GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION
ORGANISATION MONDIALE DES PARLEMENTAIRES CONTRE LA CORRUPTION
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE PARLAMENTARIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN
المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد

Empowered lives.
Resilient nations.

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТОВ В ДОСТИЖЕНИИ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Пособие по парламентской деятельности

ЦЕЛИ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Глобальная организация парламентариев против коррупции (GOPAC)

Начиная с 2002 г., Глобальная организация парламентариев против коррупции развивает сеть парламентариев-единомышленников, которые проводят борьбу с коррупцией в своих странах и на глобальном уровне. С помощью своих филиалов в 57 парламентах стран мира организация предоставляет поддержку, информацию и обмен идеями среди парламентариев на региональном и глобальном уровне. Кроме этого, во многих странах филиалы поддерживают сотрудничество между парламентариями, представляющими разные политические силы, что позволяет преодолевать идеологические расхождения по коррупции как ключевому вопросу, оказывающему существенное влияние на достижение Целей устойчивого развития.

www.gopacnetwork.org

Программа развития Организации Объединенных Наций

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) с 1965 г. является основным агентством ООН по вопросам развития. ПРООН является важнейшим органом, выполняющим проекты по поддержке парламентской деятельности в странах мира и сотрудничающим с более чем 60 национальными парламентами. Работа ПРООН направлена на оказание поддержки парламентам на национальном и суб-национальном уровне для полноценной реализации их полномочий, имеющих отношение к Целям устойчивого развития. В частности, ПРООН предоставляет парламентам технические рекомендации, поддерживает обмен знаниями, издает и распространяет качественные аналитические материалы и публикации.

www.undp.org

Исламский банк развития (ИБР)

Исламский банк развития (ИБР) создан в 1973 г. в качестве международного финансового учреждения с целью поддержки процессов развития в странах со значительным исламским населением. В отличие от остальных подобных банков, ИБР не является региональным учреждением, в него входят страны из Европы, Африки, Ближнего Востока и Азии. Задание ИБР – «поддерживать экономическое развитие и социальный прогресс в странах-членах и мусульманских общинах».

www.isdb.org

Выражение признательности

Глобальная организация парламентариев против коррупции (GOPAC), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Исламский банк развития (ИБР) выражают признательность основным авторам первого варианта пособия по парламентской деятельности Кевину Дево (Kevin Deveaux) и Чермен Родригес (Charmaine Rodrigues).

За редакцию и издание этой публикации отвечали Эмили Лемье (Emilie Lemieux), руководитель проекта GOPAC, Оливье Пьер-Луво (Olivier Pierre-Louveaux), специалист программы ПРООН по инклюзивному политическому процессу, и Абдихамид Мао (Abdihamid Mao), старший специалист ИБР по вопросам профессиональной добросовестности. Окончательную редакцию от имени ПРООН обеспечили Джулия Стюарт (Julia Stewart) и Чарльз Шовел (Charles Chauvel).

Региональной бюро ПРООН для арабских стран взяло на себя ведущую роль в поддержке издания этого пособия. Региональное бюро ПРООН для стран Азиатско-Тихоокеанского региона в Бангкоке усилиями Дойны Гимичи (Doina Ghimici), специалиста по ключевым функциям правительств, обеспечило обмен соответствующим опытом стран региона.

Это пособие было бы неполным без неоценимых взносов д-ра Гевина Вудса (Gavin Woods), руководителя глобальной рабочей группы GOPAC по парламентскому контролю, Акаашема Махараджа (Akaash Maharaj), Исполнительного директора GOPAC, а также членов Исполнительного комитета GOPAC: д-ра Насель Аль-Сане (Naser Al Sane), Паулы Бертол (Paula Bertol), Джона Хайда (John Hyde), Роми Гошан Такали (Romi Gauchan Thakali), Мери Кинг (Mary King) и Осея Куей-Менса-Бонсу (Osei Kyei-Mensah-Bonsu); а также без взносов Патрика Кьюлирса (Patrick Keuleers), Джоза де ла Хэй (Jos De La Haye), Аркана Аль-Себлани (Arkan el-Seblani), Клер Каброл (Claire Cabrol), Джейсона Глака (Jason Gluck), Джулии Кьютджен (Julia Keutgen), Бильяны Леденикан (Biljana Ledenican), Мелиссы Салик-Вирк (Melissa Salyk-Virk), Наталии Шафи (Natalia Shafi), Нэнси Фашхо (Nancy Fashho), Ники Саэди (Nika Saeedi), Мэдса Хова (Mads Hove), Сандры Лопес (Sandra Lopez), Себастиана Возеля (Sebastien Vauzelle) и Кавтар Зеруали (Kawtar Zerouali, ПРООН) и Жана-Ноэ Ландри (Jean-Noé Landry, организация «Open North»).

Наконец, ценные замечания и дополнения были сделаны Советом народных представителей Народной Консультативной Ассамблеи Республики Индонезия через д-ра Фадли Зона (Fadli Zon), заместителя спикера и председателя GOPAC, и сотрудников секретариата парламента Херинойо Ади Аангоро (Herinoyo Adi Aanggoro) и Эдна Ретноастути (Endah Retnoastuti), а также Вестминстерским фондом за демократию, парламентариями и экспертами из 12 стран, которые приняли участие в пилотном семинаре 30-31 августа 2016 г. в Джакарте, Индонезия, и поделились своими взглядами и опытом.

Предисловие

Устойчивый мир и развитие являются основными предпосылками для будущего планеты и всего человечества. Это видение закреплено в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. (Повестке дня 2030), направленной на преодоление бедности, развитие мирных обществ, поддержку процветания и благополучия народов и защиту окружающей среды для настоящего и будущих покаолений. Государства-члены ООН единогласно одобрили эту Повестку дня в Нью-Йорке в 2015 г., и тем самым взяли на себя обязательства обеспечить включение амбициозных и направленных на изменения Целей устойчивого развития (ЦУР) в национальную политику и программы, а также обеспечить выделение необходимых ресурсов и установление партнерских связей с гражданским обществом и частным сектором для успешного достижения ЦУР.

Парламентарии имеют возможность и предусмотренные конституцией полномочия взять на себя важные функции по поддержке и мониторингу достижения ЦУР. В Декларации по Повестке дня 2030 признается «основополагающая роль национальных парламентов, связанная с принятием законов и утверждением бюджетов, а также с обеспечением ответственности за эффективное выполнение наших обязательств». Депутаты парламентов имеют уникальную возможность выполнять функции связующего звена между людьми и органами власти, принимать и продвигать законодательство и политику, в центре которых стоит человек, и обеспечить, что никто не остается без внимания.

Для успешной реализации Повестки дня 2030 необходимо обеспечить согласованный подход, партнерство и участие через инклюзивные политические процессы и ответственные, эффективные и подотчетные институты. Необходимо поддерживать обмен опытом между странами на глобальном и региональном уровне для определения решений в отношении планирования, разработки и утверждения бюджета, реализации и мониторинга прогресса по достижению ЦУР, а также проводить оценку эффективности использования средств для противодействия коррупции и оценке влияния этих инициатив на жизни людей, особенно женщин и представителей маргинализированных и уязвимых групп общества.

Это пособие, подготовленное Глобальной организацией парламентариев против коррупции, Программой развития Организации Объединенных Наций и Исламским банк развития, является простым в использовании материалом, который может помочь парламентариям и сотрудникам секретариатов парламентов эффективно выполнять свои функции по достижению ЦУР. В пособии представлена Повестка дня 2030 и перечень передовых практик и методов из разных стран мира, которые можно при необходимости адаптировать к национальному контексту.

Цели устойчивого развития дают обществам возможность проводить инклюзивный диалог о своем совместном будущем на планете. Парламентарии можуть сыграть ведущую роль в организации такого диалога. Таким образом, мы призываем парламентариев из всех стран мира пользоваться этим пособием как практическим инструментом по работе над осуществлением Повестки дня 2030.

С уважением,

Д-р Фадли Зон
Председатель Глобальной организации парламентариев против коррупции, заместитель спикера Совета народных представителей Индонезии

Магди Мартинес-Солиман
Помощник Генерального секретаря ООН, Помощник Администратора и Директора Бюро поддержки политики и программ ПРООН

Д-р Абдул Раззак Халил Лабабиди
директор Группы по вопросам профессиональной добросовестности Director, Исламский банк развития

Table of Contents

Executive Summary **10**

I. Intersection of parliaments and the Sustainable Development Goals **12**
- **A. Parliaments and sustainable development** **12**
- **B. Including parliamentarians in the Agenda 2030** **14**
- **C. The parliamentarian's goal: Sustainable Development Goal 16** **16**
  - Questions for reflection 16

II. Parliament's role in development effectiveness and the Sustainable Development Goals **17**
  - Questions for reflection 20

III. Coordinating efforts for better implementation **21**
- **A. Making the Sustainable Development Goals a priority and coordinating their implementation across government branches** **21**
  - Questions for reflection 22
- **B. Working with other oversight institutions** **23**
  - Questions for reflection 24
- **C. Working with national statistics bodies** **25**
  - Questions for reflection 25
- **D. Working with international and regional bodies** **26**
  - Questions for reflection 27

IV. Lawmaking: Strengthening the enabling environment for the Sustainable Development Goals **28**
- **A. Identifying law reform priorities** **28**
- **B. Drafting Sustainable Development Goal-related legislation** **29**
  - Questions for reflection 31

V. Budgeting for Sustainable Development Goal implementation **32**
- **A. Annual state budget** **33**
  - Questions for reflection 35
- **B. Overseeing Sustainable Development Goal budgets and expenditures** **36**
  - Questions for reflection 38

VI. Monitoring implementation of the Sustainable Development Goals 39
A. Committee oversight of Sustainable Development Goal implementation 39
Questions for reflection 42
B. Parliamentary inquiries 42
Questions for reflection 44
C. Written and oral questions and interpellations 44
Questions for reflection 45

VII. Representation: Engaging people and facilitating public participation 46
A. Promoting participatory lawmaking 48
Questions for reflection 49
B. Facilitating participatory budgeting 50
Questions for reflection 50
C. Public input into monitoring implementation of laws and policies 51
Questions for reflection 52
D. Facilitating participatory Sustainable Development Goal implementation at the local level 52
Questions for reflection 53

VIII. Parliament's role in localization of SDGs 54
Questions for reflection 55

IX. Role of parliamentary staff members 56
Questions for reflection 57

X. Role of parliamentary political party groups 58
A. Party groups 58
B. Cross-party groups 59
Questions for reflection 59

XI. Building the capacity of parliamentarians and staff members on Sustainable Development Goals 60
Questions for reflection 62

Резюме

Это пособие было разработано для парламентариев в качестве инструмента для поддержки участия парламентов в осуществлении Повестки дня 2030, в том числе в достижении Целей устойчивого развития (ЦУР).

Цели устойчивого развития были одобрены всеми 193 государствами-членами Организации Объединенных Наций 25 сентября 2015 года. Исходя из опыта и уроков осуществления Целей развития тысячелетия, которые выполнялись в период с 2000 до 2015 гг., Цели устойчивого развития определяют глобальные долгосрочные задачи по развитию, направленные на создание устойчивых средств экономического, экологического и социального развития всех стран мира. Эти новые глобальные цели, процесс достижения которых сокращенно называется «Повесткой дня 2030», вступили в силу 1 января 2016 г. и должны быть достигнуты до 2030 г.

Цели устойчивого развития

Цель 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех её формах

Цель 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства

Цель 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте

Цель 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех

Цель 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

Цель 6. Обеспечение наличия и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех

Цель 7. Обеспечение доступа к недорогостоящим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех

Цель 8. Содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех

Цель 9. Создание прочной инфраструктуры, содействие обеспечению всеохватной и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций

Цель 10. Снижение уровня неравенства внутри стран и между ними

Цель 11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов

Цель 12. Обеспечение рациональных моделей потребления и производства

Цель 13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями[1]

Цель 14. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития

Цель 15. Защита, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия

Цель 16. Содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях

Цель 17. Укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития

Цели устойчивого развития были единогласно приняты государствами-членами ООН и утверждены высшими органами исполнительной власти в каждой стране. Учитывая, что

1 Признавая, что основополагающим международным межправительственным форумом по обсуждению глобального ответа на изменение климата является Рамочная конвенция ООН об изменении климата.

предполагается достижение целей в каждой стране, парламенты стран должны выполнять осознанные и значительные функции в этом процессе. Парламенты должны разработать и принять законодательство, которое будет создавать нормативно-правовую основу для осуществления ЦУР. Они должны обеспечивать выделение достаточных средств для достижения ЦУР при принятии ежегодных бюджетов. Парламенты также должны проводить мониторинг за мерами по осуществлению ЦУР, предпринимаемыми правительствами, чтобы обеспечить их соответствие национальному и местному контексту.

Это пособие направлено на достижение трех заданий:

- Повысить осведомленность парламентариев о ЦУР;
- Показать примеры того, как парламенты и парламентарии могут выполнять свои функции по содействию осуществлению ЦУР;
- Предложить парламентам и парламентариям инструментарий для оценки и повышения своего потенциала по содействию осуществлению ЦУР.

В начале пособия представлен обзор ЦУР и их актуальности для парламентариев и показано, что практически все вопросы, которые выносятся на рассмотрение парламентов, имеют отношение к ЦУР. В пособии продемонстрировано, что содействие осуществлению ЦУР должно рассматриваться как неотъемлемая часть повседневной работы парламентов, сотрудников их секретариатов и парламентариев.

На основе анализа ключевых функций парламента – принятия законов, осуществления контроля (в том числе принятие бюджета и контроль над его выполнением) и представительства – в пособии описаны конкретные методы и инструменты, которые активно используют парламенты в разных странах мира для улучшения стандартов жизни своих граждан[2] в контексте достижения ЦУР. Особое внимание обращается на инновационные подходы к осуществлению таких ключевых функций.

Наконец, в пособии проанализировано, каким образом парламенты и парламентарии могут быть включены в комплексные процессы и политические системы, связанные с ЦУР. В частности, учитываются возможности сотрудничества с прочими институтами, отвечающими за осуществление ЦУР, в том числе государственными контрольными и статистическими службами. Учитывая, что парламенты являются частью более широкой социальной системы, в пособии также описаны способы участия прочих субъектов, в том числе сотрудников секретариатов парламентов, представителей гражданского общества, политических партий и СМИ в процессах осуществления ЦУР.

Парламенты и депутаты лучше прочих понимают политический и социальный контекст, в котором они работают, и имеют наилучшую возможность определить, что они могут и должны сделать для того, чтобы парламенты оказывали существенное содействие осуществлению ЦУР. Пособие поддерживает распространение передовых практик, обмен опытом и обсуждение вопросов применения международных стандартов работы парламентов, тем самым создавая возможность для начала дискуссии среди ключевых партнеров внутри и извне парламентов о том, как парламенты могут наилучшим образом выполнять свои полномочия.

В пособии представлены некоторые инновационные подходы, которые используют определенные парламенты для осуществления контроля над деятельностью правительств, в том числе за выполнением бюджета и государственными расходами. Отдельные из этих передовых практик имеют потенциал «изменить правила игры» в отношении роли парламентов по обеспечению национальной ответственности и развития. Приведенные примеры касаются участия парламентов в содействии достижению ЦРТ (как предыдущего подходящего примера в контексте ЦУР), финансового контроля и раннего включения парламентов в работу по достижению ЦУР.

В конце каждого раздела приводится короткий набор вопросов для самооценки, с помощью которых можно провести анализ текущего состояния дел и выявить проблемы. Эти вопросы содержат в себе предложения по тому, как парламенты могут повысить свой потенциал для активного содействия осуществлению ЦУР.

2 В этом пособии понятие «граждане» может использоваться для обозначения людей, которых представляют парламентарии. Соответственно, для целей настоящего документа это понятие не является узким термином и включает в себя всех людей независимо от их миграционного статуса, находящихся на территории под юрисдикцией такого представителя.

I. Точки пересечения между парламентской деятельностью и Целями устойчивого развития

A. Парламенты и устойчивое развитие

Парламентарии как избранные представители своих народов имеют важнейшие функции по продвижению процессов развития, ориентированных на человека и основанных на потребностях своих граждан. В течение последних десятилетий все больше признается важность привлечения парламентариев к усилиям по содействию всеохватного и дружественного к окружающей среде роста и устойчивого развития. Через свои конституционные полномочия, в частности, принятие законов и осуществление парламентского контроля, в том числе в отношении бюджета, а также представляя своих избирателей, парламентарии выполняют важную функцию партнеров по обеспечению ответственного, инклюзивного, прозрачного и основанного на участии управления как необходимого фактора для достижения устойчивого развития для каждого человека.

Признание ценного взноса парламентариев в процессы устойчивого развития имеет важнейшее значение для осуществления новой Повестки дня 2030 и Целей устойчивого развития. Декларация о Повестке дня 2030 – вдохновляющий документ, в котором подчеркивается обязательство «не оставлять никого без внимания» и обеспечить, что в центре всех процессов развития находится человек. Это обязательство по социальному, экономическому и политическому включению всех независимо от возраста, пола, наличия инвалидности, расы, национальности, происхождения, вероисповедания, экономического и прочего статуса является одновременно и основополагающей ценностью Целей устойчивого развития, и способом их достижения. Парламентарии могут сыграть активную роль в поддержке этих усилий.

В сентябре 2015 г. мировые лидеры собрались на Саммит ООН по устойчивому развитию в НьюЙорке для старта новых амбициозных задач области устойчивого развития, которая станет основой для процессов развития стран на последующие 15 лет. Лидеры утвердили Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и новый комплекс из 17 взаимосвязанных Целей устойивого развития (ЦУР). Повестка дня разработана с учетом прогресса, достигнутого после утверждения Целей развития тысячелетия в 2000 г., основана на результатах и успехах осуществления ЦРТ, и закладывает новые прочные основы для устойчивого развития для удовлетворения потребностей, которые до сих пор остаются актуальными.

Повестка дня 2030 предлагает новаторское видение более инклюзивного, процветающего и основанного на равенстве мира. Она направлена на преодоление всех видов проблем, которые стоят перед странами и сообществами, в трех важнейших измерениях устойчивого развития: экологическом, социальном и экономическом.

Повестка дня 2030 является всеохватной, а также четкой и универсальной. В ее основе лежит не столько ориентация на так называемые «развивающиеся государства», сколько понимание, что во взаимосвязанном глобализированном мире все страны должны предпринимать активные меры для преодоления проблем, связанных с устойчивым развитием. Каждая страна имеет обязательство по реализации ЦУР, и от каждой страны требуется осуществлять мониторинг своего прогресса и регулярно отчитываться перед мировым сообществом о своих достижениях и вызовах.

Следует обратить внимание, что Целей развития тысячелетия было только восемь, задач к ним – 21, а индикаторов – 48, а Цели устойчивого развития охватывают более широкий комплекс вопросов: для достижения 17 новых целей определены 169 задач. Прогресс по выполнению этих задач будет оцениваться с помощью набора новых индикаторов. Разработку индикаторов и контроль над их применением осуществляет глобальная Межведомственная экспертная группа по индикаторам ЦУР, в состав которой входят представители национальных статистических служб и Статистического отдела ООН в структуре Секретариата ООН[3]. Учитывая опыт и уроки осуществления ЦРТ, предусматривается, что индикаторы к ЦУР будут использоваться странами как практический инструмент для разработки собственных национальных индикаторов. Каждая страна должна определить собственные приоритетные задачи, а также разработать индикаторы на основе национального контекста для содействия процессам национального мониторинга – в том числе парламентом – для оценки прогресса по отношению к исходящей ситуации и национальным задачам в контексте Целей устойчивого развития.

Повестка дня 2030 направлена на всех людей. Однако, при этом необходимо предпринимать специальные меры для обеспечения ее целевого осуществления, чтобы соответствующая деятельность была направлена на те группы людей, потребности которых являются наиболее острыми. Адаптация ЦУР к национальному/местному контексту – важнейший новый элемент осуществления ЦУР, который также основан на опыте и уроках реализации ЦРТ. Процесс адаптации индикаторов к национальному контексту позволит сделать подходы к осуществлению и мониторингу более соответствующими ситуации в странах, а также найдет отображение в работе глобальных систем мониторинга. Процессы осуществления и мониторинга ЦУР также будут связаны с национальными стратегиями и планами по развитию, что поспособствует их адаптации к конкретным потребностям жителей стран с учетом демографических, географических, социальных и экономических факторов.

3 http://www.scidev.net/global/sdgs/news/un-sdg-mdg-indicators-consultation.html.

UNDP Madagascar
Youth raise Global Goals at Social Good Summit in Madagascar on September 2015

Повестка дня 2030 и Цели устойчивого развития: как были обеспечены инклюзия, широкое участие и чувство причастности

Учитывая критику со стороны отдельных заинтересованных лиц в отношении того, что повестка дня ЦРТ была определена на международном уровне на основе централизованного подхода по принципу «сверху-вниз», Повестка дня 2030 была разработана на основе централизованного, открытого и инклюзивного процесса вовлечения всех сторон: государств-членов ООН, парламентов, гражданского общества, частного сектора и широкой общественности. В то время, как ЦРТ были разработаны сравнительно небольшой группой экспертов по развитию, Повестка дня 2030 была сформулирована посредством публичных консультаций с заинтересованными сторонами, что позволяет ей отображать потребности и устремления людей со всех уголков мира.

В течение более чем трех лет предпринимались усилия по обеспечению охвата широкого ряда заинтересованных сторон из разных стран мира и сбору их предложений, идей и мнений относительно наиболее приоритетных мер по развитию. Например, более 10 миллионов человек по всему миру поделились с ООН своими взглядами и мнениями о том, какие именно проблемы следует решать с помощью ЦУР, через онлайн-платформу MyWorld (www.myworld2015.org). Были предприняты меры для того, чтобы на системном уровне учесть опыт успешных практик осуществления ЦРТ, рекомендации по улучшению мер и определить направления, в которых по-прежнему необходимо работать в течение последующих 15 лет. Инклюзивность и открытость процесса должны были обеспечить более сильное чувство причастности заинтересованных сторон к Повестке дня 2030.
Включение парламентариев в процессы осуществления Повестки дня 2030

В. процессе разработки Повестки дня 2030

были использованы мнения и предложения многих заинтересованных сторон, в том числе парламентариев. Хотя депутаты парламентов были вовлеченны в процесс осуществления и мониторинга ЦРТ на относительно позднем этапе, в этот раз с самого начала существовало четкое понимание, что участие парламентариев – не только тех, кто принимает законодательство, но и избранных представителей народа – является важнейшей мерой для поддержки эффективных процессов принятия, осуществления и достижения Целей устойчивого развития. Парламентарии принимали участие в оценке проблем, разрывов, возможностей и приоритетных мер в течение разработки новой повестки дня в отношении развития через глобальные, региональные и

национальные рабочие группы. Их взнос был в полной мере отображен в окончательной версии Повестки дня 2030.

Взнос парламентов в разработку Повестки дня 2030 на глобальном уровне

Парламентарии в разных странах мира активно участвовали в процессе разработки Повестки дня 2030. Многие парламентарии были включены в этот процесс через региональные рабочие группы или такие организации, как Парламентская ассоциация Содружества, Ассоциация европейских парламентариев со странами Африки и Южноафриканское сообщество по развитию.

На глобальном уровне Межпарламентский союз оказал поддержку включению предложений и идей парламентариев в официальные процессы разработки ЦУР. Еще в марте 2013 г. на 128-ом заседании Ассамблеи Межпарламентского союза было принято Коммюнике в Кито, в котором заявляется: «Более сильные парламенты должны играть центральную роль в осуществлении Целей устойчивого развития. В частности, они должны обеспечивать, что политика и планы в области развития формулируются посредством инклюзивного процесса на основе участия, и что парламентам на рассмотрение представляются регулярные отчеты о достижении ЦУР».

На 132-ом заседании Ассамблеи Межпарламентского союза в апреле 2015 г. парламентарии из 130 законодательных органов приняли Ханойскую декларацию по Целям устойчивого развития: От слов к действию. Парламентарии взяли на себя прямые обязательства по обеспечению более инклюзивного и открытого процесса осуществления Целей устойчивого развития: «[Мы] берем на себя обязательства прилагать все возможные усилия для укрепления национальной ответственности за эте Цели, в частности, посредством повышения осведомленности наших избирателей о них. Люди должны понимать, как именно Цели касаются их жизни. Как представители народа, мы отвечаем на обеспечение того, чтобы голос каждого был услышан и учитывался в политическом процессе без дискриминации и независимо от социального статуса».

В начале сентября 2015 г. на Четвертой всемирной конференции спикеров парламентов была принята Декларация о «том, чтобы поставить демократию на службу миру и устойчивому развитию: На пути к миру, которого хотят люди». В этой Декларации подчеркивается важность обеспечения того, чтобы при осуществлении Повестки дня 2030 применялся подход, основанный на правах человека, и чтобы этот процесс обеспечива л инклюзивные и равные результаты для людей.

Подробнее см.:
Коммюнике в Кито: www.ipu.org/conf-e/128/quito-comm.htm;
Ханойская декларация: www.ipu.org/conf-e/132/rpt-gendebate.htm; и
Декларация Четвертой всемирной конференции спикеров парламентов: www.ipu.org/splz-e/speakers15/declaration.pdf.

Учитывая, что в настоящее время страны переходят к осуществлению ЦУР, для парламентариев крайне важно определить свою роль в процессах выполнения и мониторинга ЦУР. В некоторых странах национальные законодательные органы активно участвовали в осуществлении ЦРТ, однако в целом уровень вовлечения парламентов в этот процесс в разных странах мира был неоднородным. Основной урок реализации ЦРТ – парламентарии могут и должны играть ведущую роль в обеспечении того, что в процессе осуществления ЦУР учитываются разнообразные потребности избирателей, которых они представляют, и что положительный эффект полуают все категории населения, особенно наиболее уязвимые. Парламентарии по сравнению со всеми остальными государственными служащими имеют наиболее прямую связь с общественностью, поскольку они являются ее избранными представителями. Это дает им важнейшую возможность содействовать национальной ответственности за то, чтобы в центре процессов достижения ЦУР были интересы людей, удовлетворение разнообразных потребностей населения страны (с возможным распределением по географическим, социальным, сексуальным, национальным, культурным или экономическим категориям), и выгода для всех.

C. Цель парламентариев: Цель устойчивого развития 16

Парламентарии отвечают за поддержку и мониторинг осуществления всех 17 Целей устойчивого развития и обеспечение целостности Повестки дня 2030. Однако особое значение для них имеет Цель 16 «Мир, правосудие и эффективные институты». Цель 16 направлена на «содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях». В течение последующих 15 лет парламентарии будут выполнять ведущую роль в достижении всех аспектов этой Цели. Это можно реализовать на основе полномочий парламента по законотворчеству, контролю над деятельностью правительства (исполнительных органов власти) и представительству интересов избирателей, а также через более прямые функции парламента как органа, непосредственно отвечающего за обеспечение подотчетности и инклюзии.

В то время, как задачи к Цели 16 относятся ко всем парламентариям, задачи 16.6 и 16.7 непосредственно касаются их работы. Задача 16.6 призывает государства создавать «эффективные, подотчетные и прозрачные институты на всех уровнях». Задача 16.7 направлена на обеспечение «ответственного, инклюзивного принятия решений на всех уровнях на основе участия и представительства». Для осуществления этих задач парламенты должны проанализировать различные способы повышения эффективности своих процессов и систем. Например, такими способами могут быть более открытая для общественности работа парламентских комитетов, предоставление общественности большего количества парламентской информации, более активная информационная работа парламентариев и выполнение целевых стратегий по улучшению положения женщин и представителей уязвимых и маргинализированных групп.

В настоящее время, вероятно, для мониторинга выполнения этой задачи на глобальном уровне будут использоваться два индикатора: индикатор 16.7.1: соотношение (по полу, возрасту, инвалидности и принадлежности к определенной категории населения) лиц, занимающих должности в государственных органах (в национальных и местных советах, на государственной службе и в судебной системе) со сравнению с долей соотвествующей категории населения среди общей численности населения; и индикатор 16.7.2: доля населения, считающая систему принятия решений инклюзивной и ответственной (с распределением по полу, возрасту, инвалидности и принадлежности к определенной категории населения).

Вопросы для обсуждения

- Был ли подготовлен доклад с итоговой оценкой статуса достижения ЦРТ, который парламентарии могли бы использовать для анализа достижений, разрывов и остающихся потребностей и приоритетов?
- Были ли проведены какие-либо информационные мероприятия для ознакомления парламентариев с Повесткой дня 2030?
- Провел ли парламент формальное утверждение ЦУР, например, посредством обсуждения и принятия резолюции на пленарном заседании?
- Инициировал ли парламент обсуждение того, как он может способствовать осуществлению Цели 16? Учитывая, что парламент является «профильным институтом» в отношении Цели 16, разработал ли он специальный план действий по поддержке осуществления этой Цели?

II. Роль парламента в обеспечении эффективности развития и осуществлении Целей устойчивого развития

В течение последних 15 лет внимание правительств обращалось на необходимость более явно сосредоточиться на так называемой «эффективности развития». Эффективность развития означает, что для преодоления проблем в области устойчивого развития страны должны обеспечивать максимально эффективное использование всех своих ресурсов: и средств, собираемых с налогоплательщиков, и официальной помощи для развития, которую предоставляют международные партнеры. Учитывая задачи по обеспечению эффективносты развития и их роль для осуществления ЦРТ, в Повестку дня 2030 включено заявление о важности укрепления партнерства для достижения результатов и выделения и рационального использования финансирования для достижения ЦУР.

В Повестке дня 2030 четко признается важность процессов развития, которые «будут добровольными и основную роль в которых будут играть страны, в которых будет учитываться разнообразный национальный контекст...; помогут привлечь необходимые средства для их осуществления и развития партнерства, будут поддерживать определение решений и передовых практик и способствовать эффектисности и координации международной системы помощи для развития...; будут открытыми, инклюзивными, прозрачными и будут предусматривать участие всех людей, а также способствовать отчетности со стороны всех заинтересованных субъектов; ... будут ориентированными на людей, гендерно-чувствительными, будут уважать права человека и обращать особое внимание на беднейшие, наиболее уязвимые и изолированные категории населения»[4].

Создание партнерства для развития

В Повестке дня 2030 признается, что определение процессов и способов её осуществления имеет важнейшее значения для успеха. В этой связи в последней ЦУР – Цели 17 – определено, как именно будет организован процесс выполнения Повестки дня 2030, специальным приоритетом которого будет «восстановление глобального партнерства для развития». В Цели 17 указано, что процессы развития включают в себя не только официальную помощь для развития – они должны основываться на более широком подходе к обеспечению устойчивости, национальной ответственности и инициативы.

В частности, в Цели 17 определен ряд глобальных приоритетов высокого уровня, в том числе достижение прогресса по снижению задолженности стран с высоким уровнем долга, обеспечение доступа к безпрепятственной торговле, поддержка частных инвестиций и укрепление глобальной макроэкономической стабильности. В ней также подчеркивается важность усиления потенциала по расширению возможностей национальных субъектов более эффективно использовать международные рамки развития.уровне учесть опыт успешных практик осуществления ЦРТ, рекомендации по улучшению мер и определить направления, в которых по-прежнему необходимо работать в течение последующих 15 лет. Инклюзивность и открытость процесса должны были обеспечить более сильное чувство причастности заинтересованных сторон к Повестке дня 2030. Включение парламентариев в процессы осуществления Повестки дня 2030

Официальная помощь для развития часто составляет значительную часть расходов развивающихся стран, в том числе большого количества стран с наинижшим уровнем развития и малых островных развивающихся стран. Распространение во многих западных странах скептицизма в отношении полезности помощи подчеркивает необходимость сбора данных, доказывающих эффективность такой помощи. В то же время, в развивающихся странах все чаще поднимается вопрос того, что эти средства не являются частью бюджета, и таким образом, в их отношении не действуют существующие требования по обеспечению прозрачности, подотчетности и аудиту, которые применяются к средствам национальных и местных бюджетов. Парламенты как ключевые институты в сфере

4 http://www.oecd.org/development/effectiveness/busanpartnership.htm.

подотчетности имеют важнейшие функции по содействию эффективности процессов развития. В настоящее время средства официальной помощи для развития не всегда распределяются через ежегодный государственный бюджет, что делает контроль над их расходованием более сложной задачей для парламента.

Важно, чтобы парламентарии были осведомлены о всех программах официальной помощи для развития, которая предоставляется исполнительным органам власти, и знали наиболее эффективные способы мониторинга этих программ. Для этого может потребоваться, чтобы парламенты более активно призывали к прозрачности бюджетов и обеспечению того, что бюджетное законодательство одинаково применяется и к государственным, и к международным средствам. Ключевыми вехами в продвижении обязательств партнеров в рамках взаимной подотчетности являются Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи (приверженность; согласование; гармонизация; управление, ориентированное на результаты, и взаимная ответственность), Аккрская программа действий и Итоговый документ Пусанского четвертого форума высокого уровня по эффективности внешней помощи. В них признается, что эффективная помощь должна быть согласована с национальными стратегиями развития. Принцип взаимной ответственности направлен на то, чтобы отношения в сфере помощи для развития были двусторонними: доноры берут на себя обязательство предоставлять эффективную помощь, а реципиенты – использовать помощь рационально и прозрачно. Как свидетельствует нижеприведенная схема, этого результата можно достичь только с помощью механизмов, основанных на подотчетности перед общественностью[5].

В течение последнего десятилетия были достигнуты некоторые соглашения о создании основных

механизмов и протоколов для повышения эффективности процессов развития. В контексте Повестки дня 2030 парламентариям будет полезно ознакомится с нижеизложенными основными процессами и рамками обеспечения эффективности развития:

- **Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию** (ПФВУ). Это основной форум ООН для анализа процессов осуществления Повестки дня 2030. Задача Форума – обеспечение политического лидерства, руководства и рекомендаций по всем аспектам осуществления и мониторинга Повестки дня 2030, в том числе посредством оценки прогресса,

5 http://www.agora-parl.org/resources/aoe/parliamentsandaideffectiveness.

содействия разработке более согласованной политики на основе данных и опыта стран, и решения возникающих вопросов и проблем. Первый ежегодный ПФВУ был проведен в 2016 г., он включал в себя добровольные озборы 22 стран и тематическую оценку прогресса по ЦУР – в частности, насколько эффективно страны подерживают партнерство для обеспечения эффективности развития. Во время каждого ПФВУ также проводится множество дополнительных мероприятий, в том числе форумов, в которых могут участвовать парламентарии.

Соединенное Королевство: обеспечение рационального использования средств с помощью парламентского контроля над внешней помощью для развития

Соединенное Королевство как один из наибольших доноров внешней помощи для развития использует активные и инновационные подходы к обеспечению эффективности процессов развития, что предполагает четкую роль парламентов в осуществлении контроля над предоставлением помощи и за ее рациональным использованием.

При Палате общин парламента Соединенного Королевства был создан Комитет по международному развитию – специальный комитет в составе 11 рядовых депутатов парламента. Комитет имеет полномочия по проведению проверок и расследований. Он самостоятельно разрабатывает планы своей деятельности и выбирает объекти для проверки. В отношении каждой проверки готовится сообщение в печати, в котором указывается техническое задание на проведение проверки и которое приглашает всех заинтересованных сторон подавать комитету информацию в письменном виде. В большинстве случаев Комитет также проводит устную и открытую для общественности сессию вопросов и ответов при участии свидетей.

В поддержку Комитета по международному развитию, в Соединенном Королевстве также создана независимая Комиссия по оценке влияния помощи. Хотя она находится в структуре исполнительной власти, она функционально независима от правительства и подотчетна непосредственно Комитету по международному развитию. Комиссия проводит независимый анализ расходов государства на оказание внешней помощи и влияния на результаты в сфере развития. Когда Комиссия издает свой доклад, правительство обязано подготовить и опубликовать ответ, в котором указать, принимает ли оно рекомендации из доклада и как именно будет их выполнять. После этого подкомитет по оценке влияния помощи при Комитете по международному развитию проводит слушание, во время которого рассматривает доклад и ответ правительства на него.

Мандат Комиссии по оценке влияния помощи охватывает всю внешнюю помощь, которую оказывает Соединенное Королевство, независимо от того, через какое ведомство распределяются деньги. Кроме Министерства международного развития, ее доклады были посвящены внешней помощи для развития, которая предоставлялась через прочие ведомства, в том числе Министерство энергетики и изменения климата, Министерство иностранных дел и по делам Содружества, а также межведомственные фонды, такие как Фонд по вопросам конфликтов, стабильности и безопасности и Международный фонд по вопросам климата.

Для более подробной информацию см.: www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/role/ и http://icai.independent.gov.uk/about-us/.

- **Пусанское партнерство для эффективного сотрудничества по вопросам развития (2011 г.).** Пусанское партнерство – это международное соглашение, являющее собой резкий переход от односторонних отношений между донорами и реципиентами к равному партнерству между ними, основанному на взаимной подотчетности для обеспечения положительных эффектов от финансирования программ по развитию. В рамках Пусанского партнерства страны взяли на себя обязательства придерживаться четырех принципов: 1) принадлежность приоритетов по развитию развивающимся странам, 2) основное внимание обращается на результаты и устойчивые эффекты, 3) партнерство для развития, признающее разнообразие и взаимное дополнение функций, 4) прозрачность, подотчетность и совместная ответственность. На основе Пусанского партнерства было создано Глобальное партнерство для эффективного сотрудничества по вопросам развития – форум для обеспечения подотчетности за осуществление Пусанских обязательств на политическом уровне. Руководство Глобальным партнерством осуществляется

с помощью форумов высокого уровня, которые проводятся каждые два года при участии политических лидеров, в том числе парламентариев. Первое заседание высокого уровня было проведено в Мексике в 2014 г.[6]. В рамках заседания состоялся форум парламентариев из разных стран мира, на котором было представлено видение парламентов по ключевым вопросам заседания, в том числе по вопросу мобилизации национальных ресурсов и определение способов того, как парламенты могут способствовать повышению эффективности развития.

- **Аддис-Абебская программа действий[7] (2015 г.).** Аддис-Абебская программа действий является итоговым документом Третьей международной конференции по финансированию процессов развития, которая была проведена в июне 2015 г. Признавая, что официальная помощь для развития – не единственный (и даже не наибольший) международный источник финансирования процессов развития, Аддис-Абебская программа действий направлена на более комплексное рассмотрение эффективных способов привлечения триллионов долларов США, которые, как ожидается, необходимы для финансирования Повестки дня 2030. Эти новые глобальные рамки включают в себя финансирование из таких источников, как сотрудничество по вопросам развития, международное налогообложение, торговля, а также множество регуляторных актов и институциональных реформ. Программа действий связана, в частности, с повышением эффективности способов осуществления ЦУР в рамках ЦУР-17.

- **Международная инициатива по прозрачности помощи.** Эта инициатива (www.aidtransparency.net) является добровольной многосторонней инициативой, направленной на повышение прозрачности помощи, в том числе ресурсов для развития и гуманитарной помощи, для повышения ее эффективности в деле преодоления бедности. Функцию секретариата этой Инициативы выполняет консорциум, возглавляемый ПРООН. В Инициативе участвуют страны-доноры и реципиенты, организации гражданского общества и эксперты по вопросам помощи, которые готовы совместно работать над повышением прозрачности и открытости помощи и мониторинга ресурсов, выделяемых в этой сфере. Стандарт Международной инициативы по прозрачности помощи является форматом и рамочной основой для обнародования данных о сотрудничестве в области развития. Его могут использовать все организации в сфере развития, в том числе государственные доноры, организации частного сектора, национальные и международные НПО. Парламентариям рекомендуется ознакомиться с данными на портале этой Инициативы, чтобы лучше узнать о средствах для развития, которые предоставляются их правительствам и которые их правительства тратят, а также об источниках таких средств. Эта информация может помочь парламентариям осуществлять более эффективный мониторинг бюджета и его влияния на жизнь населения.

Вопросы для обсуждения

- Является ли ваша страна реципиентом официальной помощи для развития, включена ли эта помощь в доходную часть ежегодного бюджета?
- Каким образом парламент осуществляет мониторинг за распределением и использованием официальной помощи для развития (в зависимости от того, является страна донором или реципиентом)?
- Создан ли в стране парламентский комитет по контролю над тем, как правительство выполняет обязательства по развитию, в том числе за оценкой эффективности полученной или выделенной помощи?
- Имеет ли парламент информацию и необходимые полномочия для анализа эффективности использования официальной помощи для развития?

6 Подробнее см.: www.ipu.org/splz-e/mexico14.htm.
7 https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda.

III. Координация для более эффективного осуществления Целей устойчивого развития

A. Определение Целей устойчивого развития как приоритета и координация процессов их осуществления с исполнительной властью

Между парламентом и исполнительной властью существует сложная взаимосвязь. Во-первых, во многих странах в конституции предусмотрено разделение полномочий этих двух ветвей власти, а также судебной системы (третьей ветви власти). В то время, как исполнительная власть отвечает за обеспечение реализации законодательства и выполнение бюджета, роль парламента – принимать законы и утверждать фискальные планы. Кроме этого, парламент отвечает за осуществление контроля над работой исполнительной власти и обеспечение подотчетности всей ее деятельности.

Существуют разные взгляды на то, какие способы достижения долгосрочного развития стран являются оптимальными. Однако настоятельно рекомендуется, чтобы все политические институты пришли к консенсусу в отношении широких целей и задач, связанных с развитием страны, в том числе и после 2030 г., когда закончится срок реализации ЦУР.

Обязательство страны по осуществлению ЦУР берет на себя исполнительная власть, она же официально отвечает за всю отчетность по ходу их достижения. Однако это не должно означать, что парламент исключен из этого процесса. Парламент должен участвовать во всех аспектах планирования мер по осуществлению ЦУР с самого их начала. Это связано не только с политической целесообразностью, но с укреплением чувства принадлежности/ответственности за ЦУР со стороны парламента и парламентариев. Во время принятия или внесения изменений в законы и бюджеты необходимо, что парламент мог участвовать в их обсуждении с полным пониманием ситуации.

Способы, которыми правительство будет координировать процессы осуществления ЦУР во всех сферах своей деятельности, будут зависеть от множества факторов, в том числе от политической системы конкретной страны. В то же время, анализ опыта некоторых стран позволяет определить конкретные передовые практики:

- **Национальная рабочая группа или контрольный комитет по вопросам развития.** Правительство может создать рабочую группу или контрольный комитет для осуществления контроля и руководства процессами реализации ЦУР. Хотя такой орган обычно создается исполнительной властью, хорошей практикой будет обеспечить участие в его работе разнообразных заинтересованных сторон: не только представителей парламента (и правящей коалиции, и оппозиции), но и частного сектора и гражданского общества. Если в таком органе есть представители парламента, важно наладить формальный механизм обратной связи от них – в идеале, через комитет парламента, наделенный соответствующими полномочиями.

- **Разработка национального плана по развитию.** Национальный план по развитию – это многолетняя стратегическая дорожная карта, в которой определено, как страна собирается достигать устойчивого человеческого развития. В национальном плане по развитию обозначены ключевые приоритеты и индикаторы для измерения прогресса. Национальный план по развитию должен проходить специальную оценку и быть согласованными с ЦУР – таким образом он станет единой национальной рамочной основой для развития, который включает в себя обязательства по глобальным ЦУР и предусматривает их адаптацию для достижения национальных и субнациональных приоритетов. Парламенты должны быть полноценно вовлечены в разработку Национальных планов по развитию (или любых других планов по осуществлению ЦУР в странах) – так, проекты таких Планов должны подаваться в парламент, рассматриваться и утверждаться там.

Индонезия: Поддержка инклюзивного осуществления Целей устойчивого развития через трехсторонний секретариат

Индонезия полностью осознает необходимость осуществления глобальных целей в области развития. Начиная с ЦРТ, а теперь и в отношении ЦУР правительство ипользует инклюзивный процесс достижения целей. Это включает в себя создание трехстороннего секретариата, который состоит из старших должностных лиц из исполнительной ветви власти, парламентариев из основных политических партий и национальных организаций гражданского общества. Мандат Секретариата заключается в разработке и реализации целей в области развития на стратегическом уровне. Он также является ключевым местом для рассмотрения любых политических или организационных барьеров, препятствующих достижению целей.

- **Осуществление национального плана по развитию.** После принятия национального плана по развитию исполнительная власть должна регулярно отчитываться перед парламентом (как правило, на ежегодной основе) о достигнутом прогрессе и проблемах, связанных с осуществлением плана. Регламент парламента должен предусматривать передачу отчета правительства надлежащим образом уполномоченному парламентскому комитету для подробного анализа самого отчета и замечаний общественности в отношении его осдержания, а также подачу доклада комитета по результатам анализа отчета правительства на рассмотрение и обсуждение на пленарном заседании парламента. На глобальном уровне страны могут также добровольно издавать периодические доклады о ходе работ, которые будут рассмотрены Политическим форумом высокого уровня Организации Объединенных Наций. Эти доклады также должны быть представлены и обсуждены в парламенте.

- **Координация с ведущими министерствами.** В некоторых странах контроль над национальным планом по развитию осуществляется одним министерством (например, министерством планирования, финансов или развития). Регламент парламента должен предусматривать регулярный (в идеале ежегодный) обзор соответствующим образом уполномоченным комитетом деятельности таких министерств, а также подачу доклада комитета по результатам этого обзора на рассмотрение и обсуждение на пленарном заседании парламента. Такой механизм позволяет обеспечить, что парламентарии и общественность осведомлены о проблемах и вызовах в области развития.

Вопросы для обсуждения

- Участвует ли парламент в разработке национального плана по развитию или какого-либо другого плана осуществления ЦУР через, например, руководящую группу с участием многих заинтересованных сторон?

- Участвуют ли парламентарии, в том числе и представители оппозиции, в реализации и контроле за национальным планом по развитию, либо путем участия в той или иной форме межсекторальной рабочей группы, либо посредством парламентских процессов, таких как система парламентских комитетов?

- Требуется ли, чтобы национальный план по развитию предусматривал обсуждение в парламенте, прежде чем он может быть реализован?

- Подает ли исполнительная власть регулярные отчеты парламенту о реализации национального плана по развитию, в том числе об осуществлении ЦУР?

B. Работа с прочими контрольными органами

Роль парламента как ключевого института контроля над исполнением законов и расходов со стороны правительства будет детально обсуждаться далее в этом пособии. Однако важно отметить, что существуют другие контрольные учреждения, которые также играют определенную роль в мониторинге работы правительства. Некоторые из этих учреждений могут отчитываться перед исполнительной властью, а другие отчитываются непосредственно перед парламентом. Независимо от конкретных особенностей их полномочий и структуры отчетности, координация усилий с этими органами имеет важнейшее значение для обеспечения эффективного контроля над осуществлением ЦУР.

Ниже приведен список наиболее распространенных государственных контрольных органов.

- **Высший орган государственного аудита.** Высший орган государственного аудита – это орган правительства, который проводит подробные финансовые и аудиторские проверки деятельности профильных органов правительства и публикует их результаты. В некоторых странах такой орган называется Генеральным аудитором, а в других он может называться Счетной палатой. Независимо от названия, роль такого органа в мониторинге государственных расходов имеет решающее значение, и его подробный анализ приносит пользу парламенту, если речь идет о его работе. Обычно такие органы обязаны ежегодно отчитываться перед парламентом, а затем профильному комитету поручается провести более глубокий анализ результатов аудита и отчитаться перед парламентом на пленарном заседании, чтобы облегчить обсуждение доклада. Этот процесс можно использовать для более пристального изучения вопроса о том, использовались ли государственные расходы для достижения прогресса в реализации национального плана по развитию (включая в себя ЦУР) и как именно.

Бразилия: Содействие сотрудничеству между парламентом и государственным аудитором

Статья 72 Конституции Бразилии предусматривает, что Федеральный счетный суд и Объединенный комитет по бюджету Конгресса имеют совместный мандат на расследование нарушений в ежегодном государственном бюджете и его осуществлении. Объединенный комитет уполномочен запрашивать свидетельские показания и документы у министерств и ведомств правительства. Если этого не произойдет, Федеральный счетный суд должен в течение 30 дней вынести заключение о том, является ли просьба Объединенного комитета подходящей. Если Суд согласен с Комитетом, министерство или ведомство должны выполнить просьбу Комитета о представлении таких показаний или документов для расследования нарушений.

Подробнее см. Конституцию Бразилии: http://english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution.

- **Национальное правозащитное учреждение.** В большинстве стран существует независимый орган, который занимается продвижением прав человека, а также мониторингом и расследованием нарушений прав человека. Учитывая, что многие ЦУР относятся к равенству и продвижению прав человека и потребностям маргинализированных групп, парламент должен проявлять особый интерес к работе этого учреждения. Национальные правозащитные учреждения часто обязаны ежегодно отчитываться перед парламентом, что дает парламенту возможность более детально (как правило, через соответствующий парламентский комитет) ознакамливаться с выводами правозащитных учреждений и изучать вопрос о том, применяется ли правозащитный подход к развитию (включая осуществление ЦУР) и как именно.

- **Национальная комиссия по борьбе с коррупцией.** В некоторых странах за все аспекты антикоррупционного гражданского просвещения, расследования и судебного преследования отвечает одно агентство, в то время как в других странах эти полномочия могут быть распределены между разными организациями. В любом случае парламент (в частности комитеты по контролю, такие как комитеты по государственным счетам, бюджету и финансам или правительственным гарантиям) должны внимательно следить за работой соответствующего учреждения или

учреждений. В некоторых парламентах, например, в Гонконге и Новом Южном Уэльсе, контроль над работой независимых антикоррупционных агентств осуществляют специальные комитеты парламентов по борьбе с коррупцией.

- **Прочие контрольные органы.** Существуют также различные другие учреждения, которые осуществляют контрольную деятельность: например, уполномоченный по вопросам защиты окружающей среды, омбудсмен, Консультативный совет по положению женщин или Генеральная прокуратура.

Тунис: Независимый конституционный орган по вопросам устойчивого развития

Конституция Республики Тунис 2014 года предусматривала создание нескольких независимых конституционных органов, включая Комиссию по вопросам устойчивого развития и прав будущих поколений. Члены назначаются Ассамблеей представителей народа (нижняя палата парламента) и, согласно статье 129 Конституции, имеют следующие полномочия:

Все законопроекты, касающиеся экономических, социальных и экологических вопросов, а также планы развития, должны обсуждаться с Комиссией по вопросам устойчивого развития и прав будущих поколений. Комиссия может высказывать свое мнение по вопросам, входящим в сферу ее ответственности.

Комиссия состоит из членов, обладающих компетенцией и добросовестностью, которые выполняют свои задачи в течение одного шестилетнего срока.

Подробнее см. Конституцию Республики Тунис: http://tunisia-tn.com/constitution-of-the-republic-of-tunisia/constitution-of-tunisia-independent-constitutional-bodies-2/.

Парламенты должны по мере возможности поощрять обмен данными и результатами анализа и проверок, которые проводятся различными контрольными учреждениями. Они также могут поощрять обмен техническими знаниями (например, перевод экспертов, работающих в контрольных органах, в профильный комитет парламента, или предоставление такими экспертами консультаций). Крайне важно призначать, что каждое учреждение имеет свои сильные и слабые стороны, и поощрять сотрудничество таким образом, чтобы максимально использовать потенциал каждого органа и избегать дублирования функций и ресурсов.

Вопросы для обсуждения

- Какие независимые контрольные органы существуют в вашей стране?
- Какие контрольные комитеты созданы в вашем парламенте?
- Поддерживает ли ваш парламент четкие и продуктивные отношения с контрольными органами вашей страны?
- Какие препятствия мешают таким отношениям и как они могут быть сведены к минимуму или устранены?

C. Работа с национальными органами статистики

Во многих странах за сбор, обработку и публикацию ключевых статистических данных, таких как уровень безработицы, ежегодные показатели рождаемости и смертности, показатели стоимости жизни и показатели здоровья, отвечает одно государственное учреждение или министерство. Для целей настоящего пособия они будут называться национальными органами статистики. Национальные органы статистики играют решающую роль в осуществлении ЦУР, поскольку именно центральный статистический орган будет определять, были ли достигнуты контрольные показатели/индикаторы в отношении каждой ЦУР, а также когда и в какой степени они были достигнуты. Некоторым национальным органам статистики была поручена разработка глобальных показателей для различных ЦУР через Экспертную группу по индикаторам ЦУР.

Монголия: Национальный орган статистики и цели развития

Национальный орган статистики Монголии взял на себя ведущую роль в определении индикаторов для ЦУР. Правительство поставило перед Национальным органом статистики такие задачи:

- разработать методологию для установления национальных индикаторов для ЦУР совместно с соответствующими учреждениями;
- обобщить статистические данные на национальном уровне с использованием данных Национального органа статистики и соответствующих учреждений; а также
- представить информацию о текущем состоянии дел по индикаторам для ЦУР.

Кроме этого, в настоящее время Национальный орган статистики в составе группы министерств, в том числе Министерства финансов, проводит контроль над осуществлением ЦУР.

Источник: http://www.unsiap.or.jp/programmes/ms_materials/ms12/T3_2_MNG_The%20case%20of%20SDGs%20%5bCompatibility%20Mode%5d.pdf

Задачи по сбору данных, связанных с прогрессом в реализации ЦУР и национального плана по развитию, должны быть возложены непосредственно на Национальный орган статистики. Парламент должен через свою контрольную функцию осуществлять проверку процессов сбора, обработки и распространения необходимых данных, а также оценивать, располагает ли национальный орган статистики необходимыми ресурсами и возможностями для этого. Собранные и представленные данные будут служить доказательствами, которые парламент может использовать для контроля осуществления ЦУР. Например, если уровень смертности от малярии не снизился, парламентарии, возможно, захотят увеличить финансирование мер по профилактике малярии. Если доля девочек, посещающих среднюю школу, не увеличилась, парламенту следует подумать о том, что необходимо сделать для обеспечения того, чтобы этот показатель действительно вырос: например, о новом законодательстве, более эффективном выполнении законодательства или увеличении финансирования.

Вопросы для обсуждения

- Существует ли в вашей стране национальный орган статистики?
- Создан ли в вашем парламенте механизм (например, регулярный обзор уполномоченным комитетом) обеспечения того, что национальный орган статистики располагает достаточными ресурсами для выполнения своей работы, и что в его техническую работу не осуществляется политическое вмешательство?
- Имеет ли ваш парламент доступ к данным, собираемым национальным органом статистики?
- Как парламент должен наилучшим образом использовать данные, получаемые от национального органа статистики?

D. Работа с международными и региональными органами

Парламентам и парламентариям важно осознавать, что кроме них, меры по мониторингу осуществления ЦУР и достижению ключевых результатов в области развития предпринимают и прочие органы. Многие региональные и глобальные организации работают в целях содействия достижению одной или нескольких ЦУР. Некоторые из этих организаций могут уже сотрудничать с вашим парламентом, или же они могут быть оказывать поддержку наращиванию потенциала и работе парламентариев и парламентов, с тем, чтобы стать полноправным и активным партнером в осуществлении ЦУР в вашей стране.

Regional Workshop on Parliaments and SDGs, 30 to 31 August 2016, Jakarta, Indonesia.

Ниже приводятся шесть типов организаций, которые поддерживают парламенты в наращивании потенциала и с помощью которых парламенты могут лучше выполнять свои основные функции в отношении ЦУР.

- **Межпарламентские ассамблеи и сети парламентов.** Ваш парламент как институт, вероятно, входит в региональную или глобальную сеть аналогичных институтов (например, в Межпарламентский союз, Арабский парламент, Парламентскую ассоциацию Содружества, Межпарламентскау ассамблею АСЕАН, Панафриканский парламент, Парламентский форум Сообщества по вопросам развития стран юга Африки, Парламентскую конфедерацию стран Америки). Эти группы регулярно собираются для обсуждения вопросов, представляющих общий интерес, а также для проведения семинаров и предоставления пособий и других материалов для просвещения парламентариев и сотрудников секретариатов парламентов по ключевым вопросам развития и роли парламентов в этих вопросах.

- **Сети парламентариев.** Существуют сети отдельных парламентариев, которые работают через национальные, межпартийные филиалы и на региональном и глобальном уровнях для содействия решению ключевых проблем развития, таких как изменение климата (GLOBE International), возобновляемые источники энергии (Climate Parliament) и борьба с коррупцией (GOPAC). Эти организации не полагаются на институциональную поддержку своей работы, а строят международные связи между отдельными парламентариями для достижения консенсуса в отношении изменений.

- **Многосторонние организации.** Часто эти организации связаны с Организацией Объединенных Наций и имеют мандат на поддержку работы парламентов (например, ПРООН – крупнейшее в

мире агентство по выполнению программ укрепления парламентаризма) или имеют конкретный тематический мандат (например, Структура «ООН Женщины», Международный чрезвычайный детский фонд ООН или Фонд народонаселения ООН). В эту группу также входят Всемирный банк, региональные и тематические банки развития (например, Исламский банк развития). Эти организации будут иметь долгосрочные планы поддержки развития страны, которая может включать в себя укрепление потенциала парламента. Такая поддержка предусматривает передачу передового опыта и знаний из всех частей мира.

- **Органы ООН по правам человека.** Повестка дня 2030 направлена на реализацию прав человека для всех. Роль парламентариев в контроле за осуществлением ЦУР взаимосвязана с их ролью по продвижению и защите прав человека, в том числе путем ратификации международных договоров и конвенций, а также путем обеспечения соблюдения международных концепций прав человека в законодательстве и на практике. Участие в представлении докладов договорным органам по правам человека и в проведении Универсального периодического обзора является хорошим способом для включения парламентариев в эти процессы[8].

- **Международные НПО.** Некоторые международные НПО имеют конкретный мандат для работы с парламентами в целях укрепления их потенциала (например, Национальный демократический институт по международным вопросам, Международный республиканский институт, Вестминстерский фонд за демократию и некоторые национальные политические фонды и многопартийные демократические институты). Другие имеют отраслевой мандат, который включает в себя работу с парламентами для достижения их целей (например, Transparency International, которая ориентирована на борьбу с коррупцией, или Инициатива прозрачности добывающих отраслей, которая концентрируется на содействии прозрачности и лучшем контроле над добывающими отраслями).

- **Партнеры по развитию.** Некоторые страны предоставляют финансирование парламентам в рамках двусторонних проектов в области укрепления их потенциала и развития инфраструктуры. В их число входят Агентство США по международному развитию (USAID), Департамент международного развития Великобритании (DFID), Шведское агентство международного сотрудничества в целях развития (SIDA) и Корейское агентство международного сотрудничества (KOICA). Другие страны, такие как Кувейт, управляют фондами национального благосостояния, которые используются для поддержки конкретных проектов с парламентами.

Вопросы для обсуждения

- Были ли инициированы обсуждения по осуществлению ЦУР в парламентских ассамблеях, ассоциациях и сетях, с которыми связан ваш парламент?

- Какие многосторонние и двусторонние проекты поддерживают работу вашего парламента?

- Следует ли сосредоточить усилия этих сетей и проектов более конкретно на осуществлении ЦУР?

- Как парламентарии вашей страны вносят свой вклад в продвижение и защиту прав человека? Например, участвуют ли они в отчетности вашей страны в рамках Универсального периодического обзора и договорных органов по правам человека?

8 См., например, Совет по правам человека 26/29, Вклад парламентов в работу Совета по правам человека и его Универсальный периодический обзор.

IV. Законотворчество: создание сопутствующих условий для достижения Целей устойчивого развития

ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ ПАРЛАМЕНТОВ

ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

это процесс, посредством которого парламент рассматривает законопроекты и в конечном счете утверждает их в окончательном виде. Почти все парламенты играют определенную роль в рассмотрении законопроектов до их принятия и могут рекомендовать поправки к законопроектам. Некоторые парламенты более активны в разработке законопроектов (перед тем, как они обсуждаются на пленарных заседаниях). Прочие полагаются почти исключительно на правительство в контексте разработки и подачи законопроектов на обсуждения. К законодательству, касающемуся государственного бюджета (который обычно считается одним из наиболее значимых законов, рассматриваемых парламентом) часто применяются специальные правила.

Контроль – это процесс, посредством которого парламент следит за качеством работы правительства в отношении реализации законов, планов развития и бюджетов, которые ранее были приняты парламентом. Различные методы контроля (в том числе запросы, расследование, вопросы правительству) будут подробно проанализированы далее в этом пособии.

Представительство: исполняя функции законотворчества и контроля, парламентарии представляют своих избирателей. Для того, чтобы парламент сохранял легитимность, крайне важно, чтобы отчетность перед избирателями проводилась систематически на протяжении всего парламентского срока, а не только во время выборов. Важно, чтобы у людей были широкие возможности для представления своей оценки работы парламента и отдельных парламентариев.

Во время осуществления ЦУР странам следует использовать широкий спектр политических и программных подходов. Хотя законодательство редко является единственным политическим ответом, необходимым для решения проблемы, часто оно становится крайне важным первым шагом на пути создания благоприятных условий, способствующих действиям. Кроме того, признавая, что ежегодный государственный бюджет также принимается парламентом, законотворческая функция парламентов приобретает дополнительное важнейшее значение с точки зрения обеспечения того, чтобы средства были эффективно направлены на достижение ключевых национальных приоритетов ЦУР.

A. Определение приоритетов в отношении изменений законодательства

Для выполнения многих задач, связанных с ЦУР, потребуется вносить изменения в законодательство. Одним из уроков, извлеченных из опыта осуществления ЦРТ, является необходимость применения систематического подхода, позволяющего парламентариям проводить всеобъемлющее усовершенствование законодательства для обеспечения реализации национальных приоритетов развития.

Тунис: Конституционная защита окружающей среды и климата

Национальная конституция создает самую сильную правовую защиту для права и является одним из наиболее важных законодательных актов, которые когда-либо принимают страны. Хотя конституционная реформа не является каждодневным аспектом работы парламентариев, во многих правовых системах конституционные поправки вносятся парламентариями и могут быть полезным инструментом для закрепления приоритетов развития в основном законе страны.

Например, в январе 2014 г. в Тунисе законодатели приняли новую Конституцию после революции 2011 г., в которую они включили прогрессивные положения в поддержку окружающей среды и решения проблемы изменения климата, чтобы эти важнейшие вопросы были включены в приоритеты каждого последующего правительства.

Новая конституция сделала Тунис первой арабской страной (и только третьей страной в мире), которая включила в свою Конституцию четкие обязательства по сохранению окружающей среды и безопасному климату. Это положение было включено в новую Конституцию после активного лоббирования группой парламентариев (при поддержке НПО «Парламент климата», работающей в партнерстве с ПРООН), которые были крайне заинтересованы во внесении изменений в законодательство и политику в поддержку решения экологических проблем. Новая статья о защите климата обязывает государство гарантировать «здоровый климат и право на здоровую и сбалансированную окружающую среду» и «предоставить необходимые средства для устранения загрязнения окружающей среды».

Впоследствии та же группа парламентариев лоббировала принятие нового закона о возобновляемых источниках энергии. Этот закон был в конечном итоге разработан Министерством энергетики и устанавливает национальные целевые показатели в отношении возобновляемых источников энергии, а также предусматривает создание Фонда по переходу на энергоресурсы для содействия финансированию проектов в области возобновляемых источников путем перераспределения субсидий на ископаемые виды топлива. После оказания помощи в разработке нового закона группа парламентариев провела кампанию по парламентскому контролю над его принятием. Закон был принят в апреле 2015 г.

В начале процесса осуществления ЦУР можно рассмотреть возможность проведения оценки потребностей во внесении изменений в законодательство, относящееся к ЦУР. Результаты оценки можно использовать для анализа прогресса по достижению ЦУР и выполнению их задач. Это позволит: 1) определить, в отношении каких ЦУР необходимо принять новые законы или внести поправки в существующее законодательство; 2) установить приоритетность этих потребностей по внесению изменений в законодательство; и 3) разработать среднесрочную и долгосрочную повестку дня внесения изменений в законодательство, которая будет выполнять функции руководства по разработке и принятию законов. Это также может быть полезно для содействия лучшей координации процессов внесения изменений в законодательство в поддержку реализации ЦУР. Например, достижение гендерного равенства непосредственно предусмотрено в ЦУР-5, но также предполагается и в контексте реализации любой другой ЦУР. Таким образом, было бы полезно одновременно оценить всю совокупность действующего законодательства, чтобы определить, какие вопросы могут быть охвачены одним и тем же пакетом изменений в законодательство, вместо того, чтобы рассматривать каждую ЦУР отдельно, а затем вводить отдельные поправки и законы.

Укрепление подотчетности перед общественностью и борьба с коррупцией лежат в основе всех ЦУР, которые четко ориентированы на обеспечение подотчетности в предоставлении услуг и результатах развития перед общественностью. Тем не менее, ЦУР-16 специально призывает к более подотчетному управлению: задача 16.5 направлена на «существенное сокращение коррупции и взяточничества во всех их формах»; задача 16.6 – на «создание эффективных, подотчетных и прозрачных институтов на всех уровнях»; задача 16.10 – на «обеспечение открытого доступа к информации и защиту основных свобод в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями». Очевидно, что законодатели будут играть решающую роль в обеспечении надлежащих условий для эффективного противодействия коррупционному поведению.

Другим примером является задача 16.5 Цели 16, которая призывает страны «существенно сократить коррупцию и взяточничество во всех их формах». Руководящие рамки для реализации этой задачи обеспечивает Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Тем не менее, борьба с коррупцией и поощрение подотчетности перед общественностью лежат в основе всей Повестки дня 2030. Важно отметить, что одним из ключевых элементов Конвенции ООН против коррупции и более широких усилий по борьбе с коррупцией является проведение реформы законодательства, позволяющей обеспечить более эффективную профилактику, расследование и судебное преследование в случаях коррупции. Рассмотрение всех связанных с коррупцией законодательных пробелов в комплексе могло бы быть очень полезным для обеспечения того, чтобы реформы по борьбе со взяточничеством и коррупцией решали все аспекты этих вопросов в одном всеобъемлющем пакете законодательства.

B. Разработка законодательства, связанного с Целями устойчивого развития

Каждый законодательный орган имеет различные процедуры для разработки, подачи и принятия законов. Однако, в целом, парламентариев можно призвать к участию в работе с тремя типами законопроектов (описанных ниже), которые могут быть эффективными механизмами содействия реформированию законодательства, связанного с ЦУР.

- **Законопроекты, предлагаемые правительством.** В большинстве случаев за разработку проекта закона передего передачей в парламент для рассмотрения отвечает именно правительство. По мере того, как правительство продвигается в осуществлении своего национального плана по ЦУР, обеспечение скоординированной программы внесения изменений в законодательство, связанное с ЦУР, будет иметь решающее значение. С этой целью парламентарии могут проявлять инициативу в том, чтобы призывать правительство принять меры по разработке соответствующих законопроектов. Существует множество инструментов, таких как вопросы представителям правительства, приглашенным в парламент, запросы, письменные вопросы к министрам, резолюции или постановления необязательного характера, которые могут помочь привлекать внимание к вопросам, представляющим общественный интерес. Полезными также могут быть запросы, которые готовятся комитетами парламента, особенно если они основаны на результатах общественных консультаций по вопросам осуществления ЦУР, поскольку они предоставляют парламентариям возможность давать конкретные рекомендации правительству по вопросам, требующим изменений законодательства, и методам их решения.

- **Законопроекты, представленные парламентариями.** Во многих президентских системах с разделением полномочий и в парламентско-президентских системах члены конгресса или парламента могут часто разрабатывать и подавать законопроекты на рассмотрение парламентов. В зависимости от регламента, такие законопроекты могут иметь меньшее значение для содействия осуществлению ЦУР. Тем не менее, они все-таки могут быть полезным способом оказания давления на правительство с целью принятия законодательных мер для решения проблем, связанных с ЦУР, поскольку они позволяют парламентариям привлекать внимание к конкретным вопросам развития.

- **Законодательные инициативы, инициированные гражданами.** В некоторых случаях сами граждане и/или группы гражданского общества могут взять на себя инициативу по разработке законопроекта, а затем попросить отдельных парламентариев представить его на рассмотрение парламента (см. Раздел VII ниже)[9]. В некоторых странах граждане могут даже призывать к проведению референдума по определенному вопросу, хотя такие примеры происходят достаточно редко. В случае успеха такие референдумы могут быть использованы для принятия или изменения законов.

Ливан и Марокко: Законодательство в целях усиления антикоррупционной правовой базы

Парламент Ливана активно выступает за принятие более жестких национальных антикоррупционных нормативно-правовых рамок, которые согласуются с Конвенцией ООН против коррупции. В 2012 г. парламент создал подкомитет по борьбе с коррупцией, которому поручено работать над конкретными законопроектами, касающимися противодействия коррупции. Подкомитет проводит работу в партнерстве с сетью «Ливанские парламентарии против коррупции» и ПРООН. Подкомитет разработал четыре законопроекта. Один из них предполагает внесение поправок к законам, касающимся незаконного обогащения и декларирования активов. Он разработан подкомитетом в сотрудничестве с рабочей группой, состоящей из многих заинтересованных сторон, в том числе представителей министерств юстиции, внутренних дел и финансов, Центрального банка и других важнейших регуляторных органов, а также ПРООН. Подкомитет также тесно сотрудничал с Национальной сетью за право доступа к информации (многосторонней правозащитной группой, возглавляемой ливанским парламентарием) над проектами законов о защите лиц, сообщающих о коррупции, о праве на доступ к информации и о создании антикоррупционного агентства.

Марокко начало реализацию новой национальной антикоррупционной стратегии в 2015 г., и парламент в настоящее время работает над важными законодательными актами для создания надлежащих условий для борьбы с коррупцией. В список приоритетных законопроектов входят новый закон о защите лиц, сообщающих о коррупции, закон о свободе информации и закон о регулировании конфликтов интересов. Принятие этих законов даст парламентариям возможность достичь прогресса в отношении задачи 16.5 ЦУР посредством укрепления подотчетности и контроля над их исполнением.

См.: www.transparency-lebanon.org/En/WhatWeDoDetails/5/12/0.

9 См. информацию о Гражданской инициативе Финляндии: https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaataminen/kansalaisaloite/Pages/default.aspx.

UNDP Tunisia
Debates of the Tunisian Constitution, 20th january 2014. Photo: Olivier Pierre–Louveaux.

В идеале, в предлагаемых законопроектах, касающихся вопросов развития, необходимо четко определять, поддерживают ли они Повестку дня 2030, а также конкретные ЦУР и соответствующие задачи, и как именно. Такая информация может быть включена в сопроводительную записку к законопроекту и в текст речи, во время которой представляется законопроект. Однако, в настоящее время это не является распространенной практикой. Для решения этой проблемы сами парламенты могут поручить своим секретариатам провести анализ воздействия законопроектов на осуществление ЦУР. Альтернативным подходом может быть изменение регламента, согласно которому от автора законопроекта будет требоваться проводить такой анализ перед представлением законопроекта на рассмотрение парламента. Некоторые страны уже проводят социально-экономическую, экологическую и гендерную оценку влияния законопроектов. Полученный опыт показывает, что такой процесс можно систематизировать путем принятия простого контрольного перечня, который секретариат парламента впоследствии может применять к каждому законопроекту, подготовленному для рассмотрения. Парламентарии смогут использовать эту информацию для определения изменений, которые необходимо внести в законопроект.

Вопросы для обсуждения

- Имеют ли парламентарии достаточные правовые и процедурные возможности и законодательный потенциал для инициирования, рассмотрения и внесения изменений в законодательство для поддержки осуществления ЦУР?
- Провело ли правительство или парламент (или планируют ли они провести) обзор законодательных реформ, необходимых для осуществления ЦУР, которые могут внести вклад в законодательную повестку парламента в предстоящие месяцы и годы?
- Прилагаются ли к каждому законопроекту сопроводительные записки для разъяснения того, насколько законопроект способствует достижению ЦУР?
- Предусмотрено ли в регламенте парламента правило, по которому парламентские комитеты должны рассматривать все законопроекты на предмет их значимости для осуществления ЦУР? Происходит ли это на практике?

V. Цели устойчивого развития и национальные бюджеты

KEY FUNCTIONS OF PARLIAMENTS

BUDGETING

Budget oversight is the process by which the parliament attempts to ensure, throughout the national budget cycle, that the government spends money lawfully and appropriately. It may do this by providing recommendations for the budget formulation; by reviewing, debating and approving the State budget; by overseeing its implementation; and by auditing the government's accounts, revenues and expenditures

Для эффективного достижения ЦУР крайне важно, чтобы их осуществление было должным образом профинансировано, и чтобы финансирование предназначалось для обеспечения усилий, направленных на наиболее маргинализированные и уязвимые слои населения. Для осуществления ЦУР могут использоваться различные формы финансирования, в том числе средства частного сектора, финансирование из благотворительных организаций, официальная помощь для развития, прямые иностранные инвестиции и доходы государства, такие как налоговые и таможенные доходы. Парламентарии должны знать об этих формах финансирования и о том, насколько хорошо координируются различные источники доходов, чтобы избегать дублирования.

Основным инструментом финансирования, который каждая страна должна будет использовать для направления ресурсов на осуществление ЦУР, является ежегодный закон о государственном бюджете. В этой связи важно поддерживать сочетание законодательной и аналитической работы, включающей парламентские бюджетные процессы, чтобы наиболее эффективно позволить парламентариям участвовать в процессе разработки и принятия бюджета. Общий вопрос для рассмотрения заключается в том, обеспечивают ли бюджетные процессы возможность использования бюджетных ресурсов для осуществления ЦУР. При этом необходимо обеспечивать, чтобы процессы осуществления ЦУР были ориентированы на людей, и чтобы никто, особенно представители маргинализированных и уязвимых групп, не оставался без внимания.

A. Ежегодный государственный бюджет

Процесс утверждения государственного бюджета должен быть непрерывным годовым циклом, с помощью которого исполнительные и законодательные органы власти проводят оценку расходов и поступлений, использования имеющихся средств для приоритетных программ и контроль над выполнением бюджета и расходами. Как видно на графике бюджетного цикла выше, хотя исполнительная ветвь несет официальную ответственность за разработку бюджета, парламентарии также могут играть значительную роль в продвижении бюджетных приоритетов в преддверии (а иногда и во время) процесса подготовки бюджета. В некоторых странах они даже могут использовать свои полномочия в области законотворчества и контроля для внесения предложений о правках в бюджет после того, как бюджет был подан на рассмотрение парламента.

Большинство парламентов имеют определенные процедуры или процессы оценки бюджета в комитетах, которые призваны облегчить рассмотрение предлагаемого бюджета. Это включает в себя проведение публичных слушаний с участием государственных служащих, чтобы подробно разобраться в бюджетных предложениях и лучше понять, чего хочет достичь бюджет. В некоторых странах гражданское общество также может быть вовлечено в этот процесс, участвуя в слушаниях, чтобы обеспечить обратную связь об эффективности выполнения правительственных программ и/или извлеченных уроках в отношении нерациональных расходов или неспособности достичь бенефициаров. Неформально парламентарии могут использовать результаты анализа бюджета, проведенного гражданским обществом, или более активно взаимодействовать со своими избирателями, чтобы определить, какие государственные программы работают, а какие не дают необходимых результатов тем, кто в них нуждается.

Кроме того, полезными для взноса парламентариев в бюджетный процесс на всех этапах бюджетного цикла могут быть консультации с заинтересованными государственными учреждениями и министерствами по рекомендациям, сделанным на основе отчетов о государственном аудите. В некоторых парламентах это осуществляется систематически через работу комитетов парламента под руководством профильного комитета.

Бангладеш: Разработка и принятие бюджета в поддержку возобновляемых источников энергии

В Бангладеш почти 72% населения проживает в сельских районах, и более двух третей домашних хозяйств не имеют доступа к электричеству. Правительство Бангладеш обязалось предоставить доступ к электроэнергии всем жителям к 2020 г., но в настоящее время большая часть энергоснабжения Бангладеш обеспечивается за счет импорта природного газа, а значительную часть новых энергетических мощностей страны планируется использовать на угольных электростанциях. Однако Бангладеш добилась существенных успехов в создании долгосрочного плана финансирования возобновляемых источников энергии. В июне 2014 г. правительство Бангладеш объявило о двух ключевых бюджетных положениях для развития возобновляемых источников энергии в стране: 1) бюджетные ассигнования в размере 15 млн. така (190 тыс. долл. США) для финансирования нового Управления по устойчивому развитию и возобновляемым источникам энергии; и 2) создание Фонда возобновляемой энергетики в размере 400 млн. долл. така (51,65 млн. долл. США).

Эти конкретные бюджетные результаты в поддержку ЦУР-7 (возобновляемые источники энергии) стали результатом длительной кампании парламентариев. В сентябре 2012 г. парламентарии из разных политических партий при поддержке со стороны парламентской НПО по климату в партнерстве с ПРООН сформировали местную Климатическую парламентскую группу. Эти парламентарии договорились о ряде приоритетов своей деятельности, в том числе лоббировать увеличение доли возобновляемых источников энергии для производства электроэнергии и создать политические, финансовые и технологические условия, способствующие использованию возобновляемых источников энергии. В ноябре 2012 г. группа парламентариев по вопросам климата сыграла важную роль в принятии закона о создании Управления по устойчивому развитию и

возобновляемым источникам энергии – новаторской инициативы, согласно которой это Управление стало выполнять функцию национального координационного центра по продвижению и развитию устойчивой энергетики.

В ноябре 2013 г. группа парламентариев по вопросам климата начала серьезно отстаивать свои бюджетные интересы. Парламентарии совместно разработали и представили ключевым министрам многосторонний меморандум, призывающий к обеспечению надлежащих бюджетных и прочих условий для работы Управления по устойчивому развитию и возобновляемым источникам энергии и созданию Фонда возобновляемой энергетики. Эта информационно-пропагандистская деятельность продолжалась в течение следующих шести месяцев в преддверии принятия бюджета, в ее ходе парламентарии неоднократно встречались с министрами энергетики и финансов. Благодаря их настойчивой деятельности, включая своевременное вмешательство в процессы подготовки бюджета, группа парламентариев по вопросам климата достигла результатов, описанных в первом абзаце выше.

Подробнее см.: "Climate Parliament MPs Successful in Creating a Special Fund and SREDA for Renewables," Press Release, Blitz Comprehensive Tabloid Weekly, www.weeklyblitz.net/2014/06/bangladesh-climate-parliament-mps-successful-creating-special-fund-sreda-renewables/.

В то же время, примечательно, что законодательство и правила, регулирующие бюджетный процесс часто ограничивают способность парламентов вносить существенные изменения в предлагаемый бюджет. Во многих странах решение парламента не принимать предложенный правительством бюджет может привести к отставке правительства. В других странах парламент может сократить предлагаемые бюджетные ассигнования путем внесения поправок к законопроекту о бюджете, но не может голосовать за увеличение расходов. В третьих странах парламенты имеют больше возможностей по перераспределению средств между бюджетными линиями без превышения предельного уровня бюджета. Но даже такие полномочия обычно регламентируются строгими правилами, касающимися внесения поправок.

Помимо участия парламентариев в регулярных процессах подготовки и утверждения бюджета, они могут также поддержать изменения бюджета для содействия осуществлению ЦУР посредством пропагандистской деятельности и создания надлежащих законодательных условий. Осуществление ЦУР может быть эффективным только при условии использования общегосударственного подхода. Таким образом, парламентарии могут поддержать инновационные способы составления бюджета, позволяющие различные формы межправительственной работы.

Подробный финансовый анализ и расчеты, представленные в поддержку национального бюджета, в разных юрисдикциях различаются. В некоторых странах парламентам предоставляется лишь минимально необходимая информация, описывающая влияние предлагаемых мер бюджета. На начальном этапе реализации Повестки дня 2030 и осуществления ЦУР можно изучить вопрос о пересмотре нынешних требований о бюджетной документации, представляемой парламенту, и оценить, насколько эти требования включают в себя меры по обеспечению того, чтобы бюджет способствовал осуществлению ЦУР. Парламентарии, особенно члены бюджетного комитета, могут также рассмотреть возможность активного сотрудничества с министерством финансов, чтобы договориться об использовании дружественного к ЦУР формата бюджетной документации.

Руанда: содействие парламентскому контролю над официальной помощью для развития

Роль парламентов стран-партнеров в повышении эффективности потоков помощи четко изложена в Парижской декларации 2005 г., в которой прямо указано, что: 1) страны-партнеры обязуются усилить роль своих парламентов в национальных стратегиях развития и/или бюджетах; 2) страны-доноры обязуются предоставлять своевременную, прозрачную и полную информацию, чтобы исполнительные органы стран-партнеров могли предоставлять всеобъемлющие бюджетные отчеты своим гражданам и законодательным органам. Несмотря на это, усилия по включению официальной помощи для развития в официальный

бюджет не имели однозначного успеха. При этом существуют некоторые хорошие примеры бюджетного контроля над официальной помощью для развития.

Например, в Руанде в течение последнего десятилетия парламент внес изменения в бюджетный процесс, согласно которым правительство обязано предоставлять более значимую сопроводительную информацию во время подачи проекта бюджета на рассмотрение парламенту. Проект бюджета и сопроводительная информация к нему теперь дают подробное представление о расходах, распределеных по программам деятельности, а не по государственным учреждениям, ответственным за эти расходы.

С 2008 г. парламент Руанды также начал требовать предоставления более подробной информации о контексте – в частности, о разнице влияния бюджета на мужчин и женщин (хотя эта информация включена только в сопроводительную документацию). Правительство также составило сводный перечень национальных счетов, который включал в себя всю помощь, полученную государственным сектором в 2007 г., независимо от того, управляется ли она правительством, донорами или третьими сторонами. Это показало дефицит информации о помощи в бюджетной отчетности, а также несоответствие информации с базами данных программ помощи. Эта мера позволило правительству более внимательно рассмотреть вопрос об включении ресурсов помощи в бюджетный цикл в отношении всех видов помощи государственному сектору, независимо от того, осуществляется ли она через правительственные системы или нет.

Источник: Balch, J. and Heim, K. (undated). The Poverty of Parliamentary Oversight of ODA, pp. 12-13, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2894.pdf.

Также важно, чтобы бюджетная документация охватывала не только поступления в бюджет из национальных источников, но и взносы, полученные через официальную помощь для развития и международные займы. В некоторых странах, получающих официальную помощь для развития, эти средства находятся «вне бюджета» или в отдельном «бюджете развития». Однако крайне важно, чтобы официальная помощь для развития была включена в национальный бюджет. Это позволяет парламентариям более точно оценить общий бюджет, выделяемый на национальные приоритеты развития, и способствует тщательной отчетности по всему бюджету, включая официальную помощь для развития. В противном случае существует риск того, что предоставление официальной помощи для развития в некоторых сферах приведет к несбалансированности и неустойчивости бюджетов, тогда как в других сферах финансирования может быть недостаточно. Кроме того, если средства официальной помощи для развития не включены в бюджет, обеспечить подотчетность соответствующих расходов перед общественностью становится сложнее.

Вопросы для обсуждения

- Представлено ли в бюджете, который подается парламенту на рассмотрение и принятие, надлежащее объяснение того, каким образом бюджетные меры направлены на осуществление ЦУР? Если нет, то какую информацию можно было бы добавить, чтобы позволить парламентариям лучше разобраться в этом вопросе?

- Включены ли в регламент парламента требования о том, чтобы комитеты, отвечающие за оценку предлагаемого бюджета: 1) проводили анализ того, способствует ли предлагаемый бюджет осуществлению ЦУР, и каким образом; 2) представляли рекомендации по улучшению бюджета, чтобы он более эффективно содействовал осуществлению ЦУР?

- Содержится ли в регламенте или других правилах и практиках требование о том, чтобы правительство рассматривало рекомендации и предложения парламентских комитетов и предоставляло парламенту ответы на эти рекомендации и предложения? Существуют ли какие-либо процессы, требующие, чтобы правительство отвечало на рекомендации и предложения парламента, касающиеся бюджета?

B. Контроль над бюджетом и расходами по осуществлению Целей устойчивого развития

Одна из самых важных ролей парламентариев в поддержке эффективного осуществления ЦУР заключается в обеспечении того, что финансирование, выделенное для достижения ЦУР, эффективно и подотчетно расходовалось таким образом, который обеспечивает устойчивые результаты и позитивные изменения. Это согласуется с повесткой дня в области эффективности развития (см. Раздел II), поскольку общая цель заключается в обеспечении того, чтобы и национальные, и международные средства расходовались наиболее эффективным образом. Эффективность развития анализируется с точки зрения как экономической целесообразности, так и фактических результатов для людей, особенно наиболее маргинализированных и уязвимых категорий населения[10].

В большинстве парламентов контроль над бюджетом осуществляется специализированными парламентскими комитетами, которым поручено анализировать расходы правительства в конце бюджетного цикла. Несмотря на то, что эти комитеты играют важную роль в рамках национальной системы отчетности в любой стране, они, как правило, имеют недостаточные средства и для проведения слушаний, и мониторинга на местах. Возможности сотрудников комитетов по проведению анализа и составления отчетности также могут быть ограниченными.

В некоторых странах были предприняты попытки создать независимое парламентское управление по бюджетным вопросам или, по крайней мере, отдел по вопросам бюджета в составе секретариата парламента, чтобы обеспечить более качественную поддержку реализации этой крайне важной задачи. Такие подразделения должны быть укомплектованы специалистами по бюджету и финансам, которые могут предоставлять парламентариям экспертные экономические и финансовые консультации и результаты анализа.

Марокко и Иордания: поддержка процессов анализа бюджета в парламенте

В странах Арабского региона собрано несколько примеров передовой практики, когда парламентарии обращаются за поддержкой к специализированным подразделениям по бюджетным вопросам.

В Марокко Бюро бюджетного анализа предоставляет поддержку обеим палатам парламента. Бюро расширило роль законодательного органа в оценке и выполнении национального бюджета, подготовив документы для анализа бюджета, которые позволяют парламентариям лучше понимать бюджет и проводить более эффективный анализ. Бюро отчитывается перед руководящим органом парламента, в котором представлены все политические группы, а также перед бюджетным комитетом. Бюро уполномочено анализировать национальный бюджет и проводить оценку его выполнения, анализировать политику исполнительной ветви власти по управлению государственным долгом, оценивать финансовые последствия принятия определенных законопроектов и проводить исследования о включении парламента в бюджетный процесс. Включение парламента в бюджетный цикл было недавно расширено с 70 дней до шести месяцев. Бюро предоставляет помощь парламентариям и является источником информации для тех, кто готовит законопроекты, в том числе изменения в государственный бюджет. Результаты работы Бюро бюджетного анализа используют бюджетные комитеты в обеих палатах парламента.

В Иордании парламентское бюджетное управление отчитывается в первую очередь перед Комитетом по финансовым и экономическим вопросам. В его функции входит подготовка аналитических отчетов по бюджетным вопросам и перечней вопросов по каждой части бюджета (эти документы использует Комитет по финансовым и экономическим вопросам). Парламентское бюджетное управление также предоставляет отчеты, в которых анализируется эффективность работы правительства на основе данных бюджета. Эти

10 http://www.awepa.org/wp-content/uploads/2013/06/Safeguarding-the-Interests-of-the-People-Parliamentarians-and-Aid-Effectiveness.pdf.

очеты могут использовать все заинтересованные парламентарии. Другие комитеты еще не в полной мере используют работу парламентского бюджетного управления. Повседневная деятельность управления включает в себя анализ экономических новостей, разработку макроэкономических показателей, подготовку сотрудников секретариата парламента, ответы на запросы парламентариев и подготовку отчетов о финансовых и денежных показателях работы правительства.

Источник: Эти примеры взяты из: McGill and World Bank online course on parliamentary development, Unit 5: Examples of Independent Budgetary Units, см.: http://parliamentarystrengthening.org/EAP/PBO/Unit%205.pdf.

Тем не менее, когда сотрудники секретариата парламента не имеют соответствующих навыков, можно рассмотреть вопрос о привлечении сотрудников из других организаций, обеспечивающих подотчетность. Например, в некоторых странах органы государственного аудита могут направлять своих сотрудников для оказания поддержки бюджетному комитету парламента в ходе его ежегодных слушаний. Такие механизмы могут быть особенно полезны парламентам с небольшими секретариатами, где вероятность наличия сотрудников с соответствующими навыками невысока. Можно также рассмотреть вопрос о привлечении к проведению такого анализа представителей гражданского общества или экспертов из академических учреждений.

В контексте мониторинга того, как бюджет содействует обсуществлению ЦУР, одной из ключевых проблем, с которой могут сталкиваться парламенты, является потребность в дезагрегированных данных для оценки того, как бюджетные расходы влияют на достижение всеобъемлющих целей ЦУР и насколько они ориентированы на потребности людей, в частности, маргинализированных и социально-исключенных категорий населения. Примечательно, что, как обсуждалось ранее, решающее значение для успеха будет иметь национальная адаптация ЦУР. В частности, она должна обеспечить, чтобы бюджетные средства и программы были надлежащим образом направлены на наиболее нуждающихся. В этой связи парламентарии играют важнейшую роль в сборе данных о потребностях своих избирателей и использовании этих данных в масштабных процессах планирования и составления бюджета на национальном уровне. Большое значение для содействия сбору информации непосредственно от граждан будет иметь упрощение двусторонней обратной связи.

Это может быть особенно актуальным во многих странах, где бюджетные данные собираются и производятся на ненадлежащем уровне. На начальных этапах осуществления Повестки дня 2030 и ЦУР парламентарии, особенно члены комитетов по бюджету и финансам, могут рассмотреть возможность активного сотрудничества с министерством финансов и национальным органом статистики для выявления пробелов в текущих процессах сбора данных и подготовки отчетности, а также работы по усовершенствованию процессов сбора, распределения и предоставления информации парламенту. Парламентарии также могут собирать информацию о потребностях своих избирателей и обеспечивать, что бюджетные ассигнования и расходы планируются с учетом этой информации. Такой сбор данных может иметь положительный эффект для общей отчетности об осуществлении ЦУР, которая потребуется как для отслеживания прогресса в отношении национальных планов по развитию, так и для включения в глобальные системы мониторинга.

Сербия: использование инновационных инструментов бюджетного мониторинга для отслеживания расходов и влияния мер по осуществлению Целей устойчивого развития

Одной из самых сложных частей бюджетного контроля является отслеживание того, как были потрачены средства и какое влияние (положительное или отрицательное) это оказало на жизнь людей. Хотя аудиторские учреждения могут помогать оценивать, были ли средства расходованы в соответствии с законами и нормативными актами, такие аудиты эффективности недостаточно распространены. Парламенты могут рассмотреть вопрос о предоставлении полномочий по проведению таких аудитов национальным органам государственного аудита. В то же время, для содействия бюджетному контролю и отчетности, в том числе в рамках парламентского контроля, все шире используются

информационные и коммуникационные технологии. Новые технологические инструменты позволяют легче собирать и публиковать данные о финансах и расходах с распределением по полу, демографическим данным, географическим регионам и прочим показателям. Таким образом, они облегчают работу парламентариев и других лиц, заинтересованных в оценке того, каким образом фактически тратятся средства бюджета.

Например, в Сербии Национальное собрание работает с представительством Глобальной организации парламентариев против коррупции в Сербии и ПРООН над созданием портала бюджета и расходов, который позволит лучше контролировать расходную часть государственного бюджета. Портал опирается на передовую практику парламента Бразилии, имеющего одну из лучших в мире бюджетных систем государственной информации, которая позволяет легко получить доступ к государственным базам данных по государственным программам и бюджетам с помощью единого инструмента онлайн-запроса. Комитет по финансам, государственному бюджету и контролю над государственными расходами Национальной ассамблеи Сербии в тесном сотрудничестве с Министерством финансов и Казначейством подготовил меморандум о взаимопонимании и протоколы, касающиеся обмена данными.

Кроме сбора необработанных данных из Казначейства, портал бюджета и расходов Сербии будет объединять данные, предоставляемые Казначейством, Государственным институтом аудита, Управлением государственных закупок и Агентством по вопросам государственного долга путем интеграции их баз данных. Объединение данных о расходах государственного бюджета, результатов аудита и данных государственных закупок является глобальной инновацией в процессах бюджетного контроля. До появления портала не существовало никакого систематического механизма, с помощью которого Национальная ассамблея Сербии могла бы проводить анализ государственных расходов. Новый портал позволяет анализировать расходы, что должно обеспечивать экономию средств, а также улучшать предоставление государственных услуг путем выявления случаев нерациональных расходов. Экспериментальная версия портала начала действовать 1 декабря 2015 г. На первом этапе портал будет протестирован Комитетом по финансам, а на следующих двух этапах он будет открыт для всех членов парламента и общественности.

Более подробную информацию см.: www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/presscenter/articles/2015/12/07/portal-for-monitoring-public-finance-a-paradigm-shift-in-parliamentary-oversight-in-serbia.html.

Вопросы для обсуждения

- Какие ресурсы могут использовать парламентарии для анализа бюджетных расходов и оценки их влияния? Существуют ли какие-либо исследовательские центры, академические институты или организации гражданского общества, которые могли бы оказать помощь в проведении такого анализа?
- Имеет ли бюджетный комитет человеческие и финансовые ресурсы для проведения своей собственной оценки влияния бюджета (например, посредством мониторинговых визитов на места для оценки реализации программ, связанных с ЦУР)?
- Установлены ли в регламенте парламента эффективные полномочия бюджетного комитета по опросу правительственных чиновников для надлежащей оценки: 1) эффективности государственных расходов по вопросам, связанным с ЦУР; и 2) подотчетности за потраченные средства?
- Содержит ли регламент положения, требующие у правительства предоставлять ответы на отчеты и рекомендации, подготовленные бюджетным комитетом?

VI. Мониторинг осуществления Целей устойчивого развития

KEY FUNCTIONS OF PARLIAMENTS

OVERSIGHT

Oversight is the process by which the parliament monitors the quality of the work of the government regarding implementation of the law, development plans and budgets that have previously been adopted by the parliament. Various methods of oversight will be discussed in detail later in this handbook, but these include committee inquiries, question time and interpellations.

Одна из самых важных обязанностей парламентариев (независимо от того, входят ли они в правящую коалицию или оппозицию) – осуществление контроля над исполнительной ветвью власти, чтобы обеспечить подотчетность за эффективное и действенное проведение расходов и программ и выполнение законов в интересах населения. С этой целью парламенты обычно получают широкие полномочия по расследованиям, надзору и контролю. В Повестке дня 2030 четко признается, что обеспечение подотчетности в ходе реализации ЦУР имеет решающее значение для эффективного осуществления Повестки дня 2030 и достижения практических результатов для людей. В этой связи парламенты играют важнейшую роль в качестве одного из самых мощных внутренних механизмов обеспечения подотчетности в стране. Парламенты создают надлежащие условия для обеспечения подотчетности путем принятия законов, но они также несут прямую ответственность за обеспечение подотчетности посредством своих собственных усилий по контролю.

A. Контроль над осуществлением Целей устойчивого развития на уровне комитетов парламента

Контроль на уровне комитетов является одним из самых сильных механизмов, доступных парламентам для участия в реализации ЦУР. Такой контроль дает парламентариям возможность более детально оценить эффективность политики, законодательства и программ осуществления ЦУР, и выносить рекомендации о том, как повысить эту эффективность. Парламентские комитеты обычно обладают полномочиями требовать информацию и документы от государственных органов, опрашивать правительственных чиновников и проводить слушания и проверки (в том числе посредством выездов на места) для сбора информации о том, как правительство выполняет свои обязанности перед населением. Комитеты дают парламентариям возможность провести подробные исследования важнейших тем, выделяя больше времени на отдельные вопросы и привлекая широкий круг заинтересованных сторон к их обсуждению. В этой связи парламентарии могут играть важную роль в качестве связующего звена между государством и народом, в том числе наиболее маргинализированными и уязвимыми категориями населения. В идеале, комитеты должны считать участие граждан ключевым аспектом своей работы. Когда комитеты активно участвуют в мониторинге и контроле, они могут быть одним из самых сильных внутренних механизмов подотчетности для обеспечения надлежащего осуществления ЦУР.

Были проведены масштабные обсуждения того, как наилучшим образом использовать систему комитетов для эффективного контроля над осуществлением ЦРТ, а теперь и ЦУР. На раннем этапе реализации ЦРТ достаточно популярной была идея создания целевого парламентского комитета по ЦРТ с единым мандатом и ответственностью за осуществление ЦРТ. Однако, этот подход, вероятно, не учитывал всю широту ЦРТ. Учитывая увеличение общего количества целей до 17 и то, что теперь эти цели охватывают практически все аспекты национального развития, реализация новой Повестки дня 2030 является еще более сложной задачи. Опыт внедрения ЦРТ свидетельствует о том, что такие специализированные комитеты зачастую испытывали нехватку ресурсов и возлагали дополнительное бремя на ограниченные парламентские ресурсы, в то время ту же работу могли выполнять уже существующие комитеты.

Фиджи и Индия: обеспечение гендерного равенства посредством гендерно-чувствительных парламентских механизмов

Постановлением Парламента Фиджи вопросы гендерного равенства были включены в работу парламентских комитетов. Было признано, что все постоянные комитеты должны играть роль в обеспечении учета гендерных вопросов. В Постановлении 110(1) перечислены полномочия каждого комитета по рассмотрению проектов законов, проведению контрольных расследований и другим ключевым функциям. В Постановлении 110(2) говорится: «Если комитет осуществляет деятельность, указанную в пункте (1), он должен обеспечить анализ того, одинаковым ли образом влияют законы, политика и программы на положение женщин и мужчин». Этот пункт уже привел к изменению того, как функционируют парламентские комитеты на Фиджи. В 2015 г. Комитет по природным ресурсам провел слушания и подготовил отчет о создании нового парка. Чтобы обеспечить соответствие требованиям Постановления 110(2) и чтобы голоса женщин были услышаны, Комитет предложил нескольким организациям гражданского общества, которые работают с женщинами, выступить с докладами по этой теме и представить свои мнения о том, как создание парка повлияет на женщин.

Комитет по расширению прав и возможностей женщин Индии является специализированным парламентским комитетом с широкими полномочиями, в том числе: 1) рассматривать отчеты Национальной комиссии по делам женщин и сообщать о мерах, которые должны быть приняты правительством для улучшения положения женщин; 2) анализировать меры, принятые правительством для обеспечения равноправия женщин по всем вопросам; 3) рассматривать меры, принятые правительством для достижения гендерного равенства в сфере образования и представительства женщин в законодательных органах и других областях; и 4) рассматривать любые другие вопросы, переданные председательствующим в любой из палат или по собственному желанию. В 2015-2016 гг. Комитет рассмотрел такие вопросы, как: женщины в заключении и доступ к правосудию; медицинское обслуживание женщин; корпоративная социальная ответственность в контексте прав женщин; осуществление законов о защите женщин от насилия в семье; противодействие сексуальным домогательствам против женщин на рабочем месте и в учебных заведениях; система страхования для женщин; расширение прав и возможностей женщин из состава племен; и положение женщин, занятых в неформальном секторе. Все соответствующие запросы были поданы в партнерстве с другими комитетами с профильным мандатом.

Для более подробной информацию о примере из Фиджи см.:
Inter-Parliamentary Union, Gender Sensitive Parliaments: A global review of good practice, 2011, www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf и
Standing Orders of the Parliament of Fiji, www.parliament.gov.fj/getattachment/Parliament-Business/Rules-of-the-House/SO-210316.pdf.aspx.

Для более подробной информацию о примере из Индии см: http://parliamentofindia.nic.in/ls/intro/committee_on_empowerment.htm и http://164.100.47.192/Loksabha/Committee/CommitteeInformation.aspx?comm_code=8&tab=2.

Многие комитеты уже участвуют в деятельности, которая способствует контролю над осуществлением ЦУР, так как их отраслевые мандаты, вероятно, охватывают одну или несколько из ЦУР. Однако для более эффективного выполнения этой работы следует рассмотреть вопрос о пересмотре полномочий существующих комитетов для оценки того, насколько эти полномочия охватывают вопросы, связанные с ЦУР. Например, парламентский комитет по здравоохранению по определению уже рассматривает вопросы, касающиеся ЦУР-3 (хорошее здоровье и благополучие), но, возможно, он рассматривает не все вопросы, связанные с этой Целью. Парламентский комитет по образованию занимается вопросами в рамках ЦУР-4 (качественное образование), но в его полномочия может не входить, например, устранение гендерных диспропорций в образовании. Если парламент примет решение о включении всех вопросов, связанных с ЦУР, в работу существующих комитетов, полезно будет рассмотреть существующий мандат или полномочия каждого комитета, чтобы четко определить, за контроль в отношении каких ЦУР (и конкретных задач к ним) отвечает каждый комитет.

Если парламент берет на себя обязательство по созданию специального комитета по ЦУР, который будет выступать в качестве координационного центра и будет играть ведущую роль в обеспечении мониторинга и контроля над осуществлением ЦУР, целесообразно рассмотреть вопрос о полномочиях такого комитета. Например, если в парламенте уже есть комитет по социальным вопросам или комитет по борьбе с бедностью с широкими полномочиями для рассмотрения вопросов устойчивого развития или борьбы с бедностью, этот комитет может также иметь хорошие возможности выступать в качестве эффективного координационного центра по ЦУР в парламенте.

Такой комитет может также помочь координировать усилия других комитетов по рассмотрению вопросов, связанных с ЦУР, и участвовать в обзоре любых национальных докладов по достижению ЦУР, подготовленных правительством. Еще один вариант – поручить такую координирующую роль комитету по иностранным делам (учитывая, что ЦУР имеют глобальное измерение).

В Румынии, например, Комитет по внешней политике создал подкомитет по устойчивому развитию, который начал серию консультаций с соответствующими правительственными учреждениями, учеными и представителями гражданского общества с целью разработки дорожной карты для пересмотра Национальной стратегии устойчивого развития на предмет соответствия новым ЦУР. Рекомендуется подготовить технико-экономическое обоснование и аналитическую справку для оценки преимуществ и недостатков каждого варианта, с помощью которых парламент может выбрать оптимальный вариант организации контроля над осуществлением ЦУР.

Ниже приведены некоторые преимущества и недостатки вариантов создания специального комитета или использования уже существующих.

Использование существующих профильных комитетов

- Комитеты, как правило, уже созданы и имеют финансовое и кадровое обеспечение.
- Члены комитета и сотрудники его секретариата уже имеют соответствующие экспертные знания.
- Нет необходимости изменять регламент для создания нового комитета (хотя может быть необходимо пересмотреть регламент для того, чтобы более четко включить полномочия по контролю над осуществлением ЦУР в мандат каждого комитета), и поэтому парламент может немедленно приступить к работе над вопросами ЦУР.
- Этот вариант дает больше времени для проведения углубленного анализа законодательства и обеспечения контроля в отношении каждой ЦУР и связанных с ними задач (по сравнению с вариантом, когда все законодательство, политику и программы должен анализировать один специальный комитет)

Создание нового специального комитета по ЦУР

- Создание нового комитета по ЦУР дает парламенту возможность публично заявить о важности, которую парламент придает ЦУР.
- Такой комитет мог бы выступать в качестве центрального координатора работы в отношении ЦУР в парламенте: как для правительства, так и для гражданского общества и широкой общественности, что позволит повысить эффективность информационно-пропагандистской работы.
- Единый комитет может упростить обзор законодательства, связанного с ЦУР (хотя широта вопросов ЦУР означает, что практически все законы имеют то или иное отношение к ЦУР и должны рассматриваться в сотрудничестве с соответствующим профильным комитетом).

Разумеется, вполне возможно принять оба подхода: пересмотреть полномочия существующих комитетов, чтобы они лучше соответствовали Повестке дня 2030, и создать специальный комитет по ЦУР для обзора прогресса и общей координации (или возложить эти задачи на какой-либо существующий комитет).

Вопросы для обсуждения

- Провел ли ваш парламент пересмотр своего регламента и полномочий комитетов, чтобы убедиться в том, что ЦУР входят в сферу компетенции каждого комитета, и оценить, можно ли повысить потенциал комитетов по поддержки реализации и контроля над осуществлением ЦУР, и как именно?

- Если ваш парламент рассматривает возможность создания специального парламентского комитета по ЦУР, то:

    - Был ли проведен анализ экономической целесообразности такого варианта, в частности, для оценки потребности в дополнительных сотрудниках и финансовых ресурсах для обеспечения работы такого комитета?

    - Была ли рассмотрена идея возложения задач по общей координации процессов, связанных с ЦУР, на другой (уже существующий) комитет?

- Обладают ли профильные комитеты юридическими полномочиями и ресурсами (человеческими и финансовыми) для проведения собственных оценок воздействия предлагаемых законопроектов и программы на осуществление ЦУР (в том числе, где это необходимо, посредством мониторинга на местах для оценки реализации программ, связанных с ЦУР)? Если нет, то каковы пробелы в потенциале и что можно сделать для их устранения?

- Установлены ли в регламенте парламента эффективные полномочия профильных комитетов по привлечению правительственных чиновников к оценке того, как их политика и программы способствуют достижению ЦУР?

- Содержит ли регламент положения, требующие у правительства предоставлять ответы на отчеты и рекомендации, подготовленные комитетами парламента? Если нет, как их можно улучшить, чтобы установить такое требование?

B. Парламентские проверки и расследования

Одним из самых сильных полномочий, которыми обладают большинство парламентов, является способность инициировать проверки по любым вопросам, представляющим общественный интерес. Хотя регламент может устанавливать разный порядок инициирования таких проверок, они представляют собой ценный инструмент, который парламентарии могут использовать для привлечения внимания к важным вопросам ЦУР. Запросы могут быть проведены через существующие комитеты. Например, полномочия некоторых комитетов позволяют им инициировать слушания по любому вопросу, связанному с мандатом комитета. В качестве альтернативы, парламент может принять резолюцию на пленарном заседании, поручив соответствующему комитету провести конкретное расследование вопроса.

UNDP India
India elections 2014. Photo:Prashanth Vishwanathan.

Если комитета с соответствующими полномочиями в парламенте нет, или если для проверки или расследования могут потребоваться специальные ресурсы, парламент может также принять решение о создании специального комитета с конкретными полномочиями для проведения проверки/расследования, а после завершения работы расформировать его.

Парламентские запросы, проверки и расследования могут быть важными политическими и мониторинговыми механизмами в поддержку ЦУР. Они позволяют парламентариям вызывать свидетелей, запрашивать и изучать правительственные документы, организовывать общественные слушания и более подробно обсуждать вопросы, связанные с решением конкретных проблем. Важно отметить, что процесс привлечения общественности имеет особую пользу – большинство парламентов допускает право общественности, предоставлять парламенту письменные, устные и онлайн-материалы. Кроме этого, допускается участие экспертов и других лиц со специальными знаниями, которые могут как подавать письменные материалы, так и появляться лично и представлять устные показания. По завершении проверки/расследования комитет выступает с докладом, который дает парламентариям важную возможность представить правительству и общественности политические, правовые и программные рекомендации для принятия мер. Такие доклады могут быть очень полезными в странах с полярными политическими взглядами, поскольку они дают возможность парламентариям из болшинства меньшинства мирно предлагать различные идеи и варианты решения одних и тех же политические проблем.

Австралия и Соединенное Королевство: искоренение торговли людьми

Торговля людьми, особенно женщинами и детьми, остается острой проблемой. Цели устойчивого развития призывают правительства предпринимать меры для искоренения торговли людьми. Задача 5.2 призывает к ликвидации «всех форм насилия в отношении всех женщин и девочек в государственной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и другие виды эксплуатации». Задача 16.2 направлена на «прекращение злоупотреблений, эксплуатации, торговли людьми и всех форм насилия и пыток в отношении детей». Для решения этой транснациональной многогранной проблемы важнейшим шагом является создание надлежащих нормативно-правовых рамок и других вспомогательных механизмов.

Федеральный парламентский объединенный комитет по правоохранительной деятельности Австралии начал расследование в связи с торговлей людьми в декабре 2015 г. В ходе расследования были рассмотрены вопросы культуры, правоприменения, транснациональной преступности, миграции и технологий, а также были определены практические меры для решения этих проблем. В рамках этого расследования комитет получил 21 материал, в основном от организаций гражданского общества и женских сетей, занимающихся этими вопросами.

В Соединенном Королевстве парламентский комитет по внутренним делам инициировал расследование торговли людьми в 2008 г. и распространил его результаты в 2009 г. Это ценный пример того, как парламентские действия могут ускорить работу органов исполнительной власти. Следуя рекомендациям этого первоначального расследования, в 2013 г. правительство представило законопроект о противодействии современному рабству. После этого в марте 2014 г. объединенный комитет парламента по рассмотрению этого законопроекта провел дополнительные целевые общественные слушания по этому вопросу. У объединенного комитета была более узкая задача – рассмотреть вопрос о том, будет ли законопроект эффективным для защиты жертв рабства и торговли людьми, и действительно ли они приведет к осуждению преступников. Важно отметить, что законопроект был принят в 2015 г., а в 2016 г. в Палату общин было подано предложение одобрить включение в ЦУР конкретных задач, связанных с торговлей людьми.

Источники:
Австралия: www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Law_Enforcement/Human_trafficking; www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/home-affairs-committee/hacpn080118no21/; и www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmhaff/cmhaff.htm.
Соединенное Королевство: www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/draft-modern-slavery-bill/news/-evidence-session-draft-modern-slavery-bill-1/ и www.parliament.uk/edm/2015-16/1255.

Вопросы для обсуждение

- Позволяет ли парламенту его регламент проводить проверки и расследования, которые могут быть использованы для изучения вопросов, связанных с ЦУР?
- Позволяет ли регламент проводить проверки и расследования и подавать запросы избранным и назначенным государственным служащим для надлежащей оценки эффективности действий правительства по вопросам, связанным с ЦУР?
- Когда инициируются проверки и расследования, имеют ли комитеты парламента достаточные человеческие и финансовые ресурсы для эффективного выполнения своих полномочий (например, финансирование для организации общественных слушаний и навыки сотрудников секретариатов для проведения расследований, предоставления экспертных консультаций и подготовки качественных отчетов)?

C. Вопросы правительству и парламентские запросы

Одним из простейших, но наиболее эффективных парламентских методов обеспечения подотчетности со стороны правительства являются механизмы, которые позволяют парламентариям напрямую опрашивать представителей министерств по вопросам, входящим в их компетенцию. Эти механизмы различаются в зависимости от формы законодательной власти, но их цель одна и та же – задавать письменные или устные вопросы министрам и требовать общественного ответа. В разных странах мира используются два основных механизма: вопросы правительству и парламентские запросы.

- **Вопросы правительству.** Это процесс, используемый в парламентских системах, при котором определенная часть времени заседания парламента посвящена вопросам правительству и ответам на них. Вопросы могут задаваться депутатами правящей коалиции и прочими депутатами. В парламентской системе эти министры часто уже являются являются частью парламента. Могут быть также предусмотрены последующие вопросы других депутатов. Часто кроме необходимости отвечать на устные вопросы у представителей правительства может быть обязанность отвечать и на письменные вопросы парламентариев, и ответы представителей правительства публикуются как часть отчета парламента по результатам рассмотрения определенного вопроса.
- **Парламентские запросы.** Парламентские запросы используются в системах с сильным разделением полномочий, где министры обычно не заседают в Палате представителей и поэтому должны быть вызваны в парламент, чтобы ответить на вопросы парламентариев. Соответственно, запросы должны быть представлены таким образом, чтобы дать представителям правительства достаточное время для организации посещения парламента. В некоторых парламентах запрос может быть связан с выражением недоверия министру или всему составу правительства.

Шри-Ланка: оказание парламентского давления на правительство для решения проблем ЦУР

В Шри-Ланке механизм вопросов правительству используется как возможность для парламентариев задавать министрам вопросы о ходе реализации конкретных мер по достижению ЦУР. Парламентский веб-сайт Шри-Ланки представляет собой глобальную передовую практику, поскольку он дает парламентариям возможность публично демонстрировать свою готовность осуществлять активный контроль над реализацией ЦУР и позволяет гражданам самостоятельно получать доступ к информации от правительства о том, что делается (и что не сделано) в отношении осуществления ЦУР.

Веб-сайт парламента Шри-Ланки может быть полезен парламентариям из других стран как источник возможных вопросов, которые они могли бы задавать правительству

в своей стране. Например, в 2014 г. депутат в парламенте Шри-Ланки использовал механизм вопросов правительству, чтобы попросить министра финансов и планирования предоставить информацию о черте бедности в разных районах страны. Министру были заданы такие вопросы:

- Знает ли он, что Департамент переписи и статистики ежемесячно публикует данные о черте бедности в разных районах страны на основе минимальных подушевых расходов в месяц для удовлетворения основных потребностей?
- Сообщит ли он парламенту информацию о:
  (i) текущей официальной черте бедности для района Коломбо; а также (ii) основных потребностях, которые учитываются при расчете вышеупомянутой черты бедности?
- Если нет, то почему?

См.: www.parliament.lk/en/business-of-parliament/parliamentary-questions.

Независимо от того, какая форма опроса используется, эти механизмы могут быть чрезвычайно полезными парламентарием для того, чтобы поднять в парламенте вопрос о ЦУР, представляющий общественный интерес, и потребовать от правительства сообщить о мерах, которые оно предпринимает для осуществления ЦУР. Вопросы могут охватывать общие процессы планирования и реализации ЦУР (например, каков статус подготовки национального плана по осуществлению ЦУР, когда он будет представлен в парламенте?) или быть гораздо более конкретными и касаться реализации конкретной цели или задачи (например, что делает правительство для решения вопросов неравенства в соответствии с ЦУР-10?). Они могут касаться и конкретных действий в отношении определенной задачи (например, что делает правительство для улучшения предоставления услуг профессиональным учебным заведением в провинции X в соответствии с ЦУР-4, задачей 4.4?).

Вопросы для обсуждения

- Предусмотрена ли в регламенте вашего парламента возможность ставить письменные вопросы, подавать запросы или приглашать представителей правительства в парламент для ответов на вопросы, чтобы обеспечить реальную подотчетность правительства? Если нет, то в чем недостатки нынешней системы и как они могут быть решены?

- Получают ли представители оппозиции в парламенте достаточное время и возможность эффективно использовать запросы или ставить вопросы правительству? Если нет, то что можно сделать для улучшения существующей практики?

- Публикуются ли на веб-сайте парламента запросы и вопросы правительству, а тавже ответы на них? Проводится ли трансляция заседания парламента, на котором представители правительства отвечают на вопросы парламентариев? Предусмотрены ли письменные вопросы и ответы, и должны ли они быть опубликованы? Если нет, как можно более эффективно довести информацию из ответов до общественности?

VII.Представительство: Привлечение граждан и содействие участию общественности

KEY FUNCTIONS OF PARLIAMENTS

REPRESENTATION

In fulfilling the functions of lawmaking and oversight, a parliament represents those that elected them to parliament. For a parliament to maintain legitimacy, it is critical that accountability to voters should take place systematically throughout the parliamentary term, rather than just at election time. It is important that the people should have ample opportunities to provide feedback on the work of the parliament and of individual parliamentarians.

Легитимность парламента и его членов исходит из того факта, что они избираются для представления народа страны (или штата или провинции). Парламентарии входят в собрание, чтобы принимать решения от имени всех граждан. Это означает, что парламент и его отдельные члены должны осознавать интересы, мнения и проблемы общественности и регулярно изучать их при активном участии самой общественности. Если этого не удается обеспечить, это может привести к угрозе легитимности учреждения и к возникновению трудностей с подотчетностью на следующих парламентских выборах.

Помимо конституционных требований, у парламентов существуют представительские, практические и юридические обоснования для эффективного привлечения общественности. ЦУР содержат конкретный призыв к развитию более инклюзивных институтов (включая парламенты) через осуществление ЦУР-16, а также к включению всех лиц независимо от возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии или экономического или иного статуса, в политическую жизнь страны. Поэтому страны, которые взяли на себя обязательства по достижению ЦУР, должны быть готовыми к созданию более инклюзивных и эффективных парламентов в предстоящие годы.

Парламентарии не могут быть экспертами по всем вопросам, которые им необходимо будет рассматривать. Тем не менее, они несут ответственность перед теми, кто работает и живет в соответствии с законами, которые они принимают, и бюджетами, которые они одобряют. Для этого необходимо обеспечить широкие консультации с людьми, которых касаются такие законы и бюджеты. Если в процессах разработки законов и бюджетов мнения и идеи граждан будут учитываться активнее, это позволит повысить качество законов и бюджетов, и с большей вероятностью гарантирует их общественное признание и удовлетворение. Это не означает, что парламентарии должны соглашаться с мнением каждого гражданина. Однако это предполагает, что парламенты будут лучше подготовлены к выполнению своих функций, если они будут собирать мнения широкого круга граждан, а затем учитывать их во время разработки законопроектов и подготовки к голосованию и прочей парламентской деятельности.

Преимущества общественного диалога по работе парламента в равной степени относятся и к реализации ЦУР. Крайне важно, чтобы установленные правовые рамки и финансирование, выделяемое для достижения различных ЦУР, основывались на мнениях и интересах граждан, на которых будут влиять такие изменения, а также тех, кто будет пользоваться их результатами. Граждане должны рассматривать ЦУР как набор целей, которые могут улучшить их жизнь и жизнь их сограждан.

Мы обсудили конкретные технические аспекты работы парламентария как законодателя, работающего в парламенте для проведения политических реформ в национальных интересах. Однако для большинства парламентариев реальность заключается в том, что их постоянно просят ответить на нужды и проблемы граждан. Парламентарии практически каждый день получают многочисленные текстовые сообщения, телефонные звонки и личные просьбы о помощи. Ответ на эти запросы может быть полноценной работой.

Задача для многих парламентариев состоит в том, чтобы инициировать и поддерживать диалог с гражданами о разработке политики. Цель этого диалога – поддерживать постоянный вклад граждан в процессы разработки и осуществления политики на местном и национальном уровнях,

чтобы получать представление о потребностях и интересах граждан и обеспечивать принятие таких законов, которые будут учитывать эти интересы и потребности.

Южная Африка: Механизм участия общественности

В статье 59 Конституции ЮАР (1996) установлено, что Национальная ассамблея должна «содействовать участию общественности в законодательных и других процессах Ассамблеи и ее комитетов». Чтобы воплотить этот принцип в жизнь, в 2013 г. была принята Рамочная конвенция об участии общественности на основе четырех уровней:

Уровень 1: Информирование граждан о работе парламента и правительства
Уровень 2: Консультации с общественностью и сбор их идей и мнений
Уровень 3: Вовлечение общественности путем установления диалога
Уровень 4: Сотрудничество с общественностью и создание возможностей для партнерства.

Несмотря на то, что принцип участия общественности зафиксирован в Конституции, в недавних академических исследованиях было отмечено, что для практической реализации этого положения приходилось обращаться в суды, чтобы заставить исполнительные и законодательные органы обеспечивать участие общественности в процессах разработки и осуществления политики и программ.

Источники: http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Item_ID=304 и http://www.krepublishers.com/02-Journals/JSS/JSS-39-0-000-14-Web/JSS-39-3-14-Abst-PDF/JSS-39-3-275-14-1620-Mubangizi-B-C/JSS-39-3-275-14-1620-Mubangizi-B-C-Tx[4].pdf.

Ниже описаны некоторые другие способы, с помощью которых парламентарии и парламенты могут строить общественный диалог с гражданами.

Местные общественные форумы. Парламентарий может организовывать публичные форумы (формальные или неформальные), во время которых граждане имеют возможность предоставлять обратную связь по конкретному вопросу (например, по поводу рассматриваемого законопроекта, состояние дел с образование в общине и т.д.), или более общую дискуссию с целью выявления ряда проблем. Такие форумы могут проводиться либо в пределах избирательного округа, либо в местной общине.

Общественные консультации: Как отмечалось в разделе VI выше, парламентские комитеты должны привлекать гражданское общество и общественность к процессам рассмотрения законопроектов и проведения проверок и расследований. Такие консультации могут варьироваться от неофициальных (таких, как общественные форумы и отчетные мероприятия) до более формальных (например, публичных слушаний), а также от технически сложных (например, опросов общественного мнения) до простых (например, получения запросов через текстовые сообщения). Консультации могут также осуществляться в форме виртуального участия, в том числе через онлайн-опросы и социальные сети.

UNAMA
Third Dai Kundi Annual Reporting Conference in Afghanistan on January 2012. Photo: Aurora Verceles Alambra

Гана: связь между гражданами и парламентом и ее использование в процессах осуществления ЦУР

В 2015 г. Комитет по правительственным гарантиям парламента Ганы при поддержке внешних партнеров запустил веб-портал, который позволяет гражданам комментировать его текущую работу и делиться замечаниями к работе органов власти в их общинах. Благодаря офлайн и онлайн-инструментам граждане активно включились в новый формат, и это привело к созданию комитета, работа которого становится все более эффективной. Такое кардинальное изменение позволяет комитетам напрямую получать обратную связь от жителей общин и гарантировать, что голоса граждан будут услышаны в ходе обсуждений.

Источник: Ekow Essabra-Mensah, "Connecting Citizens to Parliament initiative records massive success," B&FT Online, 24 May 2016, http://thebftonline.com/business/economy/19095/connecting-citizens-to-parliament-initiative-records-massive-success-.html.

Партийные консультации. Большинство парламентариев являются представителями определенной политической партии. Партии обычно имеют отраслевую структуру. Через отделения партий или консультации, организованные партиями, парламентарий может получить представление о мнениях, интересах и потребностях сторонников своей партии.

Партнерские отношения с гражданским обществом. С высокой вероятностью, по каждому предмету или вопросу, в отношении которого парламент должен принять решение, существует местная или национальная организация гражданского общества, которая им занимается. При установлении партнерских отношений с одной или несколькими из этих организаций парламент (или отдельные парламентарии) могут расширить свои возможности и обеспечить учет мнений, которые иначе могли бы быть не услышаны.

Социальные медиа и новые технологии. Доступ граждан к мобильным телефонам и Интернету открыл для парламентов и парламентариев возможность привлекать их к диалогу о работе парламента и постоянному сбору их отзывов и идей (См. выше пример использования новых технологий парламентом Ганы).

Опросы общественного мнения. Благодаря достижениям в области технологий стоимость проведения опросов резко снизилась. Парламенты и парламентарии все чаще используют онлайн-инструменты для сбора обратной связи от граждан перед обсуждением законопроекта или в рамках осуществления контроля над работой правительства.

Личный прием и встречи в малых группах. Парламентарии могут организовывать личный прием или встречи в малых группах с гражданами, имеющими проблемы, о которых они хотят сообщить членам парламента.

A. Продвижение принципа законотворчества на основе участия

Законотворчество на основе участия – это процесс, посредством которого парламент, парламентская группа, комитет или отдельный член парламента активно привлекает общественность к анализу и внесению поправок к законопроектам, находящимся на рассмотрении парламента.

Как правило, процесс рассмотрения законопроекта в парламенте состоит из нескольких этапов. Они включают в себя несколько «чтений» или обсуждений на пленарных заседаниях парламента. Общественность имеет особенную возможность взаимодействовать с парламентом и своевременно вносить свой вклад на этапе рассмотрения законопроекта в комитете – то есть, до того, как парламент разработал и рассмотрел возможные поправки к законопроекту.

Наиболее распространенным способом привлечения общественности являются общественные слушания. В ходе слушаний комитет проводит официальное заседание, на котором заинтересованные граждане, стороны, эксперты и представители гражданского общества могут предлагать устные и/или письменные материалы по конкретным аспектам или содержанию всего законопроекта. Эти

слушания обычно дают членам комитета возможность задавать вопросы докладчикам и получать их ответы.

Однако помимо этого было установлено, что парламентский комитет может быть более эффективным, если он покинет пределы парламента и проведет слушания в разных регионах, чтобы дать большему количеству группам и граждан возможность внести вклад в разработку законопроектов. Разумеется, для этого нужны ресурсы и готовность сотрудников секретариата организовывать такие визиты. Но если это возможно сделать, комитет может услышать мнения более широкого круга заинтересованных сторон, чем обычно, и сможет непосредственно увидеть, как законопроект повлияет на простых граждан. Виртуальные совещания на основе новых технологий также могут обеспечить более широкое дистанционное участие.

Грузия: Комитет по сельскому хозяйству привлекает фермеров к улучшению кооперативов

Разработав многолетний план действий по повышению своего потенциала (при поддержке ПРООН), Комитет по сельскому хозяйству парламента Грузии в 2014 г. начал проводить полевые визиты и публичные слушания вне парламента. Привлекая местных фермеров и прочих субъектов, задействованных в сельском хозяйстве, Комитет заслушал много предложений о том, как он мог бы решать проблемы, которые, по-видимому, игнорировались правительством. В каждом слушании в разных регионах страны участвовали как минимум по 200 фермеров. Многие из них выразили обеспокоенность по поводу кооперативов – одной из основных форм развития сельского хозяйства в Грузии. На основе полученных отзывов Комитет инициировал и принял поправки к закону о кооперативах в интересах фермеров.

Источник: Mid-term Review of the UNDP project Strengthening the System of Parliamentary Democracy in Georgia (January 2016).

Кроме того, комитет или парламент могут проявлять инициативу в предоставлении гражданам информации о своей работе по внесению изменений в законодательсво и проекты законов. Это может включать в себя публикацию (например, через газету или онлайн) законопроектов, составление расписания заседаний для рассмотрения законопроектов и призыв граждан и групп представлять свои предложения в отношении этих законопроектов.

Вопросы для обсуждения

- Делает ли Ваш парламент законопроекты доступными для общественности с целью поощрения участия общественности, например, путем публикации законопроектов на своем веб-сайте или описания их содержания в средствах массовой информации?
- Позволяют ли регламент вашего парламента гражданскому обществу и общественности представлять свои материалы по законопроектам в письменной форме или путем личного присутствия на их обсуждении?
- Каким образом ваш парламент способствует включению уязвимых, маргинализированных и социально-исключенных групп (на основе пола, возраста, инвалидности и принадлежности к определенной категории населения) во взаимодействие с парламентом и какие меры принимаются для обеспечения того, что парламент и парламентарии учитывают их голос?
- Существует ли практика участия и консультаций парламентариев с гражданами по вопросам содержания законопроектов до их рассмотрения в парламенте?
- Имеет ли секретариат вашего парламента список организаций гражданского общества, ученых и технических экспертов, которых можно пригласить высказать свое мнение по вопросам реформирования законодательства, связанного с ЦУР, во время обсуждения этих вопросов в парламенте или его комитетах?

B. Содействие разработке бюджета на основе участия

Парламент может и должен привлекать граждан к составлению ежегодного государственного бюджета. Несмотря на то, что подготовка и представление бюджета традиционно относятся к компетенции исполнительной власти, парламенты в некоторых странах привлекают граждан на протяжении всего бюджетного цикла, в том числе во время предбюджетных консультаций, чтобы заслушивать мнения граждан до получения бюджета от министерства финансов. Такие предбюджетные консультации могут проводиться через бюджетный или финансовый комитет, который будет главным или основным комитетом по рассмотрению проекта бюджета до его утверждения парламентом. Этот процесс также может предусматривать более широкие консультации со всеми отраслевыми комитетами.

Новые технологии дают возможности для привлечения граждан к обсуждению бюджета в парламенте в режиме «реального времени». До настоящего времени эти инструменты в основном применялись к бюджетам местных органов власти (см. вставку ниже), но нет никаких причин, по которым такие инструменты не могут быть адаптированы к национальному парламенту, чтобы позволить гражданам предоставлять обратную связь по различным аспектам бюджета и тому, как они влияют на них.

Украина: участие граждан в процессах разработки бюджета

Начиная с 2014 г. Open North совместно с партнером (Национальным демократическим институтом по международным вопросам) работает с офисом Kyiv Smart City, чтобы предоставить новые возможности для привлечения граждан в процессы разработки и принятия ежегодного городского бюджета. Создан специальный Интернет-портал, который позволяет жителям Киева ознакамливаться с проектами городского бюджета и предоставлять подробную обратную связь по конкретных позициям и строкам бюджета. Эта обратная связь обобщается, передается городским депутатам и учитывается ними при принятии решений о бюджетных ассигнованиях.

Портал был открыт всего за два месяца до принятия ежегодного бюджета, и его посетили больше 8 тысяч человек, которые подали больше 1 тысячи комментариев.

Хотя этот инструмент в настоящее время используется только местными органами власти, он может быть адаптирован для использования парламентскими комитетами при рассмотрении отраслевых бюджетов. Например, комитеты могут загружать рассматриваемый проект ежегодного государственного бюджета и призывать граждан и соответствующие организации гражданского общества подавать свои комментарии, которые впоследствии будут учитываться во время подробных обсуждений в комитетах и при вынесении официальных рекомендаций..

Наконец, после утверждения бюджета комитеты, отвечающие за контроль над исполнением бюджета (например, бюджетный или финансовый комитет), должны консультироваться с общественностью, заинтересованными сторонами и гражданским обществом и собирать их мнения о том, насколько эффективно расходуется бюджет. Учитывая, что выполнение бюджета оказывает непосредственное влияние на граждан, они наиболее точно могут сообщить комитету (комитетам) и всему парламенту, выполняется ли бюджет должным образом.

Вопросы для обсуждения

- Существует ли в вашем парламенте процесс сбора мнений граждан перед поступлением проекта бюджета в парламент?
- Имеет ли ваш парламент технологические возможности для использования инновационных инструментов получения обратной связи и идей граждан во время обсуждения проекта бюджета в парламента?
- Как ваш парламентский комитет по контролю над бюджетом привлекает общественность к мониторингу расходов?

C. Взнос граждан в мониторинг осуществления законов и политики

Как и в случае с бюджетными и законотворческими процессами, парламент должен играть ключевую роль в контроле над осуществлением законов, которые он принимает, чтобы обеспечить, что исполнительная власть выполняет их в соответствии с намерениями парламента. Для привлечения общественности и гражданского общества к этому процессу можно использовать ряд инструментов. Как уже упоминалось в начале этого раздела, общественные форумы, текстовые сообщения, партнерские отношения с местными организациями, опросы и другие инструменты должны использоваться для получения информации о воздействии законов и политики на людей и о проблемах, обнаруженных в принятых парламентом законах.

В дополнение к консультациям с общественностью, отдельные парламентарии ежедневно привлекают граждан в свою информационную и адвокационную работу с правительством. Например, помощь гражданам в их просьбах о предоставлении социальных пособий или стипендии дает парламенту возможность наблюдать проблемы, которые могут возникать в связи с действующим законодательством, и воздействие этих проблем на тех, кого касается соответствующее законодательство. Это позволяет парламенту увидеть, как законодательство применяется на практике.

Иордания: Женщины-парламентарии привлекают граждан к своей работе

Женщины составляют лишь небольшой процент депутатов, избранных в парламент Иордании. Тем не менее, при поддержке Вестминстерского фонда за демократию в 2014 г. было создано объединение женщин-депутатов. Его полномочия позволяют женщинам-депутатам из всех партий и групп совместно работать над продвижением вопросов, затрагивающих права женщин и девочек. Объединение получило поддержку для содействия более активному взаимодействию между парламентариями и избирателями в Иордании. Эта поддержка включала в себя проведение ряда общественных форумов по всей стране. Женщины-депутаты распределили между собой регионы страны и провели в них серию общественных форумов, чтобы собрать мнения граждан в каждом регионе. Были приложены особые усилия для обеспечения участия местных женщин в таких форумах, что позволило получить их мнения и информацию об их проблемах, и впоследствии учитывать эти мнения и информацию в работе объединения женщин-депутатов по продвижению прав женщин в парламенте.

Источник: DFID, Final Evaluation Report of the Westminster Foundation for Democracy Programme, 2015, p. 36.

Парламент, его комитеты и отдельные парламентарии должны поддерживать регулярную обратную связь и сбор мнений граждан. Существуют разные способы достижения этой цели. Например, некоторые парламентские комитеты разрабатывают конкретные стратегические и практические планы, в которых определены ключевые инструменты и методы взаимодействия, а затем работают над внедрением и поддержкой таких инструментов[11]. Парламенты с высшим уровнем потенциала могут иметь годовые планы работы или законодательные календари[12], в которых определяются, как парламент и его комитеты будут использовать такие инструменты в отношении каждого рассматриваемого законопроекта или парламентской проверки/ расследования. Другие парламенты создают информационные центры, которые поддерживают обратную связь с избирателями о работе парламента[13].

11 См.: Georgia Human Rights and Civil Integration Committee Actions Plan at http://www.parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komiteti/komitetis-samoqmedo-gegma.
12 См.: British Columbia Legislative Assembly (Canada) at https://www.leg.bc.ca/parliamentary-business/committees-calendar.
13 См.: Latvian Parliamentary Information Centre at http://www.saeima.lv/en/public-participation/receiving-visitors-and-arranging-guided-tours-1/saeima-visitor-and-information-centre.

Когда парламентарии начинают применять разные инструменты, они определяют, что работает лучше всего в их ситуации. В зависимости от размера избирательного округа парламента (от небольших местных групп до национального избирательного округа) используемые инструменты будут варьироваться от личных контактов и небольших встреч до опросов общественного мнения и онлайн-опросов. Важно, чтобы парламентарии разрабатывали и выполняли планы, по которым консультации с избирателями становятся эффективной и обычной практикой, чтобы избиратели имели конкретный возможности вносить свой вклад в работу парламента.

Вопросы для обсуждения

- Существует ли в вашем парламенте процесс регулярного получения обратной связи от граждан в отношении исполнения законов?
- Какие методы используются парламентариями в индивидуальном порядке, чтобы регулярно привлекать граждан, узнавать об их проблемах и собирать идеи относительно исполнения законов?
- Как комитеты вашего парламента привлекают общественность к контролю над исполнением законов?

D. Содействие осуществлению Целей устойчивого развития на местном уровне на основе участия

Осуществление ЦУР не является чем-то, что навязано гражданам национальными институтами. Оно должно быть возможностью для принятия местных мер реагирования, отражающих контекст местных общин. Поэтому основная цель заключается в том, чтобы наладить диалог о ЦУР с местными властями и гражданами, что позволяет им выражать свои приоритеты и интересы по осуществлению ЦУР на местном уровне. Такой диалог должен быть естественной частью взаимодействия между правительством, парламентом, парламентариями и гражданами.

Кроме этого, некоторые парламентарии имеют в своем распоряжении фонды развития избирательных округов и могут принимать решения о расходовании этих фондов в своих избирательных округах на свое полное или частичное усмотрение. Хотя такие фонды являются в некотором роде противоречивым инструментом, за последние десять лет они получили широкое распространение, поскольку признается, что парламентарии лучше прочих знают, какие именно приоритеты по развитию имеют их районы.

В то же время, независимо от того, имеет ли парламентарий в своем распоряжении фонд развития округов, ему следует поддерживать сотрудничество с представителями местных органов власти и общин и разными политическими силами в разработке планов местного развития. Во многих случаях местный орган власти или правительство берет на себя руководство подготовкой плана, но в других ситуациях от парламент может потребоваться проявить больше инициативы в разработке такого плана. Процессы разработки планов могут включать в себя серию инклюзивных встреч и выявление потребностей и интересов граждан и гражданского общества, которые приведут к определению ключевых целей, стратегии/дорожной карты и сроков достижения каждой из целей. Такие планы и стратегии могут готовиться ежегодно, а если они охватывают несколько лет, необходимо готовить ежегодные планы по достижению промежуточных результатов на пути к конечным целям.

Если у парламентария в распоряжении есть фонд развития округа, финансирование может выделяться для выполнения всех или части пунктов плана. Если такого фонда в его/ее распоряжении нет, план становится дорожной картой для поиска государственного и других источников финансирования для удовлетворения приоритетных потребностей избирательного округа и его общин.

В странах с функционирующими местными органами власти (и избираемыми органами местного самоуправления) план местного развития обычно разрабатывается под руководством местных органов власти. Парламентарии, тем не менее, могут использовать свои полномочия и ресурсы (в том числе фонды развития округа) для внесения вклада в местные планы. Парламентарии также могут предпринимать усилия для обеспечения согласованности между национальными и местными планами по развитию и полноценного учета ЦУР в обоих из них.

В любом случае ключевая роль парламентария состоит в принятии законодательства (в том числе закона о бюджете) и контроле над его осуществлением посредством предоставления государственных услуг. Планы по развитию должны основываться на взаимодействии с гражданами и правительством и обеспечении заинтересованности всех сторон как в выполнении плана, так и в достижении его долгосрочных целей.

Вопросы для обсуждения

- Предоставляет ли ваш парламент парламентариям средства для фондов развития округов? Если да, существует ли требование о расходовании средств в соответствии с планом по развитию?
- Какие инструменты и ресурсы вам как парламентарию требуются для подготовки (или внесения вклада) в план по развитию избирательного округа?
- С какими сообществами, группами и отдельными лицами следует проконсультироваться для подготовки плана по развитию округов в вашем районе?

VIII. Национальная адаптация Целей устойчивого развития в рамках основных функций парламентов

По всему тексту этого пособия встречается упоминание об адаптации Целей устойчивого развития к национальному контексту. Опыт осуществления ЦРТ указывает на то, что местная адаптация с помощью субнациональных и местных органов власти, имеющих соответствующий мандат и потенциал, а также при условии их участия в этом процессе начиная с раннего этапа, является важным фактором успеха.

В рамках осуществления ЦРТ были случаи, когда уровень национальной подотчетности был недостаточным, а ЦРТ были чрезмерно централизованными. Это привело к отсутствию инклюзивности и сохранению устойчивых социальных и региональных различий внутри страны. Четкая связь между подотчетностью и представительством (на национальном и местном уровнях) может стать важной предпосылкой для более справедливого распределения государственных ресурсов и более широкого охвата женщин, молодежи, маргинальных и уязвимых групп. Соответственно, механизм, который может способствовать двустороннему общению между национальным парламентом и местными органами власти, и который связан с гражданским обществом и гражданами, является важным и должен быть встроен в рамочные основы планов стран по осуществлению ЦУР.

Таким образом, парламенту следует стремиться к тому, чтобы в процессы реализации ЦУР, начиная с ранних этапов разработки национальных планов по развитию и заканчивая регулярным мониторингом их выполняния, были напрямую включены региональные и местные советы и исполнительные органы. Парламент должен также положительно относиться к наличию механизмов для получения постоянного вклада со стороны организаций общин и организаций гражданского общества, с тем, чтобы их позиция учитывалась в способах достижения различных ЦУР и укреплялось ощущение принадлежности ЦУР на местном уровне.

UNDP Pakistan
Meeting of female community organization "Shamatanzeem" village "Padhana", and union council "Dheenda" of district Haripur. Discussing general issues.

Ниже представлены некоторые способы, с помощью которых парламент может принять конкретные меры для обеспечения реализации ЦУР в координации с субнациональными и местными органами власти и с учетом взноса граждан по всей стране.

- Рассматривая национальный план по развитию, активно собирайте и изучайте материалы, поступающие от граждан и местных органов власти по всей стране.

- Включайте в законодательство, которое регулирует работу местных органов власти, требование о том, чтобы местные органы власти и руководящие органы проводили регулярные общественные консультации в своих процессах принятия решений.

- Проводите анализ ежегодного государственного бюджета, чтобы удостовериться в том, что он предполагает надлежащее финансирование деятельности по привлечению общественности на местном уровне и по гражданскому образованию в рамках ЦУР.

- Когда национальные органы власти осуществляют программы на местном уровне, контролируйте процесс выполнения программ, чтобы выяснить, учитывается ли местный контекст, и включены ли в этот процесс граждане на местном уровне.

- Предоставляйте ресурсы, позволяющие парламентским комитетам проводить публичные слушания и консультации вне пределов парламента, включая выезды на места и местные общественные форумы. Кроме того (дополнительно), инвестируйте в технологии, которые позволяют виртуальное, удаленное участие в работе комитета.

Вопросы для обсуждения

- Имеют ли в вашей стране субнациональные и местные органы власти четкие функции в разработке национальных планов по развитию?

- Какие существуют методы диалога между парламентом и региональными и местными советами, чтобы гарантировать регулярный и открытый диалог по ключевым вопросам, влияющим на развитие, и, в частности, проблемам, на решение которых направлены ЦУР?

- Обеспечено ли при составлении национального плана по развитию, чтобы местный контекст был в достаточной степени принят во внимание в ходе его реализации? Если нет, то какие дополнительные механизмы могут быть использованы, чтобы обеспечить это?

IX. Роль сотрудников секретариатов парламентов

По характеру своей работы парламентарии должны быть специалистами широкого профиля. Разнообразие и сложность проблем, с которыми каждый член парламента сталкивается на ежедневной основе (от решения затрагивающих его вопросов до рассмотрения законопроектов), предполагает, чтобы они могли быстро получать информацию по разным вопросам. Даже если парламентарий является адвокатом, инженером или врачом, он/она может столкнуться со многими проблемами, выходящими за пределы его/ее зоны комфорта. Таким образом, парламентарии полагаются на сотрудников секретариатов парламента для оказания поддержки и анализа, необходимых для детальной законодательной работы.

Почти все парламенты и их члены сталкиваются с необходимостью взаимодействовать с исполнительной властью, которая имеет гораздо больше ресурсов и опыта, чем они. Они должны работать в рамках своих ограничений и играть конструктивную роль в принятии и мониторинге законодательства и бюджетов, и, очевидно, они столкнутся с теми же ограничениями в работе по осуществлению ЦУР. Это означает, что парламенту понадобятся высококвалифицированные сотрудники, которые имеют доступ к достоверной и убедительной информации, данным и доказательствам, чтобы предоставлять критические и своевременные консультации отдельным парламентариям и комитетам. Без профессиональных штатных сотрудников парламент не сможет выполнять свою роль в осуществлении ЦУР.

Конкретные способы, которыми сотрудники помогают парламентариям получить знания, информацию и данные, необходимые для предметной оценки любой проблемы, включают в себя брифинги, слушания, выявление заинтересованных сторон, исследования и общую поддержку для подготовки поправок и отчетов комитетов. Сотрудники оказывают поддержку парламенту, его комитетам и членам в изучении соответствующего законодательства, ежегодного государственного бюджета и мониторинга инициатив.

Помимо общего секретариата парламента, сотрудники законодательных органов могут быть заняты в таких структурах.

- **Секретариаты комитетов.** Для каждого комитета должен быть обеспечен кадровый состав специальных профессиональных сотрудников, в том числе юристов, тематических экспертов и специалистов по процессуальным вопросам. Они должны оказывать непосредственную помощь председателю и членам комитета при проведении совещаний, слушаний и обсуждений.

- **Специализированные профессиональные подразделения.** В некоторых парламентах профессиональные сотрудники организованы в подразделения по сферам знаний и деятельности. Это могут быть группы по правовым вопросам, исследовательско-экспертные группы, отделы консультаций по вопросам процедуры, группы по связям с общественностью и т.д. Эти подразделения будут нести ответственность за предоставление консультаций и поддержки всем комитетам и членам парламента, в первую очередь исходя из их потребностей.

- **Специальные подразделения.** В последнее время наблюдается тенденция к созданию подразделений в парламенте, которые имеют достаточные ресурсы и играют определенную роль, связанную с основной функцией учреждения. Наиболее распространенным из них является парламентское бюджетное управление, укомплектованное высококвалифицированными специалистами, которое проводит для соответствующих комитетов независимый анализ по вопросам принятия и мониторинга ежегодного государственного бюджета. Некоторые парламенты также создали парламентские институты – своего рода аналитические центры, которые проводят детальные научные исследования и анализ для парламента.

Какой бы метод организации кадрового обеспечения не был избран, такие сотрудники должны не только знать о ЦУР, но и о том, как они осуществляются, а также о ключевых партнерах по осуществлению ЦУР. Цели устойчивого развития должны быть в центре внимания повседневной работы таких сотрудников в их профессиональных областях.

Существует понимание, что ресурсы, предоставляемые парламентам для привлечения профессиональных сотрудников, часто ограничены. Поскольку ЦУР охватывают практически все аспекты развития в каждой конкретной стране, будет сложно повысить потенциал сотрудников, чтобы они могли полностью ознакомиться с ЦУР и их задачами и признавать их важность. Подготовка персонала и парламентариев является непременным условием реализации ЦУР. Это, вероятно, потребует, чтобы парламент провел аудит или оценку потенциала своих сотрудников, чтобы понять, обладают ли они возможностями и ресурсами для содействия осуществлению ЦУР. Такая оценка позволит руководству парламента выявить пробелы, требующие решения, чтобы парламент обладал достаточным потенциалом для предоставления справочных материалов и анализа и мог эффективно выступать полноправным участником в осуществлении национальных ЦУР.

Танзания: контроль над выполнением бюджета

Танзания является многопартийной демократией с 1995 г. Национальная ассамблея Танзании первоначально имела финансовый комитет, который рассматривал проекты государственного бюджета, представленные правительством. Однако полномочия финансового комитета по внесение поправок или отклонению конкретных отраслевых бюджетов были ограниченными.

В 2012 г. при поддержке ПРООН и местного отделения Африканской парламентской сети против коррупции (регионального отделения GOPAC) спикер Национальной ассамблеи заявил о необходимости разработки и принятия нового бюджетного процесса. Реформа началась в 2013 г. с превращения финансового комитета в бюджетный комитет.

В 2014 г. Национальная ассамблея создала и обеспечила финансорование бюджетного отдела в составе 20 профессиональных сотрудников, обладающих определенными навыками, связанными с экономическим и финансовым анализом. Полномочия отдела включали в себя поддержку работы бюджетного комитета в контексте рассмотрения проектов государственного бюджета перед их утверждением Ассамблеей. Он также должен предоставлять аналитические документы и результаты исследований по запросу других комитетов и отдельных парламентариев.

Последним аспектом реформы стало принятие Национальной ассамблеей закона о бюджете в 2015 г. Новый закон дал бюджетному комитету расширенные полномочия по отклонению всего проекта государственного бюджета или его части.

Кроме того, многие парламенты разработали и приняли многолетние корпоративные стратегические планы, основанные на оценке потребностей и определяющие дорожную карту для реформ и ресурсы, необходимые для повышения потенциала и выполнения своих основных функций. Такой план является хорошей основой для обоснования выделения ресурсов из государственного бюджета и донорской помощи для поддержки усилий парламента, направленных на содействие осуществлению ЦУР.

Вопросы для обсуждения

- Имеются ли в вашем парламенте профессиональные сотрудники, которым поручено проводить анализ проектов бюджета и законодательства для соответствующих комитеты в контексте рассмотрения инициатив, связанных с ЦУР?
- Провел ли ваш парламент оценку потребностей, чтобы определить, какая поддержка и ресурсы необходимы для того, чтобы сотрудники имели возможность проводить такой анализ для комитетов и отдельных парламентариев?
- Разработал ли и принял ли ваш парламент стратегический план развития, чтобы определить, где и как он может увеличит свой потенциал для принятия законодательства, контроля над расходами и обеспечения исполнения законов в согласовании с ЦУР?

X. Роль фракций и политических групп в парламенте

Нельзя говорить о работе парламентариев, не признавая, что большинство из них являются членами и представителями политических партий. Работа с партийной принадлежностью и через нее является важным аспектом парламентской работы и позволяет продвигать партийные позиции и идеи в парламенте.

Центральный аспект парламентской жизни – дискуссии и обсуждения. У каждой партии будут свои приоритеты в отношении политики, законодательства и бюджетных ассигнований для удовлетворения потребностей своих избирателей. Но в то время как партии могут иметь различные взгляды на способы осуществления ЦУР, страна должна отчитываться об их достижении независимо от того, какая партия доминирует в парламенте и произошли ли изменения в правительстве. Таким образом, в какой-то момент всем политическим партиям необходимо определить, как они хотят достичь целей, и представлять такой план гражданам на каждом электоральном цикле.

A. Фракции и группы, создаваемые политическими партиями

Почти во всех парламентах стран мира члены, избранные от политической партии, формируют фракцию или группу такой партии в парламенте14. Эти фракции/группы регулярно проводят заседания для согласования законодательных стратегий и позиций по законопроектам, поправкам к законопроектам и другим важным решениям, которые должны быть приняты в парламенте. Фракции/группы также играют роль в политических дебатах вне парламента через соответствующие политические партии.

Если партийная группа имеет большинство в парламенте (в зависимости от парламентской системы), у нее есть хорошие возможности для действий в поддержку исполнительной власти, которая будет отвечать за осуществление ЦУР в стране и за отчетность на международном уровне о выполнении обязательств. Один из способов сделать это – создать рабочую группу по вопросам ЦУР. Основной задачей рабочей группы будет работа с различными министерствами, которые будут осуществлять руководство процессами выполнения ЦУР, чтобы обеспечить учет мнений членов партии и избирателей в законопроектах и проектах бюджета перед тем, как они подаются в парламент на рассмотрение. Через такую рабочую группу у партии есть возможность обсудить вопросы, которые могут быть подняты оппозиционными группами и группами меньшинств, и уточнить свою позицию до внесения законопроекта или проекта бюджета. Она также может стать местом обсуждения возможных поправок к таким документам, как только общественность представит свои материалы посредством парламентских процедур, таких как общественные слушания в комитете.

Для парламентариев-оппозиционеров не менее важно, чтобы вопросы ЦУР были включены в работу их партии. В некоторых парламентских системах существует теневой кабинет – форма альтернативного правительства, в состав которого входят парламентарии из оппозиционных партий или партий меньшинств, выступающие в качестве спикеров от своих партий или ответственных за профильные министерства в правительстве. Каждый из этих теневых министров должен обладать знаниями, навыками и информацией, с тем чтобы ЦУР находились в центре их анализа работы министерств, за которые они отвечают. В других типах парламентских систем распределение сфер ответственности может основываться на географических или прочих факторах. Независимо от способов своей организации, оппозиция должна иметь четкое представление о ЦУР и четкое видение оптимальных способов их осуществления, чтобы она могла лучше контролировать действия правительства, связанные с ЦУР.

Также важно отметить, что в течение всего срока осуществления ЦУР (2015-2030 гг.) фракции и группы в парламенте могут неоднократно переходить из правящей коалиции в оппозицию и наоборот. Каждая фракция и группа должна быть хорошо информирована о ЦУР и привержена идее их осуществления, чтобы гарантировать, что изменения в правительстве не приведут к ненужным задержкам в достижении ЦУР.

14 В разных странах эти группы называются по-разному, в том числе фракции, парламентские группы, объединения или парламентские партии.

B. Межпартийные группы

В течение последних пятнадцати лет в парламентах существенно повысилось число групп парламентариев-единомышленников, представляющих разные фракции и группы, созданные политическими партиями. Такие межпартийные группы предоставляют возможность депутатам, имеющим общие интересы, обсуждать продвижение законодательства и политики, которые отражают эти интересы. Такие группы позволяют преодолеть межпартийные барьеры и способствовать диалогу между парламентариями из разных фракций, который затем может быть использован для формирования консенсуса и продвижения общих идей в рамках различных партийных групп и в парламенте в целом.

Некоторые общие межпартийные группы включают в себя женские объединения, двусторонние парламентские группы сотрудничества и группы, связанные с региональными и глобальными сетями парламентариев (как отмечается в части D раздела III).

Учитывая, что ЦУР охватывают почти все области развития, вполне вероятно, что будут созданы группы, которые будут выступать за конкретные вопросы, вызывающие озабоченность у парламентариев. Например, объединение женщин-парламентариев может активно выступать за достижение ЦУР-5 (гендерное равенство), филиал Глобальной организации парламентариев против коррупции будет выступать за осуществление ЦУР-16 (подотчетность), а объединение по вопросам климата – за ЦУР-7 (чистая энергия).

Кроме этого, существует возможность и для общей межпартийной работы над ЦУР. Некоторые парламенты создали рабочие группы в рамках осуществления ЦРТ (и отдельные из них уже создали такие группы по ЦУР). Такая группа может стать местом для повышения осведомленности и продвижения ЦУР в целом. Она также может быть ключевой площадкой для содействия институционализации необходимых систем, позволяющих парламенту быть активным и ключевым участником в достижении ЦУР, которые описаны выше в этом пособии).

Пакистан: парламентская рабочая группа по вопросам ЦУР

С принятием ЦУР в сентябре 2015 г. Национальное собрание Пакистана создало межпартийную рабочую группу парламентариев из всех основных партийных групп. Цель рабочей группы состоит в двух аспектах: 1) предоставление информации о ЦУР и роли парламента в их осуществлении; и 2) создание платформы, через которую парламентарии, их партии и парламент могут координировать свою работу по реализации ЦУР.

См.: "National Assembly Speaker Sardar Ayaz Sadiq Inaugurates SDG Secretariat," 16 February 2016, http://www.na.gov.pk/en/pressrelease.php?content=101.

Межпартийная группа также может быть площадкой для выработки политического консенсуса и его продвижения в различных политических партиях, представленных в парламенте. Группа должна обеспечить не только то, чтобы ее члены были осведомлены о ЦУР и способствовали процессам их осуществления, но чтобы они также поддерживали связь со своими партиями для обмена знаниями, связанными с ЦУР, и чтобы эти партии также были проинформированы и вовлечены в осуществление Целей.

Вопросы для обсуждения

- Организовали ли партийные группы/фракции в вашем парламенте свою работу таким образом, который в целом способствует осуществлению ЦУР, и учитываются ли конкретные Цели в организации их работы?
- Создана ли в вашем парламенте рабочая группа по ЦУР? Если да, каков ее мандат? Если нет, то какой мандат вы бы предусмотрели для такой группы?
- Какие межпартийные группы могут быть созданы в вашем парламенте для продвижения конкретных ЦУР? Согласуются ли они с приоритетами развития вашего правительства и процессами национального планирования в сфере развития?
- Какие механизмы использует ваша партия для повышения своей осведомленности о ЦУР через своих парламентариев?

XI. Повышение потенциала парламентариев и сотрудников секретариатов по вопросам Целей устойчивого развития

Осуществление ЦУР будет длительной задачей. Вы как парламентарий можете продолжать занимать свою должность и в 2030 г. (когда будет проведена оценка того, достигла ли ваша страна поставленных Целей частично или полностью), или же к тому времени вы прекратите полномочия члена парламента. Но вы должны думать о своей роли и роли всего парламента в создании систем и методов, которые дадут вашей стране наибольшие шансы на успех, поскольку это касается не только измерения абстрактных данных и цифр, но и, в конце концов, возможности использовать ЦУР для развития вашей страны и устранения барьеров, которые мешают гражданам и социальным группам достигать социально-экономических успехов.

Как уже упоминалось ранее, для достижения Целей все парламенты должны повышать свой потенциал. Даже если ваш парламент активно привлекает граждан и собирает обратную связь через работу парламентариев и комитетов, и даже если ваш парламент обладает потенциалом для проведения углубленных исследований и имеет системы, которые позволяют парламентариям активно учитывать и выражать голоса граждан, вам все же необходимо подумать о том, как повысить потенциал и улучшить организацию работы парламента для эффективного осуществления 17 Целей устойчивого развития.

UNDP Moldova
Parliament Secretariat pledges to promote a gender-responsive human resources management on 23rd November 2016.

Большинство парламентов не соответствуют стандартам, необходимым для полного достижения ЦУР. Всем парламентам необходимо более подробно оповещать парламентариев и сотрудников секретариатов о ЦУР и о том, как включать эти Цели в свою повседневную работу. Это пособие может стать отправной точкой для обсуждения того, как ваш парламент участвует в осуществлении Повестки дня 2030 и достижении ЦУР в вашей стране. Вопросы, приведенные в конце каждого раздела, дают возможность самостоятельно проанализировать работу, которая ведется в вашем парламенте в настоящее время, и определить необходимые действия для повышения эффективности парламента.

Некоторые парламенты, понимающие и признающие важность ЦУР (и предшествовавших им ЦРТ), уже разработали информационные продукты и руководства, которые парламентарии могут использовать для того, чтобы лучше ознакомиться с ЦУР и включать их в свою постоянную работу с гражданами и правительством.

Индонезия: руководство для парламентариев по Целям развития тысячелетия

В 2003 г. Совет народных представителей Индонезии учредил целевую группу парламентариев по ЦРТ. Эта группа подготовила руководство для парламентариев по осуществлению ЦРТ. Руководство предлагает парламентариям ознакомиться с рядом ключевых вопросов, связанных с ЦРТ, в контексте их законотворческой деятельности и контроля над работой правительства. В этом руководстве были описаны способы обеспечения участия граждан и указывалось, что именно парламентарии (как на национальном, так и на субнациональном уровнях), должны соблюдать и учитывать, когда они проводят поездки на места и взаимодействуют с общинами.

Некоторые парламенты могут признать, что существуют ограничения в отношении того, что они могут делать сами, например, из-за нехватки сотрудников или членов парламента. Чтобы преодолеть ограничения, парламенты периодически выполняют проекты и программы с такими организациями, как ПРООН, которые помогают в укреплении потенциала, подготовке нормативно-правовых рамок и создании инструментов и механизмов для содействия достижению целей развития. Для этого могут использоваться такие инструменты, как семинары, обмен опытом и коучинг для сотрудников секретариатов и парламентариев при участии представителей иностранных парламентов. Если такая ежедневная и специальная поддержка включается в долгосрочное планирование работы парламента (как описано по тексту пособия), она может оказать существенное влияние на потенциал парламента как полноценного и активного партнера по осуществлению ЦУР.

Самоа: Ознакомление новых парламентариев с Целями устойчивого развития

После всеобщих выборов в марте 2016 г. на Самоа различные агентства ООН, в том числе Международная организация труда и ПРООН, в сотрудничестве с парламентом и правительственными ведомствами организовали вводную программу по ЦУР для новоизбранных парламентариев. Программа была частью более широких ознакомительных мер для новых членов парламента. Это дало парламентариям возможность лучше понять свою роль в реализации ЦУР и осознать, какую поддержку они могут получить от ООН и других организаций по мере продвижения в осуществлении ЦУР.

Источник: www.samoaobserver.ws/en/18_03_2016/local/3791/Making-global-goals-Samoaâ€™s-own.htm.

Парламенты, которые хотят быть активными в осуществлении ЦУР в своей стране, могут организовать запрос на поддержку со стороны международных и региональных организаций, которые предоставляют финансирование, технические консультации и другие ресурсы для укрепления потенциала парламента и его участия в достижении различных Целей.

В дополнение к уже упомянутым организациям, могущим предоставить поддежку, парламент может изыскивать средства у международных финансовых учреждений, таких как Всемирный банк[15], Африканский банк развития или Исламский банк развития. Эти учреждения были созданы в частности для развития государственных институтов, гарантирующих выполнение странами-членами своих долгосрочных целей в области развития, в том числе в рамках ЦУР.

Парламентам, которые готовы участвовать в осуществлении ЦУР, крайне полезно будет использовать это пособие. На основе информации, изложенной в нем, примеров из разных стран и ответов на вопросы для обсуждения парламент может подготовить технико-экономическое обоснование или оценку потребностей, которые могут использоваться для запроса на поддержку и ресурсы для проведения изменений, позволяющих парламенту стать активным партнером в достижении ЦУР.

Вопросы для обсуждения

- Какой план имеет ваш парламент по укреплению потенциала своих сотрудников и парламентариев?
- Какие планы у вашего парламента относительно создания и распространения информационных и обучающих материалов о ЦУР, актуальных для вашей страны?
- Имеет ли ваш парламент достаточный внутренний бюджет для подготовки персонала и парламентариев и разработки информационных и обучающих материалов?
- Какую поддержку могут оказать внешние организации для содействия укреплению потенциала сотрудников секретариатов и парламентариев?
- Какие международные финансовые институты готовы выделять ресурсы, чтобы помочь в укреплении потенциала парламента и проведении подготовки сотрудников секретариатов и парламентариев?

15 Признавая, что основополагающим международным межправительственным форумом по обсуждению глобального ответа на изменение климата является Рамочная конвенция ООН об изменении климата.

ЦЕЛИ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

GOPAC

Empowered lives.
Resilient nations.

United Nation Development Programme
One United Nations Plaza
Нью-Йорк, Нью-Йорк, 10017 USA
Тел: +1 212 906 5502
Дополнительная информация: www.undp.org
Copyright 2017, UNDP.