить специальную версию инструментария самооценки МПС для администрации парламентов. 22 октября 2009 года МПС и АГСП организовали конференцию на тему "Оценка работы парламента", в которой участвовали парламентарии, генеральные секретари, специализированный парламентский персонал и парламентские организации.

МПС по-прежнему играет активную роль в парламентском сообществе, которое проявляет большой интерес к разработке методов оценки деятельности парламента. Ему удалось добиться широкого признания принципа самооценки в качестве эффективного средства, помогающего парламентам повысить результативность их работы.

Дальнейшие шаги

Деятельность МПС по разработке стандартов повсеместно пользуется поддержкой. Многие парламенты призывают МПС более активно разрабатывать и/или совершенствовать методы оценки деятельности парламентов по реализации основных принципов демократии.

Парламенты по-прежнему сталкиваются с проблемами легитимности, что требует налаживания еще более тесных связей с их избирателями. Эти наиболее серьезные вызовы, которые будут противостоять парламентам в XXI веке.

Третья Всемирная конференция спикеров парламентов, в частности, планирует обсудить способы, посредством которых в условиях мирового кризиса парламенты могут во имя общего блага содействовать обеспечению глобальной демократической подотчетности. Для достижения этой цели необходимо, чтобы парламенты и их члены на собственном примере показали, как следует повышать степень подотчетности своему электорату, и не столько на словах, сколько на деле.

МПС должен сохранить свое лидерство в области установления стандартов и помогать парламентам более эффективно вносить свой вклад в упрочение демократии. Третья Всемирная конференция спикеров парламентов осознает необходимость этих усилий, и проект ее итогового документа предлагает МПС активизировать свою деятельность в поддержку демократии.

Подготовительный комитет Конференции одобрил идею предложить МПС активизировать этот процесс, учредив на добровольной основе механизм обзора эффективности парламентской деятельности. Механизм даст парламентам возможность нести коллективную ответственность и оказывать друг другу помощь в оценке и повышении результативности их деятельности. Предусмотренный в рамках такого механизма обмен опытом и примерами надлежащей практики принесет пользу всем парламентам, стремящимся более эффективно выполнять свои обязанности в области законотворчества, контроля и представительства интересов своих избирателей.

Подобно аналогичным механизмам, созданным в рамках Организации Объединенных Наций и региональных организаций, проект МПС будет опираться на согласованные ценности, кодексы и критерии. Процесс обзора должен быть прозрачным, носить консультативный характер и осуществляться коллективно на основе диалога и взаимодействия между ключевыми заинтересованными сторонами. Эта процедура должна реализовываться исключительно в рамках парламентов и быть свободной от политического влияния. Участие в данном процессе будет исключительно добровольным, и соответствующая страна будет нести ответственность за его осуществление в каждом конкретном случае.

Сегодня нет глобального механизма, который позволил бы парламентам коллективно осуществлять мониторинг их деятельности и участвовать в программах по обмену опытом и практическими примерами на основе собственных критериев.

Заключение

Для решения проблемы легитимности парламентов и обеспечении большей степени подотчетности в рамках национальной и глобальной системы управления необходимо гарантировать дальнейшую ведущую роль парламентов в развитии

демократии. Они должны продемонстрировать активность и заинтересованность в разработке стандартов, предусмотренных для оценки их собственной деятельности. Только в этом случае они будут иметь право требовать большей подотчетности от органов управления на национальном и глобальном уровнях. И только в этом случае им удастся обеспечить прочный фундамент для демократии.
