



Межпарламентский союз

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

*Одобрен 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 кон-

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 парламента, 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).

фликтных 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 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 неудивительно 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.

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.

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.

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,

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.

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:

- 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

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.

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).

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 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 мос-

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/sprungal60905.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

та, 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;
- 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 хотя бы видят 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 це-

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).

лого 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 парламентам. 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 взаимосвязанных направлений:

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

⁸ Декларация тысячелетия, принятая главами государств и правительствам 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.

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.