



Библиотека
Школы
гражданского
просвещения

Майя Брауэр, Андреас Буммель

**ПАРЛАМЕНТСКАЯ
АССАМБЛЕЯ
ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

*Политический обзор,
представленный
организацией
«Демократия без границ»*

Перевод Марка Дадяна



Рига

2022

Майя Брауэр, Андреас Буммель

Парламентская ассамблея Организации Объединенных Наций.

Политический обзор, представленный «Демократией без границ». /

Перевод с англ. Марка Дадяна. – Рига,

Школа гражданского просвещения, 2022.

Учреждение Парламентской ассамблеи ООН в качестве первого шага к

мировому парламенту — это главная цель «Демократии без границ».

В настоящем исследовании рассматривается проект Ассамблеи и предложены официальные рекомендации по ее созданию.



© Democracy Without Borders, Berlin, 2020

Посетите наш сайт:

www.democracywithoutborders.org

На обложке: идея для логотипа Парламентской ассамблеи ООН;
предложена Тони Флемингом, CC BY-SA 3.0

На последней странице обложки: слова Бутроса-Гали 16 мая 2007 г.
в послании к Кампании за Парламентскую ассамблею ООН

Макет Виктории Матисон

ISBN 978-9934-9133-2-7

© Марк Дадян, 2022

© Школа гражданского просвещения, 2022

В пору отчаяния и смятения умов этот труд звучит утверждением возможности более устойчивой, справедливой и демократической политической структуры, стремящейся к решению проблем, стоящих перед всем миром. Теоретические и практические аспекты Парламентской ассамблеи ООН подвергнуты всестороннему анализу и творчески развиты. Это фундаментальный вклад в политику XXI века.

*Фернандо Иглесиас, депутат парламента Аргентины и
председатель Всемирного федералистского движения*

Учреждение Парламентской ассамблеи ООН — это важный практический шаг, который необходимо сделать сейчас. Ассамблея должна вымостить дорогу к глобальному конституционному процессу, знаменующему переход к подлинному всемирному парламенту.

*Даниэль Йозич, член Совета кантонов Швейцарии,
профессор права*

ООН необходимы реформы и новые механизмы демократического и эффективного процесса принятия решений. Парламентская ассамблея может стимулировать глобальные решения общемировых проблем, способствуя расширению связей между ООН и гражданами. В исследовании рассмотрены пути достижения этих целей.

*Джо Лейнен, почетный председатель Международного
европейского движения, бывший государственный министр
по вопросам окружающей среды,
бывший член Европейского парламента*

В исследование включены важные рекомендации и размышления о том, как может развиваться Парламентская ассамблея ООН. Эта новая Ассамблея необходима, чтобы усовершенствовать демократический характер ООН и мировой системы управления.

Ливингстон Севаньяна, независимый эксперт ООН по развитию демократического и справедливого международного порядка

В исследовании показано, что Парламентская ассамблея ООН может иметь ключевое значение для развития более инклюзивной системы мирового управления. Я счастлив поддерживать этот проект.

Ачюта Саманта, основатель Калингинского института промышленных технологий и Института социальных наук, видный индийский политик и просветитель

Идея мирового парламента вселяет надежду и вызывает ощущение целенаправленности усилий международного сообщества. ООН необходим демократический орган, способный поставить законодательство и международное право на службу всему человечеству. В исследовании объясняется, как можно осуществить такой проект.

Ивон Соарес, член парламента Мозамбика

Парламентская ассамблея ООН — это существенно важно для всех, кто исследует или содействует развитию мировой демократии. Начертав дорожную карту по учреждению Ассамблеи, Брауэр и Буммель напомнили нам о том, что созидание более гуманного будущего не только желательная, но и реально достижимая перспектива.

Эндрю Штраус, профессор права, декан юридического факультета Дейтонского университета

75-я годовщина ООН — ключевая дата в истории. Пришло время выступить за инклюзивный и многосторонний подход к международным отношениям, ориентированный на благополучие народов. Учреждение Парламентской ассамблеи ООН — одно из наших ключевых требований. Мы приветствуем настоящее исследование как вклад в его реализацию.

Мандип Тивана, руководитель программ CIVICUS

В это мрачное время нам как нельзя более нужно ясное видение и надежда на устойчивый мир и демократический порядок, несущий пользу каждому человеку. Таковую надежду несет этот замечательный обзор.

Такехико Уемура, профессор Международной школы свободных искусств, Городской университет Йокогамы

Чтобы ООН выполнила Повестку до 2030 года, сталкиваясь и пытаясь справиться с кризисами и проблемами современности, люди всего мира должны стремиться к объединению усилий. Парламентская ассамблея ООН, вероятно, будет иметь ключевое значение в том, чтобы вывести их сотрудничество на новый уровень.

Пера Уэллс, экс-секретарь Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН

О ПУБЛИКАЦИИ

Учреждение Парламентской ассамблеи ООН в качестве первого шага к мировому парламенту — это главная цель «Демократии без границ». В настоящем исследовании рассматривается проект Ассамблеи и предложены официальные рекомендации по ее созданию.

ОБ ИЗДАТЕЛЕ

«ДЕМОКРАТИЯ БЕЗ ГРАНИЦ» (DEMOCRACY WITHOUT BORDERS) — это международная организация гражданского общества с отделениями по всему миру, цель которой состоит в развитии демократии на всех уровнях, от местного до глобального, с особым вниманием к усилению гражданского участия и представительства в эффективных глобальных институтах. «Демократия без границ» выступает координатором международной Кампании за Парламентскую ассамблею ООН (*Campaign for a UN Parliamentary Assembly*).

ОБ АВТОРАХ

МАЙЯ БРАУЭР — член правления «Демократии без границ» в Германии. Майя Брауэр изучала философию и политологию и защитила диссертацию по теме всемирного федерализма.

АНДРЕАС БУММЕЛЬ — директор «Демократии без границ» и Кампании за Парламентскую ассамблею ООН. Андреас Буммель изучал деловое администрирование и юриспруденцию.

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	12
Предисловие к русскому изданию	13
Предисловие	18
Общий обзор.....	21
Обзор выводов и рекомендаций	22
1. ГОЛОС ЧЕЛОВЕЧЕСТВА.....	32
1.1. Неудачи системы управления.....	32
1.2. Предложение о создании Парламентской ассамблеи ООН.....	35
1.3. «Мы, народы...» Право человека на демократию.....	38
1.4. Парламентская эгида и международное сотрудничество.....	42
1.5. Катализатор интеграции и перемен	47
2. ПУТИ К УЧРЕЖДЕНИЮ ПА ООН	54
2.1. Внесение поправок в Устав ООН	54
2.2. Прямые выборы в Генеральную ассамблею?.....	57
2.3. Трансформация Межпарламентского союза?.....	59
2.4. Транснациональная самоорганизация гражданского общества	64
2.5. Учреждение в качестве специализированной организации	68
2.6. Учреждение как вспомогательного органа согласно статье 22 Устава ООН.....	69
2.7. Парламентская сеть ООН и парламентские комитеты	75
2.8. Учреждение на основе межправительственного соглашения	79
2.9. Выводы	85

3. ПА ООН КАК ДВИГАТЕЛЬ ДЕМОКРАТИИ.....	86
3.1. Включение государств с недемократической политической системой	86
3.2. Мировая доля государств с демократическим устройством	88
3.3. Парламентская ассамблея на основе демократических норм	92
3.4. Парламентская ассамблея со всеобщим участием	95
3.5. Политика в отношении авторитарных и националистических течений.....	101
3.6. Значимость существования межнациональных групп	105
4. ПРОЦЕДУРА ВЫБОРА ДЕЛЕГАТОВ	111
4.1. Выборы делегатов парламентами или прямым голосованием	111
4.2. Выборы через парламент как минимальное условие.....	116
4.3. По направлению к прямым выборам: ПА ООН в два этапа.....	117
4.4. Ключевые элементы избирательных норм	121
5. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕСТ	126
5.1. Равное число мест.....	127
5.2. Прямая пропорциональность.....	128
5.3. Нисходящая пропорциональность	129
5.4. Модели распределения мест.....	135
5.5. Модели: заключение.....	140
5.6. Участие международных парламентских институтов.....	144
5.7. Вопрос о взвешенной системе голосования.....	144
6. ФУНКЦИИ И ФИНАНСИРОВАНИЕ.....	147
6.1. Широкий спектр возможных полномочий и задач.....	153
6.2. Содержательная деятельность в решении глобальных проблем.....	154
6.3. Институционализация сети сетей.....	155

6.4. Вовлечение мирового гражданского общества.....	156
6.5. Освещение в СМИ, медиапрофиль и «цифровое участие»	157
6.6. Потребности в финансировании	159
7. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	
7.1. От ПА ООН к всемирному парламенту	165
7.2. Парламентарии как катализатор реформ. Пример ЕП	170
7.3. Призыв к участию.....	172
ПРИЛОЖЕНИЕ	176
Таблицы по распределению мест	176
1. Возможное распределение по политическим группам в отдельных странах	176
2. Возможное распределение по всем государствам — членам ООН	181
Документы	189
1. Документы кампании.....	185
2. Парламентские документы	204
Примечания.....	219
Список литературы и источников	232

Список сокращений

CUNRA	Кампания за учреждение ПА ООН
АС	Африканский союз
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека
ВТО	Всемирная торговая организация
ГРУЛАК	Группа стран Латинской Америки и Карибского бассейна
ДБГ	«Демократия без границ»
ЕП	Европейский парламент
ЕС	Европейский союз
МВФ	Международный валютный фонд
МОТ	Международная организация труда
МПС	Межпарламентский союз
МПУ	Международные парламентские учреждения
МУС	Международный уголовный суд
НАТО	Организация Североатлантического договора
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
П-5	Пять постоянных членов Совета Безопасности ООН
ПА ООН	Парламентская ассамблея ООН
ПАП	Панафриканский парламент
ПАСЕ	Парламентская ассамблея Совета Европы
ЦУР	Цели устойчивого развития
ЭКОСОС	Экономический и социальный совет ООН

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ

Реализм планетарного парламента

Перед вами книга, фактически представляющая международный юридический документ. Проект создания мирового гражданского представительства на базе Парламентской ассамблеи ООН впервые выглядит не утопией, а реальным делом. Для его осуществления предлагаются конкретные шаги, поэтапно приближающие мир к реализации давно назревшего замысла. Это не призрак и не набор благодушных мечтаний, а вполне ясный и достижимый план действий. Авторы проекта обеспокоены глобальными проблемами, с которыми столкнулось человечество и которые не находят решения в условиях международной системы, построенной на перманентном противоборстве независимых национальных государств. Международные организации, представленные правительствами стран и ограниченные их эгоистическими интересами, неспособны в должной мере решать эти проблемы.

Какой будет жизнь наших внуков? Хватит ли им полезных ископаемых, чистой питьевой воды и свежего воздуха на нашей планете? Этими вопросами думающие и ответственные люди в разных точках Земли задаются уже более половины столетия с момента появления первого доклада Римского клуба и труда академика Сахарова «Размышления о прогрессе, мирном сосуществовании и интеллектуальной свободе». Так возникла концепция устойчивого развития, цели которого в середине прошлого десятилетия были сформулированы и утверждены на уровне Генеральной ассамблеи ООН. Однако для их реализации делается явно недостаточно.

Глобальные изменения климата в сочетании с постоянно увеличивающимся разрывом между богатыми и бедными, старые и новые региональные кровопролития — все это имеет эффект накопления в современном мире. Добавим к этому ментальный кризис, вызванный упадком универсальных

ценностей свободы и верховенства права. Все большему числу людей кажется, что либеральная демократия пережила свою лучшую эпоху и катится к закату. В разных концах планеты поднимают голову авторитарные и неототалитарные режимы, стремящиеся сократить существующий ареал распространения демократии и не допустить продолжения волн демократизации.

Все последние десятилетия глобальные проблемы, угрожающие будущему человечества, становятся все более зримыми. Однако национальные государства, оставаясь в плену собственного эгоизма, не спешат реализовывать задачи по спасению человечества в целом. Несмотря на все усилия по созданию интернациональных институтов, международные отношения пребывают в состоянии анархии, когда каждый действует в интересах исключительно собственного выживания. «Разобщенность человечества угрожает ему гибелью», — предупреждал академик Сахаров. Сегодня его слова актуальны как никогда. В шорах собственных интересов отдельные страны по-прежнему готовы уничтожить других и даже весь мир.

Несмотря на очередной переживаемый человечеством крайне драматичный момент своей истории, именно сейчас идея поиска общего блага на интернациональном уровне обрела зримую необходимость и имеет реальные шансы на воплощение. Проект создания Парламентской ассамблеи Организации Объединенных Наций детально проработан и с учетом опыта деятельности международных институтов в последние 80 лет выглядит реалистичным шагом на пути человечества к объединению ради свободы и жизни каждого. Мировое общество может обрести зримые организационные формы для выражения волеизъявления всех людей, живущих на планете Земля.

Идея создания мирового парламента насчитывает уже многим более 100 лет. Еще в 1889 году в Европе был учрежден Межпарламентский союз (Inter-Parliamentary Union), штаб-квартира которого с 1921 года находится в Женеве. Эта международная организация объединяет представителей парламентов 178 стран мира. В 1920-х годах в период подъема

Лиги Наций вынашивались проекты создания всемирного народного представительства на базе Межпарламентского союза, однако в дальнейшем эти идеи были отложены в контексте надвигавшейся Второй мировой войны.

В послевоенной Европе институт политического представительства сложился в рамках Европейского парламента, выросшего из Парламентской ассамблеи Европейского объединения угля и стали. Авторы проекта Парламентской ассамблеи ООН апеллируют к этому опыту как к успешному примеру для себя. Именно Европейский парламент стал первой крупной международной организацией новейшего времени, которая выступила с инициативой создания Парламентской ассамблеи ООН для содействия успешной реализации Целей устойчивого развития, принятых Генеральной ассамблеей в 2015 году. По сути, это отправная точка нового проекта.

Авторы проекта не считают его панацеей для современного мира и осознают все возможные сложности на пути его реализации. Тем не менее они считают необходимым двигаться к созданию мирового парламента, представляющего на уровне ООН не правительства, а граждан планеты Земля. На начальном этапе Парламентскую ассамблею предлагается формировать из представителей парламентах стран мира с обязательным участием представителей оппозиционных фракций. Они будут действовать не на основании правительственных инструкций, а исходя из повестки своих избирателей.

В дальнейшем не исключен переход к двухпалатной форме мирового парламента, где в одной из палат будут представлены страны, а в другой — все граждане планеты Земля. Успех на этом пути возможен только в случае появления политических лидеров нового поколения, способных формулировать и продвигать глобальную повестку в интересах выживания, развития и процветания человечества в целом.

По сути, в качестве стратегической цели ставится создание мирового политикума — пространства высокого общения и созидания, связанного со справедливым и равноправным существованием людей не в отдельной государственной капсуле, а в общепланетарном масштабе. Эта амбициозная задача

не знает аналогов в мировой истории. Политика на протяжении столетий была делом национальных общностей. Именно на их уровне формулировались потребности, задачи и представления об общем благе. Общее дело республики всегда реализовывалось в границах, заданных географией, историей и групповой идентичностью отдельных наций. Вся повестка и связанная с ней артикуляция интересов также формировались на уровне отдельного национального государства. Мировой парламент в этом плане — шаг в неизвестность.

Проект Парламентской ассамблеи предлагает выйти на новый уровень. Общее благо должно мыслиться и достигаться на глобальном международном уровне. Кто и как будет формулировать задачи? И главное, насколько население Земли готово к формулировке общепланетарных интересов? Это выглядит как игра с прозрачными правилами и непредсказуемым результатом. Как вариант, признают авторы проекта, возможно, возобладают «враги либеральной и космополитической системы ценностей». Однако в случае позитивного результата, когда им придется потерпеть поражение в публичной дискуссии на глазах у всего человечества, напротив, весьма вероятно укрепление институтов демократии и верховенства права по всему миру.

Среди многочисленных функций Парламентской ассамблеи можно выделить несколько важных смысловых блоков.

Во-первых, речь должна идти об укреплении легитимности существующих международных институтов. Когда резолюции Генеральной ассамблеи будут приниматься с участием не только правительств, но и представительной власти стран мира, это может усилить их значение и вес.

Во-вторых, деятельность мирового парламента должна быть направлена на поддержку организаций гражданского общества и вынесение повестки этих организаций на уровень многостороннего международного регулирования.

В-третьих, консультативные и надзорные функции Парламентской ассамблеи ООН должны быть распространены на крупнейшие международные финансовые и торговые институции — МВФ, Всемирный банк и ВТО. В результате

деятельность этих организаций должна стать более открытой и прозрачной, соответствующей социальным и экологическим стандартам. И главное, будет обеспечена страховка от негативных последствий их рецептов и мер в отношении развивающихся бедных стран.

В контексте описанных задач Парламентская ассамблея действительно может стать площадкой для формирования политики нового уровня. Проблемы изменения климата, бедности и защиты прав меньшинств в условиях отсутствия возможности решения на национальном этапе должны быть вынесены на глобальный уровень политических элит. Это требует нового типа мышления от всех сторон процесса.

Можно пожелать успехов Майе Брауэр и Андреасу Буммелю, предложившим проект мирового парламента, уникальный своей ясностью и реалистичностью с точки зрения воплощения. В такой форме либерализм в международной политике не выглядит больше утопией, как это в 1939 году представлял в своей известной работе Эдвард Карр.

Вместе с тем авторы правы: ничто не предопределено и все главным образом зависит от усилий людей и их готовности работать на конкретный результат. В данном случае этот результат касается будущего человеческой цивилизации, значит, его достижение невозможно без титанических усилий и лидеров мирового масштаба.

*Василий Жарков,
кандидат исторических наук
(г. Вильнюс)*

ПРЕДИСЛОВИЕ

75-я годовщина ООН совпала с драматичным мировым кризисом в сфере здравоохранения, который был вызван пандемией коронавируса и обострился вследствие непоследовательной, медлительной и недостаточной реакции международного сообщества. Налицо один из симптомов подспудно развивающегося кризиса системы мирового управления. Традиционный межправительственный подход к проблемам современности представляется ущербным. Примером может служить проблема глобального потепления: меры, принимавшиеся на протяжении последних тридцати лет, недостаточно эффективны. Сегодня ученые предупреждают, что времени до выхода климатического кризиса из-под контроля почти не осталось.

Коренной причиной неудач и неэффективности системы управления следует считать разительное несоответствие между политическим порядком, основанным на национальных государствах, и вопросами, требующими решительных действий в масштабах планеты. Не следует ожидать, что в обстоятельствах растущего национал-популизма, геополитической напряженности и авторитаризма цели «новой ООН», основанной на принципах наднациональных, глобальных решений, будут достигнуты в одночасье. Хотя мир действительно стоит перед острыми проблемами, требующими немедленных действий, тем не менее было бы серьезной ошибкой одновременно не стремиться и к долговременным системным реформам. Необходимость преобразования сложившейся дисфункциональной системы назрела давно. Мы убеждены, что учреждение Парламентской ассамблеи ООН (ПА ООН) представляет собой ключевой шаг к достижению этой цели.

Предлагаемый в исследовании проект Парламентской ассамблеи ООН представляется практичным и достижимым в современных условиях. Относительно скромное начало

посредством последовательных шагов могло бы в конечном итоге привести к переходу от Парламентской ассамблеи к напрямую избранному мировому парламенту, что должно быть связано с общей реформой ООН и связанных с ней институтов. Чем быстрее это произойдет, тем лучше. При этом даже на начальном этапе ПА ООН обладает потенциалом принципиальных перемен к лучшему.

В настоящем исследовании представлены официальные рекомендации и выводы, одобренные и утвержденные организацией «Демократия без границ». Таковые перечислены в начале и подробно рассматриваются в основном тексте публикации. Указанная экспертная оценка основывается на предшествующих официальных документах¹, причем авторы постарались учесть аргументы, выдвинутые во время консультаций и обсуждения этого предмета на протяжении ряда лет. Мы благодарны всем, кто в течение длительного времени так или иначе участвовал в дискуссиях и оказывал поддержку проекту ПА ООН. К сожалению, невозможно перечислить всех поименно. Особую благодарность за приверженность идее и поддержку проекта ПА ООН хотелось бы выразить Джо Лейнену, Фернандо Иглесиасу, Ивон Соарес, Фергюсу Уотту и Нэнси Дюнави.

Мы благодарны Джессике Сайлер и ее коллективу за перевод первоначального варианта настоящего текста с немецкого на английский язык, а также всем, кто участвовал в обработке и редакции текста. Выражаем особую благодарность Джону Власто за прочтение и редакцию всего текста и за его ценные замечания. Мы благодарны всем, кто нашел время прочесть первоначальный вариант исследования и предложить свои комментарии и замечания. В свою очередь, авторы всецело несут ответственность за возможные ошибки и недочеты в публикации.

Настоящая публикация посвящена памяти Йозефа Шварцберга, скончавшегося в 2018 году в возрасте девяноста лет. Фонд Шварцберга «Возможный мир» (Workable World Trust), основанный в 2014 году, сделал значительные пожертвования в поддержку деятельности «Демократии без границ», за что

мы ему безмерно благодарны. Шварцберг всегда был твердым приверженцем Парламентской ассамблеи ООН, его интеллектуальный вклад в подготовку проекта бесспорен. Так, в 2012 году организация, предшествовавшая «Демократии без границ», опубликовала исследования по возможному распределению мест в ПА ООН². Мы в полной мере разделяем основные положения его трудов. Замысел и структура институтов, ответственных за принятие решений, имеют важное значение для качества и легитимности этих решений³.

Наконец, мы призываем читателей участвовать в обсуждении тем, поднятых в исследовании. Концепция Парламентской ассамблеи ООН впервые была выдвинута в 1949 году, она существенно эволюционировала и продолжает развиваться. Если вы согласны с главными тезисами и предложениями, представленными в издании, рассмотрите возможность поддержки «Демократии без границ» и объединения наших усилий.

ОБЩИЙ ОБЗОР

Человечество сталкивается со множеством глобальных проблем, и в первую очередь, с необходимостью создания устойчивой, мирной и основанной на принципах справедливости цивилизации, стремящейся к сохранению планеты и жизни на Земле.

Современные экзистенциальные угрозы миру могут быть устранены только в случае упрочения и обновления всемирных институтов и политических процессов. Их легитимность, поддержанная самим мировым сообществом, позволила бы гражданам разных стран мира сотрудничать во имя общего блага и будущих поколений.

В этих целях миру потребуется демократическое представительство и участие в процессах на глобальном уровне. Настоящее исследование, ставящее целью демократизацию и укрепление системы управления, содержит призыв к учреждению Парламентской ассамблеи ООН, а также официальные рекомендации организации «Демократия без границ».

В организационном отношении Ассамблея может следовать образцам существующих международных парламентских институтов, причем первичное учреждение ее в качестве вспомогательного органа возможно со стороны Генеральной ассамблеи ООН без необходимости вносить поправки в Устав ООН.

Полномочия и функции Ассамблеи подлежат постепенному расширению с перспективой создания всемирного парламента, члены которого избирались бы непосредственно населением планеты.

На начальном этапе представителей (делегатов) Ассамблей должны выбирать политические группы существующих национальных парламентов, причем с участием представителей оппозиции.

Ассамблея должна быть открыта для всеобщего участия, а распределение мест между странами должно изначально соответствовать принципу нисходящей пропорциональности. По замыслу деятельность этого института основана на межнациональных политических группах, сформированных отдельными представителями.

Ассамблея в целом, политические группы и отдельные представители должны быть привержены основополагающим принципам Устава ООН и Всеобщей декларации прав человека.

Обзор выводов и рекомендаций

Политические цели

— Вовлекать граждан стран мира в деятельность ООН и систему глобального управления, а также в политические переговоры и принятие решений на общемировом уровне избранными представителями.

— Осуществлять функции парламентского надзора за деятельностью ООН и системой глобального управления в целях придания таковой большей открытости и обеспечения более эффективного контроля общественности.

— Учредить единую платформу международного парламентского сотрудничества в общих интересах человечества.

— Создать независимый мировой форум для открытого обсуждения путей решения мировых проблем, а также рекомендаций относительно возможных действий; направлять их в адрес ООН и правительств стран мира.

— Содействовать развитию основных прав человека, демократии и верховенства права во всем мире, а также вносить вклад в развитие «планетарного этоса», ставящего в центр всей общественно-политической деятельности благополучие человека и жизнь на Земле.

— Выступать катализатором глобальной демократизации, интеграции и реформ.

Руководящие принципы

— *Универсальность*: Парламентская ассамблея ООН открыта для всех государств — членов ООН, общественно-политический строй и Конституция которых гарантируют существование парламента, независимого от исполнительной власти.

— *Народное представительство*: члены Парламентской ассамблеи ООН — это не делегаты правительств, скованные должностными инструкциями, а представители населения мира, легитимность которых зиждется на результатах непрямых или прямых выборов.

— *Представительство*: Ассамблея с максимально возможной полнотой представляет спектр политических воззрений каждой страны. В случае не прямых выборов делегатов в Ассамблею направляют и ведущие (правлящие) парламентские группы, и оппозиционные партии. В случае прямых выборов вводится система пропорционального представительства.

— *Всемирный мандат*: члены Парламентской ассамблеи, согласно статуту собрания, обязаны представлять интересы человечества в целом, содействовать развитию всемирной солидарности и благополучия, а также обсуждать вопросы мировой значимости и выносить в связи с ними рекомендации как руководство к действию.

— *Общественное обсуждение и деятельность в комитетах*: по образцу существующих парламентов и законодательных собраний Ассамблея проводит регулярные открытые сессии, а также ведет содержательную деятельность в комитетах и других органах.

— *Международные группы*: методы и процедуры Ассамблеи преимущественно основываются на межнациональных политических группах, создаваемых делегатами на основе общности взглядов и воззрений. Таковые группы состоят из членов, представляющих минимально необходимое число государств и минимально необходимое число регионов мира.

— *Институт сетевого взаимодействия*: Парламентская ассамблея ООН становится платформой для обеспечения и поддержания обмена между парламентами, национальными институтами и гражданским обществом.

— *Привлечение к сотрудничеству*: в целях расширения участия меньшинств, оппозиционных партий и гражданского общества политические группы в составе Ассамблеи вправе привлекать к сотрудничеству в комитетах определенное число лиц в качестве консультирующих членов ПА ООН без права голоса.

— *Эволюционное развитие*: подобно существующим межпарламентским институтам, Парламентская ассамблея ООН будет в начальный период наделена лишь ограниченными совещательными и надзорными полномочиями. Однако расширение полномочий и прав участия ожидается в процессе долговременного развития Ассамблеи.

Учреждение

Возможны различные пути учреждения Парламентской ассамблеи ООН. На наш взгляд, наиболее перспективно в настоящее время учреждение Ассамблеи как *нового субсидиарного (вспомогательного) органа Генеральной ассамблеи согласно статье 22 Устава ООН*. Настоящая оценка основана на следующих предпосылках:

— Эта процедура проводилась несколько раз в целях учреждения новых органов ООН.

— Для принятия решения достаточно простого большинства голосов Генеральной ассамблеи.

— Благодаря аффилиации с Генеральной ассамблеей Парламентская ассамблея будет находиться в средоточии системы ООН.

— Статус вспомогательного органа ООН позволит Ассамблее заниматься широким спектром вопросов на глобальном уровне, а также придаст необходимый для парламентской деятельности статус независимости.

— Ежегодные сессии Генеральной ассамблеи предоставляют возможность для непрерывной оценки и дальнейшего развития Парламентской ассамблеи.

Иные процедуры учреждения ПА ООН, по-прежнему заслуживающие рассмотрения, — это переговоры о заключении соответствующего международного соглашения или повышении статуса парламентской сети, ранее учрежденной в рамках ООН. Что касается Межпарламентского союза (МПС), мы выступаем за взаимодополняющие отношения с Парламентской ассамблеей, так как два этих органа выполняют различные функции. В целях расширения представительства гражданского общества в ПА мы предлагаем рассмотреть возможность учреждения глобального форума гражданского общества ООН в качестве вспомогательного органа, то есть в дополнение к Парламентской ассамблее.

В случае реформы Устава ООН мы выступаем за учреждение глобальной двухпалатной системы на принципе субсидиарности, в которой государства и народы представлены в различных палатах, наделенных полномочиями и несущих ответственность за поиск решений политических вопросов на глобальном уровне.

Первостепенная задача состоит в проведении всеобъемлющих и открытых консультаций и переговоров по учреждению Парламентской ассамблеи под эгидой ООН. Мы полагаем целесообразным избрать в течение этих переговоров оптимальную процедуру для создания ПА ООН в соответствии с международным правом.

ПА ООН как двигатель демократии

Учитывая всемирный характер Парламентской ассамблеи ООН, в ней должны быть представлены и демократические страны, и государства, которым в настоящее время присущи низкие стандарты демократии и верховенства права, как это уже происходит в существующих межпарламентских институтах. Осознавая, что участие таких государств отрицательно

воздействует на демократическую легитимность и репутацию Ассамблеи, мы тем не менее выступаем за *универсалистский подход*.

На наш взгляд, существуют основания полагать, что Парламентская ассамблея ООН, открытая для всех государств — членов ООН, все же будет функционировать демократическим образом и, более того, станет двигателем демократизации во всем мире. Это утверждение среди прочего основывается на демократическом, основанном на уважении к правам, независимом и международном характере ПА ООН, который гарантируется и укрепляется положениями и статутами ООН. Представляются значимыми следующие обстоятельства:

— Безусловная приверженность Парламентской ассамблеи ООН, а также ее отдельных членов и политических групп основным целям Устава ООН и Всеобщей декларации прав человека.

— Центральная процедурная роль международных политических делегатских групп.

— Положение о недопустимости совмещения места делегата ПА ООН с занятием должностей в правительстве и высоких постов в системе государственной службы, включая межправительственные организации.

— Положение о том, что в период действия мандата делегат ПА ООН подлежит защите и не может быть отозван правительственными ведомствами своих стран.

— Учреждение независимой комиссии по расследованию возможных обвинений в коррупции или других преступных деяниях.

— Открытый для проверки этический кодекс, регулирующий занятость делегатов за пределами Ассамблеи и их связи с лоббистами; создание регистра открытости (прозрачности).

— Цель всеобщего перехода к прямым выборам.

Процедура выборов

На начальном этапе развития ПА ООН делегаты могут быть избраны парламентами государств-членов и, возможно, региональными парламентами. Возможность введения прямых выборов должна быть предусмотрена в любое время. Первоначально, согласно настоящим рекомендациям, каждое государство самостоятельно решает вопрос о сроках введения прямых выборов. Однако цель прямых общих выборов во всех государствах должна быть с самого начала заложена в уставные документы.

Первоначально рамки для организации выборов задают государства — члены ООН, тогда как единообразие и открытость процедуры обеспечиваются общим избирательным правом. Настоящим предлагается введение пропорционального представительства в целях отражения широкого политического спектра стран-участниц.

Краеугольным камнем избирательных правил мы считаем следующие моменты:

- Строго установленные правила выборов делегатов ПА ООН парламентами и в ходе прямых выборов, а также правила перехода между двумя процедурами.
- Процедура представительства парламентской оппозиции всех стран в случае непрямых выборов.
- Определение выборного периода. В целях снижения затрат и порога для постепенного введения всеобщих выборов мы предлагаем, чтобы в начальный период прямые выборы в ПА ООН совпадали по дате с общенациональными выборами на усмотрение государств-членов, а не проводились в некую «общемировую» дату.
- Положения о гендерном равенстве, начиная с мероприятий по процедуре на основе минимальной квоты.
- Независимая избирательная комиссия, осуществляющая надзор за институтом выборов и способная вводить санкции.

— Вовлечение в Ассамблею существующих межпарламентских институтов, например, посредством участия в ПА ООН делегатов с совещательным голосом.

Дифференцированное распределение мест

Для достижения равновесия в Ассамблее между долями делегатов из больших и малых стран (государств-членов) необходим дифференцированный подход. В частности, рекомендуется исходить из следующих принципов:

- Применение принципа нисходящей (дегрессивной) пропорциональности в зависимости от населения стран.
- Отказ от фактора экономической мощи как критерия для определения числа мест, выделенных стране в ПА ООН.
- Применение универсальных и прозрачных критериев.
- Минимальное число делегатских мест — минимум два от каждой страны с учетом представительства парламентской оппозиции в каждом государстве-члене.
- Максимальное число делегатских мест (от 700 до 900) гарантирует эффективность Ассамблеи.

Представительство оппозиции

— В случае выборов через парламент представленные политические партии или группы должны иметь возможность автономно выбирать делегатов в ПА ООН согласно выделенной квоте.

— Число мест в ПА ООН, выделенных каждой партии или группе, должно по возможности более точно отражать пропорциональную долю мест в соответствующем парламенте.

— По меньшей мере одно место должно быть выделено крупнейшей парламентской оппозиционной группе (фракции).

— В случае прямых выборов политические партии или группы в рассматриваемой стране составляют собственные списки кандидатов.

Полномочия и функции

ПА ООН способна решать задачи в широком диапазоне. После учреждения или в процессе наделения полномочиями в ведение Ассамблеи надлежит передать нижеследующие права и функции:

- Регулярные открытые пленарные сессии и заседания комитетов.
- Консультации в интересах Генеральной ассамблеи ООН и других институтов ООН и участие в их деятельности.
- Парламентский надзор и контроль за системой ООН, включая право подавать запросы, получать информацию, заслушивать свидетелей, а также учреждать комитеты по расследованию.
- Участие в подготовке бюджета ООН, выборах Генерального секретаря и других должностных лиц высокого ранга в системе ООН.
- Наблюдение за важнейшими событиями в мире и осуществлением программ ООН.
- Участие в переговорах о заключении соглашений и в международных конференциях под эгидой ООН.
- Регулярные публичные отчеты о деятельности ООН с возможностью проводить слушания по конкретным вопросам.
- Организация международных экспертных встреч и публичных мероприятий.
- Координирующие функции во взаимодействии с ООН, иными международными институтами, парламентами, межпарламентскими институтами и гражданским обществом.
- Разработка программ в целях укрепления верховенства права и демократических и устойчивых социальных структур в мире.
- Одним из приоритетов Ассамблеи должна стать организация глобальных дебатов о путях реформирования и преобразования ООН и существующих механизмов глобального управления, выдвижение соответствующих предложений.

Организация и рабочие процедуры

Пленарные сессии ПА рекомендуется проводить по меньшей мере дважды в год в рамках сессий, длящихся по несколько недель, причем одна может совпадать по времени с зимней сессией Генеральной ассамблеи ООН.

Совещательные и координирующие функции ПА ООН должны быть вплетены в постоянную содержательную деятельность по глобальным вопросам посредством ранжирования приоритетов через комитеты ПА ООН.

Особо подчеркивается необходимость всесторонних и эффективных процедур по вовлечению граждан, гражданского общества и местных администраций, в том числе городских властей и муниципалитетов.

Надлежит изучить возможности дополнения парламентской деятельности инновационными формами гражданского участия, такими как онлайн-процедуры.

Финансирование

Объем требуемого финансирования ПА ООН будет зависеть от функций и полномочий Ассамблеи, а также от того, избраны ли делегаты парламентами или в процессе прямых выборов.

Если делегаты выбраны парламентами, минимальный бюджет оценивается в 20–35 млн долларов США, при этом финансирование может осуществляться из штатного бюджета ООН или добровольных пожертвований.

С введением прямых выборов потребности в финансировании возрастут. В целях покрытия затрат рекомендуется сформировать помимо основного бюджета, из которого финансируются фактические задачи ПА ООН, дополнительный бюджет, который надлежит финансировать государствам с институтом прямых выборов в ПА.

Если добровольные пожертвования делаются правительствами, международными организациями, физическими лицами, компаниями и другими юридическими лицами, должна быть гарантирована независимость Ассамблеи.

Перспективы развития

Ключевая характеристика ПА ООН состоит в сочетании прагматического подхода и ограниченных реформ с перспективой глобального развития. Парламентская ассамблея ООН может быть основана по относительно простым правилам, без непомерных затрат, через доказавшие свою состоятельность процедуры учреждения международных органов. По факту основания ПА ООН способна осуществлять в рамках глобальной системы множество важных функций, существенным образом содействуя дальнейшему развитию международных отношений в интересах всего человечества.

Избранные должностные лица могли бы играть ведущую роль в постепенной эволюции Парламентской ассамблеи ООН во всемирный парламент, члены которого избираются населением мира и уполномочены решать вопросы глобальной важности.

Мы рассматриваем Парламентскую ассамблею ООН как первый, но жизненно важный шаг, который впервые в истории даст всему человеческому сообществу голос на глобальном уровне, открывая путь для процесса реформ. В результате граждане стран мира смогут, расширяя свои полномочия и права, участвовать в строительстве устойчивого, справедливого и мирного дома.

1. ГОЛОС ЧЕЛОВЕЧЕСТВА

1.1. Неудачи системы управления

Никогда в истории глобальная взаимосвязь между людьми не была более тесной, чем сегодня⁴. На всей планете государства, экономические и социальные организации, отдельные люди становятся все более взаимозависимыми. Глобализация позволила добиться беспрецедентного роста экономических показателей и процветания во многих частях мира. Однако глобальная цивилизация, вышедшая за пределы национальных границ, представляется хрупкой и уязвимой. Деятельность человека, которую стимулируют индустриализация, модернизация, урбанизация, рост населения и технологический прогресс, оказывает огромное воздействие на климатическую систему, биосферу и саму жизнь на Земле. Глобальное потепление, вызванное экспоненциальным ростом выбросов парниковых газов, может привести к катастрофическому разрушению жизнеобеспечивающего и безопасного пространства жизни человека, существовавшего в течение последних 11 тысяч лет человеческой цивилизации⁵.

Как с политической, так и с нормативной точки зрения человечество не готово не только к климатическому кризису, но и к феноменально быстрым, взаимосвязанным технологическим новшествам в области био- и нанотехнологий, робототехники, автоматизации и искусственного интеллекта. События в глобальной системе все чаще сказываются на достижении таких основополагающих социальных целей, как политическая свобода, безопасность, процветание, экологическая стабильность и устойчивость.

Всеобъемлющая взаимозависимость, а также сложные события и проблемы современности значительно усилили потребность в глобальной координации, регулировании и организации. Государства сталкиваются со множеством проблем, выходящих за рамки национальных границ и политических задач; самостоятельное решение таких задач часто не

представляется возможным. Поэтому все больше решений по основным вопросам политики подлежит координации и принятию на международном уровне.

Трансграничное сотрудничество по-прежнему осуществляется главным образом в рамках межправительственных организаций и форумов, которые нередко дублируют друг друга без формирования согласованной глобальной архитектуры управления. Такой конгломерат оказался недостаточным для достижения уровня сотрудничества, необходимого для решения стоящих перед миром проблем. В то же время парадигма государственного суверенитета, пронесенная от эпохи абсолютизма до XXI века, увековечивает весьма опасные изъяны международной системы. Эффективным действиям на благо всего населения планеты часто препятствует многообразие национальных интересов. В силу конкуренции услуги, необходимые для поддержания глобальной стабильности и развития, служения глобальному общественному благу, предоставляются нерешительно и в недостаточной степени. Ни одно правительство не может быть уверено, что преимущества, от которых оно отказывается в пользу долгосрочной перспективы и общего блага, не будут использованы другими государствами. В этой ситуации национальные интересы предстают в качестве руководящего принципа внешней политики. Более того, растет окостенелость системы, которая препятствует осуществлению общественного интереса и ведет к нивелированию политики многосторонних усилий.

Практически все государства по-прежнему содержат большую военную машину и находятся в геополитической конкуренции друг с другом. Цель всеобъемлющего разоружения в области обычных и ядерных вооружений представляется недостижимой в силу оговорок о неограниченности и неделимости национального суверенитета. Особенно ярким примером тупиковой ситуации в области глобального управления является проблема изменения климата на планете; это экзистенциальный кризис, причем с точки зрения необходимых контрмер значение имеет каждый год. Тем не менее этот вопрос не входил в глобальную политическую повестку до встречи в

1992 году в Рио-де-Жанейро. Решающее время было потрачено впустую. Последовал марафон международных переговоров, длившихся десятилетиями. Его результаты по-прежнему неопределенны, учитывая выход США из Парижского соглашения по климату и новые рекордные показатели годовых выбросов CO₂ (в феврале 2021 года США вновь присоединились к соглашению).

Сложности и опасности, присущие системному управлению многополярными глобальными процессами, усугубляются с появлением новых центров власти. Транснациональные корпорации и поставщики финансовых услуг, действующие на глобальном уровне, способны не только в значительной степени уклоняться от государственного контроля, но и оказывать большое влияние на политику. Некоторые из серьезных проблем, связанных с усиливающимся воздействием корпоративных субъектов, заключаются в огромном оттоке капитала в налоговые убежища, сокрытии структур собственности подставными компаниями, обходе социальных и экологических норм, крайнем неравенстве, развитии параллельного мира финансовых операций за пределами создания экономической стоимости и во фрагментарной системе экономического и финансового управления, едва ли способной справиться с опасностью глобальных экономических потрясений, подобных финансовому кризису 2008 года.

Как показывают продолжающиеся дебаты о «победителях» и «неудачниках» глобализации, такое развитие событий связано со значительной социальной напряженностью и разногласиями, тогда как варианты совместных действий продолжают размываться. Представление о том, что глобализация оставляет некоторые страны позади в экономическом, социальном и культурном смысле, в настоящее время проявляется в широком распространении к националистическим и популистским движениям. Такое развитие событий угрожает нарушить социальный порядок на национальном и международном уровнях и еще больше ослабить и без того хрупкое многостороннее сотрудничество.

Растущий дефицит управления в международной системе сопровождается и ростом дефицита демократии. Множество многосторонних структур и форумов, призванных служить международной политике, предоставляют разве что незначительные возможности для демократического участия. Обычно эти институты непрозрачны, то есть закрыты для широкой общественности, и в них в основном доминируют представители правительств. Как следствие, актуальность демократической общественности и основ демократических институтов, таких как национальные парламенты, приводит к тому, что все больше задач и процессов принятия решений переносится с национального на международный уровень⁶.

Глобальной эрозии демократии можно противостоять только путем распространения принципов демократической легитимности и парламентского представительства на разработку политики за пределами национального государства. Этот процесс позволит человечеству преодолеть раздробленность, достичь нового уровня организации и с большей эффективностью подойти к решению глобальных проблем.

1.2. Предложение о создании Парламентской ассамблеи ООН

В качестве первого шага на пути к обеспечению демократического представительства и расширению прав участия на глобальном уровне мы рассматриваем создание Парламентской ассамблеи Организации Объединенных Наций. Этот новый орган позволит вовлекать граждан государств — членов ООН в политические переговоры и решения на глобальном уровне через выборных представителей.

Концепция основывается на прагматичном и постепенном развитии, на опыте сотрудничества с различными международными парламентскими учреждениями (МПУ), особенно с региональными парламентами и парламентскими собраниями. Подобно истории других МПУ, в начальный период ПА ООН будут предоставлены консультативные, надзорные

полномочия и права участия, которые со временем могут быть расширены. Широкий круг обязанностей и задач возможен без необходимости вмешательства в национальный конституционный порядок или законодательство. Развитие Европейского парламента (ЕП) от парламентского органа с ограниченными полномочиями до наднационального собрания представляет собой поучительную аналогию.

Предложение о создании ПА ООН старо, как сама ООН, а призывы к всемирному парламенту насчитывают еще более длительную историю. С 1990-х годов о возможности и необходимости мирового парламента идет широкая дискуссия как на академическом, так и на политическом уровне. Лишь вкратце затрагивая историю вопроса, позволим себе сослаться на книгу «Мировой парламента: управление и демократия в XXI в.» (A World Parliament: Governance and Democracy in the 21st Century), опубликованную в 2018 году Джо Лейненом и Андреасом Буммелем, где этот предмет рассматривается подробно⁷.

Вскоре после основания ООН американский дипломат и эксперт по международному праву Луис Б. Сон, воодушевленный созданием Совета Европы и его Парламентской ассамблеи указал на возможность применения статьи 22 Устава ООН для создания ПА ООН⁸. В течение десятилетий конфронтации между Востоком и Западом это предложение, как и реформы ООН в целом, вряд ли могли иметь значение для политической практики⁹. Идея Парламентской ассамблеи пережила ренессанс после падения Берлинской стены и последовавшей за ним волны демократизации. Документ, представленный Всемирным федералистским движением в 1992 году, в котором предложение было разработано более подробно, решительно стимулировал этот процесс¹⁰. В трактате за авторством канадца Дитера Генриха сделан вывод о том, что совещательную ПА ООН следует рассматривать как начало процесса развития всемирного парламента¹¹.

Дебаты по ПА ООН подкреплялись растущим числом международных институтов и парламентскими органами, такими как Парламентская ассамблея ОБСЕ, созданная в 1991 году¹².

Важным источником вдохновения стало развитие ЕС и Европейского парламента. Концепция совещательной ПА ООН получила признание среди инициатив высокого уровня в области реформы ООН, экспертов и сетей гражданского общества¹³. В 1996 году Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Бутрос Бутрос-Гали говорил о том, что «если процесс демократизации не будет продвигаться на международном уровне, то значение демократии в государстве уменьшится»¹⁴. По завершении своего мандата он поддерживал цели ПА ООН, которую характеризовал как «принципиально важный шаг для достижения демократического контроля над глобализацией»¹⁵.

В 2007 году под эгидой Бутроса Бутроса-Гали была инициирована международная Кампания за Парламентскую ассамблею ООН (Campaign for a United Nations Parliamentary Assembly, далее — CUNPA), призванная объединить усилия политических кругов и общества в интересах создания ПА ООН. По примеру Коалиции в поддержку Международного уголовного суда (МУС), сыгравшей важную роль в его создании, кампания основана как неформальная сеть, придерживающаяся нейтралитета с точки зрения партийной политики и идеологии и действующая на основе согласованных целей. В «Призыве к созданию Парламентской ассамблеи при Организации Объединенных Наций» участники кампании выступают за постепенное обеспечение демократического участия и представительства на глобальном уровне, ПА ООН при этом определяется как первый «необходимый шаг», а также как «политический катализатор дальнейшего развития международной системы и международного права»¹⁶. Концепция ПА ООН воспринимается как практически полезное и осуществимое начинание с исключительно высоким эволюционным потенциалом¹⁷.

Кампанию координирует организация «Демократия без границ» (Democracy Without Borders, ДБГ)¹⁸. С начала кампании в 2007 году поддержка проекта ПА ООН в значительной степени возросла. Свыше 1600 членов парламентов из более чем 130 стран, сотни деятелей из других областей общественной

жизни, а также многочисленные группы гражданского общества подписали международный призыв кампании и поддержали создание ПА ООН¹⁹. Парламентарии, участвующие в кампании, выступают с инициативами в национальных и региональных парламентах и ставят вопрос об Ассамблее в текущих дебатах. Ведется работа по усилению глобальной координации этих мероприятий. В заявлении, опубликованном в 2018 году, говорится, что под ударом оказались «Организация Объединенных Наций, многосторонний мировой порядок и демократия». В этом контексте концепция ПА ООН заявлена как часть встречной стратегии по укреплению демократии²⁰. Декларации и резолюции в пользу ПА ООН приняты в числе других Форумом тысячелетия (Millennium Forum, 2000), Латиноамериканским парламентом (2008), Сенатом (2008) и Палатой депутатов парламента Аргентины (2009), Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ, 2009), Парламентом МЕРКОСУР (Mercosur, 2011), Панафриканским парламентом (ПАП, 2007, 2016), Европейским парламентом (ЕП, 2011, 2017, 2018), Восточноафриканской законодательной ассамблеей (EALA, 2013) и виртуальным Форумом «ООН-75» (2020)²¹.

1.3. «Мы, народы...» Право человека на демократию

ПА ООН представляет собой глобальное проявление права на демократию. Национальная и международная демократизация — это взаимосвязанные процессы, которые зависят от участия в них гражданского общества. Демократизация глобальных социальных структур на всех уровнях, указывающая на новый этап глобальной интеграции, немислима без усилий во всех частях мира и международных связей. Как легитимный форум всего человечества ПА ООН займет важное место в деятельности по дальнейшему укреплению и координации таких усилий. Ассамблея может стать самым важным союзником всех, кто выступает за право на демократию в пределах и за пределами национального государства.

В соответствии со Всеобщей декларацией прав человека (ВДПЧ), принятой Генеральной ассамблеей ООН в 1948 году, демократия — это неотчуждаемое право человека (статья 21), подлежащее защите со стороны международных учреждений. Статья 28 Декларации постулирует, что каждый человек «имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены». В мире растет осознание, что право на демократию должно быть не только универсально гарантировано и институционально защищено, но и включать в себя ответственные за принятие решений структуры международной системы²².

В настоящее время Генеральная ассамблея ООН на каждой сессии принимает резолюцию о «развитии демократического и справедливого международного порядка», подтверждая право каждого человека на такой порядок²³. Более того, резолюция постулирует, что для этого потребуется «развитие и консолидация открытых для общественности, демократических, справедливых и подотчетных международных институтов, в частности, посредством осуществления принципа полного и равного участия соответственно механизму принятия решений». В Повестке дня до 2030 года, принятой Генеральной ассамблеей ООН, содержится требование «создания эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях» (Цель устойчивого развития 16). Соответственно, речь идет и о глобальном уровне.

Хотя решения, принимаемые на международном уровне, часто оказывают существенное влияние на повседневную жизнь людей, возможности для участия в принятии таких решений носят косвенный характер, труднодоступны, ограничены и неэффективны. НПО, оппозиционные партии и члены парламентов также выступают лишь наблюдателями за решениями, принимаемыми представителями правительств. Даже в тех случаях, когда межправительственные процессы, в принципе, открыты для участия гражданского общества, «рядовые» граждане сталкиваются с огромными трудностями, если они желают выразить свою позицию и озабоченность на

глобальном уровне. Напротив, у международных лоббистских групп есть все необходимые ресурсы и организация для отстаивания определенных интересов, с помощью которых они оказывают влияние на национальные законодательные процессы²⁴. Разработка международных соглашений обычно происходит без участия и контроля со стороны парламентов. В результате многосторонних переговоров международные договоры принимаются или отклоняются, как правило, фактически без участия членов парламентов в самом процессе переговоров. Оппозиция часто соглашается на ратификацию соглашения, вынесенного на голосование, чтобы не навредить внешним сношениям своей страны. Таким образом, сугубо межправительственные переговоры проходят в соответствии с результатами национальной ратификации²⁵.

Проблема усугубляется разнообразием международных советов и форматов. Относительно большую значимость приобрело так называемое «клубное управление», которое проявляется в «неофициальных» органах, таких как G20 или G8. «Клубное управление»²⁶ ведет к фрагментации международных процессов принятия решений, делая их непредсказуемыми, непрозрачными и исключительными по своей природе. Создание ПА ООН было бы решающим шагом в сокращении международного демократического дефицита и понимании гарантий прав человека на демократию во всемирном масштабе.

Представительные опросы, проведенные во многих странах в прошлом десятилетии, указывают на широкую поддержку демократии во всем мире. Демократия практически общепризнана как единственная законная форма правления и государственного устройства. Этому вынуждены отдавать дань даже авторитарные режимы, по крайней мере в том, что касается непозволительности проведения фиктивных выборов. Но те же режимы препятствуют подлинному развитию демократии.

Широкая поддержка демократии среди населения планеты, которую часто оценивают в 80 процентов или выше, распространяется и на страны с авторитарным режимом. Однако наблюдаются различия в оценке того, что, собственно, означает

демократия. Кто-то считает, что демократия совместима с «авторитарными ценностями» и социальными структурами²⁷.

Мощная поддержка демократической формы правления сопровождается широко распространенной неудовлетворенностью ее действительным осуществлением. Последнее относится как к возможности выражать собственную позицию и озабоченность политикой, которая воспринимается как не соответствующая целям развития, так и к результатам проводимой политики. Это указывает на безотлагательную необходимость надлежащих реформ управления через международные механизмы, а также требует уделить повышенное внимание социальным движениям и переменам, вызванным в том числе глобализацией. Как свидетельствуют опросы во многих странах, большая часть населения планеты открыто для глобальной политики, которая была бы более ответственной и эффективной, чем та, что проводят в настоящее время национальные правительства. Большинство граждан выступают, например, за строгое регулирование торговли оружием, полный отказ от ядерного оружия, международные обязательства защиты в случае серьезных нарушений прав человека правительствами, увеличение государственных расходов на борьбу с голодом и крайней бедностью в мире, а также за реальное противодействие изменениям климата²⁸.

С одной стороны, это был бы шаг к демократичному узакониванию мировой политики и более оптимальному отражению чаяний людей. С другой стороны, начала бы развиваться пользующаяся признанием платформа глобального общества, направленная на реализацию решений во имя общественного блага.

Представительный обзор, проведенный научно-исследовательским институтом *GlobeScan* от имени Би-би-си, продемонстрировал наличие очевидного большинства в пользу создания непосредственно, то есть в результате прямых выборов, избранной Парламентской ассамблеи ООН (см. таблицу 1). Опросы проводились в 18 странах, которые включают 61 процент населения мира. В одном из вопросов по реформе ООН респондентов просили выразить мнение о «создании новой

Парламентской ассамблеи ООН, которая состояла бы из непосредственно избранных представителей с такими же полномочиями, как у Генеральной ассамблеи ООН, которая находится под контролем национальных правительств». В среднем 63 процента опрошенных поддержали предложение о реформе, 20 процентов выступили против, а 17 процентов не определились во мнении.

Впервые в истории ПА ООН представляла бы людей непосредственно на мировом уровне, открывая возможности внесения проблем в глобальную политическую повестку без посреднической роли национальных правительств. Кроме того, такие усилия проложили бы путь к повышению открытости и ответственности процессов принятия важных политических решений.

Глобальная Парламентская ассамблея могла бы продемонстрировать, что демократия — это не только основное право, которым наделен каждый человек на Земле, но также и ценность, которая может быть понята только коллективно в связи с другими основными правами человека. Ассамблея таким образом отвечала бы значению первых слов Устава ООН: «Мы, народы...»

1.4. Парламентская эгида и международное сотрудничество

ПА ООН может стать мостом между ООН и системой глобального управления, парламентами, правительствами, гражданским обществом и гражданами. В таком качестве Ассамблея может функционировать как политический катализатор придания новой жизни ООН и дальнейшего развития международной системы и международного права.

Таблица 1. Результаты (в %) опроса, проведенного от имени Би-би-си в 2005 году, в порядке убывания положительных ответов: «Поддерживаете ли вы учреждение новой Парламентской ассамблеи ООН, в состав которой входят представители, избранные непосредственно населением Земли, и которая обладает полномочиями, равными правам современной Генеральной ассамблеи ООН, контролируемой правительствами национальных государств?»²⁹

Страна	За	Против	Не определились
Мексика	80	5	15
Бразилия	73	10	17
Индонезия	73	13	14
Италия	70	20	10
Китай	68	20	12
Аргентина	66	29	6
Германия	66	24	9
Канада	65	28	8
Филиппины	65	29	6
Чили	64	7	29
Великобритания	64	28	8
Южная Корея	62	33	4
Польша	59	9	31
Австралия	56	35	10
Индия	56	22	23
Турция	55	18	28
США	55	35	10
Россия	33	22	44

ООН служит обязательной основой укрепления международного сотрудничества в целях долгосрочного глобального общественного блага. Благодаря многочисленным специализированным учреждениям ООН позволила улучшить жизнь сотен миллионов людей во всем мире. Кроме того, существенна роль ООН в формулировании универсальных основных

ценностей и глобальных политических целей. Нетленность этих норм следует из их соотнесенности с постулатом неотделимого равного достоинства всех людей, получившим историческое признание во Всеобщей декларации прав человека.

Однако ООН как межправительственная организация, основанная на парадигме государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела, отражает и системные недостатки международной системы, в том числе дефицит демократии. Как и другие органы ООН, Генеральная ассамблея, то есть пленарное заседание всех государств-членов, состоит из представителей правительств, связанных директивами и инструкциями, и они голосуют в соответствии с национальными интересами. Эти делегаты не обладают прямой демократической легитимностью, полученной через всенародные выборы или парламенты. Кроме того, резолюции, принятые Генеральной ассамблеей, представляют собой лишь рекомендации, и государства-члены могут выполнять или не выполнять их по своему усмотрению.

Учитывая, что у каждого государства только один голос, небольшие государства имеют в Генеральной ассамблее такой же вес, как и огромные, густонаселенные державы. Наряду с необязательной природой резолюций в этом состоит одна из причин, по которой ключевые политические решения часто принимаются за пределами ООН. Напротив, в Совете Безопасности, который несет «главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности» (статья 24 Устава), установлена система практически безраздельного доминирования пяти государств — постоянных членов. На основе главы VII Устава Совет Безопасности может принимать юридически обязательные резолюции. Однако каждый из пяти постоянных членов может заблокировать принятие решения правом вето, и к нему нередко прибегают государства. Кроме того, поправки к Уставу ООН также требуют одобрения Совета Безопасности.

Принципиальный дефицит демократии не был, по существу, покрыт усилиями, которые до сих пор прилагались в ООН. Тем не менее следует отметить, что эти меры включали

сотрудничество с Межпарламентским союзом как международной ассоциацией парламентов, а также аккредитацию нескольких тысяч НПО при Экономическом и социальном совете ООН (ЭКОСОС). Помимо того, НПО и отдельные лица имели возможность участвовать в конференциях ООН (например, конференция по изменению климата) и проектах международного сотрудничества (например, Повестка дня до 2030 года). Однако эти возможности слишком выборочны и непостоянны, чтобы говорить о значимом участии граждан в процессах принятия решений ООН. Недостаточность парламентского представительства всего населения планеты и прямой ответственности органов ООН перед гражданами — это абсолютный факт современной действительности.

То обстоятельство, что ООН все еще не является представительным органом парламентского участия и контроля, тем более примечательно, что этот путь уже пройден во многих других межправительственных учреждениях. Начиная со Второй мировой войны появилось множество межпарламентских учреждений, призванных в том числе противостоять разобщенности парламентов и избранных представителей и политических процессов; они все больше переходят на международный уровень. С 1990-х годов число таких институтов значительно увеличилось. Сегодня оно превысило 100 и продолжает расти³⁰.

Межпарламентские организации содействуют участию членов национальных парламентов в международной деятельности, осуществлению контрольных функций в межправительственных организациях и координации между делегатами из разных стран. Многие из этих органов имеют региональный характер, сосредоточены на конкретных проблемах и обычно далеки от общественного контроля. У них нет законодательных функций, за исключением Европейского парламента и Восточноафриканской законодательной ассамблеи³¹. Впрочем, ввиду увеличившейся значимости межнационального сотрудничества многие межпарламентские учреждения расширяют диапазон своих функций³². В некоторых случаях формируются планы по наделению законодательной

инициативой межпарламентских учреждений, таких как Панафриканский парламент. Наряду с крупнейшими экономическими и финансовыми учреждениями мира (ВТО, Всемирным банком и МВФ) ПАП — одна из немногих международных организаций, все еще испытывающих «недостаток в интегрированной и узаконенной Парламентской ассамблее»³³. Учреждение ПА ООН дополнило бы ООН парламентским собранием, наделенным совещательными и надзорными функциями, а также правами участия и координации, как это уже принято в других межправительственных учреждениях на региональном уровне.

У ПА ООН было бы выдающееся положение по сравнению с другими межпарламентскими организациями. Ввиду глобального характера и широкой демократической легитимности Ассамблея обладает высоким потенциалом — стать «зонтичным учреждением» для всемирного парламентского сотрудничества. В этом ключе ПА ООН может образовать глобальный парламентский орган, «которому присущи инновационные характеристики, отличающие Ассамблею от существующих национальных собраний и региональных ассамблей и парламентов. Действуя в качестве нормативной «сети сетей», ПА ООН позволит представителям существующих парламентских сетей и учреждений официально участвовать в ее деятельности, таким образом предоставляя делегатам больший политический вес и влияние»³⁴. Следовательно, ПА ООН поможет улучшить отношения между ООН и многочисленными межпарламентскими институтами, в ряде случаев объединяя с ними усилия и противодействуя фрагментации институтов и международной системы в целом.

Секретариат ПА ООН мог бы координировать и объединять парламентские действия на всех уровнях системы ООН. Кроме того, собрание было бы идеальным центром обработки результатов парламентского обсуждения определенных тем, передачи их в ООН и внедрения соответствующих рекомендаций. ПА ООН стала бы хранилищем долговременной памяти об этих действиях.

1.5. Катализатор интеграции и перемен

Как совещательный, координирующий и контролирующий орган ПА ООН не имеет возможности осуществить радикальные структурные преобразования международной системы или служить гарантией более ответственного глобального управления, которое остается в основном в руках правительств. Тем не менее ПА ООН, как можно ожидать, будет с самого начала обладать большим политическим весом и актуальностью благодаря интегративной деятельности, которую Ассамблея могла бы вести в масштабах всего мирового сообщества. Всемирный форум на основе демократической легитимности и справедливого представительства был бы учреждением, которое уважают граждане во всем мире, собранием, где публично обсуждаются глобальные проблемы, а дебаты становятся средоточием экспертных знаний, творческих решений и целостных взглядов³⁵. После учреждения Ассамблеи политики столкнутся с более высоким общественным давлением и требованиями глобально ответственных действий. В то же время представление широкого спектра политических взглядов и дебатов в ПА ООН открыло бы новые перспективы продолжающегося процесса образования и формирования общественного мнения в глобальном масштабе.

Посредством дебатов на пленарной сессии и деятельности в комитетах ПА ООН могла бы развиваться в глобальный центр коммуникаций, обмена и организации сети прогрессивных сил в политике и гражданском обществе. В этом контексте политически активные граждане из разных стран, эксперты и лица, ответственные за принятие решений, могли бы способствовать дебатам и объединить усилия в совместной деятельности, представляя проблемы всемирной значимости членам глобального парламента. В то же время они могли бы содействовать политическим инициативам ПА ООН на разных уровнях общественной жизни.

Развитие всемирного этоса

Парламентская ассамблея ООН — это нечто гораздо большее, чем «еще одно международное учреждение»³⁶. Самим своим существованием и в качестве первого шага к созданию всемирного парламента Ассамблея воплотила бы основные общечеловеческие ценности и идеи, а также предусмотрела бы использование таковых как системы оценки мировой политики, а именно:

— Человечество есть демократическое сообщество, включающее всех людей в их разнообразии.

— Значимы понятия всемирного гражданства и прямых, непосредственных отношений между человечеством и планетой.

— Для демократии не существует национальных границ — граждане вправе принимать решения по вопросам, затрагивающим человечество в целом и всю планету.

— В дополнение к чувству преданности родине каждому человеку присуще космополитное чувство верности и общей ответственности за глобальное сообщество.

— Миропорядок — это более чем арена взаимодействия государств; человечеству необходимы представительные органы, воплощающие защиту всеобщих прав и принципов общего блага.

ПА ООН была бы не только выражением, но и катализатором перемен в восприятии и осведомленности о международной политике. Благодаря межнациональному характеру деятельность ПА ООН была бы направлена на осуществление всемирной повестки, включая перспективу гражданского участия, ответственность за будущие поколения и саму жизнь на нашей планете. Как форум всего человечества Ассамблея благоприятствует эволюции человеческого мышления, преодолению политических и культурных границ, развитию мышления и восприятия человека как гражданина планеты и объединению усилий людей ради сохранения Земли.

Укрепление непосредственных связей с гражданами

В качестве неотъемлемой части ООН Парламентская ассамблея ООН будет играть важную роль в расширении деятельности Генеральной ассамблеи и других органов системы ООН с парламентскими процедурами. Как указывал Европейский парламент, ПА ООН могла бы способствовать развитию «демократического характера, демократической ответственности и прозрачности глобального управления в условиях расширения участия граждан в деятельности ООН»³⁷. Избранные представители были бы вовлечены в международные процессы, осуществляя консультативные задачи, парламентский контроль и координирующие функции и регулярно сообщая об этих действиях мировой общественности и избирателям. Благодаря членам ПА Организация Объединенных Наций во всем разнообразии ее функций стала бы ближе и понятнее населению государств — членов ООН, развивался бы интерес к Ассамблее со стороны общества и интерес к всемирной организации. Парламентарии ПА ООН могли бы поднимать значимые для граждан проблемы и идеи, вводя их в деятельность ООН, например, через комитеты по петициям.

Развитие демократии

Демократическая легитимность, широкая поддержка со стороны большинства населения планеты, закреплённость в средоточии глобальной системы позволят ПА ООН способствовать признанию того, что фундаментальные гражданские свободы и демократическое представительство необходимы повсеместно, в том числе вне границ национального государства. Следует ожидать, что делегаты ПА ООН обратятся к методам и формам, способствующим упрочению демократии в государствах-членах и на международном уровне. В повестку дня должно быть включено обсуждение возможности расширения существующих межпарламентских институтов, особенно парламентских собраний и региональных организаций, и демократизация международных структур. То же относится к

возможностям развития глобальной демократии вне института представительства и более непосредственного вовлечения граждан в деятельность ООН и других международных организаций³⁸.

Кроме того, ПА ООН повысит доверие к ООН с точки зрения продвижения демократизации в национальных государствах. Сам факт парламентского сотрудничества, пронизывающего национальные границы, увеличил бы давление на государства-члены, прибегающие к недемократическим методам в политике. Ассамблее предопределена здесь активная роль, например, в контроле за демократическим развитием в этих государствах, в поддержке процессов их преобразования в демократически организованные общества; к этому относятся и право наблюдения за выборами.

Укрепление прав человека

Несмотря на то, что в ПА ООН, вероятно, будут представлены делегаты от государств, в той или иной степени нарушающих права человека, Ассамблея, как следует ожидать, сыграет важную роль в развитии прав человека. Дебаты во время пленарных заседаний и на уровне комитетов повысят внимание мировой общественности к этим проблемам. Постоянное наблюдение за ситуацией с правами человека и содержательная деятельность в этой области должны быть организованы через постоянный комитет по правам человека. В отличие от представителей правительств в Совете по правам человека ООН, независимые члены парламентского собрания, вероятно, будут менее склонны отстаивать государственную политику и межгосударственные отношения собственных стран. Поэтому они смогут с большей свободой и открытостью рассматривать и подвергать критике нарушения прав человека. Сегодня, когда на эти нарушения указывают представители НПО, аккредитованных при Совете по правам человека или в других органах ООН, они нередко опасаются, что консультативный статус их организации в ООН будет оспорен.

Возможности деятельности ПА ООН в поддержку прав человека подлежат дальнейшему расширению. В Ассамблее

будут представлены делегаты от оппозиционных партий, обладающие правом голоса, и защитники прав меньшинств. Приглашение к участию в дебатах представителей коренных народов или меньшинств (без того, чтобы последние непременно были избранными парламентариями с правом голоса) могло бы содействовать большей осведомленности о тех или иных проблемах. Кроме того, было бы возможно учреждение постоянного комитета по делам меньшинств. Наконец, Ассамблея должна быть уполномочена представлять случаи серьезных нарушений прав человека в Совет Безопасности и создавать комиссии по расследованию.

Как орган, дополняющий Генеральную ассамблею ООН, ПА ООН может способствовать усилению Генеральной ассамблеи в осуществлении субсидиарных полномочий по поддержанию международного мира и безопасности. Если Совет Безопасности не принимает те или иные меры из-за угрозы применения или фактического применения права вето одним или несколькими постоянными членами Совета, Генеральная ассамблея оставляет за собой право принимать решения самостоятельно³⁹. Если бы решение было поддержано не только Генеральной ассамблеей, но и ПА ООН, то такому решению была бы придана дополнительная политическая легитимность. Таким образом возможно усиление принципа ответственности и защиты, несмотря на право вето в Совете Безопасности.

Укрепление безопасности и справедливости, содействие устойчивому развитию и добросовестному управлению

Гарантирование прав человека и демократии невозможно без стремления людей, преследующих жизненно важные цели, жить в безопасном, социально и экологически стабильном окружении. История ООН иллюстрирует осознание этого факта. В 1948 году Всеобщая декларация прав человека постулировала: политические права, такие как свобода слова и свобода совести, не могут быть установлены и гарантированы без достаточного внимания к экономическому и социальному

развитию. В 1972 году Стокгольмская декларация установила принцип, в соответствии с которым экономическое и социальное развитие во всем мире должно быть экологически стабильным.

Учитывая широкий представительный характер ПА ООН и взаимодействие с центральными органами, ответственными за принятие решений, Ассамблея, как представляется, в исключительной степени подходит для анализа неотложных глобальных проблем и международных дебатов. ПА ООН также позволяла бы сосредоточиться на целостных подходах в интересах человечества, включая сложные взаимосвязи между различными глобальными проблемами. По заключению комиссии МОТ по социальным аспектам глобализации, Всемирная парламентская группа должна быть «сосредоточена на вопросах последовательности и согласованности мероприятий в глобальной экономической, социальной и экологической политике»⁴⁰. ПА ООН могла бы принять на себя эту функцию. Дебаты и сотрудничество в ПА ООН качественно отличались бы от условий, каковые до настоящего времени обеспечивали межправительственные органы и конференции. «Делегаты всемирного форума были бы свободны решать сложные проблемы без предметного рассмотрения национальных интересов и двусторонних межправительственных отношений»⁴¹.

Предпосылки участия и существенного вклада ПА ООН в решение сложных проблем современности содержатся в Повестке дня ООН до 2030 года. Подобным образом Европейский парламент призвал к учреждению ПА ООН «в частности, для успешной реализации Повестки дня ООН до 2030 года и Целей устойчивого развития»⁴². ПА ООН могла бы контролировать развитие, внедрение и координацию программ ООН, сообщая о результатах деятельности ООН национальным парламентам и гражданам. Под руководством постоянного комитета по устойчивому развитию и согласно Повестке дня возможно интегрирование ПА ООН в Политический форум высокого уровня ООН, служащий в том числе задачам информирования государств-членов о прогрессе в осуществлении программ.

Возможно также учреждение комитетов по вопросам международной безопасности, в частности, о путях противодействия международному терроризму, а также по разоружению.

Реформа ООН и система международных отношений

Новоучрежденная ПА ООН могла бы «отстаивать и облегчить реформу существующей системы международных организаций и глобального управления»⁴³. Ее усилия повлекли бы за собой рассмотрение экзистенциального вопроса о формировании будущей системы, способной обеспечить благополучие всех членов человеческого сообщества на протяжении поколений. Как же должны развиваться неэффективные в настоящее время учреждения международной системы, чтобы обеспечить демократическое, мирное, справедливое и экологически стабильное мироустройство?

Обсуждению и переговорам подлежит множество предложений и инициатив по реформе ООН, а также конкурирующие концепции. Будучи политическим представительством человечества в целом, ПА ООН, по нашему видению, является наиболее уместным форумом для таких дебатов. Ассамблея, как ни один другой институт, призвана изучать структуры мировой системы, в том числе варианты ее развития, включать их в международную повестку дня, направленную на качественные перемены. ПА ООН может содействовать выявлению общих системных и структурных причин глобальных проблем и способствовать работе по их устранению.

Способствуя на постоянной основе широким дебатам на всех уровнях мирового сообщества, ПА ООН могла бы стать двигателем глобальной демократизации, интеграции и перемен. Парламентарии ООН призваны объединить знания, творческие устремления и принципиальность людей всего мира для развития эффективной и демократической системы глобального управления.

2. ПУТИ К УЧРЕЖДЕНИЮ ПА ООН

Учреждение Всемирной парламентской ассамблеи может иметь место в соответствии с одним из нескольких вариантов. По нашей оценке, в настоящее время существует два основных сценария: учреждение в качестве вспомогательного органа Генеральной ассамблеи в соответствии со статьей 22 Устава Организации Объединенных Наций или на основе нового межправительственного договора. В долгосрочной перспективе созданная таким образом Ассамблея может быть преобразована в непосредственно избираемый законодательный всемирный парламент Конференцией по пересмотру Устава ООН и в соответствии со статьей 109 Устава ООН⁴⁴.

Другие принципы учреждения ПА ООН, не раз становившиеся предметом обсуждения, включают преобразование Межпарламентского союза, органа, учрежденного по инициативе гражданского общества, а также создание Парламентской сети ООН или — в качестве предварительных шагов — системы глобальных парламентских специализированных комитетов. Рассмотрим эти предложения.

2.1. Внесение поправок в Устав ООН

Наиболее радикальным вариантом создания всемирного парламента в ООН представляется внесение поправок в Устав ООН в соответствии с требованиями, изложенными в статьях 108 и 109. В рамках успешной поправки к Уставу парламентский орган может быть создан как новый главный орган ООН с широчайшими задачами и полномочиями. Первостепенное значение имела бы возможность принимать решения, имеющие обязательную силу в рамках международного права, взаимодействие с другими органами, такими как Генеральная ассамблея, в качестве представительства государств-членов. Этот вариант развития неизбежно оказал бы большое влияние

на институциональную структуру Организации Объединенных Наций и отношения между ее органами и поставил бы множество фундаментальных вопросов. Кроме того, политические и международно-правовые препятствия, которые необходимо преодолеть для внесения поправок в Устав, весьма значительны.

На основании статьи 109(1) Устава ООН и по решению большинства в две трети голосов членов Генеральной ассамблеи или любых девяти государств — членов Совета Безопасности может быть созвана Генеральная конференция по пересмотру Устава ООН. В соответствии со статьей 109(2) всякая поправка к Уставу по рекомендации конференции вступит в силу после ратификации двумя третями членов Генеральной ассамблеи ООН, включая все пять постоянных государств — членов Совета Безопасности. На любую поправку к Уставу таким образом может быть наложено вето одного или нескольких постоянных членов Совета Безопасности.

Статья 109(3) предусматривает, что если Генеральная конференция по пересмотру не состоится до 10-й ежегодной сессии Генеральной ассамблеи, считая со вступления Устава ООН в силу, т.е. в 1955 году, то конференция созывается по решению простого большинства голосов членов Генеральной ассамблеи и голосов любых семи членов Совета Безопасности. В результате рассмотрения этого вопроса на 10-й сессии Генеральной ассамблеи в 1955 году был создан комитет, призванный определить время, место и другие модальности конференции по пересмотру. Однако этого так и не произошло. С юридической точки зрения, согласно положениям статьи 109(3), конференция по пересмотру может быть созвана в любое время.

Статья 109(3) Устава ООН отражает тот исторический факт, что международному сообществу предоставлено право развивать структуру всемирной организации, в которой доминируют державы-победительницы во Второй мировой войне, и адаптировать Устав с учетом изменяющихся условий. Это положение Устава сегодня верно как никогда прежде. Усилия по развитию ООН во всемирную организацию, способную

удовлетворить требованиям современности, соотносятся с не выполненным до сего дня «Обещанием Сан-Франциско»⁴⁵.

Препятствия на пути такого преобразования ООН весьма значительны. Однако вполне возможно, что созыв Генеральной конференции по пересмотру Устава в соответствии со статьей 109(3) положит начало всеобъемлющему обсуждению вопроса о реформе. Такие дебаты могли бы во всем мире инициировать поддержку создания ПА ООН в рамках поправок к Уставу, и решение было бы одобрено не только двумя третями государств — членов ООН, но и в конечном итоге пятью постоянными членами Совета Безопасности. Как только появится возможность созыва Генеральной конференции по пересмотру или серии таких конференций в соответствии со статьей 109, откроется путь к учреждению важных функций управления на глобальном уровне, отвечающих международному праву, и в пределах означенных сроков. Эти новые функции должны быть увязаны с демократическим участием и представительством населения мира.

Для глобализации процедур принятия решений и перехода к демократически легитимному мировому законодательному органу в случае коренной реформы Устава ООН мы выступаем за реализацию двухпалатной системы, при которой в раздельных собраниях представлены государства и граждане мира⁴⁶.

Однако в сложившихся условиях невозможно предвидеть, когда и в какой степени может быть мобилизована политическая воля, необходимая для перестройки ООН. Конференция по пересмотру Устава должна проводиться в позитивной глобальной политической обстановке. Прежде чем созывать такую конференцию, подавляющее большинство правительств должны поддержать укрепление и демократизацию всемирной организации и системы глобального управления на основе приверженности правам человека. Только тогда можно добиться, чтобы начатый процесс реформ принес удовлетворительные результаты и не привел бы к ослаблению принципов многосторонности и самой ООН. Пока же следует стремиться к осуществлению мер, которые были бы ниже порога

внесения поправок в Устав ООН и при этом осуществимы даже в сложных политических условиях. Глобальный парламентский орган, созданный в качестве предшественника мирового парламента, мог бы помочь создать политическую основу для многообещающей Генеральной конференции по пересмотру.

2.2. Прямые выборы в Генеральную ассамблею?

По Уставу Генеральная ассамблея выступает главным органом ООН, объединяющим представителей всех государств — членом всемирной организации. В ранний период существования ООН предлагалось назначать делегатов не правительствам, а избираться непосредственно гражданами⁴⁷. После периода латентности в несколько десятилетий эта идея обрела вторую жизнь в недавнее время⁴⁸.

По крайней мере частично она может быть реализована без внесения поправок в Устав ООН, поскольку Устав не содержит предписаний о порядке выбора делегатов. Уже сегодня отдельные государства могли бы при желании принять решение о проведении всеобщих прямых выборов своих делегатов в ООН. Такие выборы, несомненно, могли бы расширить участие граждан в деятельности ООН.

Однако, исходя из действующего Устава ООН, даже избранные гражданами делегаты не могли бы выступать подлинными представителями народов, поскольку им неизбежно пришлось бы представлять правительства государств — членов ООН и, соответственно, оставаться в рамках политических указаний. Изменение мандата потребовало бы серьезной реорганизации ООН и системы глобального управления. Кроме того, идея полностью избираемой гражданами Генеральной ассамблеи ООН подразумевает долгосрочную демократизацию и всех государств-членов.

Если понимать это предложение как альтернативный путь к ПА ООН, то этот путь привел бы к глобальной однопалатной системе. В связи с чем возникает вопрос: должен ли такой

орган представлять интересы отдельных государств или мирового населения? Соединение двух типов представительства в рамках одной палаты невозможно.

В свою очередь, глобальная двухпалатная система, включающая фактический парламентский орган, позволила бы представлять в Ассамблее как государства, так и граждан с опорой на опыт существующих федеральных систем. Не в последнюю очередь палаты должны иметь возможность сдерживать и уравновешивать друг друга. По этой причине более предпочтительным мы считаем принцип двух палат⁴⁹.

Однако это предложение можно было бы реализовать и в дополнение к созданию ПА ООН и двухпалатной системы. Существующие федеративные политические системы используют различные модели выбора представителей избирательных образований. В то время как члены правительств земель берут на себя эту роль в Германии, представители в Индии, в Южной Африке назначаются парламентами провинций, а в Швейцарии и США избираются во время прямых выборов⁵⁰.

Хотя Генеральная ассамблея является одним из ключевых органов Организации Объединенных Наций, следует все же помнить о том, что сегодня влияние Генеральной ассамблеи ограничено, что это собрание — лишь одна из многих межправительственных конференций и органов в рамках системы ООН и за ее пределами и она состоит из делегатов, которые не избираются напрямую. С учетом этого возможность потенциальных прямых выборов необходимо рассматривать в долгосрочной перспективе, в контексте всеобъемлющей реформы, направленной на упорядочение, интеграцию и повышение институциональной согласованности существующих структур.

Наконец, ожидаемая политическая выгода от рассматриваемого здесь предложения представляется довольно скромной по сравнению с усилиями, которых она потребует. Поскольку делегаты в Генеральной ассамблее будут по-прежнему представлять интересы государств-членов, их прямое избрание не станет значительным шагом на пути к большему представительству граждан. На наш взгляд, усилия по демократизации

международных отношений, основанные на этом принципе, будут играть достаточно скромную роль. Создание первого в истории парламентского органа мирового населения в форме ПА ООН стало бы более твердой основой для демократизации международных процессов и системы принятия решений.

2.3. Трансформация Межпарламентского союза?

Одной из обсуждаемых возможностей создания ПА ООН представляется преобразование Межпарламентского союза, который существует с 1889 г.⁵¹ Согласно статье 1 Устава Союза, МПС постулирует себя как «международная организация парламентов суверенных государств». В настоящее время в состав МПС входят 178 полноправных членов, 12 ассоциированных международных парламентских организаций и около 70 организаций со статусом наблюдателя. Примечательно, что США вышли из состава МПС в конце 1990-х годов.

В соответствии с Уставом МПС преследует в первую очередь следующие цели: расширение обмена опытом и координации между парламентами и парламентариями, обсуждение вопросов, представляющих международный интерес, для инициирования парламентской деятельности в соответствующей области, содействие защите прав человека и дальнейшему развитию парламентских институтов. Парламенты сами принимают решение о процессе выбора и назначения своих делегаций, направляемых на ассамблеи МПС, которые проводятся раз в два года. Конкретный срок полномочий не представляется обязательным. Поэтому делегаты могут назначаться на разовой основе, и среди представителей той или иной страны, присутствующих на заседаниях ассамблеи, довольно высока вариативность. С 1990-х годов развивается все более тесное сотрудничество между МПС и ООН, что находит отражение в различных соглашениях о сотрудничестве со всемирной организацией и многими из ее специализированных учреждений⁵². На Саммите тысячелетия в 2000 году МПС был объявлен организацией, предопределенной воплотить «парламентское

измерение» ООН⁵³. В 2002 году МПС был предоставлен статус постоянного наблюдателя при Генеральной ассамблее ООН, и с тех пор Союз вправе распространять свои официальные документы, а также организовывать встречи и мероприятия в рамках ООН. Новым соглашением о сотрудничестве в 2016 году МПС были предоставлены дальнейшие возможности для участия в деятельности главных комитетов ООН, вспомогательных органов Генеральной ассамблеи и в конференциях ООН. Однако условия такого участия должны определяться в каждом конкретном случае.

Как не раз отмечалось, организационная структура МПС, широкое членство и налаженное сотрудничество с Организацией Объединенных Наций служат прочной основой для дальнейшего движения к ПА ООН⁵⁴. Такой шаг решением Генеральной ассамблеи и в соответствии со статьей 22 Устава ООН может быть предпринят в сочетании с соответствующей поправкой к статутам МПС. В этом случае МПС стал бы вспомогательным органом Генеральной ассамблеи.

Другим вариантом была бы еще более тесная связь с ООН посредством возобновления соглашения о сотрудничестве, предоставляющего МПС более конкретные и расширенные права относительно его функций в статусе Парламентской ассамблеи ООН. Такой подход позволил бы сохранить организационную и финансовую автономию МПС, но точно так же, как при вышеупомянутом альтернативном варианте, потребуется пересмотр как Устава МПС, так и самой идентичности этой организации.

Коренным образом нужно будет изменить процесс отбора делегатов. Они должны назначаться в индивидуальном порядке парламентами или представленными в них группами в соответствии с общей процедурой и на определенный срок полномочий. Вместо одинаковых по размеру национальных делегаций в МПС и масштабированной системы голосования⁵⁵ разницу между большими и малыми государствами будет уравнивать дифференцированная система распределения мест⁵⁶. Кроме того, представительство будет в принципе основываться не на национальных или геополитических

объединениях делегатов, а на их транснациональной организации в соответствии с общими идеологическими и политическими взглядами.

До настоящего времени большинство членов Межпарламентского союза отвергали идею развития организации, направленную на создание глобального парламента. Мы за это выступали изначально. Кроме того, историческая роль МПС в усилиях по созданию всемирного парламента двойственна⁵⁷. Председатель немецкого бундестага Норберт Ламмерт в 2010 году на Третьей Всемирной конференции спикеров парламентав заявил, что МПС — это «не мировой парламента, не вспомогательная организация ООН» и не должен таковыми становиться⁵⁸. Аналогичные представления сегодня стали преобладающими. Кроме того, МПС выступал против призыва ЕП к учреждению Парламентской ассамблеи при ВТО, а также против рекомендации 2004 года высокоуровневой комиссии Кардозу основать глобальные парламентаские комиссии под покровительством ООН⁵⁹.

МПС до сих пор препятствовал любым дополнительным усилиям в исследуемой области и декларировал (в большей или меньшей степени) «парламентское измерение» ООН лишь в ограниченном объеме — на основе своего мандата и как «зонтичной организации» для национальных парламентав. Себя Межпарламентский союз воспринимал как «парламентское измерение» ООН, которое должно прежде всего осуществляться на уровне национальных парламентав⁶⁰, а не на глобальном уровне. Основная задача МПС заключается в укреплении национальных парламентав с точки зрения решения международных вопросов, а не в выполнении парламентаских функций на глобальном уровне. Поэтому неудивительно, что МПС не осуществляет никаких надзорных функций за учреждениями Организации Объединенных Наций и не стремится к этому вопреки всем соглашениям о сотрудничестве.

Рудиментарное, по существу, присутствие МПС как всемирной организации объясняется в том числе формой представительства его делегатов: делегаты МПС определяются прежде всего как члены национальных парламентав, избираются

на ситуативной основе и не имеют мандата с регулярным сроком полномочий для выполнения определенных общих функций. Так, с одной стороны, связи организации с гражданами слабы, и, следовательно, МПС едва ли может восприниматься как орган широкого представительства граждан в ООН. По этой причине можно ожидать, что внимание общественности к его деятельности останется невысоким и в будущем. С другой стороны, при таком положении дел становится маловероятной перспектива структурной связи между МПС и существующими системами глобального управления. Трудно будет достичь постоянства рабочих отношений с другими всемирными учреждениями, учитывая постоянный перенос парламентской деятельности в области решения международных проблем на уровень отдельных национальных парламентов⁶¹.

Комплементарность по отношению к ПА ООН

Существенно отличная роль МПС от предлагаемой деятельности Парламентской ассамблеи ООН неоднократно становилась предметом обсуждения. По данным Кампании за учреждение ПА ООН, МПС предусматривает *парламентское измерение* международного сотрудничества и усиление надзорной функции национальных парламентов в отношении национальных правительств в международных отношениях. Однако, ПА ООН, согласно замыслу, «самостоятельно осуществляла бы парламентские функции непосредственно на международном уровне». Таким образом, ПА ООН призвана стоять на одном уровне с международными организациями и системой ООН. Если роль МПС состоит в «помощи национальным парламентам», то ПА ООН будет состоять из «отдельных парламентариев, которые избраны в целях всемирного представительства»⁶².

Изучение действующих органов на региональном уровне показывает, что учреждения двух видов не исключают, а, скорее, дополняют друг друга⁶³. В Африке, например, функционирует Африканский парламентский союз (организация, подобная МПС), а также Панафриканский парламент в рамках Африканского союза (АС), который действует как

международная организация. В то время как первый служит форумом для национальных парламентов и состоит из их представителей, последний функционирует как консультативный парламент Африканского союза и стремится к наднациональным законодательным полномочиям. Аналогии обнаруживаются и в ЕС. С одной стороны, Европейский парламент с 1979 года действует как непосредственно избранное представительство граждан стран ЕС. С другой стороны, комитеты по европейским делам национальных парламентов представлены на Конференции специализированных органов по делам Союза (*Conférence des Organes Spécialisées dans les Affaires Communautaires, COSAC*)⁶⁴.

Аналогичным образом, в соответствии со спецификой деятельности, ПА ООН и МПС смогут выполнять взаимодополняющие функции в отношении Организации Объединенных Наций и других институтов глобального управления. В то время как ПА позволит осуществлять парламентский надзор и демократическое участие непосредственно на международном уровне, МПС может и впредь обеспечивать участие национальных парламентов в международных делах. Эту концепцию взаимодополняющих отношений между МПС и ПА ООН разделяют различные учреждения. В 2011 году ЕП выразил мнение, что «ПА ООН будет дополнять существующие органы, включая Межпарламентский союз»⁶⁵. Согласно ПАП, создание ПА ООН не противоречит деятельности МПС⁶⁶.

Парламентскую ассамблею ООН необходимо наделить специальными парламентскими функциями и правами в отношении институтов глобального управления. Речь идет о «протовсемирном» парламенте, который должен, по крайней мере отчасти, основываться на прямых выборах и в долгосрочной перспективе представлять человечество в целом. Однако участие национальных парламентов будет по-прежнему иметь важное значение для будущей системы. Поэтому создание ПА ООН в качестве отдельного учреждения не противоречит функциям МПС как «зонтичной организации» национальных парламентов⁶⁷.

Заключение

Исходя из вышеприведенных соображений, мы не считаем целесообразным преобразование МПС в ПА ООН. Парламентская ассамблея ООН может сосуществовать с МПС. Оба учреждения призваны совместно выступать международными центрами парламентаризма. Мы считаем желательным укреплять сотрудничество между всеми силами, включая МПС и его членов, которые привержены усилению парламентского влияния на глобальные транснациональные политические процессы⁶⁸.

2.4. Транснациональная самоорганизация гражданского общества

Некоторые сторонники глобальной демократии склонны в большей степени верить в инициативную силу гражданского общества, чем в реформирование существующих структур мировой системы управления, будь то через реформу Устава ООН или через международные соглашения. Идея заключается в том, чтобы гражданские сообщества по всему миру связывались друг с другом, объединялись и требовали прав участия на мировом уровне, тем самым усиливая давление со стороны общественности на политические круги и выступая за ответственную глобальную политику.

По этому подходу⁶⁹ с призывом инициировать гражданские процессы могли бы выступать пользующиеся авторитетом и влиянием в обществе деятели всего мира. После того как инициативу поддержит некое критическое число НПО, будут созваны международные ассамблеи для создания постоянного форума гражданского общества или своего рода временного «самоназначенного» мирового парламента из делегатов, избранных в ходе самостоятельно организованных неофициальных выборов. Со временем такая транснациональная ассамблея могла бы обрести представительность, географический охват и политический вес.

Этот подход привлекателен тем, что позволяет избежать больших политических препятствий, которые связаны с реформой современной мировой системы: глобальная структура управления прочно базируется на национальных государствах и находится под защитой национальных бюрократий. Кроме того, ее поддерживают такие влиятельные и заинтересованные группы, как многонациональные корпорации, которые зачастую близки к национальным правительствам и способны влиять на них в собственных целях.

В свою очередь, независимость такого органа от устоявшихся властных структур мировой системы — это предмет, требующий глубокого осмысления. Независимость влечет за собой отсутствие политической, правовой и институциональной связи с принятием решений на национальном и международном уровнях. Одновременно это ставит вопрос о том, какое практическое влияние (помимо собственно морального и политического) имели бы решения и дебаты в символическом всемирном парламенте гражданского общества. В то же время такой форум мог бы стать первопроходцем и питомником для подлинного и эффективного всемирного парламента, фактически принимающего участие в принятии решений.

Пример Всемирного социального форума ставит вопрос о том, способно ли глобальное гражданское общество как концептуально, так и с точки зрения необходимых ресурсов самостоятельно организовать символический всемирный парламент, функционирующий в течение длительного периода времени. Всемирный социальный форум, будучи противовесом ежегодному Всемирному экономическому форуму в Давосе, первоначально снискал большое внимание и как открытый форум стал местом встречи самых разных сил и организаций гражданского общества. Однако сейчас он, похоже, растерял былое влияние⁷⁰.

Всемирный форум гражданского общества

Парламентское представительство на основе всеобщего избирательного права, с одной стороны, и инициативы гражданского общества, с другой, это взаимосвязанные, но различные пути формирования общественного мнения и его

претворения в социальные действия. Именно взаимодействие двух элементов укрепляет и охраняет демократический характер процессов принятия политических решений. Два этих аспекта следует не смешивать, а увязать для достижения общих целей.

Для расширения участия гражданского общества в ООН мы рекомендуем рассмотреть в дополнение к ПА ООН учреждение при ООН глобального форума гражданского общества. Эту цель могла бы преследовать, например, конференция НПО, аккредитованных при ЭКОСОС⁷¹ и основной группе «Неправительственные организации» (NGO Major Group)⁷². Форум НПО должен быть организован таким образом, чтобы представлять насущные интересы и перспективы субъектов гражданского общества содержательно и в соответствии с принципами справедливости.

Предложение о созыве собрания НПО под эгидой ООН выдвигалось несколько раз. Так, в 1994 году Комиссия по вопросам глобального управления ООН выступила за форум гражданского общества, который вмещал бы НПО, аккредитованные при ООН, и проводил ежегодную сессию в подготовительном периоде к сессии Генеральной ассамблеи⁷³. Другая возможность — это вышеупомянутая идея о форуме, организованном самим мировым гражданским обществом; его можно было бы включить в ООН при достаточном уровне признания и представительства.

Иные взаимодополняющие инициативы

«Демократия без границ» поддерживает инициативы, направленные на повышение гражданского интереса к глобальной демократии и информирование политических лиц, ответственных за принятие решений, о наличии такого рода взглядов. Один из способов продемонстрировать высокий интерес к глобальной демократии — это общественно значимые действия, получающие дополнительный импульс благодаря международной координации⁷⁴. Другой пример — «модельные» сессии ПА ООН или всемирного парламента, которые уже проводились в нескольких странах⁷⁵ на основе успешной концепции «Модель ООН». Моделировались также

переговоры в ООН относительно Устава ПА ООН⁷⁶. Внимание общественности могут привлечь и проекты в области искусства⁷⁷.

Наконец, важную роль в стимулировании интереса к политике и общественной жизни могут сыграть члены национальных и международных парламентов. Участие парламентариев в инициативах, преследующих развитие глобальной демократии, способствует связи гражданского общества с правительствами и международными организациями. Деятельность членов парламентов направлена как на формирование политики, так и на строительство национальных и глобальных структур, ответственных за политические решения⁷⁸.

Всемирная онлайн-платформа

Широко признанная и используемая онлайн-платформа могла бы оказаться ценным средством объединения усилий и увеличения политической эффективности инициатив. Кроме того, политическая деятельность на этой основе сама по себе представляется шагом к расширению глобального участия граждан и глобальной демократизации.

Задача такой интернет-платформы состояла бы среди прочего в создании наилучших условий для граждан и НПО из разных стран, стремящихся к сетевому взаимодействию, координации в исследованиях международных проблем, выбору представителей, формулированию общих требований к политике и общественному обсуждению значимых вопросов. Надлежащее функционирование платформы потребует общепринятых безопасных и прозрачных процедур на основе безопасной личной идентификации⁷⁹.

На наш взгляд, виртуальная платформа могла бы внести существенный вклад в глобальную мобилизацию граждан, не заменив при этом целей ПА ООН. Онлайн-платформа, пользующаяся широкой поддержкой и достаточным вниманием общественности, была бы в состоянии помочь в подготовке и создании ПА ООН. Граждане и организации, сотрудничающие в этой области, могли бы внести значительный вклад в повышение осведомленности общественности о необходимости демократизации и введения парламентского измерения

в мировую политику, а также содействовать политическому давлению в поддержку создания Парламентской ассамблеи.

2.5. Учреждение в качестве специализированной организации

В принципе, ПА ООН может быть основана как специализированный орган того или иного учреждения внутри или вне системы ООН. Но следует отметить, что каждый вариант развития требует пристального рассмотрения с точки зрения его возможных преимуществ, недостатков и последствий.

Некоторые из наиболее значимых учреждений на международном уровне все еще не обладают парламентским собранием; для исправления этой ситуации вносились предложения, в частности, учредить парламентский орган при ВТО⁸⁰ и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата⁸¹.

Возникает вопрос: сможет ли подобная специализированная Парламентская ассамблея послужить ядром будущей ПА ООН как парламента с глобальным охватом? Учитывая гипотетическое присоединение к учреждению (такому как, например, ВТО, МВФ, Всемирный банк или Рамочная конвенция ООН об изменении климата), решения которого могут оказать существенное влияние на повседневную жизнь людей во всем мире, создание такой Ассамблеи, наверное, привлечет повышенное внимание мировой общественности.

Однако если проект окажется успешным, то впоследствии, вероятно, будет нелегко продемонстрировать, почему орган, вполне успешно функционирующий в назначенной области, должен в будущем охватывать более широкий диапазон тем. Политическая цель обеспечения более высокого уровня парламентского сотрудничества, направленного на объединение и координацию всех парламентских функций, представляется более обоснованной. Последнее соответствует логике общего парламентского «зонтика» для международного сотрудничества, которому противодействует фрагментация работы

межпарламентских институтов и международной системы. ПА ООН сможет более эффективно способствовать сложным процессам взаимодействия и в том числе участвовать в преодолении накопившихся в системе ООН проблем.

В этом смысле поучительно, что Европейский парламент уже на ранней стадии развития служил общим собранием трех европейских сообществ в противоположность учреждению трех отдельных парламентских органов. Кроме того, на практике просто невозможно учредить отдельные парламентские органы для всех главных учреждений ООН. Поэтому ПА ООН должна с самого начала быть закреплена в международной системе как институт с широчайшим доступом и тематическим охватом. Практическая связь с различными учреждениями глобального управления может быть достигнута посредством деятельности комитетов. Такая структура реализуема в правовых рамках ООН.

2.6. Учреждение в качестве вспомогательного органа согласно статье 22 Устава ООН

Сравнительно простой способ учреждения Парламентской ассамблеи основывается на положениях Устава ООН. Согласно статье 22, «Генеральная ассамблея уполномочивается учреждать такие вспомогательные органы, которые она сочтет необходимыми для осуществления своих функций». В соответствии с этим механизмом были основаны или интегрированы в систему ООН многочисленные учреждения и программы, такие как Международный фонд ООН по оказанию помощи детям (ЮНИСЕФ), Программа развития ООН (UNDP), Конференция ООН по торговле и развитию (UNCTAD), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) или Программа ООН по окружающей среде (UNEP).

Решающее преимущество этой процедуры состоит в том, что она изначально позволяет избежать трудного процесса внесения поправок в Устав ООН и может послужить основанием для будущего переформатирования ПА ООН в основной

орган. Резолюции, принятой Генеральной ассамблеей, было бы достаточно. Не было бы необходимости выносить вопрос на рассмотрение Совета Безопасности или добиваться одобрения, рискуя, что отдельные государства наложат на решение свое вето. Устав ПА ООН мог бы незамедлительно вступить в силу. Не было бы необходимости ждать, пока страны ратифицируют ПА ООН, учрежденную в соответствии со статьей 22; в свою очередь, в долгосрочной перспективе естественно ожидать ратификации ПА ООН, основанной на международном договоре, со стороны отдельных государств.

Полномочия Генеральной ассамблеи в качестве основы ПА ООН

Однако в соответствии со статьей 22 Парламентская ассамблея ООН не может быть основана ни как независимое учреждение, ни как новый главный орган ООН. Статус вспомогательного органа Генеральной ассамблеи ООН означает, что у ПА не может быть больше полномочий, чем у Генеральной ассамблеи. Соответственно статьям 9–22 Устава полномочия Генеральной ассамблеи содержательно широки. Генассамблея может заниматься всеми политическими проблемами, охваченными Уставом ООН, при условии, что таковыми уже не занимается Совет Безопасности (статья 12, п. 1). С широким кругом проблем имеют дело в шести главных комитетах ООН: в Комитете по вопросам разоружения и международной безопасности, Комитете по экономическим и финансовым вопросам, Комитете по социальным, гуманитарным вопросам и вопросам культуры, Комитете по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации, Комитете по административным и бюджетным вопросам и в Комитете по правовым вопросам.

Хотя в соответствии с международным правом резолюции Генеральной ассамблеи не обязательны для государств — членов ООН, они имеют политический вес, потому что выражают широко разделяемые множеством государств воззрения. При этом деятельность Генеральной ассамблеи значима не только в контексте определенных политических ситуаций. Благодаря пленарным сессиям, аффилированным учреждениям и

программам ООН создана структура, играющая решающую роль в установлении международных правовых норм и составлении межправительственных соглашений, включая такие соглашения, как Рамочная конвенция об изменении климата, принятая в Рио-де-Жанейро в 1992 году.

Главные задачи Генеральной ассамблеи включают обзор и одобрение бюджета ООН и определение квот взносов государств-членов. Ассамблея также вовлечена в важные выборы. Она утверждает Генерального секретаря ООН по рекомендации Совета Безопасности и выбирает непостоянные государства — члены Совета Безопасности и других главных институций ООН. Связь между Генеральной ассамблеей и многочисленными специализированными учреждениями и программами системы ООН осуществляется Экономическим и социальным советом, еще одним важным органом всемирной организации. ЭКОСОС включает широкий спектр независимых тем, развившись в платформу при ООН для обсуждения стратегий политики в интересах всего человечества. Международное гражданское общество также вовлечено в этот процесс. В настоящее время приблизительно 3200 НПО имеют консультативный статус при ЭКОСОС, что позволяет им сотрудничать с ООН.

Для ПА ООН Экономический и социальный совет служил бы центральным ориентиром во всемирной организации. Однако непосредственное присоединение ПА к ЭКОСОС, а не к Генеральной ассамблее не представляется желательным. Кроме тематических ограничений, следует принимать во внимание «расстояние до уровня принятия ключевых решений» в Генеральной ассамблее, как определено в статье 62 Устава ООН. Учреждение в качестве вспомогательного органа Генеральной ассамблеи в соответствии со статьей 22 обеспечило бы статус, заведомо более влиятельный и ясно очерченный. Кроме того, в этом качестве ПА ООН вправе была бы иметь дело с вопросами, которые находятся вне повестки дня ЭКОСОС.

Требования и возможности

Имея статус вспомогательного органа Генеральной ассамблеи, Парламентская ассамблея будет подчинена положениям Устава ООН, содержащим руководящие принципы структуры и функций органов ООН. Ввиду принципа универсального членства «всех [...] миролюбивых государств» (статья 4), фундаментального для всемирной организации, можно предположить, что в ПА ООН смогут быть представлены делегаты всех государств-членов. Однако, как и в случае Совета по правам человека, возможно определение минимально необходимых критериев членства.

ПА ООН, учрежденная в качестве вспомогательного органа, будет также подчинена фундаментальному положению статьи 2(7) Устава. По этой статье ООН не вправе вмешиваться «в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства». Другое ограничение проистекает из статьи 12, согласно которой «Генеральная ассамблея не может предлагать какие-либо рекомендации, касающиеся спора или ситуации [которой занимается Совет Безопасности], если Совет Безопасности не внесет запрос об этом».

Наряду с упомянутыми требованиями применение Устава ООН также влечет за собой усиление авторитета ПА ООН, цели которой напрямую связаны с положениями Преамбулы к Уставу. Избранные представители всего мира будут призваны всемерно содействовать спасению человечества от «бедствий войны», уважению к основным правам человека и человеческому достоинству, поддержанию справедливости и верховенства права и «социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе»⁸².

Учреждение Парламентской ассамблеи как вспомогательного органа Генеральной ассамблеи открывает много возможностей, которые, на наш взгляд, позволяют предпочесть этот путь другим альтернативам. В первую очередь важно, что хотя определение «вспомогательный орган» для кого-то, возможно, звучит неубедительно, оно подразумевает высокую степень автономии. Как показывает изучение упомянутых выше вспомогательных органов Генеральной ассамблеи,

таковые обладают независимым статусом, открывают путь к решению широкого круга задач и в основном автономны в выполнении своих функций. ПА ООН также могла бы решать многочисленные задачи, выходящие за пределы сферы консультативных и вспомогательных услуг. Степень независимости, которая обязательна для парламентской деятельности, гарантирована на основе ее правового статуса. ПА ООН могла бы поддерживать и дополнять Генеральную ассамблею в выполнении ее задач, устанавливая при этом собственные независимые приоритеты на основе парламентского обсуждения и деятельности комитетов. По аналогии с полномочиями других межпарламентских учреждений ПА ООН могла бы осуществлять и всеобъемлющие политические надзорные функции за системой ООН. Ассамблея также способствовала бы лучшей координации деятельности всемирной организации, включая различные организации и программы, и, кроме того, взаимодействию с национальными парламентами, организациями гражданского общества и, наконец, с гражданами стран мира.

Посредством централизованной интеграции в организационную структуру ООН Ассамблея заложила бы основу для нового важного центра глобального управления. Так была бы постулирована возможность непрерывной независимой работы со всеми глобальными проблемными областями. Ежегодные сессии Генеральной ассамблеи также представляют собой рациональную основу для дальнейшего развития ПА ООН. До определенного времени Генеральная ассамблея в рамках уставных документов или поправок к ним может передавать ПА новые полномочия и решение задач.

Далеко идущие перспективы развития обнаруживаются и вне системы ООН. Например, распространение парламентских консультативных функций ПА ООН на экономические и финансовые учреждения, такие как Всемирный банк, МВФ и ВТО, было бы возможно по факту заключения соответствующих соглашений о сотрудничестве. Однако и до заключения подобных соглашений ПА ООН могла бы основать специализированные комитеты, которые имели бы дело с глобальной финансовой политикой и вопросами торговли. Через

фундаментальную реформу ООН в ходе поправок к Уставу ПА могла бы в конечном счете получить статус основного органа ООН. Будучи представителем населения мира, при решении глобальных проблем этот парламентский орган мог бы взаимодействовать с Генеральной ассамблеей как с представительным органом правительств государств-членов.

Мандат Генеральной ассамблеи

Предложенный принцип учреждения ПА ООН в соответствии со статьей 22 как вспомогательного органа основан на предположении, что со временем Ассамблея сможет опереться на поддержку большинства государств — членов ООН. Подобно истории создания Международного уголовного суда, основанного согласно международному договору, для учреждения ПА ООН потребуется международное обсуждение и процессы сотрудничества, в которые должны быть вовлечены ООН и государства — члены ООН, Комиссия международного права ООН и другие эксперты, а также гражданское общество.

Решение Генеральной ассамблеи необходимо, чтобы санкционировать переговоры относительно Устава ПА под эгидой ООН. На основе мандата Генеральной ассамблеи предложения по уставным документам могут быть составлены в рамках межправительственных переговоров и подлежат включению в повестку дня только на заключительном этапе, если относительно самых важных элементов достигнуто принципиальное согласие большинства участников.

Требование о большинстве

Мы предполагаем, что ПА ООН может быть учреждена в Генеральной ассамблее на основе голосования простым большинством. Однако существует вероятность, что Генеральная ассамблея определит на основе статьи 18 Устава, что это «важный вопрос», решение которого требует большинства в две трети голосов. Признание вопроса «важным» может быть определено простым большинством в соответствии с пунктом 3 статьи 18.

Хотя учреждение вспомогательных органов ООН в прошлом происходило преимущественно на основе консенсуса, эти случаи не могут восприниматься в качестве прецедентов⁸³. Решение на основе консенсуса маловероятно и не обязательно в отношении ПА ООН, так как в уставных документах регулируются сложные вопросы и трактуются такие понятия, как верховенство права и демократические принципы.

Устав также оставляет пространство для толкований. Среди «важных вопросов», упомянутых в статье 18(2) и требующих большинства в две трети голосов, не перечислено учреждение новых органов ООН. Однако упомянуты «бюджетные вопросы», которые косвенно затрагивают ПА ООН, если финансирование Ассамблеи будет происходить из бюджета ООН.

Последнее, однако, не обязательно подразумевает большинство в две трети голосов. Генеральная ассамблея может учредить ПА ООН и принять бюджет Ассамблеи в разное время, то есть в рамках отдельных сессий. Такое разделение даже логично, если будет намерение финансировать ПА ООН частично или полностью вне ординарного бюджета ООН. Следовательно, нет никакого неопровержимого довода в пользу того, что предпосылкой для учреждения ПА ООН должно стать компетентное большинство в две трети голосов.

2.7. Парламентская сеть ООН и парламентские комитеты

В дополнение к сотрудничеству ООН с межпарламентскими институтами вносились предложения по развитию «парламентского измерения» ООН, которые в совокупности ниже порога учреждения ПА ООН.

Изданный в феврале 2004 года отчет Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, учрежденной Международной организацией труда (МОТ), рекомендовал, чтобы «парламентский надзор за многосторонней системой» на глобальном уровне «последовательно расширялся»⁸⁴. С этой целью в документе содержался призыв к учреждению

«глобальной парламентской группы» и «интегрированному контролю» над главными учреждениями системы ООН, Бреттон-Вудскими институтами и ВТО⁸⁵.

В отчете, опубликованном в июне 2004 года, Группа Кардозу⁸⁶ предложила для обсуждения ключевых вопросов мировой значимости основать глобальные парламентские технические комитеты под эгидой Секретариата ООН и в сотрудничестве с МПС. Эти комитеты должны состоять из географически представительного выбора членов из тридцати (максимум) национальных парламентов, причем каждый участник должен входить в соответствующие национальные парламентские комиссии. Заседания комитетов должны длиться три-четыре дня и включать экспертов от гражданского общества, научного сообщества, бизнеса и других секторов. Стратегические комитеты в области мировой политики издавали бы отчеты и рекомендации и со временем приобрели бы более формальную структуру. Предлагалось также основать бюро по связи в области парламентских отношений при Секретариате ООН.

В резолюции, принятой ПАСЕ⁸⁷ в 2006 году, говорится, что «парламентское участие в работе ООН должно прогрессивно увеличиваться» и за пределами сотрудничества с МПС. В качестве первого шага было рекомендовано «учредить экспериментальную парламентскую комиссию с консультативными функциями при комитетах Генеральной ассамблеи». Она должна была состоять из делегаций, избранных национальными парламентами с обеспечением справедливого географического распределения, соответствующего представительства политических партий для каждого парламента и гендерного равенства. «Если эксперимент увенчается успехом, — говорилось в резолюции, — структура и деятельность этой комиссии могут вдохновить на учреждение Парламентской ассамблеи ООН с консультативными функциями в интересах пленарной Генеральной ассамблеи».

Наконец, Комиссия по вопросам глобальной безопасности, справедливости и управления под председательством Мадлен Олбрайт и Ибрагима Гамбари рекомендовала в 2015 году учредить Парламентскую сеть ООН (ПС ООН). В отчете

отмечалось, что в русле «прагматического подхода к усилению связей между гражданами и ООН и преодолению демократического дефицита мировой организации Парламентская сеть Организации Объединенных Наций, созданная в соответствии со статьей 22 Устава ООН, могла бы обладать огромным потенциалом для расширения общественных знаний и участия в деятельности выдающегося всемирного учреждения»⁸⁸. Сеть должна быть структурирована аналогично Парламентской сети Всемирного банка и МВФ или Парламентской конференции по ВТО, но при этом иметь «формальные отношения» с ООН. Таким образом, основное отличие от ПА ООН могло бы состоять в том, что членство в ПС будет открыто для отдельных парламентариев без потребности в официальном избрании (мандате) со стороны того или иного парламента или парламентской группы⁸⁹.

В дальнейшем развитии «парламентского измерения» ООН необходимо заботиться о недопущении дублирования действий, задач и полномочий ввиду ограниченности ресурсов. В этом отношении нужно отметить, что ООН уже сотрудничает со многими межпарламентскими институтами вне МПС⁹⁰. Кроме того, за последние 15 лет МПС значительно расширил деятельность комитетов, занимающихся проблемами ООН, а также сотрудничество с главными органами и различными учреждениями ООН⁹¹. С точки зрения независимого участия парламентариев в решении глобальных проблем можно утверждать, что это стало до некоторой степени возможным благодаря развитию международного права и глобальным мероприятиям.

Ценность вышеупомянутых рекомендаций, как представляется, состоит в установлении более тесных и широких парламентских связей с учреждениями системы ООН и в том, что таковые, по крайней мере частично, понимаются как возможные предварительные стадии развития ПА ООН. В любом случае существующие меры «парламентского измерения» ООН не ведут (или способствуют только в очень ограниченной степени) к развитию парламентского надзора и контроля в отношении ООН.

В зависимости от конкретной формы предложения Всемирной комиссии МОТ, Группы Кардозу, ПАСЕ или Комиссии Олбрайт — Гамбари могут быть полезны различные предварительные шаги, легко интегрированы различные подходы. Комитет, предложенный ПАСЕ, например, мог бы служить «учреждением-зонтиком» для отдельных комитетов, предложенных Кардозу; таковые в духе отчета МОТ могли бы также иметь дело с международными финансовыми учреждениями и ВТО и по принципу сети быть открытыми для членов национальных парламентов.

Парламентская сеть ООН как промежуточная стадия

Если широкое глобальное обсуждение предложений по созданию ПА ООН покажет, что для многих правительств стремительный переход от статус-кво до органа ООН с реальными контролирующими и надзорными полномочиями все еще кажется слишком смелым, то осуществимым политическим компромиссом и полезным промежуточным шагом могло бы стать учреждение парламентской платформы.

Предложение Комиссии Олбрайт — Гамбари по ПС ООН представляется особенно перспективным. С одной стороны, неофициальное по своей природе членство в такой ассоциации должно понизить порог политических решений для правительств. С другой стороны, такая организационная структура перекинет мост к участию членов национальных парламентов в деятельности Парламентской сети и объединит усилия единомышленников для последующих реформ в ООН.

Однако строение Парламентской сети должно в полной мере соответствовать задаче ее последующего преобразования в ПА ООН. Например, необходимо четко определить, что тематический фокус ПС будет сосредоточен на деятельности ООН и ее структур, чтобы избежать слишком тесного переплетения с существующими межпарламентскими институтами. Прежде всего, однако, ПС ООН должна быть постулирована как предшественник ПА ООН, и среди прочего именно Парламентской сети следует поручить изучение предварительных условий ее собственного преобразования в ПА ООН.

Но дальнейшее развитие Ассамблеи в конечном итоге зависит от государств — членов ООН, и члены парламента, сотрудничающие с ПС ООН, могли бы сыграть в этом процессе главную роль. Для этого нет нужды ожидать действий от правительств или парламентов. Заинтересованные парламентарии могли бы присоединиться к Парламентской сети индивидуально или в группах, устанавливая собственные приоритеты в рамках всеобъемлющих политических целей. Уже в Отчете Олбрайт — Гамбари предлагается, чтобы ПС ООН была признана со стороны Генеральной ассамблеи ООН в соответствии со статьей 22 Устава. Таким был бы идеальный случай, но это не обязательная предпосылка. Другие межпарламентские институты были инициированы без официального признания со стороны межправительственной организации. Как только ПС ООН достигнет представительности и признания, логичной будет более тесная связь с ООН. В конечном счете ПС ООН должна быть преобразована в ПА ООН по решению Генеральной ассамблеи.

2.8. Учреждение на основе межправительственного соглашения

Парламентская ассамблея, обладающая глобальным мандатом, могла бы быть создана внутри или вне системы ООН на основании международного договора или соглашения между группой государств. В этом случае полномочия и сфера деятельности такого органа в рамках ООН и других международных организаций основывались бы на соответствующих соглашениях о сотрудничестве. Основанная таким образом Парламентская ассамблея не была бы ограничена статусом вспомогательного органа ООН и могла бы приступить к рассмотрению всеобъемлющих задач уже с самого момента своего основания. Такой орган квалифицируется как Всемирная парламентская ассамблея (ВПА) — термин, подразумевающий высокую степень автономии в системе международного права. В описанных обстоятельствах было бы возможно обеспечение

полномочий «демократического надзора за Всемирным банком, МВФ и ВТО», как на том, в частности, настаивал Бутрос Бутрос-Гали⁹².

Учреждение международных организаций на основе международных договоров — обычная практика, посредством которой учреждены, в частности, МВФ, Всемирный банк, ВТО и ВОЗ. В этом контексте особенно интересен пример Международного уголовного суда. Хотя МУС — это не часть ООН, принципиально важные статьи Устава Суда связывают его деятельность с Советом Безопасности ООН, который может направить то или иное дело в Суд независимо от заявлений о применяемой юрисдикции.

Возникновение МУС так же примечательно относительно ПА ООН. Создание и довольно скорая ратификация принципов и Устава Суда достаточным числом государств вряд ли были бы возможны без преданности этому делу международной коалиции групп гражданского общества. Успех в создании МУС показывает, что международные правовые структуры могут быть учреждены благодаря решительной поддержке группы приверженцев — НПО и представителей правительств, даже если сначала в целесообразности этой идеи не убеждены политические тяжеловесы⁹³.

Разнообразие вариантов и принципы учреждения

Преимуществом создания ПА ООН посредством межправительственного договора представляется относительная свобода и самостоятельность группы государств-учредителей, тогда как подход в рамках ООН потребует резолюции Генеральной ассамблеи и, возможно, других органов ООН, таких, в частности, как Совет Безопасности. Дополнительным преимуществом можно считать возможность раннего установления высоких стандартов как в отношении передаваемых полномочий, так и в вопросе обретения Ассамблеей демократической легитимности в том случае, если договор согласован группой государств, ставящих высокие цели. Таким образом, соблюдение прав человека и прямые выборы делегатов ПА ООН могут быть с самого начала определены в качестве критериев для участия, что в высокой степени придаст легитимность

Ассамблее и ее решениям. Кроме того, государства-участники смогут наделить новосозданный орган существенными правами относительно регулирования общих задач, включая законодательные полномочия, например, в сотрудничестве с национальными парламентами.

Проблема исключительности

Фундаментальной проблемой столь амбициозного подхода выступает противоречие между глобальными устремлениями Парламентской ассамблеи и изначально ограниченной сферой действия готовых подписать ее государств. Притязания говорить от имени человечества и мирового сообщества не могут быть приняты от основанного на принципе исключительности органа, который не получил одобрения даже большинства государств — членов ООН. Кроме того, представляется неизбежным официальное присоединение ПА к Организации Объединенных Наций и в идеале к другим межправительственным институтам глобального управления, таким как МВФ, ВТО или Всемирный банк, с тем чтобы оказывать эффективное политическое влияние на ведущиеся на глобальном уровне переговоры и процессы принятия решений, особенно в том, что касается полномочий участия, надзора и консультаций.

Получение большинства голосов в ООН для установления таких связей, вероятно, было бы тем труднее, чем меньше первоначальное число выступивших за проект Ассамблеи государств и чем больше полномочий предполагается предоставить этому органу. Широкая же поддержка на начальном этапе представляется маловероятной, если возобладает принцип прямого избрания делегатов ПА ООН.

Таким образом, Ассамблея на принципах исключительности, вероятно, состояла бы из ассоциации избранных демократий, как это предлагалось еще в 1939 году⁹⁴, но не стала бы поистине всемирным парламентом. И наоборот, амбициозная долгосрочная цель демократизации всех государств представляется предварительным условием Ассамблеи, обладающей широким международным влиянием. Однако процесс демократизации ООН и системы глобального управления должен быть инициирован задолго до достижения этой цели.

Прагматичность и открытость

Если цель состоит в достижении максимально высокой степени глобального признания, легитимности и функциональности, на начальном этапе предпочтителен, вероятно, менее амбициозный подход. В частности, относительно требований доступа и компетенций Ассамблеи. Существование значительного числа международных парламентских институтов с ограниченными правами на консультации, наблюдение и участие в различных международных организациях позволяет предположить, что для основанной на международном соглашении ПА ООН с глобальными обязанностями также должно быть предусмотрено сопоставимое ограничение компетенций и функций; последнее служит задаче получения возможно широкого признания правительств стран мира.

Здесь же уместно упомянуть вариант учреждения ПА группой государств-единомышленников, которые, не образуя в начальный период большинства, принимают решение об учреждении глобальной Парламентской ассамблеи за пределами ООН посредством международного соглашения, открытого для вступления всех государств — членов ООН⁹⁵. Этот шаг рационален с учетом того, что реальность такой «урезанной Ассамблеи» и ее публичность сами по себе могли бы стать основой для дальнейшего глобального обсуждения и скорейшего процесса ратификации. По факту получения поддержки со стороны большинства правительств Ассамблея может быть интегрирована в Организацию Объединенных Наций на основе соглашения о сотрудничестве или положений статьи 22 Устава ООН.

Обязательность одобрения со стороны ООН

Из сказанного следует, что одни и те же, по существу, условия применимы как к созданию, так и к институциональной структуре ПА ООН, учрежденной согласно международному договору или решению Генеральной ассамблеи в соответствии со статьей 22 Устава. В обоих случаях в конечном счете необходимо одобрение ООН и участие большинства государств-членов. Следовательно, ООН может и должна с самого начала играть важную роль в основании ПА.

Примером может служить Международный суд. Генеральная ассамблея Организации Объединенных Наций на подготовительном этапе начала процесс, заложивший программную основу и позволивший произвести оценку международной поддержки проекта за несколько лет до учредительной конференции Международного суда в Риме в 1998 году. Это обеспечило основу успеха конференции ООН. Из государств, участвовавших в финальном голосовании, 120 проголосовали за, только 7 против, а 21 воздержались. После вручения шестидесятого акта о ратификации Суд приступил к выполнению своих обязанностей 1 июля 2002 года.

Подобным образом Организации Объединенных Наций может быть поручено организовать подготовительный процесс для создания глобальной Парламентской ассамблеи. После получения необходимого большинства голосов в Генеральной ассамблее возможны конкретные меры для проведения переговоров по статутам ПА в рамках ООН⁹⁶. Вопрос о том, как реализовать ПА ООН в соответствии с международным правом, не может быть решен заранее, он служит предметом этих переговоров.

Создание ПА ООН посредством международного договора предоставило бы значительно больше свободы действий в отношении институциональной структуры Ассамблеи, нежели ее создание в соответствии со статьей 22, а также позволило бы ПА вступить в ООН в рамках соглашения о сотрудничестве. Такой подход может оказаться предпочтительным при наличии широкой поддержки среди членов ООН проекта глобальной Парламентской ассамблеи, наделенной существенными правами и полномочиями, но недостаточными для того, чтобы превысить порог внесения поправок в Устав ООН. Однако если такая поддержка ограничена, то предпочтительнее задействовать статью 22.

Таблица 2. Возможные формы Всемирной парламентской ассамблеи. Границы между формами могут быть нестрогими, а используемые термины — синонимичными

Наименование	Учреждение	Статус	Выборы делегатов	Компетенция
Парламентская сеть ООН (ПС ООН)	Инициатива членов парламентов	Признание со стороны ООН, возможно, на основе статьи 22 Устава ООН	Отдельные члены парламентов по собственному усмотрению	Функции совещательные, возможно, надзорные
Парламентская ассамблея ООН (ПА ООН)	Генассамблея согласно статье 22 Устава ООН	Вспомогательный орган Генассамблеи ООН, также признанный другими институтами	Посредством парламентов или прямого голосования (смешанный принцип)	Совещательные, возможно, надзорные функции, позже участие в принятии решений
Всемирная парламентская ассамблея (ВПА)	Межправительственное соглашение	Признание со стороны ООН и других международных институтов	Посредством парламентов или прямого голосования (смешанный принцип)	Совещательные, возможно, надзорные функции, позже участие в принятии решений
Всемирный парламент (ВП)	Реформа Устава согласно статье 109 Устава ООН	Главный орган реформированной ООН	Прямые выборы	Участие в принятии решений, законотворчество, надзорные функции

2.9. Выводы

Настоящим рекомендуется осуществление многоаспектной политической стратегии создания ПА ООН, которая в первую очередь была бы направлена на создание Ассамблеи в качестве вспомогательного органа Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей 22 Устава при условии постоянной оценки альтернативных подходов. В частности, среди жизнеспособных вариантов рассматриваются возможности заключения международного договора или учреждения Парламентской сети ООН как предварительного этапа Парламентской ассамблеи. Кроме того, в благоприятной глобальной политической обстановке следует включить в повестку дня вопрос о создании ПА ООН как основного органа реформированной всемирной организации путем внесения поправок в Устав Организации Объединенных Наций. В качестве промежуточного шага на пути к достижению этой цели рассматривается учреждение ПА ООН без внесения поправок в Устав.

На наш взгляд, главная политическая цель усилий по созданию ПА ООН заключается в инициировании всеохватного, открытого процесса консультаций и переговоров под эгидой ООН с участием правительств, международных институтов, парламентариев, экспертов, представителей гражданского общества и граждан. Начало этого процесса потребует политической поддержки большинства государств — членов ООН и мандата Генеральной ассамблеи ООН. Мы считаем целесообразным принять решение об оптимальной процедуре создания ПА ООН согласно международному праву и в ходе этих переговоров, поскольку оценка различных подходов может варьировать в зависимости от политических условий и предварительной экспертизе не подлежит.

3. ПА ООН КАК ДВИГАТЕЛЬ ДЕМОКРАТИИ

3.1. Включение государств с недемократической политической системой

Создание ПА ООН вступает в известное противоречие между принципами универсализма и демократии. С одной стороны, ПА ООН представляет собой шаг в направлении более эффективной и подотчетной общественности системы глобального управления для решения современных проблем человечества. С другой стороны, предполагается, что Ассамблея — это подлинно демократический орган, который законным образом представляет человечество. Проблема в том, что не все государства — члены ООН демократичны и допускают свободные и честные выборы.

Выдвигавшаяся до сих пор модель предусматривает собрание, которое открыто для всех государств-членов и наблюдателей ООН⁹⁷. Такое понятие о парламентском собрании, доступном для всех государств независимо от общественно-политического устройства, соответствует принципу суверенного равенства государств — членов ООН во всемирной организации и ее органах. Если ПА ООН учреждена в качестве вспомогательного органа Генеральной ассамблеи на основе Устава ООН, то Ассамблее, очевидно, необходимо соответствовать этому принципу.

Подлинно глобальный орган способствовал бы утверждению того, что ПА ООН представляет все человечество и говорит от его имени. Реализация этого принципа требует включения представителей государств с авторитарными и деспотическими правительствами, хотя, разумеется, мы выступаем за Парламентскую ассамблею ООН, приверженную демократии и правам человека. Однако участие «псевдопарламентариев», которые подотчетны авторитарным правительствам и диктатурам, может подрывать легитимность и эффективность ПА ООН.

В связи с этим возникает вопрос о целесообразности и возможности ограничения права участия в ПА ООН. Этим правом должны обладать государства, отвечающие определенным минимальным стандартам в отношении демократической легитимности их делегатов. С точки зрения обеспечения доверия к ПА ООН справедливо было бы подтвердить, что ее членами должны быть парламентарии, избираемые либо всенародно, либо демократически учрежденным парламентом. Кроме того, универсалистская направленность концепции ПА ООН, разработанной в 1990-е годы, отражает исторический контекст и сегодня может быть поставлена под сомнение. Беспрецедентная волна демократизации заставила многих предположить, что делегаты Ассамблеи без демократической легитимности окажутся скорее теоретической, нежели практической проблемой. И не в последнюю очередь потому, что их число среди делегатов будет сокращаться с течением времени⁹⁸. Эти представления, очевидно, подлежат критической переоценке, принимая во внимание эрозию демократии и верховенства права, каковую можно наблюдать во многих государствах мира в новом тысячелетии. Так или иначе, но весьма вероятно, что антидемократические, реакционные и националистические силы попытаются создать в ПА ООН некую фракцию (группу), используя глобальную платформу в качестве средства продвижения своих интересов.

Ограничение ПА ООН делегатами от государств с демократическим устройством имело бы преимущество широко признанной основы демократических ценностей и легитимности. Такое собрание прочно бы коренилось в основных правах и свободах человека и, вероятно, имело бы соответствующую репутацию в мире. Однако установление этой модели обойдется не даром. Ассамблея с ограниченным членским составом в обозримом будущем будет иметь и ограниченное значение, будучи парламентом самостоятельных представителей от выборных демократий. Концепция глобального представительства и ответственности, а также возможность организационной интеграции в систему Организации Объединенных

Наций окажутся под угрозой. Поэтому ПА ООН, построенная на принципах исключительности, была бы менее эффективной.

Вопрос о представительстве государств с автократическим режимом в ПА ООН в последние годы многократно обсуждался как при публичном рассмотрении проекта Ассамблеи, так и в рамках международной кампании. Рассматривался вопрос о предпочтительности критерия всеохватного представительства или демократических стандартов. В пользу каждого принципа можно выдвинуть здравые аргументы. Оба принципа осуществимы, хотя, вероятно, и по-разному. После краткого обзора политического статус-кво мы более подробно рассмотрим последствия обоих потенциальных вариантов.

3.2. Мировая доля государств с демократическим устройством

Определение соотношения между демократическими и недемократическими государствами в мире нетривиально ввиду большого разнообразия оттенков в спектре между полюсами демократии и деспотизма. Однако с помощью определенных критериев, таких как показатели, касающиеся верховенства права, можно определить различные степени политической свободы и соответствующим образом классифицировать страны⁹⁹. К наиболее авторитетным периодическим исследованиям этого предмета относятся издания Freedom House, Polity Project, V-Dem, International IDEA, а также классификация Economist Intelligence Unit.

По данным организации Freedom House, располагающейся в Вашингтоне и проводящей ежегодные исследования состояния демократии и гражданских свобод во всем мире с 1950-х годов, демократические системы по-прежнему, как и все последние годы, составляют большинство. В 2018 году 114 из 195 государств были отнесены к категории «избирательных демократий», что составляет почти 60 процентов от общего числа стран. Критериями для этой категории служат свободные и

справедливые выборы, а также минимально приемлемый уровень политических прав и гражданских свобод.

Число демократий, по определению Freedom House, практически не изменилось с начала тысячелетия, однако произошло заметное увеличение числа демократий с 69 в 1989-м до 120 в 1999 году, то есть в течение десятилетия после окончания холодной войны¹⁰⁰.

«Серую область» между либеральной и авторитарной системами иллюстрирует вторая классификация, предложенная Freedom House. В 2018 году 88 из 195 государств мира считались «свободными», причем подавляющее большинство, но не все они были выборными демократиями. Эта категория охватывает 45% государств и 39% населения мира. В то же время 58 государств классифицировались как частично свободные (30% государств и 24% населения соответственно), а 49 стран (25%) считались несвободными, что затронуло 37% жителей стран мира, половина из которых живет в одной стране, Китае. С начала тысячелетия ситуация, по-видимому, не претерпела значительных изменений. По состоянию на конец 1999 года 85 из 192 государств были отнесены к категории свободных, 59 — к категории частично свободных и 48 — к категории несвободных¹⁰¹.

Однако эта классификация ничего не сообщает об эрозии глобальной свободы, которая была очевидна на протяжении многих лет с точки зрения наступления на демократические и конституционные ценности, такие как честные выборы, свобода печати, права меньшинств, верховенство права и разделение властей. По мнению аналитиков Freedom House, глобальная тенденция к снижению этих показателей началась в 2006 году и с тех пор сохраняется. В период с 2006 по 2018 год в 113 странах наблюдалось снижение уровня политической и социальной свободы и только в 63 странах наблюдалось улучшение положения. По состоянию на 2018 год признаков спада этой тенденции не наблюдалось (соотношение 71 к 35).

О регрессе свидетельствует и ежегодный Индекс демократии, публикуемый Economist Intelligence Unit. По этой четырехуровневой классификации 28 из 167 государств, ставших

предметом исследования в 2006 году, были классифицированы как полные демократии, 54 — как несовершенные демократии, 30 — как гибридные режимы и 55 — как авторитарные режимы¹⁰².

К 2019 году число полных демократий в мире сократилось до 22, в то время как доля несовершенных демократий осталась на уровне 54, а число гибридных режимов увеличилось до 37. Однако число стран, находящихся под авторитарным правлением, несколько сократилось — до 54¹⁰³. Согласно выводам V-Dem, демократия по-прежнему преобладает во всем мире, но авторитарные режимы имеют тенденцию к росту¹⁰⁴.

Эти выводы свидетельствуют о том, что тенденция глобальной демократизации не только замедлилась, но и может обратиться вспять. Основная проблема современной ситуации заключается не столько в основании новых тоталитарных режимов (число таковых остается более или менее неизменным с 2006 года), сколько в ползучей эрозии политической свободы, которая затрагивает многие страны мира, включая исторически сложившиеся демократии. Особую озабоченность вызывает волна популизма, которая прокатилась по всему миру. Сторонники популизма неоднократно преодолевали защитные барьеры демократии демократическими же средствами, а именно путем свободных выборов, за которыми следовало скрадывание правосудия и справедливости, свободы прессы и политической культуры. Кроме того, различные правительства все чаще оказывают влияние на продвижение собственной антилиберальной, националистической идеологии за рубежом. Тем не менее, как упоминалось в первой главе, международные исследования показывают, что подавляющее большинство людей во всех регионах мира продолжают видеть в демократии наилучшую форму правления. По сравнению с девяностыми годами, когда была разработана концепция ПА ООН, сегодня ситуация представляется значительно сложнее, но отнюдь не обескураживающей. В соответствии с моделями, представленными в настоящем политическом обзоре, в ПА ООН, открытой для всех государств — членов ООН, парламентарии от демократий будут по-прежнему составлять

большинство. Таким образом, Ассамблея, основанная на относительно строгих демократических нормах, все еще включала бы большинство государств мира. Однако даже в государствах с антидемократическими правительствами часто действует демократически настроенная парламентская оппозиция. Поэтому не следует предполагать, что делегаты из «недемократических государств» будут в исключительной степени «псевдопарламентариями», раболопными по отношению к режимам своих стран. В духе содействия демократии представляется тем более важным включение таких государств и, следовательно, предоставление оппозиции в этих странах возможности выразить свои взгляды с трибуны ПА ООН. В этом также может заключаться вклад Ассамблеи в защиту и поддержку демократии.

Тем не менее общественные разногласия, в том числе посягательства на верховенство права, демократические и космополитические системы ценностей, скорее всего, коснутся и Всемирной парламентской ассамблеи. Популисты, националисты и сторонники авторитаризма, вероятно, будут стремиться к самоорганизации для достижения своих целей. Однако это не аргумент против создания ПА ООН. Совсем наоборот. Парламентская ассамблея станет новым, зримым во всем мире форумом, где дебаты с противниками демократии и верховенства права могут вестись свободно и публично. Таким образом международная общественность сможет лучше ориентироваться в вопросах, составляющих предмет разногласий, и действеннее мобилизовать силы для отстаивания свободы. Если только враги либеральной и космополитической системы ценностей не возобладают во всем мире, парламентское собрание, явно приверженное принципам демократии, могло бы стать важным союзником сторонников общечеловеческих ценностей.

3.3. Парламентская ассамблея на основе демократических норм

Аргументы против включения делегатов от государств, общественно-политический строй которых невозможно назвать демократическим, коренятся в самом характере транснациональной Парламентской ассамблеи. Последняя должна качественно отличаться от существующих межправительственных организаций системы Организации Объединенных Наций, а также от международных совещательных и исполнительных органов. В принципе, парламентская деятельность основывается на легитимности всех представителей, обеспечиваемой гражданами в ходе свободных выборов. Поэтому делегаты, которые не избраны ни народом, ни национальным парламентом, сформированным в соответствии с демократическими принципами, не могут считаться парламентариями.

Участие таких делегатов может подрывать легитимность и моральный авторитет Ассамблеи. Нельзя исключить, что в их деятельности усмотрят не только фундаментальное нормативное противоречие, но и серьезную практическую проблему. Так, делегатов из недемократических государств могут заподозрить в том, что они следуют указаниям своих правительств вместо того, чтобы свободно принимать решения в соответствии с фактами и своей совестью. Можно также предположить, что эти лица будут преимущественно без симпатии или даже враждебно относиться к принципам парламентаризма и верховенства права. Последнее тем более проблематично, коль скоро ПА ООН будет заниматься не только вопросами безопасности, экономики и экологии, но и социально-политическими вопросами, такими как поощрение основных прав человека и гражданских свобод или содействие достижению целей Повестки дня ООН на период до 2030 года. Если значительное число «псевдопарламентариев» используют Ассамблею для борьбы с основными ценностями самого этого собрания, включая цель глобального парламентаризма, то Ассамблея неизбежно рискует своей репутацией и потенциалом содействия благотворным переменам на планете.

Тем не менее даже в случае Ассамблеи, основанной на демократических критериях легитимации, политический компромисс представляется неизбежным. Если требования к демократическим и конституционным стандартам государств слишком высоки, круг участников останется довольно узким. В любом случае для выявления государств, которые удовлетворяют требуемым критериям, потребуются сложные и, вероятно, часто противоречивые оценки. Для сведения к минимуму потенциала конфликтов и возможностей политического злоупотребления такими оценками необходимо определить универсальные, четкие и простые в применении критерии. Эти критерии должны быть достаточно широкими, чтобы обеспечить возможность участия делегатов за пределами нескольких «образцовых демократий».

Один из возможных подходов заключается во внимании к качеству выборов. В соответствии с определенными минимальными нормами демократии представители, направляемые той или иной страной, должны избираться путем всенародного голосования или непосредственно избранным национальным парламентом.

Делегаты из государств, которые не отвечают этим критериям, могут быть допущены к участию в дебатах и деятельности Ассамблеи в качестве наблюдателей, но не вправе участвовать в голосовании. С помощью этого механизма можно было бы теоретически добиться полного и всеобщего участия при соблюдении минимальных демократических требований к Парламентской ассамблее. Однако маловероятно, что государства, на которые распространяется это ограничение, одобрили бы указанную процедуру. Вместо этого они могли бы обвинить институт в дискриминации и стремлении изолировать неудобных. В конце концов, участие без права голоса равносильно признанию отсутствия базовой демократической легитимности, лежащего в основе режима.

Необходимость минимальных демократических стандартов для избрания делегатов ПА ООН потребует соответствующих положений в статутах или процедурах Ассамблеи. Эти критерии должны напрямую относиться к парламентским

системам государств-членов: в странах, где делегаты назначаются национальными парламентами, члены этих парламентов должны сами обладать достаточной демократической легитимностью в силу всенародного голосования. В тех случаях, когда делегаты избираются напрямую, предстоит гарантировать свободную и справедливую процедуру выборов. Кроме того, нужно, чтобы делегаты, направляемые в ПА ООН, надлежащим образом отражали политический спектр, существующий в каждой стране¹⁰⁵.

Минимальное требование для оценки избирательной системы той или иной страны может быть выведено из статьи 21(3) ВДПЧ, которая предусматривает, что воля народа «должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». В этом контексте важное значение имеет политическая конкуренция в рамках многопартийной системы. Соответственно, случаи вопиющей фальсификации выборов так же неприемлемы, как однопартийные системы в демократическом обличье, при которых население может в лучшем случае выбирать между кандидатами, одобренными правительством.

Эти главенствующие принципы, безусловно, возможны, как и то, что государства-участники могут выразить свою готовность следовать этим правилам. Избирательная комиссия, назначаемая собранием или пленумом, могла бы контролировать соблюдение требуемых стандартов.

В соответствии с положениями, изложенными выше, делегатов не могут направлять страны зоны гражданской войны, так называемые «несостоявшиеся государства», абсолютные монархии, страны с однопартийной системой, военные диктатуры и зависимые регионы. Кроме того, из процедуры исключаются государства, в которых выборы затягиваются на длительный период времени, в случае массовых фальсификаций на выборах или отсутствия политической конкуренции между партиями¹⁰⁶. Однако так называемые избирательные

автократии, в которых политические системы с ограниченными демократическими стандартами подтверждаются посредством справедливых в целом выборов, по-прежнему будут включаться в круг участников.

Уместно отметить, что представленные здесь руководящие принципы оставляют «запасной выход». Даже для однозначно недемократических государств, в которых нет парламентской оппозиции, членство представляется возможным в принципе, если гарантировано по крайней мере свободное и справедливое избрание делегатов ПА ООН населением этих стран. Тем не менее этот сценарий весьма маловероятен.

Учреждение в качестве независимого института в соответствии с международным правом

Созданию Парламентской ассамблеи, в которой государства-члены должны соответствовать демократическим критериям, может помешать учреждение ее в качестве вспомогательного органа Генеральной ассамблеи ООН. Согласно Уставу, общественно-политический строй государства не имеет отношения к его членству в ООН. Поскольку эта норма до сих пор распространяется на все органы ООН, можно считать, что ограничение доступа страны к ПА ООН противоречило бы принципу суверенного равенства всех государств.

Однако правила и процедуры Совета по правам человека ООН, учрежденного в 2006 году в качестве вспомогательного органа Генеральной ассамблеи, позволяют предположить, что у этого правила могут быть исключения. В соответствии с резолюцией об учреждении Совета Генеральная ассамблея большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членом может приостановить действие прав члена Совета, который совершает грубые и систематические нарушения прав человека¹⁰⁷. И тем не менее это положение не равнозначно общему ограничению доступа, основанному на общих стандартах в области прав человека. Совет ООН по правам человека часто критикует именно из-за постоянного членства государств, в которых наблюдаются вопиющие нарушения прав человека.

Вместо применения статьи 22 было бы целесообразно учредить Ассамблею на основе минимальных демократических стандартов в качестве независимого института посредством межправительственного договора, а затем связать ассамблею с Организацией Объединенных Наций соглашением о сотрудничестве.

Такой подход позволил бы ПА ООН действовать вне прямой связи с Генеральной ассамблеей ООН и Уставом ООН. Кроме того, этот принцип допускает, в частности, установление членских обязательств, включая передачу наднациональных полномочий. Однако для интеграции Ассамблеи в систему ООН требуется решение большинства Генеральной ассамблеи или основных органов других учреждений ООН. Таким образом, одобрение большинства государств мира окажется в конечном итоге необходимым.

При наличии достаточной поддержки в международном сообществе значимым шагом на пути развития глобальной демократии может стать создание специализированного парламентского учреждения при ООН. В этом случае можно было бы достичь более высокого уровня демократической легитимации без включения в систему Организации Объединенных Наций. В то же время углубленная политическая интеграция большой группы государств в глобальный парламентский институт может стать катализатором процессов преобразований в других странах и привести к росту членства. Однако достижение широкого согласия на этом пути представляет собой чрезвычайную политическую ситуацию, которая возможна только при наличии особого исторического контекста.

3.4. Парламентская ассамблея со всеобщим участием

Всемирная парламентская ассамблея призвана звучать голосом всего человеческого сообщества. Благодаря всеобщей вовлеченности Ассамблея символизирует неделимость человечества, а также неделимость Земли¹⁰⁸. Она воплощает идею о том, что глобальная политика должна ориентироваться на

общее благо, что во внимание должны приниматься основные потребности каждого человека на Земле, а также право на развитие личности, широкое представительство и активное участие в глобальных политических процессах.

В то время как исключение государств с авторитарным режимом укрепляет демократическую репутацию Ассамблеи, такое положение дел одновременно подрывает доверие к глобальной перспективе, которую олицетворяет ПА ООН. Критикам было бы несложно представить такой орган в качестве эксклюзивного клуба, деятельность которого отвечает интересам лишь части международного сообщества и который поэтому не может претендовать на выступление от имени всего человечества.

Это, в свою очередь, поставило бы под сомнение цели ПА ООН по консолидации представителей всех государств мира для выработки глобальных решений. Кризисы, такие как изменение климата, не только затрагивают всех людей как в демократических, так и в авторитарных государствах, но и требуют сотрудничества правительств всех стран в соответствии с согласованными и реализуемыми правилами. Исключительный характер ПА ООН лишил бы ее права выступать в качестве глобального форума, нацеленного на достижение справедливого баланса интересов и способности действовать во всемирном масштабе.

Более того, если ПА ООН не основывается на принципе универсального членства, сотрудничество с ООН может оказаться еще более проблематичным. Во-первых, в этом случае было бы труднее, а то и невозможно учредить Ассамблею в качестве вспомогательного органа Генеральной ассамблеи. Во-вторых, будет осложнено взаимодействие с различными учреждениями Организации Объединенных Наций, поскольку в этих учреждениях будут представлены страны, исключенные из Ассамблеи. Кроме того, эксклюзивный подход ставит под сомнение перспективу переориентации глобальных политических решений в рамках ООН, поскольку при Генеральной ассамблее будет учрежден консультативный орган, отражающий демографическую значимость государств посредством

взвешенного распределения мест. В связи с этим возникает вопрос: может ли укрепление доверия к демократии перевести недостатки, обусловленные утратой глобального измерения? Опять же политические компромиссы необходимы для того, чтобы новая Ассамблея не превратилась в небольшой клуб развитых демократий. Степени политических свобод, гарантируемых правительствами, сильно разнятся. Где провести границу? Несмотря на то, что общепринятым критерием служат свободные выборы, процесс установления стандартов для оценки качества выборов сопряжен со значительными сложностями. Формально свободные и справедливые выборы вполне могут сопровождаться массовой дискриминацией оппозиции и жесткими ограничениями основных свобод — такова практика многих современных диктаторов.

Иные подходы, не предполагающие исключения государств

Главенствующий принцип универсального членства подвергается серьезному испытанию, если делегаты от правительств, ответственных за грубые нарушения прав человека, обсуждают в Ассамблее вопрос о поощрении демократии и основных социальных ценностей. Или когда страны посылают делегатов от правящего большинства уже потому, что в их политической системе не может быть сформирована парламентская оппозиция. Тем не менее следует рассмотреть вопрос о том, могут ли некие иные принципы формирования Ассамблеи служить интересам народов в большей степени, нежели исключение соответствующих государств. Альтернативным вариантом было бы закрепление в статутах Ассамблеи определенных гарантий. К таковым относится возможность привлекать к сотрудничеству в комитетах и парламентских группах представителей меньшинств и оппозиционных движений, что дает им право участвовать и выступать на заседаниях Ассамблеи. В случае серьезных нарушений прав человека следует принять положения о приостановлении права голоса делегатов.

Особое внимание ПА ООН должна уделять проведению публичных дебатов о нарушениях основных прав и свобод, совершаемых в государствах — членах ООН. Ассамблея должна выдвигать на первый план судьбу пострадавших и оказывать давление на соответствующие правительства.

Некоторые деспотические правительства, будучи подвергнуты критике, вероятно, захотят отозвать из Ассамблеи своих делегатов. Однако это неизбежно скажется на репутации государства. При этом их выход из Ассамблеи увеличил бы долю демократических делегатов. Таким образом характер универсальной ПА ООН, открытой для всех государств, на практике сместится в сторону Ассамблеи, основанной на минимальных демократических стандартах. Но и в этом случае дверь для членства всех государств останется открытой без ограничений, а утверждение, что Ассамблея — голос человечества, сохранит силу.

Образец Panaфриканского парламента

Вопрос о представительстве государств с недемократическим общественно-политическим устройством не нов, и возник он не только в связи с ПА ООН. Парламентские ассамблеи и региональные парламенты уже сталкивались с этим противоречием. Например, Парламентская ассамблея Совета Европы первоначально состояла исключительно из демократических стран, но после второй волны присоединения стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза этому учреждению пришлось иметь дело отнюдь не с однородным составом делегатов.

Особенный интерес представляет пример Panaфриканского парламента. Он был создан в 2004 году как консультативный орган Африканского союза, и среди его 55 государств-членов насчитывается множество авторитарных и тоталитарных политических систем. Аналогично тому, что декларирует на глобальном уровне концепция ПА ООН, в статье 2(2) учредительного протокола, принятого ПАП в 2001 году, говорится, что делегаты ПАП представляют «все народы Африки», а статья 4 гласит, что в парламенте представлены все государства АС¹⁰⁹.

Примечательно также положение, которое можно применить к ПА ООН: согласно статье 4(3) протокола ПАП, делегации, направляемые государствами-членами, должны отражать политический спектр парламентов или любых аналогичных совещательных органов, что в полной мере достижимо только в демократических государствах.

Несмотря на весьма неоднородный состав ПАП с точки зрения стандартов демократии и верховенства права в государствах-членах, в статье 3 учредительного протокола прямо говорится об обязательстве делегатов поощрять основные социальные ценности, включая права человека, демократию, мир, добросовестное управление, развитие и сотрудничество. Что касается долгосрочной перспективы развития ПАП, в статье 2(3) говорится, что его конечная цель — «развиться в учреждение, наделенное всей полнотой законодательной власти, члены которого избираются всеобщим голосованием совершеннолетних и дееспособных граждан».

Подобным образом ПА ООН, открытая для всех государств-членов, стала бы первым шагом на пути к преодолению разрыва между демократическими и недемократическими государствами.

Взаимосвязь легитимности и полномочий

Возможные негативные последствия участия в ПА ООН делегатов, тесно связанных с правительствами, в той или иной степени пренебрегающими принципами демократии и верховенства права, надлежит рассмотреть в свете первичных полномочий Ассамблеи, которые в значительной мере ограничивались бы консультативными функциями. Ассамблея не уполномочена ни вмешиваться в национальные законодательства, ни формировать международные нормативные акты, имеющие обязательную силу. В начальный период Ассамблея будет включать только видение и осуществление глобальной политики. В нынешних условиях это требует от государств, несмотря на различные формы правления, совместной работы для достижения общих целей. При дальнейшем развитии ПА ООН любая передача существенных полномочий органу должна сопровождаться укреплением его демократической

легитимности. В том смысле, что «прямые выборы делегатов ПА ООН» могут рассматриваться как предпосылка «для наде-ления органа законодательными правами»¹¹⁰.

Заключение

Существуют веские аргументы в пользу того, чтобы обусловить доступ в ПА ООН соблюдением минимальных демократических стандартов государствами — членами ООН, даже если для этого придется иметь дело с серьезными проблемами в реализации проекта. Однако, учитывая все, о чем говорилось выше, мы приходим к выводу, что открытый, универсалистский подход наилучшим образом послужит делу связанной с ООН глобальной Парламентской ассамблеи, приверженной принципам блага всего человечества и стремящейся к решению глобальных задач. Мы полагаем, что лишь немногие государства, в которых либо вообще нет парламента, либо парламент в них не отличим от исполнительной власти, не должны иметь права участвовать в ПА ООН¹¹¹.

3.5. Политика в отношении авторитарных и националистических течений

По уже рассмотренным моделям распределения мест большинство в Ассамблее составляли бы делегаты от выборных демократий и сторонники демократических сил из стран с переходной экономикой. Ни одна из моделей не показала, что парламентарии из стран, отнесенных к категории несвободных, заняли бы в ПА более трети мест¹¹². Кроме того, во многих из этих «несвободных» стран, хотя и не во всех, существуют группы, ратующие за демократию. Выводы вселяют надежду на то, что ПА ООН с универсальным членством сможет успешно действовать в качестве демократического органа на пользу глобальной демократизации.

Кроме того, есть основания надеяться, что антидемократическая волна, возникшая во всем мире в последние десять лет, спадет в обозримом будущем и глобальная тенденция к

укреплению демократии возобновится. Среди населения мира неизменно широкое признание демократических форм правления, а также основных прав и свобод человека. Это позволяет надеяться, что в будущем люди станут более энергично и успешно добиваться демократии.

Другая важная черта современности заключается в том, что во всем мире развиваются новые движения, приверженные принципам основных прав и свобод человека. Они бросают вызов реакционным, проповедующим исключительность антидемократическим силам и разоблачают их бесчеловечную идеологию. При развитии сотрудничества через национальные границы приверженцы общечеловеческих ценностей смогут активнее поддерживать друг друга. ПА ООН могла бы стимулировать и способствовать развитию этого процесса.

Приверженность правам человека

Действительно, нельзя исключать, и даже вполне вероятно, что некоторые делегаты ПА ООН будут действовать в интересах своего правительства или в качестве лоббистов, отстаивая узконациональные, а не общие интересы. Или даже попытаются использовать платформу, признающую ценности глобальной демократии, верховенства права и международного сотрудничества, для отмены этих самых норм. Однако мы считаем, что ПА ООН может быть построена таким образом, чтобы ее принципы и деятельность создавали препятствия для столь разрушительных притязаний. Учредительные акты Ассамблеи прежде всего должны содержать недвусмысленную приверженность основным принципам прав человека Устава ООН и ВДПЧ.

Роль парламентских процедур

ПА ООН мыслится как собрание обладающих демократической легитимностью представителей, которые независимо мыслят, руководствуются в своих решениях фактами и своей совестью, неся ответственность не столько перед своими странами или правительствами, сколько перед человечеством в целом. На основе Устава Ассамблеи делегаты наделены мандатом и обязанностью учитывать интересы мирового

сообщества, исходя из принципов единства и солидарности всего человечества.

Не исключено, что делегаты, которые отстаивают в ПА ООН популистские, националистические взгляды или авторитарные принципы, будут действовать во вред собственному авторитету. Им придется представлять свои аргументы в рамках парламентских методов и процедур. В отличие от представителей межправительственных органов, делегаты Ассамблеи не смогут просто апеллировать к определенной позиции своей страны. Они должны обосновывать свои мнения ссылкой на общественные интересы и защищать их в общих и открытых дебатах. Чтобы распространять свои взгляды в ПА ООН, делегатам предстоит сталкиваться с контрдоводами других парламентариев, принимать компромиссы, объединяться в политические группы. Не исключено и то, что некоторые делегаты, первоначально вступившие в Ассамблею как посланцы своих правительств, со временем станут защитниками позиций ПА ООН в собственных странах¹¹³.

Независимое осуществление мандата

Независимость деятельности делегата ПА ООН поддерживается соответствующими процедурами Ассамблеи. Во избежание очевидных конфликтов интересов делегаты, занимающие посты в правительстве или состоящие на национальной либо международной гражданской службе, не должны одновременно быть делегатами ПА ООН. Подобные же требования можно рассмотреть и для тех, кто занят в ключевых компаниях или ассоциациях.

Кроме того, необходимо, чтобы делегаты ПА ООН не могли быть отозваны до конца срока правительством, парламентом или парламентской группой своих стран. Если делегат законно избран и аккредитован, его место в Ассамблее должно быть гарантировано в течение всего срока полномочий. Судебное преследование участников ПА ООН национальными органами власти или любые ограничения их свободы могут происходить только с согласия собрания и после анализа обстоятельств дела в комитете привилегий и пленарного голосования.

Будь в каких-то случаях голосование на сессиях Ассамблеи тайным, это бы значительно ограничило способность авторитарных правительств управлять и санкционировать поведение отдельных делегатов во время голосования. Но такая мера нарушила бы принцип прозрачности парламентской деятельности и ослабила бы связи делегатов ПА ООН с гражданами. Вопрос же о тайном голосовании, вероятно, придется решать в зависимости от конкретного случая.

Положения, противодействующие лоббизму и коррупции

Необходимо принять нормативные акты против тайного лоббирования и коррупции. Хотя влияние различных заинтересованных групп — часто через политические консультации — на работу выборных должностных лиц можно, в принципе, считать легитимным и в отношении глобальных политических процессов, оно должно быть по мере возможности открытым. Подобно регламенту Европейской комиссии и Европарламента, ПА ООН должна создать «реестр прозрачности». В нем будут перечислены все представители заинтересованных групп, желающие связаться с делегатами ПА ООН или их сотрудниками. В этом контексте можно было бы разработать кодекс поведения лоббистов и парламентариев. Кроме того, делегатов следует обязать публиковать информацию о других видах занятости и источниках дохода. Также можно было бы предусмотреть обнародование всех встреч с лоббистами, проведенных в режиме онлайн, по примеру регламента, принятого ЕП в 2019 году¹¹⁴.

Меры против коррупции должны включать и учреждение независимой комиссии по расследованиям при ПА ООН. Такой орган был временно учрежден при ПАСЕ в 2017 году для расследования обвинений во взяточничестве нескольких делегатов Ассамблеи¹¹⁵. В случае ПА ООН подобный орган мог бы действовать постоянно. Кроме того, во избежание попыток недобросовестного политического влияния необходимо учредить нормы проведения кампаний и финансирования политической деятельности.

3.6. Значимость существования межнациональных групп

Принципиальный ключ к демократическому характеру ПА ООН состоит в структурной способности Ассамблеи представлять политический спектр парламентов в случае прямых выборов и граждан стран мира в случае всеобщих выборов. В то время как органы межправительственных учреждений обычно состоят из делегатов от действующих правительств, в ПА ООН оппозиционные партии должны быть представлены наряду с правящими партиями. Политическая оппозиция таким образом обретет голос в странах мира и расширит диапазон представленных в Ассамблее мнений.

В целом делегаты от одной страны, принадлежащие к различным политическим лагерям, не только преследуют различные цели, но и по-разному понимают «национальные интересы». Меньшинства могут быть представлены в ПА ООН непосредственно парламентариями или же сотрудничать с делегатами и группами, заинтересованными представлять их взгляды на глобальном уровне. Любые притязания делегатов выступать единственными выразителями «национальной повестки» в их стране будут признаваться необоснованными.

Первостепенную важность для универсалистской и демократической Ассамблеи имеют межнациональный характер деятельности ПА ООН и культура дебатов. Даже притом, что делегаты от одной страны могут в некоторых случаях голосовать одинаково, от членов Ассамблеи ожидается — и даже требуется — формировать межнациональные политические группы согласно общим политическим ценностям и мировоззрению (подобно парламентариям ЕП или ПАСЕ) вместо того, чтобы объединяться по национальному (страновому) признаку. Подобные организационные процессы могут основываться на соответствующих правилах и процедурах ПА ООН.

Устав ПА ООН должен придать межнациональным группам центральное положение в процессах и процедурах Ассамблеи. Эти группы могут получить финансовую поддержку и ключевые процедурные права, подобные тем, что получают

группы в ЕП, в частности, представительство в комитетах или возможность выносить на обсуждение проекты резолюций. Количество мест, предоставленных группе в комитете, в принципе, зависит от доли мест на пленарной сессии.

Требования к формированию групп

По сравнению с ЕП делегаты ПА ООН представляют более широкий спектр политических взглядов, партий и объединений. Поэтому следует ожидать формирования большего числа парламентских групп. Кроме того, в Ассамблею может быть избрано значительно больше независимых членов. Процедурные права групп не должны вести к маргинализации независимых делегатов. Так или иначе, основанием для признания группы должно быть представительство некоего минимального числа государств. С 2009 года процедурные правила ЕП предусматривают, что для формирования политической группы необходимо по меньшей мере согласие 25 участников, причем как минимум из четверти государств — членов ЕС; группа в ПАСЕ должна включать как минимум 28 делегатов из восьми стран.

Группы же ПА ООН должны отражать не только межнациональные, но и глобальные связи и тем самым включать делегатов определенного числа регионов мира. В этом контексте государства-члены могутделиться на регионы мира, отличающиеся от нынешних неофициальных геополитических групп ООН (в них, например, государства Северной Америки часто формируют группы с государствами Западной Европы и с Австралией).

Кроме того, правила ПА ООН должны предусматривать, что статус группы предоставляется только объединениям делегатов, разделяющих общую идеологическую платформу и сотрудничающих по существу. Формирование «смешанных» или «технических» групп делегатов, стремящихся воспользоваться преимуществами самого статуса, не сотрудничая для достижения общих целей, противоречит целям международной деятельности.

В ЕП такие группы формировались несколько раз, но решение Европейского суда 2001 года воспрепятствовало этой

практике. Существовавшая на то время Техническая группа независимых (Technical Group of Independents) была распущена¹¹⁶. Однако Бюро ЕП, как правило, не проверяет членов парламентских групп на общность политических взглядов¹¹⁷. Впрочем, в случае «технических» групп надуманность их объединения бросалась в глаза¹¹⁸.

Взаимодействие с «псевдогруппами»

Ввиду большого разнообразия политических взглядов проблема «псевдогрупп» представляется более значительной для ПА ООН, чем для ЕП. По этой причине было бы желательно, чтобы компетентный орган, такой как бюро или специальный комитет, регулярно оценивал формирование политических групп и критически рассматривал их деятельность. В этом контексте подлежит обсуждению вопрос: позволительно ли делегатам, политические намерения которых противоречат целям ПА ООН, вообще формировать группы? Например, дозволены ли группы, цель которых состоит в препятствовании деятельности ПА ООН или даже способствовании распаду парламентского собрания? Могут ли группы, которые открыто выступают против демократических принципов и прав человека, действовать в ПА ООН? На наш взгляд, как делегаты, так и группы должны открыто выразить приверженность указанным принципам, а также Уставу ПА ООН.

Процедурные правила ПАСЕ¹¹⁹ предусматривают, что недавно сформированные политические группы должны быть признаны бюро Ассамблеи. Заинтересованные участники должны заявить о своих общих целях и декларировать, что они разделяют общую идеологическую и политическую ориентацию. В своем Уставе и деятельности они также обязуются развивать и уважать ценности Совета Европы, в особенности политический плюрализм, права человека и верховенство права¹²⁰. На основании указанной нормы в 2019 году было отказано в регистрации группе правых националистов и популистов под названием «Новые европейские демократы/Европа наций» (New European Democrats/Europe of Nations)¹²¹.

Если бы положения ПА ООН относительно формирования делегатских групп следовали схожим стандартам, это могло

бы способствовать достижению определенной устойчивости Ассамблеи и гарантировало бы соблюдение ее основополагающих принципов даже в случае участия делегатов из всех государств — членов ООН. Однако во избежание злоупотреблений формирование групп должно регулироваться открыто.

Регламент и процедуры ПАСЕ могут послужить примером вовлечения в деятельность Ассамблеи независимых делегатов. Независимо от членства в политической группе каждый представитель должен, к примеру, иметь право предлагать проекты резолюций. Если проект резолюции поддержан нужным числом делегатов, президиум Ассамблеи может порекомендовать проект для дальнейших консультаций ответственному комитету.

Всемирные партии и межнациональные списки

Опыт ЕС показывает, что существенная роль политических групп в функционировании ПА ООН, по-видимому, приведет к усилению сотрудничества между идеологически близкими национальными партиями в рамках международных ассоциаций и в конечном счете будет способствовать появлению глобальных партий. Следует ожидать, что существующие мировые ассоциации и сети, такие как Интернационал демократов-центристов (Centrist Democrat International), Глобальные зеленые (Global Greens), Либеральный интернационал (Liberal International), Прогрессивный альянс (Progressive Alliance) или Социалистический интернационал (Socialist International), будут сотрудничать с близкими по мировоззрению группами в ПА ООН. В этом отношении примечательно, что два мировых конгресса Глобальных зеленых¹²², а также Либерального интернационала¹²³, Интернационала пиратских партий (Pirate Parties International)¹²⁴ и Социалистического интернационала¹²⁵ уже одобрили учреждение ПА ООН.

Укрепление или учреждение партийной деятельности внутри и за пределами ПА ООН не обязательно подразумевает немедленное введение межнациональных избирательных списков. Проведение выборов в рамках существующих государств имеет свои преимущества. Во-первых, кандидаты более или

менее знакомы с ситуацией в своих странах. Во-вторых, они известны избирателям благодаря избирательной кампании. В обозримом будущем эти условия, вероятно, будут играть решающую роль в обеспечении подлинного интереса населения к глобальным выборам и заинтересованности во всемирном парламенте. Наконец, проведение выборов в рамках государств относительно легко осуществимо, это прагматичный и реалистичный подход, во всяком случае, на ранних стадиях существования Ассамблеи. Межнациональные списки представляли бы собой значительное политическое и техническое препятствие для учреждения ПА ООН. Несмотря на относительно небольшое число мест, соглашение в отношении межнациональных списков пока не достигнуто даже в Европейском парламенте.

Отличие от национальных парламентов

Что касается демократического характера ПА ООН, важно подчеркнуть различия между наднациональным и национальным парламентами. Как иллюстрирует пример ЕП, в наднациональном парламенте сравнительно мало политической конфронтации между правительственными группами и оппозиционными партиями, хотя доминирующие политические группы или коалиции появляются, конечно, и здесь. Это снижает напряженность и стремление соответствовать некоей партийной повестке, способствует большей независимости и расширению пространства для политического маневра делегатов и политических групп; парламентарии могут голосовать с большей свободой, сообразно убеждениям и фактам, а не политической повестке дня. Результаты голосования в ЕП часто подтверждают такие ожидания, поскольку большинство часто определяется самим предметом голосования. По аналогии развитие межнациональной структуры в ПА ООН может способствовать освобождению делегатов от политических ограничений, независимому рассмотрению проблем и ведению свободных дискуссий, в которых предпочтение отдается фактам и убедительным аргументам.

Шаг в направлении планетарной демократии

Самоорганизация избранных участников ПА ООН в парламентские группы представляет собой важный шаг в направлении активной космополитической демократии. Что касается ЕС, статья 10 Договора о ЕС подчеркивает важность европейских политических партий, способствующих «развитию европейской политической осведомленности и выражению воли гражданами Союза». Аналогичной характеристики можно ожидать и от Парламентской ассамблеи ООН.

На фоне рассуждений и рекомендаций, представленных в этой главе, логично предположить, что ПА ООН могла бы не только успешно функционировать, придерживаясь основных демократических принципов, но и служить движущей силой глобальной демократизации. Это представление коренится в глобальном превосходстве демократических систем и широко распространенной поддержке демократических форм правления среди мирового населения. Эта идея была бы также подкреплена моральными ценностями, репутацией, специфическим характером деятельности Ассамблеи и возможностями политического воздействия. Кроме того, распространение демократических стандартов в мире содействовало бы дальнейшему укоренению демократической природы ПА ООН.

4. ПРОЦЕДУРА ВЫБОРА ДЕЛЕГАТОВ

4.1. Выборы делегатов парламентами или прямым голосованием

Рамки национальных государств

В соответствии с парламентской традицией члены ПА ООН должны обладать доказуемой демократической легитимностью, считаться свободными и не связанными какими-либо инструкциями¹²⁶. Пока всеобщие и свободные выборы неосуществимы во всемирных масштабах¹²⁷, национальное государство — самая очевидная структура, в которой установлена демократическая законность и происходят избирательные процессы. В этом случае рассматриваются три основных варианта формирования Ассамблеи:

1. Делегаты избираются от национальных парламентов или сформированных в них групп.
2. Национальные парламенты или сформированные в них политические группы служат как коллегии выборщиков и избирают представителей от всего населения.
3. Делегаты избираются непосредственно гражданами страны происхождения на свободных, тайных и равных выборах.

Выборы из числа действующих членов парламентов

Выборы членов ПА ООН национальными парламентами представляют собой технически простой процесс, который давно прописан и осуществляется в практике существующих парламентских ассамблей. Такие выборы не сопряжены с бюрократическим бременем или большими затратами, причем их внедрение возможно во всех государствах — членах ПА ООН по универсальным правилам. Отличие — оно будет рассмотрено ниже — в том, что делегатов избирает не полный парламент, а непосредственно политические группы согласно количеству мест, выделенных каждой из них.

В некоторых странах законодательная власть представлена двухпалатным парламентом. Причем одна палата, избираемая во время прямых выборов, представляет граждан¹²⁸, а другая — избирательные образования (области, земли, штаты и т.д.)¹²⁹. В странах с двухпалатным парламентом, возможно, целесообразно избирать делегатов ПА ООН палатой, представляющей граждан. Это упростило бы процесс выбора и в большей степени соответствовало бы процедурам однопалатной системы. Включение в процесс выборов ПА верхних палат парламентов (палат избирательных образований) государств — членов ООН усложнило бы процедуру, но в принципе не исключено. При условии максимально точного отражения баланса политических сил в законодательном собрании вопрос о включении одной или обеих палат парламента в выборы участников ПА ООН можно оставить на усмотрение самих государств-членов.

Так или иначе, но избранные участники ПА ООН останутся членами своих парламентов. Одно из преимуществ двойного членства — это постоянная связь между ПА ООН и национальными парламентами. Воззрения и опыт отдельных парламентов будут эффективно включены в деятельность глобальной Парламентской ассамблеи, и наоборот. Кроме того, возможно учреждение общих уровней взаимодействия по политическим вопросам. Двойной мандат может оказаться полезным и с точки зрения поддержки в национальных государствах, необходимой для дальнейшего развития Ассамблеи. По мнению философа Дитера Генриха, опыт парламентария ООН «послужит мощнейшим импульсом для политиков, многие из которых во внутренней политике своих стран станут приверженцами идей ООН, включая потребность в укреплении и демократизации самой Парламентской ассамблеи ООН»¹³⁰.

Однако параллельно преимуществам есть и недостатки, а именно: проблемам ПА ООН национальные парламентарии смогут посвящать лишь небольшую часть своего времени. Помимо того, нельзя отрицать, что выбор, сделанный отдельными парламентами, не представляет идеального решения с точки зрения демократической теории. Такой метод обеспечивает

только косвенную легитимность со стороны населения и увеличивает расстояние между ПА и гражданами. Эта проблема может оказаться тем более актуальной в странах со слабой парламентской системой. В любом случае постоянной проблемой будет необходимость убедить население, что прошедшие парламентские выборы относятся к ним непосредственно.

Что касается избирательной процедуры, мы полагаем, что членов ПА ООН должны избирать представленные в парламентах или союзах политические группы, сформированные именно с этой целью. Возможная альтернатива, то есть совместные выборы во время пленарной сессии соответствующего парламента, имеет очевидный изъян: в этом случае правящая партия не только определяла бы выбор собственных делегатов ПА ООН, но и влияла бы на выбор представителей от оппозиции. Партии или политические группы должны иметь возможность действовать независимо. В свою очередь, при избирательной конфигурации, предусматривающей выбор делегатов парламентами из числа граждан, партии или ассоциации могли бы функционировать как автономные коллегии выборщиков. Они бы составляли избирательные списки при прямых выборах делегатов населением.

Выборы парламентами из числа граждан

По второму варианту парламента выбирают делегатов ПА ООН не из своей среды, а из всего населения своих стран. До сих пор в составе межпарламентских учреждений этот принцип применялся нечасто. Исключение составляет Восточноафриканская законодательная ассамблея. Членов этой Ассамблеи избирают парламента шести государств — членов сообщества при надлежащем представительстве политических партий¹³¹. Указанная процедура будет применяться и к выборам членов ПАП после ратификации необходимым числом парламентав Протокола Малабо 2014 года¹³².

Преимущества такой процедуры для ПА ООН заключаются в потенциально большем разнообразии представительства соответствующего общества, в участии известных личностей и в том, что делегаты могли бы полностью посвятить себя выполнению обязанностей в ПА ООН. Однако подобная

конфигурация влечет за собой необходимость выплаты делегатам соответствующего вознаграждения, тогда как в случае делегатов, избранных из членов парламентов, их деятельность в ПА ООН и связанные с нею затраты будут в основном покрыты национальными бюджетными ассигнованиями. Из-за увеличения затрат вероятность применения этого принципа формирования Ассамблеи в современной политической действительности представляется относительно низкой.

Кроме того, могут возникнуть сомнения относительно демократической легитимности и прозрачности подобной процедуры. Выбор делегатов может оказаться произвольным и оторванным от реальной расстановки политических сил в рассматриваемом государстве. В частности, в каждом конкретном случае возникает вопрос о критериях определения кандидатов.

Процедура непрямых выборов подразумевает также, что, в отличие от непосредственно избранных членов парламента и национальных парламентариев, кандидатам нет необходимости вести общественную избирательную кампанию. Они должны лишь убедить соответствующий парламент в ценности своей кандидатуры. Таким образом, их легитимность представляется усеченной. Сама по себе процедура выборов должна предусматривать по крайней мере публичные слушания и наличие нескольких кандидатов на место.

Если государства не в состоянии договориться об общих понятных и поддающихся проверке нормах выбора кандидатов от населения, неопределенность могут сопровождать сомнения в том, представляют ли делегаты Ассамблеи граждан своих стран, либо политические течения, либо даже определенные интересы тех или иных партий и других объединений. Один из основных принципов парламентаризма состоит в том, что выборы ведут к формированию политических приоритетов. Этот принцип был бы нарушен, не отражая состав ПА ООН такие приоритеты.

Всеобщие выборы

Прямые выборы делегатов ПА ООН гражданами в ходе свободного, честного и равного голосования обеспечили бы Ассамблее наивысшую степень демократической легитимности. Приверженность граждан принципам ПА ООН и одобрение ее деятельности общественностью оказались бы намного сильнее и ярче, чем при иных процедурах выбора делегатов, рассмотренных выше. Граждане стран мира были бы призваны принимать решения самостоятельно, с регулярными интервалами. Они могли бы внимательно изучать списки кандидатов, баллотирующихся на выборах, размышлять над глобальными проблемами и политическими позициями и таким образом участвовать в жизни общества. Следовательно, граждане могли бы выбирать наиболее подходящих с точки зрения их собственной политической воли кандидатов, а также отзывать соответствующие мандаты. Деятельность избранных делегатов, посвящающих все рабочее время ПА ООН, вероятно, отличалась бы большей эффективностью. От делегатов, выборы которых непосредственно соотносились бы с ПА ООН, мы вправе ожидать высокой принципиальности и приверженности делу.

В период подготовки к выборам особое значение имели бы общественные дебаты. Если периодические выборы в ПА ООН социум может воспринимать как рутинный процесс, то всеобщие выборы привлекли бы значительно больше внимания. Всеобщим выборам сопутствуют политические заявления, общественные мероприятия, освещение в СМИ. В центре внимания общественности оказались бы глобальные проблемы и усилия ПА ООН по их разрешению.

Общественность была бы значительно лучше осведомлена о воздействии глобализации на повседневную жизнь каждого человека. И в то же время предпринимаемые меры могли бы противостоять ощущению беспомощности перед лицом неблагоприятных событий.

При всеобщих выборах в ПА ООН граждане стран мира были бы впервые непосредственно вовлечены в принятие решений на глобальном уровне и формирование глобальной

политики. Укреплялось бы чувство всемирной гражданской ответственности и ощущение всемирного гражданства, что содействовало бы динамике перемен на глобальном уровне.

4.2. Выборы через парламент как минимальное условие

Прямые выборы делегатов ПА ООН в наибольшей степени отвечают принципам парламентаризма и демократии. С точки зрения демократической легитимности прямые выборы — лучшая основа для наделения Ассамблеи важными полномочиями, а также для повышения политической культуры в странах, культуры, соответствующей духу ПА ООН.

Тем не менее делать прямые выборы изначальной предпосылкой для участия в Ассамблее нежелательно. На современном этапе такое требование могло бы существенно помешать признанию проекта среди правительств и, соответственно, его реализации. Существует риск, что правительства изначально не пойдут на усилия и затраты, сопутствующие прямым выборам. Для политиков, выступающих против «парламентаризации» ООН по идеологическим и иным причинам, ссылка на предположительно слишком высокую стоимость реформ может послужить предлогом для обструкции ПА ООН.

В политической ситуации, когда в мире наличествует более чем умеренное желание перемен, реалистичный подход выглядит предпочтительнее. Он основывается на уже известной политической практике и без серьезных усилий и затрат осуществим в сжатые сроки. В случае успеха эта инициатива проложит путь к дальнейшим шагам на более позднем этапе.

Процедура парламентского выбора делегатов как минимальное условие для участия — путь, который возможен уже теперь. Однако в то время, как этот принцип исключает простое назначение представителей правительством или другими непарламентскими учреждениями, он одновременно не устанавливает рамок для отдельных государств, которые по собственной инициативе хотели бы настаивать на более высоких стандартах выборов в ПА ООН.

Выбор делегатов парламентами соответствует устоявшейся практике формирования состава международных парламентских ассамблей и других межпарламентских институтов. Этот метод не тождествен демократическому стандарту прямых выборов на международном уровне, но он тем не менее основан на участии избранных представителей. В рассматриваемой конфигурации часто принимаются во внимание численность населения и политический вес участвующих государств, а в некоторых случаях (например, в ПАСЕ) учитывается и представительство отдельных политических партий в соответствующих парламентах. Модель ПА ООН, основанная на примере хорошо развитых парламентских ассамблей, сочетает политическую осуществимость с достаточным для первого шага уровнем легитимности. Модель также предлагает приемлемую структуру для постепенного перехода к прямым выборам.

4.3. По направлению к прямым выборам: ПА ООН в два этапа

В контексте перехода от парламентских к прямым выборам мыслимы две стратегии. Одна возможность — это учреждение отдельных стадий развития с одной и той же, по существу, процедурой выборов для всех государств. В этом случае выбор делегатов изначально происходит в парламентах в соответствии с единой процедурой, и в результате делегатами ПА ООН становятся национальные парламентарии. После переходного периода — во второй фазе развития — прямые выборы становятся обязательными для всех государств-членов. Альтернативой была бы система, при которой сами государства в рамках общих процессуальных норм решают, как и когда они совершат переход от парламентских к прямым выборам, и в результате ПА ООН формируется в два этапа. Возможно и сочетание двух принципов, причем устанавливается крайний срок перехода к прямым выборам.

Пример ЕП и прямые выборы в ПА ООН

Интересный пример применения первого принципа — развитие института выборов в Европейский парламент. Предшественником ЕП была Парламентская ассамблея. Она выполняла функции надзорного органа в отношении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), основанного в 1951 году. После заключения Римского договора 1958 года это собрание стало общей ассамблеей трех европейских экономических сообществ (ЕОУС, ЕЭС и Евратом). Учредительные договоры уже тогда предусматривали, что члены парламента будут сначала назначены национальными парламентами, а позже избираться на прямых всеобщих выборах. Переход к прямым выборам был закреплен как юридически обязательный для всех государств-членов постановлением Совета министров ЕС в 1976 году. Первые прямые выборы в ЕП прошли спустя три года (1979 год).

За первым — главным — шагом в направлении прямых выборов последовали многочисленные реформы. Они не только расширили полномочия ЕП, но и консолидировали демократический характер самих наднациональных выборов. По Маастрихтскому договору 1992 года государства подписались под тем, что выборы в ЕП должны соответствовать единой для всех процедуре. В 2002 году в дополнение к принципу пропорционального представительства было принято решение о несовместимости национального и европейского мандатов, и таким образом все члены Европарламента получили возможность полностью сосредоточиться на своей деятельности на общеевропейском уровне. Наконец, Лиссабонский договор 2009 года закрепил выборы в ЕП в качестве основного права граждан Европейского союза вместе с постулированием «прямого всеобщего избирательного права посредством свободно-го и тайного голосования»¹³³.

Однако сопоставимость развития избирательного процесса в ЕП и ПА ООН представляет собой изрядные трудности. В европейском сообществе решение ввести прямые выборы было основано на единогласном решении Совета министров ЕС, чему предшествовали 18 лет непрерывной политической

борьбы. В начале этого процесса — после первого расширения — в Европейском экономическом сообществе (ЕЭС) было всего девять государств-членов. На мировом уровне, однако, следует принять во внимание намного большее число государств и намного большее разнообразие политических систем. Если бы достижение общего согласия правительств стало предпосылкой для общего и одновременного введения прямых выборов в ПА, то с высокой вероятностью ПА ООН в течение многих лет оставалась бы собранием национальных парламентариев, дальнейшее демократическое развитие которого оказалось бы под вопросом или полностью было остановлено.

Путь принятия решений квалифицированным большинством государств-участников или самой ПА ООН (и когда решение навязывается меньшинству) представляется тоже не лучшим. Неизвестно, в какой степени те или иные правительства готовы подчиняться решениям большинства в важных вопросах, потенциально затрагивающих внутреннюю политику. В конце концов, помимо соображений затратности правительства могут не пойти на такой шаг и по различным политическим и конституционным причинам. И вместо того, чтобы вводить прямые выборы, предпочтут попросту выйти из состава Ассамблеи. Поэтому трудной может оказаться даже сама попытка установить однородную переходную процедуру на основе голосования по Уставу ПА ООН большинством голосов или соответственно более позднему решению.

Двухэтапную модель было бы намного легче осуществить, согласись государства включить в уставные документы статью о возможном отказе принять решение большинства о введении прямых выборов. В этом случае большинство государств вместе бы осуществили переход, а остальные сохранили бы процедуру косвенных выборов делегатов через парламент.

Предпочтительность гибкого подхода

До той поры, пока вопрос о введении прямых выборов остается в ведении каждого государства, необходим особенно гибкий подход. Ассамблея может в начальный период состоять из членов национальных и, возможно, региональных

парламентов, но Устав уже на первом этапе «позволяет государствам-членам ввести прямые выборы своих делегатов в рамках усмотрения»¹³⁴. Если государства предпочтут выбирать делегатов парламентами, имеет смысл признать это шагом в преддверии введения прямых выборов. Однако, несмотря на упомянутые выше трудности, мы рекомендуем, чтобы в Уставе была четко прописана конечная цель — всеобщие прямые выборы во всех государствах-членах. Компромисс в таком случае мог бы заключаться в отсутствии конкретного срока перехода к прямым выборам.

Иные модальности

В дополнение к рассуждению о прямых выборах делегатов ПА ООН уместно упомянуть и о других модальностях выборов, тех, что остаются в ведении государств и соответствующих политических групп. Например, достижение полного гендерного равенства или соответствующего представительства этнических групп в многонациональных государствах. Как справедливо предположил Йозеф Шварцберг, Всемирную парламентскую ассамблею должна отличать «максимальная инклюзивность»¹³⁵. Отметим также, что в будущем на прямых выборах в ПА ООН можно ввести электронное голосование. Это удобно для избирателей и значительно сократит затраты. Для этого, однако, требуются процедуры, которые применимы во всех странах и обеспечивают четкую личную идентификацию, безопасный и поддающийся проверке подсчет голосов, а также максимально высокую защиту от манипуляций. В настоящее время эти предварительные условия не могут быть удовлетворены.

4.4. Ключевые элементы избирательных норм

Перспектива плавного перехода от выбора делегатов ПА ООН парламентами к прямым всеобщим выборам подчеркивает важность правил, которые обеспечили бы дальнейшее развитие ПА ООН. Необходимо избегать неуверенности по поводу возможных будущих изменений. Произвольное множество модальностей выборов и скоростей развития Ассамблеи тоже нежелательно. Такая неопределенность негативно скажется на последовательности, согласованности и открытости всей концепции парламентского собрания.

Учредительные документы Ассамблеи должны содержать исчерпывающие инструкции. Для перехода к прямым выборам тем более важно безотлагательно обозначить главные условия и процедуры и не откладывать это на будущие переговоры, которые могут оказаться крайне трудными. Например, с самого начала нужно предусмотреть, чтобы мандат делегата ПА ООН, полученный через прямые выборы, был несовместим с одновременным мандатом в другом парламенте, правительственном учреждении или с высоким постом на государственной службе.

В случае прямых выборов важно определить положения, единые для всех, и нормы, допускающие регулирование на национальном уровне. Например, выборы в ЕП регулируются и европейским законодательством, обязательным для всех государств-членов, и вариативным национальным законодательством. Последнее относится, в частности, к особенностям избирательной системы и разграничению избирательных округов.

Пропорциональное представительство

Государства могли бы договориться, как и на выборах в Европейский парламент, об общей системе пропорционального представительства. Таким образом, кандидатуры представлялись бы только через партийные списки. Главный аргумент в пользу такого подхода — цели, стоящие перед ПА ООН, а именно, предельно широкое представительство различных

политических течений в странах и развитие межнационального сотрудничества. По концепции, представленной здесь, необходима единая процедура, обязательная для всех стран и допускающая оптимальное представительство всех политических сил в парламентах или среди населения в соответствии с их влиянием. В случае непрямых выборов делегатов ПА ООН — через национальные парламенты — должен быть установлен порядок, гарантирующий представительство парламентской оппозиции.

Сроки проведения выборов

Принципиально важный вопрос состоит в том, могут ли прямые выборы пройти в один и тот же день или в течение определенного короткого промежутка времени во всех государствах — членах ПА ООН. Альтернатива им — непрерывные изменения в составе делегатов из-за различных дат выборов, как это происходит, например, в Панафриканском парламенте в соответствии со статьей 5(3) Протокола об учреждении ПАП (хотя там речь не идет о прямых выборах). В отношении ПАП решение о сроках выборов оставлено на усмотрение государств-членов, следовательно, делегаты входят и покидают собрание в разное время.

Несомненное преимущество этой процедуры — возможность объединить прямые выборы в ПА ООН с национальными парламентскими выборами и таким образом значительно снизить затраты. Так, вероятно, удалось бы устранить главное практическое препятствие на пути введения прямых выборов во многих странах. Ценой такой меры, однако, стала бы не только рассогласованность периодов действия мандата, но и разная продолжительность мандата членов парламента, определенная национальным законодательным периодом. Например, часть участников ПА ООН получила бы мандат на четыре года, в то время как другая часть — на пять лет. Вместе с тем, введение прямых выборов, проводимых в один день во всемирных масштабах, потребовало бы больших усилий, но позволило бы достичь согласованности в созывах Ассамблеи, а также привлекло бы большее внимание общественности к мировым выборам. Но мы полагаем, что в начальный период

объединение выборов на национальном уровне по усмотрению государств-членов желательно из соображений прагматичности.

Сочетание методов парламентских и прямых выборов уже с начала существования Ассамблеи не только усилило бы демократический авторитет всего собрания, но и способствовало бы его постепенному развитию. Государства могли бы вводить прямые выборы в любое время без оглядки на страны, пока еще не готовые к реформе. Учитывая степень вовлеченности населения в выборы в ПА ООН в разных странах, можно ожидать роста гражданской активности в пользу повсеместного введения прямых выборов.

Гендерный баланс

Другое требование — учреждение паритета в представительстве полов. Некоторые международные организации уже предприняли шаги в этом направлении. Например, в соответствии со статьей 4(2) Устава ПАП по крайней мере один член делегаций государств-членов (в каждой делегации — 5 членов) должен быть женского пола. Как только Протокол Малабо по реформе ПАП, принятый в 2014 году, получит необходимое число ратификаций, число делегатов-женщин будет увеличено до двух в каждой делегации в соответствии со статьей 4(3). А это означает, что доля женщин составит по крайней мере 40 процентов от общего числа делегатов.

Мы рекомендуем, чтобы обязательная минимальная квота участия женщин на первом этапе ПА ООН составляла примерно треть от числа делегатов. При этом отдельные государства могли бы ставить перед собой и более масштабные цели. В дальнейшем между женщинами и мужчинами — членами парламента — должен быть установлен приблизительный паритет.

За фактическое установление минимальной квоты несут ответственность парламентские группы или политические союзы, сформированные для выборов в ПА ООН. Они непосредственно ответственны за обеспечение соответствующей пропорции мужчин и женщин при выборах в ПА ООН национальными парламентами. В случае прямых выборов это

требование должно быть принято во внимание при составлении избирательных списков.

Реализация квоты на каждых выборах представляется возможной для государств с достаточно большим количеством выделенных в ПА ООН мест. Планирование же долгосрочной перспективы и рассмотрение процедур ротации нужно в отношении многочисленных небольших государств.

Например, если на участвующую страну выделено только два места, а в Ассамблее в случае непрямых выборов через парламент представлены правительственная партия и оппозиция, то возникает практический вопрос: если правительственная группа выбирает делегата-мужчину, означает ли это, что оппозицию должна представлять женщина, и наоборот? Кроме того, какая сторона (партия) будет иметь предпочтительное право выбора?

Проблема может быть решена при требовании, чтобы политические группы осуществляли регулирование на протяжении нескольких законодательных периодов. В примере государства с двумя выделенными местами и правительственной партии, и оппозиции будет разрешено направить делегата одного пола максимум два раза подряд. А если бы в этом государстве проводились прямые выборы, то минимальная квота могла бы быть отражена в партийных списках на каждых выборах, и избиратели имели бы право принять соответствующее решение.

Независимая избирательная комиссия

Проведение выборов в ПА ООН должно быть тщательно подготовлено. Надзор и проверку самого процесса и его результатов должна проводить независимая избирательная комиссия, созданная непосредственно для этой цели и наделенная в том числе правом наложения санкций. Варианты санкций включали бы возможность вынесения общественного порицания или временных ограничений на парламентское участие отдельных делегатов или определенных политических групп. Например, сокращение допустимого времени выступления или запрет на участие в деятельности комитетов.

В серьезных случаях комиссия может отклонить выдвижение определенных делегатов или делегаций или приостановить права голосования. В интересах справедливости, однако, такие меры не могут быть приняты против всех делегатов тех или иных стран, а только в отношении отдельных участников или политических групп, которым вменяются конкретные нарушения.

5. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕСТ

Ключевой вопрос, подлежащий обсуждению при подготовке к учреждению ПА ООН, касается числа представителей от каждой страны. При оценке возможных моделей распределения мест должен быть установлен верхний предел общего числа делегатов. В противном случае практический характер и эффективность Ассамблеи могут быть поставлены под сомнение. Поэтому рекомендуется, чтобы общая численность делегатов Ассамблеи не превышала 1000 участников. В моделях мы исследовали приблизительный диапазон — от 700 до 800 делегатов.

Для достижения взаимоприемлемого баланса между участвующими государствами-членами на переговорах об уставных документах важно обсудить различные варианты представительства¹³⁶. Мы исходили из того, что предлагаемая модель должна максимально справедливо отражать демографический вес отдельных стран и количество выделенных им делегатских мест в ПА ООН, одновременно избегая дискриминации малых и не создавая неблагоприятных условий для больших государств. Последнее возможно только при отходе от руководящего принципа избирательного равенства («одно лицо, один голос»), применяемого на парламентских выборах в демократических государствах. Принцип равного веса голосов желателен в долгосрочной перспективе как норма будущей мировой демократии. Но различие демографических особенностей должно предполагать вариативность, поскольку демографический статус подвержен изменениям. Описывая широкую перспективу будущего, Йозеф Шварцберг отмечал, что глобальное представительство мирового населения может с самого начала быть представлено как эволюционный путь. В ходе расширения ПА ООН эволюционное развитие означает не только переход от парламентских к прямым выборам, но и переход от взвешенного распределения мест к модели, которая полностью удовлетворяет принципу избирательного равенства¹³⁷.

5.1. Равное число мест

С точки зрения возможных форм представительства и следуя примеру существующих межпарламентских институтов, таких как ПАСЕ или ЕП, понятен интерес к взвешенному представительству. Одна из этих форм воплощена в составе Генеральной ассамблеи ООН. В ней государствам предоставлен один голос и одно место в соответствии с принципом «суверенного равенства». Это означает, что у Китая, самого густонаселенного государства — члена ООН (приблизительно 1,41 млрд жителей), тот же вес, что и у Науру, наименее густонаселенного государства (примерно 11 800 жителей). Из-за большого числа стран с небольшим населением (среди всех государств — членов ООН 105 имеет население менее 10 миллионов человек каждое, приблизительно 80 — менее пяти миллионов каждое и приблизительно 40 — менее одного миллиона каждое) при голосовании в Генеральной ассамблее не исключены серьезные искажения в соблюдении интересов населения, от имени которого выступает государство. 128 государств-членов с самым малочисленным населением теоретически могут обеспечить большинство в две трети голосов, необходимое для принятия важных решений, хотя население этих стран не превышает 8,6 процента от общемирового. Более того, 65 государств-членов с самым маленьким населением, математически говоря, могут заблокировать решение, принятое двумя третями голосов, хотя в этих странах проживает менее одного процента от всего населения планеты¹³⁸.

Учитывая эти различия, неудивительно, что резолюции Генеральной ассамблеи ООН часто принимаются на основе консенсуса и во многих случаях не пользуются большим уважением. Решения с практическими последствиями и значимостью чаще принимают на других международных форумах. Для ПА ООН, стремящейся представлять от имени всего человечества, система, базирующаяся исключительно на принципе суверенного равенства государств, неуместна. В том числе и потому, что она явно противоречит принципам избирательного равенства.

5.2. Прямая пропорциональность

Другой чистой формой распределения можно назвать процирирование на ПА ООН применяемого внутри стран принципа избирательного равенства 1:1 и распределение числа представителей, прямо пропорциональное доле страны в мировом населении. В этом случае 153 страны, или почти 80 процентов государств — членов ООН, будут иметь по три или менее мест в Ассамблее на 800 мест. Около 70 стран менее чем с четырьмя миллионами жителей в каждой вообще не будут иметь представительства. С другой стороны, Китай и Индия получают 159 и 138 мест соответственно, что составляет в общей сложности 37 процентов делегатов. Очевидно, что в мире, где национальное государство выступает господствующим политическим образованием, доминирование нескольких стран и исключение представительства более чем трети государств мира неуместно и не может быть принято.

Международный опрос 2007 года¹³⁹ позволяет сделать вывод, что этот подход не пользуется большой общественной поддержкой (см. таблицу 3). Опрос содержал вопрос: «Насколько вероятно, что вы поддержите идею всемирного парламента, в котором голоса распределены в соответствии с населением стран, причем этот парламент будет наделен правом принятия обязательных к исполнению норм и решений?» Большинство голосов за было отмечено только в восьми из пятнадцати опрошенных стран. Хотя причины, по которым давался тот или иной ответ, не были предметом опроса, можно предполагать, что таким образом сказались огромные различия в численности населения и, соответственно, неравенство в распределении мест¹⁴⁰.

Напротив, учреждение наднациональной организации, в компетенцию которой входили обязательные решения и противодействие факторам глобального риска, получило поддержку большинства во всех восьми странах, где сравнительно недавно проводился другой представительный опрос (см. таблицу 4)¹⁴¹. В этом случае вопрос о распределении голосов не рассматривался.

5.3. Нисходящая пропорциональность

Критерии равенства государств или равенства граждан приводят к дискриминации малых или больших государств. Чтобы уравновесить представительство политических единиц весьма разных размеров, может применяться принцип нисходящей (дигрессивной) пропорциональности. Это означает, что густонаселенным государствам обычно выделяется больше мест, чем менее населенным, но последние получают больше мест на жителя, чем первые. Мы рекомендуем, чтобы этот принцип был применен к распределению мест в ПА ООН¹⁴². В этой конфигурации возможны различные подходы, формулы, расчеты веса при голосовании.

На данном этапе целесообразно рассмотреть в качестве практических примеров существующие межпарламентские институты со взвешенным представительством¹⁴³. Точное распределение — это обычно итог межправительственных переговоров, на которых согласовано различное число мест, особенно в отношении размера и политического веса стран. Однако применимые параметры редко определяются систематически или с помощью однородной формулы.

Таким образом, в соответствующих соглашениях и уставах часто нет общей формулы представительства. Вместо этого составляется (и при необходимости пересматривается) конкретный список с количеством мест для каждой страны. Этот подход весьма практичен в нынешней международной обстановке, когда межпарламентские институты, за исключением Европейского парламента, преимущественно ограничены в надзорных и совещательных полномочиях. Они таким образом мало отвечают интересам государств, и разница в одно или два места не представляется значимой.

Таблица 3. Результаты опроса от имени Би-би-си (2007 г.), отражающие разницу между положительными и отрицательными ответами на вопрос: «Насколько вероятно, что вы поддерживаете идею всемирного парламента, в котором голоса распределены в соответствии с населением стран, причем этот парламент будет наделен правом принятия обязательных к исполнению норм и решений?»¹⁴⁴

Страна	Положит. (%)	Отрицат. (%)	Не определ. (%)	Разница между положит. и отрицат.
Индия	63,8	5,3	15,5	58,5
Дубай	58,0	18,4	12,4	39,6
Германия	48,9	29,5	15,0	19,4
Польша	46,3	27,4	18,5	18,9
Южная Корея	39,0	24,5	28,9	14,5
Южная Африка	46,7	36,2	9,9	10,5
Сингапур	34,1	26,8	25,5	7,3
Франция	45,8	38,6	15,6	7,2
Россия	25,8	38,8	20,2	-13
Норвегия	26,2	41,1	19,6	-14,9
Великобритания	30,8	45,9	23,4	-15,1
Италия	28,2	46,5	13,0	-18,3
Австралия	27,2	51,5	15,0	-24,3
США	23,9	51,2	24,9	-27,3
Дания	14,8	52,9	16,5	-38,1

Таблица 4. Результаты опроса по заказу Фонда мировых вызовов (*Global Challenges Foundation, 2017 г.*) в порядке убывания доли положительных ответов на вопрос: «Наднациональная организация ставит глобальные интересы выше интересов национальных государств. Полагаете ли вы, что для принятия имеющих обязательную юридическую силу решений по факторам глобального риска должна быть создана новая наднациональная организация?»¹⁴⁵

Страна	Да (%)	Нет (%)
Индия	84	13
Китай	78	15
Южная Африка	76	20
Бразилия	69	28
Великобритания	69	19
США	67	23
Австралия	65	19
Германия	62	29

Примеры ПАСЕ и ЕП

Одним из примеров служит Парламентская ассамблея Совета Европы. В настоящее время ПАСЕ состоит из 318 делегатов, избранных от 47 национальных парламентов государств-членов. Число мест, выделенных каждой стране, указано в статье 26 Статута Совета Европы. Статью дополняет перечень мест, выделенных каждому государству, причем список неоднократно корректировался, особенно в свете расширения состава Совета Европы. Однако ни Статут, ни регламент не содержат общих правил, регулирующих распределение мест. Согласно текущей редакции, самые маленькие по населению государства-члены¹⁴⁶ получают по два места, а самые большие¹⁴⁷ — по 18 мест. Остальные государства располагаются посередине в зависимости от численности населения. По замыслу, в Ассамблее должна быть представлена парламентская оппозиция каждой страны, что подразумевает минимальное количество в два места даже для самых маленьких государств.

В ЕП распределение мест также следует принципу нисходящей пропорциональности. По Лиссабонскому договору каждое государство — член ЕС первоначально получает по крайней мере шесть парламентских мест независимо от численности населения. Дополнительные места выделяются на основе числа жителей, но никакая общая формула здесь не применяется. По примерным подсчетам, государства с населением между одним и десятью миллионами человек получают одно дополнительное место на 500 000 жителей, а государства с населением в десять миллионов или более — одно дополнительное место на миллион жителей. У Германии как самой большой страны ЕС с населением примерно в 82,7 миллиона может быть максимум 96 мест, а у Мальты как самой маленькой страны с населением приблизительно в 464 000 жителей 6 мест в Европейском парламенте. Один член Европарламента от Германии, следовательно, представляет приблизительно 861 000 жителей, в то время как один член Европарламента от Мальты представляет приблизительно 82 000 человек.

Демократическая легитимность взвешенного представительства

Различия в весе голосов на выборах в ЕП становились предметом конституционных жалоб в Германии. Критика заключалась в том, что система нарушает принцип избирательного равенства как выражения общего принципа равенства, предусмотренного в статье 3(1) Конституции Германии. Два постановления немецкого Федерального конституционного суда содержат заявления, которые представляют общий интерес с точки зрения ПА ООН. В решении о Маастрихтском договоре 1993 года суд отметил среди прочего, что в сообществе государств «демократическая легитимность не может быть установлена в той же форме, что и в государстве, живущем согласно единой, укоренившейся национальной Конституции»¹⁴⁸.

Кроме того, в постановлении о Лиссабонском договоре 2009 года суд вновь обратился и внес уточнение в вопрос о демократической легитимности Европейского союза: «Как представительный орган народов в наднациональном сообществе и как таковой, характеризующийся лишь ограниченным

желанием единства, [ЕП] в его [ЕС] составе не может и не должен вполне отвечать требованиям, которые предъявляются на национальном уровне на основе равных политических избирательных прав всех граждан»¹⁴⁹. Далее суд пояснил: «Основное демократическое правило “один человек, один голос” применимо только среди одного народа, а не в наднациональном представительном органе, который — хотя теперь и с особым ударением на европейском гражданстве — остается представительным органом народов, связанных именно договорными отношениями»¹⁵⁰.

Согласно этому представлению, дифференцированное распределение мест в глобальной Парламентской ассамблее не может быть просто квалифицировано как «недемократичное». Однако суд указал, что неравенство в ЕП приемлемо только до тех пор, пока национальный парламент «сохраняет свои задачи и полномочия, обладая существенным политическим весом». Демократическая легитимность на уровне ЕС таким образом соответствует глубине наднациональной интеграции.

Вопрос демократического дефицита ПА ООН по причине дифференцированного представительства не возникает на ранних этапах, так как у ПА ООН изначально, скорее всего, будут намного более ограниченные полномочия, чем у ЕП сегодня. Исходя из аргументации немецкого Федерального конституционного суда, можно предположить, что взвешенное представительство будет оправданно даже по достижении существенного прогресса развития ПА ООН.

Прямые выборы как предусловие законодательной власти

Однако существует связь между расширением полномочий и укреплением демократической легитимности ПА ООН по мере ее превращения во всемирный парламент. Действительно, введение прямых выборов было бы решающим шагом к укреплению демократической легитимности Европейского парламента и важным условием для расширения его полномочий. Соответственно, общее или преобладающее введение прямых выборов могло бы выступать демократическим предусловием для ПА ООН, наделенной в межгосударственном праве

полномочиями законодательной инициативы в определенных областях политики в сотрудничестве с «палатой государств», такой как Генеральная ассамблея ООН¹⁵¹. В такой системе национальные парламенты могли бы в большей степени быть вовлечены в глобальные дела¹⁵². Вопрос о постепенном введении принципа избирательного равенства был бы включен в повестку дня в связи с дальнейшим расширением полномочий. Последнее также связано с дальнейшим укреплением демократии на национальном уровне.

Минимум два места на каждую страну

Пока выбор представителей мирового населения в ПА ООН и грядущий всемирный парламент основаны на национальных государствах, а не на приблизительно равных по размерам глобальных избирательных округах, которые могли бы в ряде случаев включать несколько государств, отправная точка для распределения мест из принципа нисходящей пропорциональности должна определять минимальное число мест для каждой страны независимо от численности населения. Распределение такого минимального числа соответствует принципу равенства государств и препятствует тому, чтобы они были вытолкнуты на обочину или вовсе не представлены в Ассамблее. Это минимальное число может быть определено по-разному в зависимости от модели распределения. Поскольку максимальное верхнее ограничение на общее число делегатов, вероятно, будет составлять примерно 1000, а демографические различия между странами очень значительны, минимальное представительство не может быть достигнуто простым увеличением размеров (членства) Ассамблеи.

Так как одна из главных задач ПА ООН состоит в том, чтобы предоставить места и голоса представителям парламентской оппозиции в дополнение к членам правящих партий, мы рекомендуем учредить модель, которая гарантировала бы выделение как минимум двух мест каждому государству — члену ООН.

В случае парламентского назначения первое из двух делегатских мест должно быть, в принципе, занято ведущей пражительственной группой, а второе — ведущей парламентской

оппозицией в соответствии с количеством мест в соответствующем парламенте. В случае прямых выборов первое место может быть предоставлено списку с большинством голосов, а второе место — второму по численности набранных голосов списку.

Если государству выделено больше чем два минимальных места, необходимо использовать метод пропорционального представительства¹⁵³. Если политическая группа или партия получает место в соответствии с вышеупомянутыми принципами, то это место должно быть принято во внимание при учете полного распределения¹⁵⁴.

Вопрос о справедливом балансе в распределении между странами оставляет большое пространство для толкований. Этот вопрос подлежит решению на межправительственных переговорах между государствами-членами. Однако для того, чтобы граждане были в состоянии понять принципы распределения мест, и для максимальной открытости системы мы настаиваем, чтобы критерии и применимая методология были прописаны в уставных документах со всей ясностью.

Ниже для иллюстрации сказанного и для последующего обсуждения мы предлагаем возможные модели распределения мест¹⁵⁵. Вопрос о том, какие государства не могут иметь права на участие в ПА ООН ввиду отсутствия в них парламента и реальной системы разделения властей, подлежит исследованию в каждом конкретном случае¹⁵⁶. Впрочем, для наших моделей распределения мест мы принимаем принцип универсального участия всех 193 современных государств — членов ООН. Общее число мест может быть увеличено в будущем при включении в Ассамблею не имеющих права голоса делегатов.

5.4. Модели распределения мест

Модель А: два места и пропорциональное распределение

В модели А минимальное число в 386 мест первоначально распределяется согласно принципу равенства, по два для каждого из 193 государств — членов ООН. Максимальное общее

число делегатов в этой модели не должно превышать 800, чтобы на втором этапе у всех стран было примерно 414 дополнительных мест. Это в прямой пропорции к доле населения, причем математический результат округляется до большего или меньшего ближайшего целого числа. Ввиду округления эта модель приводит в общей сложности к результату в 795 мест; они распределяются среди стран в 16 приращениях.

Согласно этой модели, 143 государствам-членам (примерно 75 процентов от общего числа) выделяется по два или три места, 32 — между четырьмя и шестью местами, а 18 — больше чем шесть. Более крупные государства тем не менее получают гораздо меньше мест, чем при рассмотренном выше пропорциональном подходе, причем без минимально установленного числа мест. Распределение мест для трех самых густонаселенных стран могло бы выглядеть следующим образом: Китай получит 78 мест для 9,8 процента от общего населения и по одному месту на 17,8 миллиона жителей; Индия получит 76 мест для 9,5 процента от общего населения и одно место на 17,8 миллиона жителей; США — 20 мест для 2,5 процента общего населения и одно место на каждые 16,3 миллиона жителей. Итак, пять стран с самой большой долей выделенных мест — это Китай, Индия, США, Индонезия и Пакистан. Вместе они получают примерно четверть всех мест (205), составляя при этом почти половину мирового населения. Вместе с тем, 105 самых маленьких стран, в каждой из которых менее десяти миллионов жителей, а общая доля в населении мира не превышает 4,6 процента, получают в итоге 216 мест, или более четверти от общего числа. С точки зрения баланса такой результат желателен.

Модель В: распределение по квадратному корню и принципу двух мест

Модель В основана на методе, предложенном Лайонелом Пенроузом в 1946 году. По этому методу вес голосов каждой страны во Всемирной парламентской ассамблее должен соответствовать квадратному корню из числа дееспособных избирателей¹⁵⁷. Применим этот подход и к распределению мест в ПА ООН.

Рассматриваемая модель также предполагает, что в Ассамблее участвуют все государства — члены ООН и каждому выделяется по крайней мере два места. Однако в отличие от предыдущей модели количество мест, выделенных делегатам от одной страны, на первом этапе определяется с использованием квадратного корня из численности населения в миллионах, с округлением результата до большего или меньшего целого числа. Как промежуточный результат, Ассамблея насчитывала бы в общей сложности 781 место. На этом этапе у 20 стран с населением меньше 250 000 человек вовсе не было бы мест, а у 32 стран с населением менее 2,2 миллиона и более 250 000 человек — только по одному месту. На втором этапе этим странам выделяются дополнительные места в количестве одного или двух, так, чтобы было достигнуто минимальное представительство в два места. Таким образом учреждается 72 дополнительных места без изменений фактической формулы. Следовательно, по модели В учреждается Ассамблея, в которой в общей сложности 853 места в 17 приращениях. Примерное распределение выглядит следующим образом: 118 государствам (приблизительно 61 процент от общего числа) выделяется по два или три места; 42 государствам (примерно 22 процента от общего числа) — от четырех до шести мест каждому; 33 страны получают больше шести мест каждая. Распределение мест среди стран более плавное по сравнению с моделью А. Китай и Индия получают по 37 мест, или 4,7 процента от общего числа (соответственно 37,6 и 36,5 миллиона жителей на место), а США — 18 мест, или 2,3 процента (18,1 миллиона жителей на место). Пять стран с самой большой долей мест, которые включают Индонезию и Пакистан, имеют в общей сложности 123 места, или 14,4 процента от общего числа. У 105 самых маленьких стран та же доля — 27,2 процента, как в модели А.

Модель С: фактор экономической мощи?

Формула квадратного корня в модели В значительно снижает влияние фактора численности населения, однако население остается единственным детерминантом распределения количества мест. В дополнение к численности населения в

качестве детерминантов были предложены другие метрики. В качестве дополнительного фактора обычно обсуждаются экономические показатели.

Что касается относительного веса голосов в Генеральной ассамблее¹⁵⁸ или распределения мест во Всемирной парламентской ассамблее¹⁵⁹, то соответствующие предложения следуют «принципу акционера». По этому представлению влиятельные страны должны быть непропорционально широко представлены в международных организациях, чтобы гарантировать интерес к регулированию общезначимых дел. Таким образом сдерживается опасность «игнорирования крупных стран» перед лицом большого числа малых государств. Чтобы достичь равновесия, в качестве меры может использоваться финансовый взнос каждой страны в бюджет ООН; он примерно вычисляется на основе доли рассматриваемого государства-члена в общемировом валовом внутреннем продукте. Аргумент: страны, которые больше других участвуют в финансировании глобальных дел, должны обладать самым большим влиянием и соответствующим образом должны быть представлены в международных органах.

Наиболее значимый пример присутствия экономических факторов в международной организации — это МВФ. Хотя этот фактор не влияет на число мест, приходящихся на страну, вес при голосовании определяется в зависимости от финансовых взносов государств-членов, а взносы, в свою очередь, основаны на экономической мощи. Учет размера финансовых взносов в межправительственной организации, подобной МВФ, которая сосредоточена на межправительственных кредитах и финансовой политике, может, в принципе, рассматриваться как разумная и целесообразная мера. Но и здесь легитимность самой конфигурации постоянно подвергается критике¹⁶⁰.

При существующих парламентах и межпарламентских институтах фактор экономической мощи не играет роли. То же справедливо относительно ПА ООН — серьезные аргументы против включения в принципы Ассамблеи экономических факторов проистекают как из демократической теории, так и

из практических соображений. Как упоминалось выше, смягчение принципа избирательного равенства в международной системе можно считать легитимным и целесообразным, однако все шаги в этом направлении очень сомнительны, если в расчет принимаются какие-либо факторы, кроме доли в мировом населении. Парламентская ассамблея должна по возможности максимально гарантировать справедливое и равное представительство граждан. Эта цель рискует оказаться под угрозой, если разделительные линии будут диктовать факторы, ведущие к увеличению неравенства. Если критерием станет экономическая мощь государства, люди из относительно бедных стран будут чувствовать себя вытолкнутыми на обочину. Господство развитых стран станет практически безраздельным.

На наш взгляд, принципы распределения мест в Парламентской ассамблее, которая призвана служить представительным органом всего мирового населения, не должны быть скомпрометированы. Рассмотрение этого и других факторов должно при явной необходимости пройти в Генеральной ассамблее, как в «палате государств», например, в результате решения квалифицированного большинства¹⁶¹. Это тем более существенно, если первоначально, по замыслу, у Парламентской ассамблеи будет в основном консультативная функция, а участие в обязательных решениях, важных для бюджета, ПА сможет принимать только на гораздо более поздних стадиях развития в сотрудничестве с «палатой государств»¹⁶².

Три фактора и два места

Несмотря на эти оговорки, мы хотели бы вновь представить на всестороннее обсуждение известную формулу Йозефа Шварцберга. По этой формуле для первой стадии ПА ООН предлагается¹⁶³ расчет, основанный на рассмотрении доли страны в мировом населении (P), мировых экономических показателей (C) и представительства в ООН (M). Таким образом, доля в процентах мест W определяется как $W = (P + C + M) / 3$, причем значение M всегда равно 1/193, или 0,5181 процента (предполагается участие в ПА всех государств — членов ООН).

На втором этапе соответствующая доля должна быть преобразована в целые числа. Шварцберг предлагает разделить W на самую маленькую часть (она, по нашим данным, составляет в настоящее время 0,1728 для Науру и Тувалу), а затем округлить результат. По данным на 2018 год, численность Ассамблеи составила бы 569 делегатских мест. Другой вариант состоит в том, чтобы принять определенное желаемое количество мест (например, 700) за отправную точку, а затем вычислить число мест на страну согласно значению W (см. выше) и округлить результат. Мы, однако, продолжим двигаться в русле первого подхода. В этом случае 108 странам выделяется по одному месту (в другом случае — 75 странам). С точки зрения Шварцберга, представительство в рамках одного места более чем обоснованно. В нашей собственной модели мы все же будем придерживаться принципа минимального представительства в два места от каждой страны и поэтому вводим третий шаг. В соответствии с ним каждое государство с первоначальным одним местом получает еще одно (дополнительное) место.

Таким образом, в модели S образуется собрание из 677 мест в 15 приращениях. В этом сценарии 164 государства, или 85 процентов всех стран, получают по два или три места; у 15 государств по четыре-шесть мест, а у 14 государств больше чем по шесть мест. Пять государств с наибольшим числом мест в этом составе — Китай (67, или 9,9 процента), США (56, или 8,3 процента), Индия (42, или 6,2 процента), Германия (12, или 1,4 процента) и Бразилия (11, или 1,3 процента).

5.5. Модели: заключение

Оптимальным для равновесия между числом представителей от больших и небольших государств при распределении мест в ПА ООН будет принцип нисходящей пропорциональности. Дифференцированное распределение мест может быть достигнуто различными способами. На наш взгляд, распределение должно быть основано на единой математической формуле, причем верхний предел численности участников

составляет 1000, а число мест от каждой страны равно как минимум двум. Формула, помимо точности, должна быть предельно проста, чтобы гражданам было нетрудно понять принцип организации ПА ООН. Включение в систему распределения мест факторов, отличных от доли страны в мировом населении, представляется нецелесообразным и проблематичным.

Сравнивая модели А и В (притом что обе приемлемы в принципе), следует отметить, что в обоих случаях у 105 самых маленьких стран, в каждой из которых менее десяти миллионов жителей, их совокупная доля мест составляет 27,2 процента (см. таблицу 5). Основное различие состоит в том, что принцип квадратного корня приводит к более плоскому распределению и поэтому кажется более адекватным с точки зрения равновесия. В модели А только 18 государств представлены больше чем шестью местами каждое, тогда как в модели В таковых почти вдвое больше (33). Самая высокая доля мест для одной страны составляет 9,8 процента в модели А и 4,3 процента в модели В. В обоих случаях, однако, можно утверждать, что вес делегатов из более крупных стран выше по сравнению с избирательным весом в Генеральной ассамблее ООН. В этом органе десять самых густонаселенных государств имеют 5,2 процента голосов, тогда как в ПА мы имели бы 32,7 процента делегатов в модели А и 21,9 процента в модели В. В то же время примечательно, что группы государств АСЕАН, Африканского союза, ЕС, Латинской Америки и Карибского бассейна имеют больше мест в модели В, чем в модели А.

В моделях не обнаруживается существенных различий в весе мест, приходящихся на выборные демократии (см. таблицу 6). В модели А это значение равно 53,6 процента, а в модели В — 52,3 процента. Однако в модели В страны, классифицированные как частично свободные, получают на 50 мест больше, чем в модели А. Можно предположить, что модель В в большей степени подошла бы для поддержки демократических сил в странах переходного периода.

Таблица 5. Доля избранных государств и групп государств по доле населения, ВВП от общемирового и числу мест в ПА ООН согласно моделям от А до С

Страны/группы	Число стран	Население (%)	ВВП (%)	Число мест Модель А	% мест Модель А	Число мест Модель В	% мест Модель В	Число мест Модель С	% мест Модель С
Все	193	100	100	795	100	853	100	677	100
Население, первые 10	10	58,1	55,7	261	32,8	187	21,9	230	34,0
Население, менее 10	105	4,5	7,3	216	27,2	232	27,2	211	31,2
Население, последние 128	128	8,4	10,0	285	35,8	311	36,5	261	38,6
Китай	1	18,4	16,0	78	9,8	37	4,3	67	9,9
Индия	1	17,9	3,2	76	9,6	37	4,3	42	6,2
США	1	4,3	24,2	20	2,5	18	2,1	56	8,3
АС	54	16,9	3,6	176	22,1	226	26,5	122	18,0
АСЕАН	10	8,7	3,5	56	7,0	68	8,0	36	5,3
ЕС	27	5,9	18,7	79	9,9	94	11,0	84	12,4
ГРУЛАК	33	8,4	6,7	101	12,7	118	13,8	83	12,3

Таблица 6. Распределение мест в ПА ООН согласно моделям А, В и С в категориях установленных Freedom House («выборная демократия», «невыборная демократия», а также «свободный», «частично свободный» и «несвободный»)¹⁶⁶

Страны/кат.	Число стран	Население (%)	ВВП (%)	Число мест Модель А	% мест Модель А	Число мест Модель В	% мест Модель В	Число мест Модель С	% мест Модель С
Все	193	100	100	795	100	853	100	677	100
Выборные демократии	113	49,4	71,7	426	53,6	446	52,3	410	60,6
Невыборные демократии	80	50,6	28,3	369	46,4	407	47,7	267	39,4
Свободные	84	38,7	67,2	325	40,9	324	38,0	336	49,6
Отчасти свободные	59	24,8	8,5	220	27,7	270	31,7	153	22,6
Свободные и отчасти свободные	143	63,4	75,7	545	68,6	594	69,6	489	72,2
Несвободные	50	36,6	24,3	250	31,4	259	30,4	188	27,8

5.6. Участие международных парламентских институтов

ПА ООН возможно дополнить членами региональных парламентов и парламентских ассамблей, таких как ЕП или ПАП¹⁶⁴.

Для осуществления этого принципа уставные документы ПА ООН могут содержать положения, предоставляющие группам стран право передавать определенное число выделенных им мест в международные парламентские ассамблеи или парламенты¹⁶⁵.

Но не все страны в мире сегодня вовлечены в такие собрания. Кроме того, степень развития межпарламентских институтов варьируется в различных областях мира. Относительно простой способ реализовать этот принцип состоял бы в том, чтобы дополнить ПА ООН ограниченным числом членов, направленных непосредственно от имени основных межпарламентских институтов. Эти делегаты могли бы участвовать в сессиях ПА ООН без права голоса, а в заседаниях комитетов — как постоянные наблюдатели с правом участия в обсуждении. Подобная конфигурация позволила бы развить сетевое взаимодействие с другими межпарламентскими институтами, усиливая роль ПА ООН как «зонтика» для межнационального парламентского сотрудничества.

5.7. Вопрос о взвешенной системе голосования

В литературе утверждалось, что места в ПА ООН могли бы выделяться не только по скользящей шкале, но и обеспечиваться различным весом при голосовании по определенным правилам¹⁶⁷. Вес делегата при голосовании подлежал бы определению в зависимости от числа избирателей, которых делегат представляет. В модели А, например, одно делегатское место от Китая соответствует 17,8 миллиона, а в модели В — 37,6 миллиона жителей Китая, тогда как место от Тувалу или Науру соответствует лишь около 6000 человек, что представляет

собой вес в 3000 или даже в 6200 раз больший, чем указанный для Китая. Дабы сгладить столь явные различия в контексте избирательного равенства, Йозеф Шварцберг предложил для второго этапа Всемирной парламентской ассамблеи распределить места согласно принципу квадратного корня с дополнительной системой определения прав при участии в голосовании¹⁶⁸. В этом сценарии вес делегатского места при участии в голосовании может соответствовать квадратному корню из соответствующего детерминанта места, т.е. корню четвертой степени из численности населения в миллионах, причем 1,0 выступает как минимальное значение. У места от Китая, таким образом, вес при голосовании составлял бы 6,1, у места от США — 4,2, а минимальный вес — 1,0 был бы присвоен местам от 38 государств. У мест от 10 самых густонаселенных стран был бы совокупный избирательный вес в 38,8 процента, а у мест от 100 самых малых стран — 12,3 процента. У 171 государства вес при голосовании был бы меньше одного процента для каждой страны. Вес места от Тувалу или Науру все еще в 500–1000 раз превышал бы вес места от Китая. С точки зрения избирательного равенства преимущества указанной системы в конечном итоге оказались бы невелики.

Тем не менее при таком положении дел существенно снизилось бы влияние парламентариев из относительно небольших стран. В Ассамблее появились бы делегаты «второго», «третьего» и даже «четвертого» разряда. Во время дебатов и переговоров многократно вырос бы риск игнорирования участников с относительно низким избирательным весом.

Едва ли в таких обстоятельствах можно ожидать развития культуры дебатов, а также принятия решений по процедурам, аналогичным демократическим национальным парламентам. Трудно вообразить, как деятельность в комитетах может вестись на основе различного веса при участии в голосовании. В комитетах отдельные делегаты, как предполагается, представляют не свою страну, а межнациональные политические группы и системы взглядов. Однако принцип различного веса при голосовании означал бы, что решающую роль всегда будет иметь страна происхождения каждого делегата. Кроме того,

описанная система не имеет в истории парламентаризма ни единого прецедента.

В настоящее время ПА ООН мыслится не как полное отражение принципа глобального избирательного равенства, а в первую очередь как институт множественного и разнообразного представительства граждан и их интересов. Кроме того, мандат парламентария ПА состоит в том, чтобы представлять не свою страну, а прежде всего интересы человечества в целом. Принцип открытого представительства практически невозможно увязать с системой веса голосов в зависимости от стран происхождения делегатов. Наконец, справедливо отмечалось, что чрезмерная сложность подрывает легитимность системы¹⁶⁹. Это еще один аргумент против системы весов при голосовании, потому что чем сложнее конфигурация, тем в меньшей степени она найдет понимание у граждан.

Учитывая все обстоятельства, мы не рекомендуем применение принципа веса голосов в ПА ООН. Требование квалифицированного большинства на основе определенных параметров осуществимо на более поздних стадиях развития мирового законодательного органа через «палату государств»¹⁷⁰.

6. ФУНКЦИИ И ФИНАНСИРОВАНИЕ

6.1. Широкий спектр возможных полномочий и задач

Первоначально предполагалось, что недавно созданная ПА ООН будет в значительной степени ограничена консультативными полномочиями по отношению к Генеральной ассамблее и лишь в рамках дальнейших поэтапных шагов будет «наделена подлинными правами на информацию, участие и контроль по отношению к Организации Объединенных Наций и организациям системы Организации Объединенных Наций»¹⁷¹.

Однако стало ясно, что создание сугубо совещательного парламентского органа для многих, одобряющих идею ПА ООН, представляет собой полумеру. В резолюции 2005 года, призывающей к созданию ПА ООН в системе ООН, Европейский парламент заявил, что подобная Парламентская ассамблея должна быть наделена «подлинными правами на информацию, участие и контроль»¹⁷². Но фактически на раннем этапе своего развития сам Европейский парламент (как и основанная в 1951 году Парламентская ассамблея Европейского объединения угля и стали) имел как консультативные функции, так и наблюдательную роль, включая возможность вынесения вотума недоверия Высшему руководящему органу, предшественнику Европейской комиссии.

Более того, в 2007 году ПАП призвал к учреждению ПА ООН с правом «направлять в полном объеме полномочные парламентские делегации или представителей на международные правительственные форумы и переговоры»¹⁷³. В 2018 году Европейский парламент постулировал, что ПА ООН должна «способствовать успешной реализации Повестки дня ООН до 2030 года и достижению Целей устойчивого развития»¹⁷⁴.

Есть также и значительная свобода действий в отношении конкретных рамок консультативных полномочий. На первом этапе деятельность ПА ООН могла бы ограничиваться участием в резолюциях Генеральной ассамблеи ООН. На Ассамблею

можно также возложить консультативные функции относительно большего числа институций в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами. Кроме того, в зависимости от желаемых масштабов деятельности ПА ООН осуществим целый ряд дополнительных функций, таких как организация мониторинга и исследований в предметных областях, международные конференции или формы сотрудничества с национальными парламентами, различными политическими институтами, организациями гражданского общества и самими гражданами.

Создание условий для того, чтобы ПА ООН с самого начала решала относительно широкий круг задач, не только повысило бы ее политический вес, но и привлекло к ней внимание общественности. Ассамблею было бы сложнее опорочить, называя ее бессмысленной «говорильней», что вполне возможно со стороны представителей политических сил, заинтересованных в максимальном сужении полномочий и области компетенции Парламентской ассамблеи.

Первоначально сфера действия и полномочия ПА ООН, по всей вероятности, будут определены и ограничены международным правом и политической реальностью. При учреждении ПА ООН в качестве составной части системы ООН работают положения Устава Организации Объединенных Наций. В таком случае ПА ООН не могла бы вмешиваться во внутренние дела государств, во всяком случае, не более чем ООН в целом. Даже если бы глобальная Парламентская ассамблея основывалась не на статье 22 Устава ООН, а на других нормах, например, если бы она была создана посредством международного договора, то и тогда ПА ООН, вероятно, придерживалась бы принципа невмешательства во внутренние дела. И все же даже в этом случае широкий спектр задач, возложенных на ПА ООН, позволил бы Ассамблее стать значимым центром влияния в международной политике. ПА ООН при наличии политической воли с самого начала могут быть переданы следующие права и функции¹⁷⁵:

Совещательные функции и глобальный мониторинг

— Вынесение мнений и резолюций на рассмотрение Генеральной ассамблеи, ЭКОСОС, Генерального секретаря, Совета Безопасности и других органов ООН.

— Ознакомление с проектами резолюций Генеральной ассамблеи с правом предлагать поправки.

— Право вынесения проектов резолюций на рассмотрение Генеральной ассамблеи для дальнейшего обсуждения и принятия решений.

— Право получения консультаций со стороны Генеральной ассамблеи и иных учреждений ООН.

— Участие в переговорах по соглашениям под эгидой ООН, направленных на учреждение или реформы международных институтов.

— Участие в переговорах по заключению многосторонних соглашений.

— Участие в ведущих международных конференциях по вопросам всемирной значимости.

— Право представлять юридические вопросы в Международный суд ООН в соответствии со статьей 65 Статута.

— Выявление и передача дел в Международный уголовный суд.

— Право предупреждать Совет Безопасности об опасных ситуациях.

— Учреждение комитета по петициям для представления и рассмотрения заявлений от юридических лиц.

— Наблюдение за выборами.

Информация, надзор и права участия

— Парламентский надзор за деятельностью ООН и ее специализированных ведомств вместе со службами внутреннего контроля всемирной организации, в частности, с Управлением служб внутреннего надзора.

- Право задавать вопросы, запрашивать информацию и сведения у должностных лиц ООН.
- Ежегодные публичные отчеты о деятельности системы ООН с возможностью проводить слушания по конкретным вопросам.
- Возможность учреждать парламентские комитеты по расследованию важных событий в мире, таких как серьезные нарушения прав человека.
- Полномочия расследовать обвинения в коррупции или растратах (совместно с Управлением служб внутреннего надзора ООН).
- Распространение вышеперечисленных функций на учреждения Бреттон-Вудской системы и ВТО после заключения соответствующих соглашений о сотрудничестве.
- Участие в принятии бюджета ООН и организаций системы ООН.
- Участие в выборах Генерального секретаря ООН и других высших должностных лиц системы ООН, а также проведение публичных слушаний при рассмотрении кандидатур.

С процедурной точки зрения осуществление некоторых из этих задач и полномочий может быть определено Генеральной ассамблеей. Например, Генеральная ассамблея могла бы согласиться не избирать на должность Генерального секретаря ООН кого-либо, кто ранее не был утвержден ПА ООН. Относительно права представлять правовые вопросы в Международный суд Генеральная ассамблея могла бы согласиться от собственного имени автоматически выносить правовые вопросы ПА ООН на рассмотрение Международного суда ООН. Таким образом, Генеральная ассамблея может де-факто предоставить ПА ООН некоторые собственные права без необходимости внесения поправок в Устав.

Региональные парламенты неоднократно подчеркивали важность потенциала ПА ООН в том, чтобы сделать систему ООН более прозрачной, ответственной и эффективной и таким образом повысить ее легитимность и общественную

значимость. Так, Парламент сообщества южноамериканских государств МЕРКОСУР в 2011 году рекомендовал создать ПА ООН для «повышения эффективности, открытости и прозрачности, представительности, плюрализма и легитимности учреждений системы Организации Объединенных Наций»¹⁷⁶. В том же году Европейский парламент поддержал учреждение ПА ООН в рамках системы ООН для «повышения демократического характера, демократической подотчетности и прозрачности системы глобального управления и обеспечения более широкого участия общественности в деятельности Организации Объединенных Наций»¹⁷⁷.

Надзорные функции, отвечающие этим целям, понимались бы как парламентский надзор во взаимодействии с существующими механизмами контроля Организации Объединенных Наций, такими, к примеру, как Управление служб внутреннего надзора. В этом контексте важно, чтобы делегаты сохраняли независимый и устойчивый статус, основанный на «подлинных правах на информацию, участие и контроль», которые ЕП требовал для ПА ООН в 2005 году¹⁷⁸.

Бутрос-Гали предложил распространить надзорные функции ПА ООН на Всемирный банк, МВФ и ВТО¹⁷⁹. Первоначально такие полномочия могли бы подлежать регулированию согласно международному праву и на основе соглашений о сотрудничестве с соответствующими учреждениями, а затем путем внесения поправок в уставы этих организаций. Этой задачей мог бы заняться один или несколько специализированных комитетов ПА ООН.

Результаты работы делегатов могли бы входить в регулярную отчетность ПА ООН о деятельности наиболее важных учреждений международной системы.

Участие ПА ООН в принятии важных кадровых решений и формировании бюджета в рамках Организации Объединенных Наций, а также, возможно, других учреждений стало бы еще одним шагом в направлении повышения прозрачности системы ООН и вовлечения населения в процессы глобального управления.

Разработка концепций и координирующие функции

Консультативные, надзорные и представительские полномочия ПА ООН тесно связаны с основной деятельностью, которая, в принципе, может охватывать множество областей, в частности¹⁸⁰:

— Мониторинг и регулярная отчетность о событиях в ключевых областях, таких как изменение климата, демократия, права человека, экономика, окружающая среда, здравоохранение и управление.

— Организация рабочих групп с участием экспертов, экспертных слушаний и международных конференций специалистов.

— Доведение до сведения государств — членов ООН программ и целей ООН, публичные политические дебаты по заданной теме.

— Мониторинг осуществления программ ООН и международных рамочных соглашений, в особенности Повестки дня до 2030 года по устойчивому развитию и Парижского соглашения о климате.

— Мониторинг последствий глобальной финансово-экономической политики и их соотнесенности с устойчивым развитием, поставками продовольствия, образованием, здравоохранением и снижением уровня бедности в мире¹⁸¹.

— Реализация программ по дальнейшему укреплению верховенства права, а также демократических и устойчивых социальных структур во всем мире.

— Совершенствование обмена информацией между межпарламентскими институтами и, в случаях когда это уместно, координация их деятельности в качестве «зонтичной организации» международного парламентского сотрудничества.

— Подготовка предложений для решения глобальных проблем, таких как устойчивое развитие.

— Подготовка предложений по реформированию ООН и международной системы, а также рекомендаций по развитию международного права.

6.2. Содержательная деятельность в решении глобальных проблем

Список иллюстрирует широкий круг возможных задач, которые глобальная Парламентская ассамблея могла бы взять на себя уже на начальном этапе развития. Политическая воля государств-членов и утвержденный бюджет неизбежно ограничат сферу деятельности Ассамблеи, однако со временем существующие на раннем этапе полномочия могут быть расширены, а функции дополнены после соответствующих решений государств-членов. Даже в условиях первого этапа, не предусматривающего передачи Ассамблее прав наднациональной компетенции, потенциал развития Парламентской ассамблеи весьма значителен¹⁸².

Это тем более верно в отношении основной деятельности ПА ООН, в которую включены консультативные функции. В теории таковые могут охватывать почти все глобальные проблемы и тем самым «способствовать поиску новых решений в ситуациях, когда политика правительств перестала быть эффективной»¹⁸³.

Если ПА ООН учреждена как вспомогательный орган Генеральной ассамблеи, то широкий охват сфер компетентности ПА был бы гарантирован Уставом ООН, а в случае основания Ассамблеи в результате международного соглашения сферы деятельности определяются договаривающимися сторонами. В обоих случаях Парламентская ассамблея может дополнять, увязывать и согласовывать текущую основную деятельность учреждений Организации Объединенных Наций и других международных органов, а также способствовать большей прозрачности системы. Более того, ПА ООН вправе руководствоваться своими приоритетами. В соответствии с мандатом «парламента всего человечества» таковые относятся главным образом к области поощрения демократии, защиты прав человека, глобальной устойчивости и реформы структур глобального управления. В комитетах, учрежденных Ассамблеей, эти и другие вопросы могут рассматриваться на постоянной основе.

Глубокая приверженность основополагающим ценностям прав человека и демократии, а также международному сотрудничеству, основанному на принципах справедливости и устойчивости, — важнейший фактор морального авторитета ПА ООН и направлений ее деятельности.

Наличие мандата ПА ООН нормативным образом связывает деятельность делегатов Ассамблеи, предупреждая попытки воспользоваться форумом для пропаганды недемократических, дискриминационных и несущих разобщение идей. Рекомендуются включить в уставные документы ПА ООН широкий круг вопросов, касающихся основанной на Уставе ООН и ВДПЧ деятельности делегатов, как дополнение к соответствующим правам на информацию, участие и контроль.

6.3. Институционализация сети сетей

Парламентские дебаты во многом соотносятся с очередными пленарными заседаниями делегатов ПА ООН. Было бы целесообразно проводить их не реже двух раз в год в форме открытых заседаний продолжительностью в несколько недель. При этом одну сессию целесообразно запланировать на время ежегодной сессии Генеральной ассамблеи ООН в Нью-Йорке, в идеале используя зал пленарных заседаний и другие помещения. Дальнейшие ассамблеи, заседания комитетов и конференции могли бы проводиться в помещениях, расположенных по всему миру. Организация таких встреч потребует усилий, но предоставит возможность донести сведения о деятельности ПА ООН до более широкой аудитории. Это также облегчит ПА ООН продвижение собственной повестки дня.

Вне рамок регулярных пленарных заседаний деятельность ПА ООН в значительной степени будет сосредоточена в специализированных комитетах. Как правило, заседания комитетов должны быть открытыми. Помимо включения ПА ООН в систему Организации Объединенных Наций и взаимодействия Ассамблеи с другими глобальными институтами, важной задачей ПА ООН, ее политических групп и отдельных делегатов станет тесное и постоянное сотрудничество с национальными

парламентами, различными межпарламентскими организациями и организациями гражданского общества. Кроме того, необходимы регулярные консультации с экспертами. Таким образом, ПА ООН будет действовать как «учрежденная в качестве института сеть сетей»¹⁸⁴.

Взаимодействие посредством комитетов

Специализированные комитеты ПА ООН послужат отправной точкой для выполнения этих задач. В ряде случаев заседания могут проводиться с участием консультирующих членов ПА ООН без права голоса, выступающих экспертами в тех или иных областях и входящих в состав соответствующих комитетов. Процедуры ПА ООН или комитетов могли бы, например, определять участие представителей парламентских комиссий государств-членов в заседании соответствующего комитета ПА ООН. Парламентские группы ПА ООН должны иметь возможность привлекать к сотрудничеству дополнительных наблюдателей¹⁸⁵.

Подобный состав комитетов обеспечит непрерывное взаимодействие с национальными парламентами, даже если делегаты ПА ООН, как ожидается на более поздних этапах развития, будут частично или полностью избираться на прямых выборах. Комитеты смогут также заниматься международными переговорными процессами. Члены соответствующих комитетов могут быть допущены в качестве делегатов ПА ООН на профильные межправительственные конференции. Рекомендации комитетов будут передаваться пленуму ПА ООН для окончательного рассмотрения; соответственно, будут распространяться сведения о принятых решениях.

Развитие отношений со значимыми всемирными учреждениями способствовало бы не только более эффективному обмену информацией, но и координации функций. Кроме того, можно было бы согласовать предоставление представителям политических организаций и организаций гражданского общества статуса наблюдателя на пленарных заседаниях и, возможно, в рабочих комитетах ПА ООН. Как упоминалось выше, МПС мог бы и впредь координировать позиции национальных парламентов в рамках глобальной системы и в сотрудничестве с ПА ООН.

6.4. Вовлечение мирового гражданского общества

Важным аспектом ПА ООН представляется ее связь с глобальным гражданским обществом. Уже на начальном этапе кампании подчеркивалось, что Ассамблея должна «обеспечить эффективные и действенные способы вовлечения в свою деятельность гражданского общества, в частности, НПО и местных администраций»¹⁸⁶.

Для этого уместно объединение различных организационных возможностей. Вдобавок к ранее упомянутому статусу наблюдателя представляется приемлемым, чтобы в течение ограниченного промежутка времени в состав комитетов ПА ООН входили дополнительные, не имеющие права голоса члены с консультативными функциями. Ими могут быть, например, представители НПО. Кроме того, в обсуждение вопросов и в ходе слушаний комитеты могли бы непосредственно включать информацию, рекомендации и опыт гражданского общества. К деятельности комитетов могут привлекаться и другие независимые органы. Так может осуществляться взаимодействие с представителями меньшинств и коренных народов, а также городов и муниципалитетов.

Организация регулярных совещаний экспертов и других мероприятий, посвященных деятельности ПА ООН во всем мире, не только повысит информированность общественности о деятельности Ассамблеи, но и расширит аудиторию участников при обсуждении вопросов, включенных в ее повестку. К тому же такие мероприятия укрепляли бы отношения между гражданами и их представителями на глобальном уровне, позволяя привлечь различные социальные силы к решению общих для человечества проблем.

В этом контексте мы поддерживаем исследования в области учреждения всемирного форума гражданского общества и его связей с ПА ООН¹⁸⁷. Такая связь может послужить основой полезного взаимодействия глобальной парламентской деятельности и мировой гражданской активности для решения животрепещущих проблем жителей всего мира.

Всемирная гражданская инициатива ООН

Инициатива глобального гражданского участия, за которую выступают «Демократия без границ» и глобальный альянс НПО, именуется Всемирной гражданской инициативой ООН. Ее цель — ввести коллективное право на обращение в Генеральную ассамблею ООН и Совет Безопасности ООН. Всемирная гражданская инициатива основана на Европейской гражданской инициативе, образующей часть Лиссабонского договора, предоставляющего гражданам ЕС право вносить предложения на рассмотрение Европейской комиссии. Если бы инициативу поддержал миллион человек в течение одного года, Европейская комиссия была бы обязана рассмотреть это предложение. Всемирная гражданская инициатива, закреплённая ООН, могла бы открыть путь для прямого участия граждан и способствовать консолидации глобальной общественно-политической сферы. Всемирная гражданская инициатива и ПА ООН могут быть учреждены независимо друг от друга, причем ПА ООН могла бы обеспечить дополнительные возможности гражданского участия, в частности, комитет по петициям, в который при определенных условиях могут обращаться граждане¹⁸⁸.

6.5. Освещение в СМИ, медиапрофиль и «цифровое участие»

ПА ООН служит самым широким демократическим представительством населения планеты на самом высоком уровне, но одновременно в силу своей природы это орган, наиболее отдаленный от граждан. Политикам, обществам и средствам массовой информации государств-членов необходимо прилагать совместные усилия, чтобы смягчить эту неизбежную удаленность. На начальном этапе такие усилия были бы подвержены значительным вариациям в зависимости от политической культуры государств-членов. Однако после того, как будут приняты решения о прямых выборах делегатов в ПА ООН, усилия по повышению уровня информированности

общественности о деятельности Ассамблеи должны быть значительно активнее. Гражданам будет предложено непосредственно участвовать в деятельности ПА ООН, в том числе в общественных дебатах по вопросам глобальной значимости.

Современные средства коммуникации на глобальном уровне облегчают гражданам прямой доступ к своим представителям. Растущая цифровая взаимосвязанность общества позволила бы сделать текущую деятельность ПА ООН прозрачной во всем мире и буквально «приблизить» ее к людям. Очевидным шагом станет трансляция и документирование пленарных заседаний и заседаний комитетов Ассамблеи в режиме онлайн. Еще одной мерой будет предоставление на постоянной основе информации по глобальным вопросам и тому, как и почему приходит Ассамблея к тем или иным решениям. Внимание, несомненно, нужно сосредоточить на поощрении интереса всего населения к доступной и в целом понятной программе.

Рекомендуем также изучить вопрос о том, в какой степени новые средства и информационные технологии могут быть использованы для внесения новаторских элементов электронной демократии в деятельность Ассамблеи. При наличии стабильной и безопасной процедуры можно было бы рассмотреть вопрос о дополнении очередных сессий регулярными виртуальными совещаниями, что в значительной степени способствовало бы преемственности и динамичности сотрудничества делегатов всего мира (а также сокращению углеродосодержащих выбросов в атмосферу). Виртуальную публичную сферу можно было бы соответствующим образом распространить и на рабочие комитеты ПА ООН, совместные органы с другими учреждениями и консультативные форумы с представителями гражданского общества. Кроме того, следует изучить «новаторские формы гражданского участия в ПА ООН», такие как реализация «моделей электронной прямой демократии или делегативной демократии», с тем чтобы позволить гражданам участвовать в обсуждении или влиять на процессы принятия решений¹⁸⁹. Транснациональная электронная демократия предполагает наличие подтвержденных, безопасных и прозрачных технических решений, создающих

основу для максимально широкого и представительного процесса формирования мнений. Исходя из этого, можно было бы предложить гражданам возможность подать петицию в ПА ООН в режиме онлайн или, например, увязать обсуждение того или иного вопроса с опросом или голосованием заинтересованных лиц. Необходимо также обеспечить с помощью соответствующих онлайн-платформ возможность координации политических и социальных действий, связанных с основной деятельностью Ассамблеи.

Использование цифровых технологий связи послужило бы всеобъемлющей перспективе сближения людей поверх границ. Если демократизация глобальной системы может быть обеспечена за счет развития форм транснациональной электронной демократии, ПА ООН может сыграть в этом ключевую роль. Даже если первоначально ПА ООН не будет располагаться в отдельном здании, она может предстать общим домом человечества в виртуальном пространстве, которое доступно гражданам каждой страны и предоставляет возможности для участия в формировании будущего вместе с парламентскими представителями.

6.6. Потребности в финансировании

Размеры бюджета ПА ООН зависят от характера и объема возложенных на нее задач, а также от организационной структуры. Целый ряд функций не предполагает значительных затрат, но часть из них требует создания собственных организационных и кадровых структур. Слишком скромный бюджет ограничил бы согласованную сферу действий и, соответственно, публичный авторитет Ассамблеи.

Как минимум необходимы средства для того, чтобы административное обслуживание и организацию парламентской работы обеспечивал постоянный секретариат. Кроме того, ожидаются расходы на официальный перевод документов ПА ООН. Их, правда, можно сократить ограничением числа языков до современных пяти официальных языков Организации Объединенных Наций. Деятельность и независимость

делегатов ПА ООН необходимо гарантировать финансово. За счет бюджета ПА ООН должны покрываться по крайней мере путевые расходы, расходы на проживание и оплата труда на наиболее важных сессиях. В случае непрямых выборов из числа национальных или, возможно, региональных парламентов отдельное вознаграждение делегатам ПА ООН не выплачивается, но могут быть предусмотрены премии, особенно для компенсации радикального несоответствия в вознаграждении делегатов от разных стран.

Строительство или приобретение нового здания ПА ООН или специальных залов заседаний на начальном этапе не представляется необходимым. В то же время нужно найти соответствующие помещения для секретариата и комитетов. Если то или иное государство готово предоставить Ассамблее подходящие помещения, это может служить аргументом для размещения административного штаба в соответствующем месте. Нужно предусмотреть возможность проведения пленарных заседаний и других заседаний Ассамблеи в административной штаб-квартире.

Дополнительные расходы связаны с проведением пленарных заседаний, заседаний комитетов и других плановых встреч. Если, как предлагается, встречи делегатов ПА ООН и публичные мероприятия в государствах-членах будут проводиться в дополнение к ежегодным сессиям Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, то в зависимости от количества и масштабов этих мероприятий потребуются определенные организационные усилия. Наконец, необходимы средства и бюджетные ассигнования на информационную деятельность и освещение деятельности ПА в средствах массовой информации.

Существующие межпарламентские организации как образец для сравнения

Вопрос о том, избираются ли члены Ассамблеи парламентами или непосредственно гражданами государств-членов, имеет большое значение для оценки бюджета и ожидаемых затрат. В первом случае ориентиром могут стать бюджеты существующих международных парламентских собраний.

Бюджет Межпарламентского союза, который как ассоциация национальных парламентов имеет почти глобальный охват, в 2019 году составил около 17 млн долларов США (около 15 млн евро)¹⁹⁰. Бюджет позволил МПС финансировать, помимо всего прочего, два пленарных заседания в год в различных географических центрах, региональные мероприятия, четыре постоянных рабочих комитета и содержать постоянное отделение в Женеве со штатом в 40 сотрудников¹⁹¹.

Другим примером может служить ПАП с бюджетом в 16,4 млн долларов США (около 14,5 млн евро) на 2020 год. Запланировано не менее двух годовых пленарных заседаний, каждое из которых может длиться до месяца. Кроме того, ПАП имеет девять постоянных комитетов и один специальный комитет по социальным вопросам. В секретариате 74 сотрудника¹⁹².

Бюджет ПАСЕ на 2019 год — 17,4 млн евро (около 19,5 млн долларов США); бюджет Совета Европы на тот же год составил 244,7 млн евро, или 275 млн долларов США. Четырежды в год ПАСЕ проводит в Страсбурге открытые пленарные заседания продолжительностью в несколько дней, цель которых — обсуждение рекомендаций и резолюций, подготовленных шестью постоянными и тремя специальными комитетами. Заседания комитетов проводятся как во время сессий, так и в течение всего года в одном из 47 государств-членов. На 2019 год в бюджет были заложены расходы на содержание персонала в 11,3 млн евро (или 12,7 млн долларов США); штат секретариата составлял примерно 90 сотрудников¹⁹³.

Если предположить, что ПА ООН состоит исключительно из членов национальных парламентов и у Ассамблеи сопоставимый круг функций, полномочий и аналогичное число сотрудников, ее бюджет будет примерно соответствовать бюджету вышеупомянутых организаций. Ввиду масштаба деятельности Ассамблеи и большего числа ее членов по сравнению с региональными межпарламентскими организациями, такими как ПАСЕ или ПАП, минимальный бюджет ПА ООН может быть оценен примерно в 22,5–34 млн долларов США (20–30 млн евро) в год.

Эту сумму можно обеспечить при включении Ассамблеи в регулярный бюджет Организации Объединенных Наций (при условии, что ПА ООН учреждена в соответствии со статьей 22 Устава ООН). В общем двухлетнем бюджете всемирной организации, который составил 5,39 млрд долларов США (около 4,71 млрд евро) в 2018–2019 годах, бюджет ПА ООН составил бы около одного процента от этой суммы. Часть расходов ПА ООН, которые не относятся к основным видам деятельности, могли бы частично покрываться добровольными взносами государств — членов ООН.

Для облегчения финансового бремени прямых сборов можно также предусмотреть возможность добровольных взносов на прямое финансирование ПА ООН неправительственными организациями, физическими лицами, корпорациями и другими юридическими лицами аналогично статье 116 Статута МУС. Предпосылка для таких вкладов — определение критериев, гарантирующих в особенности политическую и операционную независимость. Эти пожертвования не представляли бы угрозы для ПА ООН.

Предполагаемый бюджет в случае введения прямых выборов

Бюджет ПА ООН будет относительно скромным, если делегаты избираются из числа действующих парламентов. Существенно большие средства потребуются, если делегатов Ассамблеи будут избирать парламенты или же в случае прямых выборов. В конце концов, ответственность за решение задач, возложенных на ПА ООН, в этих случаях берут на себя национальные парламентарии. Тут действует самостоятельный глобальный мандат, и за деятельность в соответствии с ним делегаты должны получать соответствующее вознаграждение. Примерная оценка связанных с Ассамблеей затрат представляется целесообразной, даже если напрямую избранный мировой парламент — это вопрос долгосрочной перспективы.

Если, согласно постоянной ставке членов Европейского парламента, 800 делегатам выплачивается вознаграждение в 8932,86 евро (около 10 000 долларов США) в месяц (без учета налогов и платежей), плюс расходы в размере 4563 евро

(около 5100 долларов США)¹⁹⁴, то общие затраты составят около 129,5 млн евро (около 145 млн долларов США) в год. При условии расширенного штата общий годовой бюджет ПА ООН может составить около 225 млн долларов США (или 200 млн евро). Кроме того, существуют расходы на проведение выборов; они могли бы быть значительно меньше, если бы выборы делегатов в ПА ООН совпадали с национальными или другими наднациональными выборами.

Бюджет ПА ООН, избранной в результате прямых выборов, был бы сопоставим с бюджетом современных межгосударственных организаций, таких как Совет Европы (279 млн долларов США, или 248 млн евро)¹⁹⁵, ОБСЕ (155 млн долларов, или 137,8 млн евро)¹⁹⁶ или Международный уголовный суд (168 млн долларов, или 150 млн евро)¹⁹⁷. Бюджет ЕП, насчитывающего около 7000 сотрудников, составил в 2018 году примерно 1,95 млрд евро (или 2,2 млрд долларов США). Это примерно 1,2 процента от общего бюджета ЕС¹⁹⁸. Такой бюджет был бы осуществим для ПА ООН, вероятно, только при соответствующем увеличении общего бюджета ООН или пришедшей на смену ООН всемирной организации с наднациональными полномочиями. Но такой бюджет мог бы свидетельствовать о том, что в процессе наднациональной интеграции государства большое значение придается парламентской легитимности и консультациям в области общезначимых проблем. Последнее имеет решающее значение для предотвращения дефицита демократии и утраты доверия к политике.

Если на начальном этапе ПА ООН будет собранием национальных и, возможно, региональных парламентариев, мы тем не менее рекомендуем, чтобы государства-члены по-прежнему имели право вводить прямые выборы делегатов в ПА. Предположительно медленный первоначальный рост числа парламентариев, избираемых таким образом, позволит избежать серьезных затруднений с бюджетом. Коль скоро дополнительные затраты на этих делегатов не могут быть просто переложены на плечи государств-членов, имело бы смысл установить отдельный бюджет (помимо фактического бюджета ПА ООН) из средств государств, вводящих прямые выборы.

Этот бюджет можно было бы использовать единообразно для выплаты, в частности, содержания делегатов и их личных сотрудников.

Стоимость учреждения Ассамблеи с увеличивающейся долей делегатов, избранных на прямых выборах, значительно выше, но это, безусловно, будет компенсироваться значительным повышением эффективности ПА ООН. Эти делегаты и их помощники смогут посвятить все свое рабочее время в ПА ООН подготовке почвы для осуществления широких основных программ и надзорных функций на глобальном уровне. Участвуя в разнообразной деятельности Организации Объединенных Наций, парламентарии из разных стран мира могли бы вносить весомый вклад в улучшение качества жизни людей планеты, многократно усилив голос граждан в глобальных делах. Инвестиции в повышение эффективности и демократичности глобального управления следует считать оправданными и экономически обоснованными. Любая экономия в долгосрочной перспективе представляется малозначительной по сравнению с огромными прямыми и косвенными издержками, связанными с неудачами в управлении сегодняшней системой, которые фактически могут привести к крушению современной цивилизации.

7. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

7.1. От ПА ООН к всемирному парламенту

В концепции ПА ООН реально осуществимая инициатива сочетается с видением глобальных перемен. Если следовать образцу существующих международных парламентских институтов, учреждение ПА ООН не влечет за собой непомерных затрат и позволит незамедлительно начать исполнять важные функции в системе ООН. Однако значение Ассамблеи простирается далеко за пределы начальных установлений. Будучи представительным и обладающим демократической легитимностью политическим органом населения Земли, Ассамблея с самого зарождения могла бы выступить проводником политики, соответствующей глобальным общественным интересам, и структурных реформ, необходимых для их защиты. В сотрудничестве с прогрессивными силами мирового сообщества Ассамблея могла бы различными способами содействовать дальнейшей демократизации и интеграции глобальной системы, укрепляя собственный статус «общечеловеческого парламента».

До определенного времени развитие Парламентской ассамблеи прогнозируется с относительной легкостью. Для ПА ООН, учрежденной в соответствии со статьей 22 Устава ООН, сессии Генеральной ассамблеи ООН — удобная возможность регулярно консультироваться и определять большинством голосов дополнительные полномочия и задачи Ассамблеи. Если Ассамблея учреждена на основе международного соглашения, то основой для расширения сферы ее компетентности послужат регулярные конференции договаривающихся государств¹⁹⁹.

Новое политическое пространство

Создание ПА ООН вселяет надежду, что Ассамблея поддержит деятельность ООН и многостороннее сотрудничество в целом, а также укрепит легитимность международных

институтов. Последнее должно отвечать интересам ООН и значительного большинства государств — членов организации. ПА ООН создаст новое глобальное политическое пространство, привлекающее внимание и пользующееся поддержкой общественности.

Ассамблея и делегаты ПА ООН обладают мандатом для участия в политических дискуссиях на мировом уровне, выступая с собственными инициативами с учетом их международной перспективности и преследуя, в частности, благородную цель: обеспечить «благополучие будущих поколений, а также сохранить естественные основы жизни на Земле»²⁰⁰. Сотрудничая с другими институтами и группами гражданского общества, делегаты смогут играть важную роль в придании политического импульса соответствующим действиям Организации Объединенных Наций и правительств стран мира. Этот импульс может иметь большое значение и для усилий, направленных против изменений климата, для исключения выбросов парниковых газов.

Одним из вероятных направлений развития парламента станет привлечение граждан и организаций гражданского общества к деятельности международных учреждений, способных выступать с инициативами по реформированию систем глобального управления. Влияние ПА ООН не следует недооценивать, даже если бы Ассамблея была учреждена без пересмотра Устава ООН и в ранний период существования не имела бы наднациональных компетенций²⁰¹.

Коллективная поддержка назревших политических перемен и осуществление надзорной функции, как представляется, могут способствовать укреплению широкого доверия к парламенту и его роли. Растущая общественная поддержка в мире должна убедить правительства в необходимости процесса дальнейшего организационного и правового развития Ассамблеи²⁰².

Особенно важным шагом могло бы стать распространение парламентских консультативных и надзорных функций ПА ООН за пределами ООН (на МВФ, Всемирный банк и ВТО) посредством соответствующих соглашений о сотрудничестве.

Эти учреждения оказывают огромное влияние не только на глобальную финансовую систему и мировую торговлю, но и на национальную экономику. Они давно подвергаются критике, в частности, из-за дефицита открытости, недемократических процессов принятия решений, невнимания к правам человека, социальным и экологическим стандартам, а также из-за ряда неблагоприятных последствий их деятельности, особенно для экономики стран «мирового Юга». ПА ООН могла бы «наблюдать за взаимосвязями и воздействием финансово-экономической политики международной системы на различные области, такие как устойчивое развитие, снабжение продовольствием, образование, здравоохранение или искоренение нищеты» и «содействовать повышению осведомленности о наступлении и развитии кризисных ситуаций»²⁰³.

Делегаты смогут и в других отношениях способствовать учреждению справедливого и устойчивого мирового экономического порядка. Например, в соответствии с предложением Европейского парламента Ассамблея могла бы внести определенный вклад в осуществление Повестки дня до 2030 года, принятой ООН.

Возможно и заключение соглашения о добровольном рамочном законодательстве. Мандат делегата ПА ООН может в сотрудничестве с представителями правительств и других глобальных учреждений помочь разработке правил и положений по некоторым международным вопросам и эти положения с согласия парламентов государств-членов впоследствии ввести в национальное законодательство.

Таким образом, Ассамблея может послужить отправной точкой для формирования группы государств, которые обращаются в ПА ООН для расширения сотрудничества и демократической легитимации своих политических действий. Пример и политическая деятельность Ассамблеи могли бы в значительной степени способствовать прогрессу в защите и укреплении демократии и верховенства права, а также преобразованию Организации Объединенных Наций²⁰⁴.

Введение прямых выборов

Введение прямых выборов сыграет ключевую роль в долгосрочном развитии Ассамблеи. Как показывает пример ЕП, прямые выборы укрепили бы позиции и уверенность парламентариев в себе, позволив делегатам ощутить поддержку и признание народов планеты. Это серьезный потенциал, который позволит значительно расширить полномочия ПА ООН.

После того как в большинстве государств пройдут прямые выборы, представительное собрание будет предположительно восприниматься не просто как Парламентская ассамблея, а как всемирный парламент. Готовность провести прямые выборы — и таким образом предоставить парламенту значительно больший бюджет — подтвердит: в мировом обществе стало превалировать понимание того, что глобальная политика должна обладать демократической легитимностью. Если государства смогут сами решать, когда вводить прямые выборы номинированных членов парламента, как это следует из наших рекомендаций, то такое развитие событий (в отличие, например, от европейского примера) будет не скачкообразным, а непрерывным. Каждая страна могла бы установить для себя правильный темп реформ, другие страны могли бы извлечь из международного опыта уроки. И это, вероятно, послужило бы политическим импульсом к проведению прямых выборов.

Однако постепенное введение прямых выборов высветило бы и противоречие, присущее представительному органу, у которого при принятии решений, имеющих глобальный характер, есть главным образом консультативные полномочия. Народам рано или поздно будет невозможно объяснить, почему парламентарии из всех частей света, на чье избрание и наделение полномочиями положено столько сил, вряд ли способны действительно влиять на мировые процессы. Если демократическая законность ПА ООН увеличится, Ассамблея, естественно, займет более активную позицию в глобальном управлении. Она может и должна включать в себя глобальную конституционную процедуру, ведущую к созданию новой, подлинно всемирной организации.

Новый миропорядок

Передача законодательных прав и прав участия предполагает наличие правовой основы для обязательного регулирования глобальных вопросов. Это немислимо без преобразования ООН в наднациональную всемирную организацию и развития глобального правового порядка²⁰⁵. Парламент ООН, вероятно, будет добиваться этой цели, стремясь заручиться поддержкой мирового сообщества.

В практическом контексте это повлекло бы за собой внесение обширных поправок в Устав Организации Объединенных Наций и в другие межгосударственные соглашения, создание новой всемирной организации на основе всемирной конституции, объединяющей нынешнюю систему глобальных межгосударственных учреждений. По мнению «Демократии без границ», такой документ должен основываться на равноправии граждан всего мира и на принципах федерализма, субсидиарности, разделения властей, верховенства права, основных прав человека и защиты меньшинств. Полномочия этой всемирной организации будут ограничены сферой, в которой решение задач потребует рассмотрения на глобальном уровне, в то время как другие задачи останутся в сфере действия властей более низкого уровня, включая региональные организации, отдельные государства²⁰⁶. В таких рамках всемирный парламент как главный орган мирового законодательного собрания, наделенный правом призывать к ответу исполнительную власть, обеспечит демократическое представительство мирового населения в процессе принятия глобальных решений.

Мы поддерживаем модель глобальной двухпалатной системы, причем одна палата — мировой парламент — представляет граждан Земли, а другая — государства. Подобная институциональная структура и всемирное общество демократическим путем, на справедливой основе и в соответствии с принципом верховенства права, создадут условия для принятия квалифицированным большинством законодательных норм в областях, представляющих планетарный интерес²⁰⁷.

7.2. Парламентарии как катализатор реформ. Пример ЕП

По мере развития ПА ООН во все более значимый и важный глобальный центр политических дебатов и программной деятельности, вероятно, расширятся ее полномочия и задачи: «По мере того как правительствам станет все удобнее взаимодействовать с Ассамблеей, по мере закрепления ее собственных институциональных корней и расширения неформального влияния претерпят эволюцию и ее формальные полномочия»²⁰⁸.

Вдохновляющую перспективу в этом отношении представляет собой Европейский парламент²⁰⁹. ЕП аналогично предложению о первом этапе развития ПА ООН создавался в 1952 году как Парламентская ассамблея при Европейском сообществе угля и стали. Полномочия Общей ассамблеи, членами которой становились те, кого направляли национальные парламенты, ограничивались совещательными и надзорными функциями. Однако в ходе европейской интеграции значение ЕП непрерывно росло. Во многих отношениях его структура и полномочия в настоящее время соответствуют структуре и функционированию национальных парламентов.

История европейской интеграции свидетельствует, что делегаты различных политических направлений сыграли ключевую роль как в общем институциональном развитии европейского сообщества, так и в укреплении собственных прав на участие в различных процессах²¹⁰.

Важным было требование о введении прямых выборов²¹¹. Еще в 1952 году Общая ассамблея представила проект договора о создании европейского политического сообщества от имени государств-членов. Документ предусматривал, в частности, учреждение непосредственно избираемого парламента, а также сената, состоящего из представителей национальных парламентов, наднациональной исполнительной власти и оборонного сообщества. Инициатива потерпела неудачу в 1954 году из-за противодействия Франции. Римский договор 1957 года²¹² предусмотрел как минимум введение прямых

выборов европейских делегатов. Это длительное время оставалось фактически невыполненным.

До начала 1970-х годов полномочия Ассамблеи оставались ограниченными. Впоследствии важные шаги в европейской интеграции сочетались с развитием ЕП, что в свою очередь побуждало делегатов к дальнейшим реформаторским усилиям. Начиная с 1971 года государства-члены постепенно стали реагировать на просьбы парламентариев об участии в планировании бюджета сообщества, а с 1975-го годовые бюджеты (за исключением обязательных расходов) подлежали утверждению европейским парламентским органом. В 1979 году правительства под давлением Европарламента впервые осуществили согласованные прямые выборы в ЕП²¹³. В начале 1980-х годов комитет ЕП во главе с Альтиеро Спинелли разработал проект договора для нового Европейского союза, основанный на принципах федерализма; проект²¹⁴ в 1982 году поддержали большинство делегатов по всему спектру политических партий. Хотя предложенная Конституция не была принята правительствами государств-членов, конституционный проект оживил процесс реформ и демократизации европейского сообщества, что позволило преодолеть период политического паралича, именованного «евросклерозом».

Впоследствии многие делегаты перешли к стратегии «небольших шагов». Это нашло отражение в соответствующих рекомендациях и требованиях к государствам-членам, в том числе на основе парламентских дебатов. Кроме того, расширительно использовались организационные отношения ЕП с Европейской комиссией, Советом Европейского парламента, национальными парламентами и проевропейскими силами в политике и обществе²¹⁵. Крупным успехом стала возможность подчеркнуть развитие политически чувствительного кризиса легитимности, поскольку все больше и больше задач передавалось на европейский уровень без обеспечения адекватного представительства и участия населения²¹⁶. Со времени заключения в 1986 году соглашения о Едином европейском акте ЕП участвует в разработке общеевропейского законодательства. С тех пор его полномочия постоянно расширяются. Кроме

того, теперь парламент осуществляет комплексные надзорные функции в отношении институтов ЕС.

Деятельность Европейского парламента получила высокую оценку у населения европейских стран, о чем свидетельствует, в частности, желание большинства населения еще больше укрепить роль ЕП²¹⁷. Заслуживает внимания большее, по сравнению с другими органами власти, доверие к Европейскому парламенту²¹⁸.

Несмотря на то, что условия развития ПА ООН и системы ООН во многом отличаются от условий в Европейском союзе, мы попытались продемонстрировать, что создание Всемирной парламентской ассамблеи будет, вероятнее всего, сопровождаться надеждой парламентариев на большую эффективность их собственной деятельности, а также на проведение реформ, способствующих их серьезному политическому влиянию. Этому будет способствовать и позитивный отклик мирового сообщества. Подобно первоначальному парламентскому собранию в рамках ЕС, ПА ООН должна выступать инициатором и катализатором срочных международных преобразований. С их помощью могут быть устранены фундаментальные структурные недостатки в организации и развитии демократической легитимности общих глобальных задач.

7.3. Призыв к участию

Первый шаг на пути к совещательной ПА ООН может показаться не столь важным или неотложным с точки зрения международной структуры власти и насущных глобальных проблем. Однако он представляет собой мощный политический рычаг. Для мирового сообщества ПА ООН открывает путь к «социально-политической динамике расширения прав и возможностей»²¹⁹, а следовательно, и к осуществлению демократической по природе «глобальной внутренней политики».

Однако благоприятное развитие событий не предрешено. Будучи консультативным органом, не обладающим имманентной политической властью, ПА ООН не может развиваться

самостоятельно. Без постоянного интереса к политической приверженности парламентариев и гражданского общества Ассамблея рискует превратиться в собственную тень — в один из многочисленных международных институтов, которому уделяется мало внимания со стороны общественности, не говоря уже о дальнейшем развитии. Было бы также ошибкой рассматривать ПА ООН как панацею от мировых политических болезней, а затем, разочарованно отвернувшись, сетовать, что ПА ООН не действует или действует недостаточно быстро. Кроме того, не следует считать, будто создание ПА ООН само по себе вытекает из политической логики, которой мы обязаны существованием многочисленных парламентских органов других международных учреждений. Несмотря на относительно простую осуществимость такой идеи и те важные новые функции, которые Ассамблея со дня основания может выполнять в рамках ООН, можно ожидать и сильного политического сопротивления рассматриваемому проекту. Расширение гражданского участия, прозрачность и подотчетность международной системы отнюдь не привлекательны для всех национальных бюрократий. Помимо того, изложенные здесь долгосрочные перспективы развития транснационального парламента могут показаться слишком смелыми для некоторых должностных лиц, в особенности для сторонников националистической, популистской или авторитарной политики и идеологии.

Реализация этого проекта потребует действенной поддержки граждан, которые желают иного мирового порядка, чем тот, что есть сегодня, — более демократического мирового порядка, который, будучи сосредоточен на интересах человека и сохранении нашей планеты, мог бы эффективнее решать глобальные проблемы. Без сильного международного союза открытых политиков, неправительственных организаций и граждан многих стран мира ПА ООН не бывать. Но если Ассамблея будет учреждена, она станет лучшим союзником в осуществлении реформ, сделает международную систему более доступной для решения насущных проблем. И будет способствовать творчеству и участию в процессах многих людей.

Именно взаимодействие таких сил могло бы преобразовать существующую систему в гуманный, устойчивый и демократический мировой порядок, прежде чем глобальный кризис станет неконтролируемым и разрушительным. В конце концов, речь идет о современной нам и по сути своей анархической и раздробленной, исполненной борьбы за власть мировой системе. Она уже не раз обрекала на неудачу инициативы по реформированию мирового общества на основе общепризнанных фундаментальных ценностей цивилизации. Инициативы, направленные на изменение глобальной системы, сталкиваются с неимоверными трудностями на протяжении многих десятилетий, начиная с Гаагских конференций, созванных еще до Первой мировой войны. Чаще всего они становятся жертвой множества по-разному сформулированных внешнеполитических стратегий и доктрин, которые зачастую ориентированы на краткосрочные узконациональные интересы.

Успешное учреждение ПА ООН неизбежно потребует одобрения со стороны большинства правительств, это само по себе стало бы внятным сигналом реальных перемен. Новая Ассамблея знаменовала бы готовность содействовать установлению гуманного и устойчивого мирового порядка. В этом проявилась бы воля народов мира к совместному участию в формировании планетарной политики. Мир отказался бы от сценариев будущего с массовым насилием, обнищанием и угнетением во многих частях света, с угрозой гибели цивилизации от применения оружия массового поражения и прогрессирующим разрушением экологических основ жизни. Идея всемирного парламента представляет собой институциональную антитезу нелиберальным, эгоистичным, разобщающим и ограниченным узкими интересами тенденциям.

Значение Ассамблеи с самого ее начала выйдет далеко за пределы некоего формального символа или ориентира. Новый парламентский форум в средоточии ООН вызовет к жизни гораздо скорее, чем в настоящее время, инициативы, связанные с необходимостью политических изменений и структурных реформ на глобальном уровне. Члены Парламентской ассамблеи будут прямо уполномочены доносить свое мнение до человечества.

Инициативы парламента ООН и его комитетов послужат руководством для разработки конструктивных внешнеполитических стратегий. Это способствовало бы принятию скоординированных шагов для дальнейшей демократизации и укрепления глобальной архитектуры управления во многих странах одновременно, а также развитию коллективного «мы» — идентичности глобального гражданства. Со временем планетарная политическая система — с глобальным парламентом в ее средоточии — станет для людей планеты долгожданной нормальностью.

Создание ПА ООН — это лишь первый, но важный шаг к развитию нового международного сообщества. Ассамблея открывает путь для мировой политики нового типа. Это позволит нам формировать собственное будущее коллективно и демократическим путем. Этот путь необходимо пройти сейчас, прежде чем мы потеряем контроль над нашей планетой и судьбой. Проект ПА ООН назрел давно и должен быть осуществлен безотлагательно. С требованиями о создании Всемирной парламентской ассамблеи надлежит обращаться в ООН и правительства государств-членов. Мы призываем всех политических и общественных деятелей, все организации, приверженные принципам общего блага, и всех граждан присоединиться к этому начинанию.

Поддержите «Демократию без границ»
и Кампанию за ПА ООН!

www.democracywithoutborders.org

www.unpacampaign.org

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблицы по распределению мест²²⁰

1. Возможное распределение по политическим группам в отдельных странах

Возможное число мест в ПА ООН, распределенных в соответствии с политическими группами в нижних палатах национальных парламентов десяти крупнейших государств — членов ООН и пяти постоянных государств — членов Совета Безопасности ООН (согласно моделям А, В и С, в порядке убывания численности и в случае непрямых выборов)

Страна, год выборов, общее число партий	Число мест нац. парл.	% мест нац. парл.	Число мест Модель А	Число мест Модель В	Число мест Модель С
Китай, 2018	2980		78	37	67
Коммунистическая партия Китая (КПК)*	2175	73,0	78	37	67
Иные	805	27,0	0	0	0
Индия, 2019	543		76	37	42
National Democratic Alliance (NDA/BJP+)	372	68,5	54	26	30
United Progressive Alliance (UPA/INC+)	112	20,6	16	8	9
Federal Front	47	8,7	6	3	3
Иные	12	2,2	0	0	0
США, 2018	435		20	18	56
Демократическая партия	235	54,0	11	10	30
Республиканская партия	199	45,7	9	8	26
Индонезия, 2019	575		17	16	10
Indonesian Dem. Party of Struggle (PDI-P)	128	22,3	4	4	3
Golkar Party	85	14,8	3	3	1

Страна, год выборов, общее число партий	Число мест нац. парл.	% мест нац. парл.	Число мест Модель А	Число мест Модель В	Число мест Модель С
Great Indonesia Movement Party (Gerindra)	78	13,6	2	2	1
Nasdem Party	59	10,3	2	2	1
National Awakening Party (PKB)	58	10,1	2	2	1
Democratic Party (PD)	54	9,4	2	1	1
Prosperous Justice Party (PKS)	50	8,7	1	1	1
National Mandate Party (PAN)	44	7,7	1	1	1
United Development Party (PPP)	19	3,3	0	0	0
Пакистан, 2018	342		14	15	7
Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI)	149	43,6	8	8	4
Pakistan Muslim League (N)	82	24,0	4	4	2
Pakistan Peoples Party (PPP)	54	15,8	2	3	1
Muttahida Majlis-e-Amal (MMA)	15	4,4	0	0	0
Иные	42	12,3	0	0	0
Бразилия, 2018	513		13	14	11
Partido dos Trabalhadores (PT)	56	10,9	2	3	2
Partido Social Liberal (PSL)	52	10,1	2	2	2
Progressistas (PP)	37	7,2	1	1	1
Partido Social Democrático (PSD)	34	6,6	1	1	1
Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	34	6,6	1	1	1
Partido Liberal/Partido da República (PR)	33	6,4	1	1	1
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	32	6,2	1	1	1

Страна, год выборов, общее число партий	Число мест нац. парл.	% мест нац. парл.	Число мест Модель А	Число мест Модель В	Число мест Модель С
Republicanos/Partido Republicano Brasileiro	30	5,8	1	1	1
Partido da Social Democr. Brasileira (PSDB)	29	5,7	1	1	1
Democratas (DEM)	29	5,7	1	1	0
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	28	5,5	1	1	0
Иные	119	23,2	0	0	0
Нигерия, 2019	360		13	14	7
All Progressives Congress (APC)	217	60,3	9	9	5
People's Democratic Party (PDP)	115	31,9	4	5	2
All Progressives Grand Alliance	9	2,5	0	0	0
Иные	19	5,3	0	0	0
Бангладеш, 2018	300		11	13	6
Bangladesh Awami League (AL)	258	86,0	10	12	5
Jatiya Party (Ershad)	22	7,3	1	1	1
Bangladesh Nationalist Party (BNP)	6	2,0	0	0	0
Иные	14	4,7	0	0	0
Российская Федерация, 2016	450		10	12	8
«Единая Россия»	343	76,2	8	10	7
КПРФ	42	9,3	1	1	1
ЛДПР	39	8,7	1	1	0
«Справедливая Россия»	23	5,1	0	0	0
Иные	3	0,7	0	0	0
Мексика, 2018	500		9	11	7
National Regeneration Movement (MORENA)	189	37,8	4	6	4

Страна, год выборов, общее число партий	Число мест нац. парл.	% мест нац. парл.	Число мест Модель А	Число мест Модель В	Число мест Модель С
National Action Party (PAN)	83	16,6	2	2	1
Labor Party (PT)	61	12,2	1	1	1
Social Encounter Party (PES)	56	11,2	1	1	1
Institutional Revolutionary Party (PRI)	45	9,0	1	1	0
Citizens' Movement	27	5,4	0	0	0
Иные	39	7,8	0	0	0
Япония, 2017	465		9	11	16
Liberal Democratic Party (LDP)	284	61,1	7	9	11
Constitutional Dem. Party of Japan (CDP)	55	11,8	1	1	2
Party of Hope (Kibō no Tō)	50	10,8	1	1	2
Komeito (Kōmeitō)	29	6,2	0	0	1
Иные	47	10,1	0	0	0
Эфиопия, 2015	547		8	10	4
Prosperity Party (PB)	512	93,6	7	9	3
Tigray People's Liberation Front (TPLF)	24	4,4	1	1	1
Филиппины, 2019	245		8	10	4
Phi. Dem. Party—People's Power (PDP—Laban)	82	33,5	4	5	2
Nacionalista	42	17,1	2	2	1
Nationalist People's Coalition (NPC)	36	14,7	1	2	1
National Unity Party (NUP)	25	10,2	1	1	0
Liberal Party (LP)	18	7,3	0	0	0
Иные	42	17,1	0	0	0
Египет, 2015	245		7	10	4
Free Egyptians Party	65	26,5	3	4	2
Nation's Future Party	53	21,6	2	4	1

Страна, год выборов, общее число партий	Число мест нац. парл.	% мест нац. парл.	Число мест Модель А	Число мест Модель В	Число мест Модель С
New Wafd Party	36	14,7	2	2	1
Homeland Defenders Party	18	7,3	0	1	0
Republican People's Party	13	5,3	0	0	0
Иные	60	24,5	0	0	0
Вьетнам, 2016	494		7	10	4
Коммунистическая партия Вьетнама*	473	95,7	7	10	4
Иные	21	4,3	0	0	0
Великобритания, 2019	650		6	8	9
Консервативная партия	365	56,2	4	5	6
Лейбористская партия	203	31,2	2	3	3
Шотландская национальная партия	48	7,4	0	0	0
Иные	34	5,2	0	0	0
Франция, 2017	577		6	8	9
La République En Marche! (LREM)	308	53,4	5	6	7
The Republicans (LR)	112	19,4	1	2	2
Democratic Movement (MoDem)	42	7,3	0	0	0
Иные	115	19,9	0	0	0

* Другие политические партии запрещены.

2. Возможное распределение по всем государствам — членам ООН

Возможное число мест в ПА ООН, распределенных по государствам — членам ООН (согласно моделям А, В и С) в алфавитном порядке

Государство	Доля населения (%)	Модель А		Модель В		Модель С	
		Число мест.	% мест.	Число мест.	% мест.	Число мест.	% мест.
Австралия	0,33	3	0,4	5	0,6	5	0,6
Австрия	0,12	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Азербайджан	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Албания	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Алжир	0,56	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Ангола	0,41	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Андорра	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Антигуа и Барбуда	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Аргентина	0,59	4	0,5	7	0,8	3	0,4
Армения	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Афганистан	0,49	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Багамские Острова	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Бангладеш	2,14	11	1,4	13	1,5	6	0,7
Барбадос	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Бахрейн	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Беларусь	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Белиз	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Бельгия	0,15	3	0,4	3	0,4	3	0,4
Бенин	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Болгария	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2

Государство	Доля населения (%)	Число мест. Модель А		Число мест. Модель В		Число мест. Модель С	
		% мест. Модель А	% мест. Модель В	% мест. Модель В	% мест. Модель С		
Боливия	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Босния и Герцеговина	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Ботсвана	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Бразилия	2,77	13	1,6	14	1,6	11	1,3
Бруней-Даруссалам	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Буркина-Фасо	0,26	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Бурунди	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Бутан	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Вануату	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Великобритания	0,88	6	0,8	8	0,9	9	1,1
Венгрия	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Венесуэла	0,38	4	0,5	5	0,6	3	0,4
Вьетнам	1,27	7	0,9	10	1,2	4	0,5
Габон	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Гаити	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Гайана	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Гамбия	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Гана	0,39	4	0,5	5	0,6	2	0,2
Гватемала	0,23	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Гвинея	0,16	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Гвинея-Бисау	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Германия	1,10	7	0,9	9	1,1	12	1,4
Гондурас	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Гренада	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Греция	0,14	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Грузия	0,05	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Дания	0,08	2	0,3	2	0,2	2	0,2

Государство	Доля населения (%)	Число мест. Модель А		Число мест. Модель В		Число мест. Модель С	
		% мест. Модель А	% мест. Модель В	% мест. Модель В	% мест. Модель С		
Джибути	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Доминика	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Доминиканская Республика	0,14	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Египет	1,30	7	0,9	10	1,2	4	0,5
Замбия	0,23	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Зимбабве	0,19	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Израиль	0,12	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Индия	17,91	76	9,6	37	4,3	42	4,9
Индонезия	3,54	17	2,1	16	1,9	10	1,2
Иордания	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Ирак	0,51	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Иран	1,08	6	0,8	9	1,1	4	0,5
Ирландия	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Исландия	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Испания	0,62	5	0,6	7	0,8	5	0,6
Италия	0,80	5	0,6	8	0,9	7	0,8
Йемен	0,38	4	0,5	5	0,6	2	0,2
Кабо-Верде	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Казахстан	0,24	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Камбоджа	0,22	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Камерун	0,33	3	0,4	5	0,6	2	0,2
Канада	0,49	4	0,5	6	0,7	6	0,7
Катар	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Кения	0,68	5	0,6	7	0,8	4	0,5
Кипр	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Киргизия	0,08	2	0,3	3	0,4	2	0,2

Государство	Доля населения (%)	Число мест. Модель А		Число мест. Модель В		Число мест. Модель С	
		% мест. Модель А		% мест. Модель В		% мест. Модель С	
Кирибати	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Китай	18,44	78	9,8	37	4,3	67	9,9
Колумбия	0,66	5	0,6	7	0,8	3	0,4
Коморы	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Конго (Республика Конго)	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Конго (ДР Конго)	1,11	7	0,9	9	1,1	3	0,4
Корея (Северная)	0,34	3	0,4	5	0,6	2	0,2
Корея (Южная)	0,68	5	0,6	7	0,8	6	0,7
Коста-Рика	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Кот-д'Ивуар	0,33	3	0,4	5	0,6	2	0,2
Куба	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Кувейт	0,05	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Лаос	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Латвия	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Лесото	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Либерия	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Ливан	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Ливия	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Литва	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Лихтенштейн	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Люксембург	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Маврикий	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Мавритания	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Мадагаскар	0,35	3	0,4	5	0,6	2	0,2
Малави	0,24	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Малайзия	0,42	4	0,5	6	0,7	3	0,4
Мали	0,25	3	0,4	4	0,5	2	0,2

Государство	Доля населения (%)	Число мест. Модель А		Число мест. Модель В		Число мест. Модель С	
		% мест. Модель А	% мест. Модель В	% мест. Модель В	% мест. Модель С		
Мальдивские острова	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Мальта	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Марокко	0,48	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Маршалловы Острова	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Мексика	1,67	9	1,1	11	1,3	7	0,8
Микронезия	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Мозамбик	0,39	4	0,5	5	0,6	2	0,2
Молдова	0,05	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Монако	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Монголия	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Мьянма	0,71	5	0,6	7	0,8	3	0,4
Намибия	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Науру	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Непал	0,37	4	0,5	5	0,6	2	0,2
Нигер	0,30	3	0,4	5	0,6	2	0,2
Нигерия	2,59	13	1,6	14	1,6	7	0,8
Нидерланды	0,23	3	0,4	4	0,5	4	0,5
Никарагуа	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Новая Зеландия	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Норвегия	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
ОАЭ	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Оман	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Пакистан	2,81	14	1,8	15	1,8	7	0,8
Палау	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Панама	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Папуа – Новая Гвинея	0,11	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Парагвай	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2

Государство	Доля населения (%)	Число мест. Модель А		Число мест. Модель В		Число мест. Модель С	
		% мест. Модель А		% мест. Модель В		% мест. Модель С	
Перу	0,42	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Польша	0,50	4	0,5	6	0,7	3	0,4
Португалия	0,14	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Российская Федерация	1,91	10	1,3	12	1,4	8	0,9
Руанда	0,16	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Румыния	0,26	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Самоа	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Сан-Марино	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Сан-Томе и Принсипи	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Саудовская Аравия	0,45	4	0,5	6	0,7	4	0,5
Северная Македония	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Сейшельские Острова	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Сенегал	0,21	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Сент-Винсент и Гренадины	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Сент-Китс и Невис	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Сент-Люсия	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Сербия	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Сингапур	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Сирия	0,22	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Словакия	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Словения	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Соломоновы Острова	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Сомали	0,20	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Сьерра-Леоне	0,10	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Судан	0,55	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Суринам	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
США	4,33	20	2,5	18	2,1	56	6,6

Государство	Доля населения (%)	Число мест. Модель А		Число мест. Модель В		Число мест. Модель С	
		% мест. Модель А	% мест. Модель В	% мест. Модель В	% мест. Модель С		
Таджикистан	0,12	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Таиланд	0,92	6	0,8	8	0,9	4	0,5
Танзания	0,75	5	0,6	8	0,9	3	0,4
Тимор-Лешти	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Того	0,10	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Тонга	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Тринидад и Тобаго	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Тувалу	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Тунис	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Туркменистан	0,08	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Турция	1,09	7	0,9	9	1,1	5	0,6
Уганда	0,57	4	0,5	7	0,8	2	0,2
Узбекистан	0,44	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Украина	0,59	4	0,5	7	0,8	2	0,2
Уругвай	0,05	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Фиджи	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Филиппины	1,41	8	1,0	10	1,2	4	0,5
Финляндия	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Франция	0,89	6	0,8	8	0,9	9	1,1
Хорватия	0,05	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Центральноафриканская Республика	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Чад	0,20	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Черногория	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Чешская Республика	0,14	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Чили	0,25	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Швейцария	0,11	2	0,3	3	0,4	3	0,4

Государство	Доля населения (%)	Число мест. Модель А		Число мест. Модель В		Число мест. Модель С	
		% мест. Модель А	% мест. Модель В	% мест. Модель В	% мест. Модель С		
Швеция	0,13	3 0,4	3 0,4	3 0,4	3 0,4		
Шри-Ланка	0,29	3 0,4	5 0,6	2 0,2	2 0,2		
Эквадор	0,23	3 0,4	4 0,5	2 0,2	2 0,2		
Экваториальная Гвинея	0,02	2 0,3	2 0,2	2 0,2	2 0,2		
Эль-Сальвадор	0,09	2 0,3	3 0,4	2 0,2	2 0,2		
Эритрея	0,04	2 0,3	2 0,2	2 0,2	2 0,2		
Эсватини	0,02	2 0,3	2 0,2	2 0,2	2 0,2		
Эстония	0,02	2 0,3	2 0,2	2 0,2	2 0,2		
Эфиопия	1,45	8 1,0	10 1,2	4 0,5	4 0,5		
Южная Африка	0,77	5 0,6	8 0,9	3 0,4	3 0,4		
Южный Судан	0,15	3 0,4	3 0,4	2 0,2	2 0,2		
Ямайка	0,04	2 0,3	2 0,2	2 0,2	2 0,2		
Япония	1,68	9 1,1	11 1,3	16 1,9	16 1,9		

ДОКУМЕНТЫ

1.1. Документы Кампании²²¹

Призыв к учреждению Парламентской ассамблеи ООН. 2007 год

Перед человечеством стоит историческая задача — обеспечить выживание и благополучие будущих поколений, а также сохранить естественные условия жизни на Земле. Мы убеждены, что решение важнейших проблем современности, таких как рост социального неравенства, распространение оружия массового поражения, угрозы терроризма и опасности для глобальных экосистем, немыслимо без широкого участия и сотрудничества людей планеты Земля.

В целях международного сотрудничества, укрепления легитимности ООН, а также повышения ее способности к действию граждане стран мира должны непосредственно, с большей полнотой и эффективностью вовлекаться в деятельность ООН и входящих в ее систему международных организаций. Мы выступаем за постепенное расширение демократического участия и представительства граждан на всемирном уровне.

Мы рассматриваем учреждение совещательной Парламентской ассамблеи ООН как принципиально важный шаг. На первом этапе без необходимости внесения поправок в Устав ООН Ассамблея поможет установлению ключевых связей между ООН, организациями системы ООН, правительствами, национальными парламентами и гражданским обществом.

Ассамблея будет не просто новым учреждением. Выступая от имени граждан, Ассамблея станет зримым свидетельством перемен в сознании и понимании международной политики. Ассамблея могла бы стать политическим катализатором дальнейшего развития системы международных отношений и международного права. Она также может внести существенный вклад в решение высоких задач, возложенных на Организацию Объединенных Наций, в формирование благоприятных тенденций глобализации.

В начальный период Парламентская ассамблея ООН могла бы состоять из членов национальных парламентов, избранных делегатами Ассамблеи. Со временем Ассамблея будет наделяться законными правами на информацию, участие и контроль за деятельностью ООН и организаций системы ООН. На более позднем этапе выборы в Ассамблею станут прямыми.

Мы обращаемся к ООН и правительствам государств-членов с призывом учредить Парламентскую ассамблею Организации Объединенных Наций. Мы обращаемся с этим призывом к организациям, к людям, ответственным за принятие решений, ко всем гражданам, заинтересованным в благополучии народов Земли.

Послание доктора Бутроса Бутроса-Гали. 2007 год*

С большой радостью приветствую организации и лиц, объединивших усилия и выступивших за учреждение Парламентской ассамблеи Организации Объединенных Наций.

В современном мире страны и общества повсеместно и все чаще сталкиваются с силами, которые находятся за пределами контроля какого-либо одного государства или даже группы государств. Иные из этих сил не остановить, например, глобализацию экономической деятельности и коммуникаций. Тем временем множатся проблемы, эффективное решение которых возможно только на глобальном уровне, а требования к политическому руководству национальных государств, по сути, лишены смысла. Повышение качества принятия решений на всемирном уровне неизбежно. Демократия внутри государств тоже окажется под угрозой, если процесс демократизации не перейдет на международный уровень.

Следовательно, нам необходима демократизация процессов глобализации, пока сама глобализация не уничтожила основы национальной и международной демократии.

* Бутрос Бутрос-Гали — шестой Генеральный секретарь ООН, доктор философии в области международного права, дипломат, юрист, ученый, автор более 100 печатных трудов и многочисленных статей.

Учреждение Парламентской ассамблеи ООН — абсолютно насущный шаг для достижения демократического контроля над глобализацией. Предоставляя гражданам голос в мировых делах, ПА ООН будет содействовать глобальной демократии.

Парламентская ассамблея ООН, как и сказано в призыве Кампании, могла бы также стать катализатором всесторонней реформы международной системы. Ассамблее надлежит стать инструментом демократического надзора за Всемирным банком, МВФ и ВТО.

Мы не вправе тщетно мечтать или ждать, пока кто-то воплотит нашу мечту в жизнь. Мы обязаны действовать здесь и сейчас. В связи с этим я искренне поддерживаю вас в вашем движении за Парламентскую ассамблею ООН, которой предстоит внести решающий вклад в усиление демократии на всех уровнях.

Формулирование политики Кампании за учреждение ПА ООН. 2007 год

На конференции 19–20 ноября 2007 года во Дворце наций в Женеве представители Кампании за учреждение Парламентской ассамблеи ООН вновь рассмотрели политику, лежащую в основе призыва к созданию Парламентской ассамблеи Организации Объединенных Наций. В частности, участники подтвердили следующие положения:

- Кампания придерживается политически прагматичного подхода, состоящего в постепенном развитии и достижении долговременной цели — создания всемирного парламента.
- На первом этапе Кампания выступает за учреждение ПА ООН без необходимости внесения изменений в Устав ООН.
- В призыве Кампании постулируется, что Парламентская ассамблея ООН, первоначально наделенная совещательными правами, может состоять из делегатов национальных парламентов. Это положение не исключает возможности участия в Ассамблее и других лиц. К примеру, Кампания выступает за участие в ПА ООН региональных парламентских собраний, таких как Европейский парламент и Панафриканский

парламент; необходимо предусмотреть и участие в совещательной ПА ООН представителей местных властей.

— Положение, о котором сказано выше, не исключает гибкого подхода к модальности выборов. Согласно воззрениям Кампании, уже на первом этапе учредительные документы Парламентской ассамблеи ООН должны предоставить государствам-участникам возможность оперативно выбрать механизм прямых выборов делегатов, если это представляется желательным.

— Кампания выступает за Парламентскую ассамблею ООН, построенную на принципах всеобщего участия и открытую для всех государств — членов ООН. Однако необходимым условием для наделения этого органа законодательными правами должно служить введение прямых выборов делегатов Ассамблеи.

— Политика Кампании очевидным образом предусматривает требование активного и эффективного вовлечения в деятельность Парламентской ассамблеи представителей гражданского общества, в частности, НПО и местных властей.

— Политика Кампании предусматривает, что одной из целей учрежденной Парламентской ассамблеи ООН будет являться содействие и реформа современной системы международных институтов и глобального управления.

— Кампания полагает, что призыв, обращенный к «ООН и организациям системы ООН», может со всей определенностью включать и Бреттон-Вудские учреждения*.

* Бреттон-Вудская система — международная система организации денежных отношений и торговых расчетов. Принята на Бреттон-Вудской конференции, проходившей с 1 по 22 июля 1944 года.

Учреждение ПА ООН и Межпарламентского союза. 2008 год

4–5 ноября 2008 года на Брюссельской конференции, проходившей в Европейском парламенте, Кампания за учреждение Парламентской ассамблеи ООН рассмотрела вопрос об отношениях между предлагаемой Ассамблеей и Межпарламентским союзом, а также возможную роль и функции двух этих парламентских органов.

Кампания заключила, что предлагаемая ПА ООН и МПС станут взаимодополняющими институтами. Парламентская ассамблея ООН не будет замещать или дублировать функции МПС. Напротив, Ассамблея предложит пути сокращения дефицита демократии в системе мирового управления. МПС в его современном виде этот недостаток устранить не способен.

Кампания, в частности, отметила:

(1) МПС — это ассоциация национальных парламентов. Одна из сфер деятельности Союза состоит в придании парламентского измерения международному сотрудничеству. Цель МПС в этом контексте — усилить возможности национальных парламентов для осуществления надзорных функций на национальном уровне по проблемам международных отношений. Кампания подчеркнула важность этого направления.

(2) Цель Парламентской ассамблеи ООН, исходя из ее Устава, — осуществлять парламентские функции непосредственно на международном уровне. Одна из целей Ассоциации — добиться подотчетности должностных лиц и институтов ООН перед всемирным парламентским собранием. МПС в настоящее время не имеет таких возможностей и не стремится к получению надзорных функций.

(3) Цель МПС — содействовать деятельности национальных парламентов. В состав же Парламентской ассамблеи ООН войдут отдельные парламентарии, призванные решать вопросы в глобальной перспективе.

(4) Прецедент Panaфриканского парламента и Африканского парламента союза показывает, что ПА ООН и МПС не исключают друг друга.

(5) В долгосрочной перспективе Парламентская ассамблея ООН будет состоять из делегатов, избранных на прямых выборах. Европейский парламент, а также комитеты парламентов государств — членов Европейского союза согласны с тем, что ПА ООН, большинство делегатов которой избраны напрямую, и МПС могут дополнить друг друга и что и ПА, и МПС необходимы в своем роде.

(6) Кампания поддерживает деятельность МПС, высоко ценит все усилия и вклад МПС и членов МПС в деятельность по учреждению Парламентской ассамблеи ООН.

Призыв к осуществлению глобального демократического надзора за международными финансовыми и экономическими институтами. 2009 год

Ввиду глобального финансового кризиса мировое сообщество столкнулось с опасным дисбалансом в социальной и экономической сфере. Цели тысячелетия поставлены под угрозу. В наибольшей степени страдания затронули беднейшие слои населения планеты. Следует опасаться возможных тяжелых последствий для политической стабильности и демократии. Создавшаяся ситуация требует быстрых и эффективных планетарных решений. Существует необходимость целесообразной институциональной структуры для регулирования и переориентации финансовой системы.

Международные институты, такие как Всемирный банк, Международный валютный фонд и Всемирная торговая организация, ответственны за выработку политики в мировом масштабе, в огромной степени влияют на международную торговлю, финансовую систему и экономику стран мира. На опасном перепутье важно обеспечить положение вещей, при котором всякая обновленная система международных валютных, финансовых и экономических институтов пользовалась бы большим доверием, обладала должной легитимностью, открытостью, подотчетностью, представительностью, отзывчивостью и демократизмом. Конфигурация реформированной системы должна гарантировать гражданам стран мира и

народам, пострадавшим от необдуманной политики и опрометчивых решений, возможность донести свой голос до международных организаций при формулировании, осуществлении и оценке новой политики. Такую задачу призван решать всемирный орган выборных представителей.

Учрежденная Парламентская ассамблея ООН должна образовать важную часть обновленной системы международного финансово-экономического управления. В начальный период Ассамблея может иметь совещательную функцию. В долгосрочной перспективе такая Ассамблея будет способна осуществлять действительно глобальный надзор за институтами системы управления, а именно:

- наблюдать за взаимосвязями и воздействием системной финансовой и экономической политики на такие области, как устойчивое развитие, поставки продовольствия, образование, здравоохранение и искоренение нищеты;
- повышать осведомленность о критически важных и опасных событиях до их наступления;
- выполнять функции надзорного органа по эффективному осуществлению реформ и введению в практику новых норм;
- получать отклик и изучать реакцию широких слоев населения и гражданского общества, при этом с особым вниманием к социально уязвимым группам населения;
- участвовать в выборах исполнительных директоров учреждений мировой системы управления;
- вносить вклад в поиск решений насущных глобальных проблем.

Мы призываем Организацию Объединенных Наций и правительства государств-членов поддержать учреждение Парламентской ассамблеи при обсуждении реформы международной валютной, финансовой и экономической системы. Мы обращаемся с призывом к комиссии экспертов по реформе международной валютной и финансовой системы, основанной Председателем Генеральной ассамблеи ООН, рассмотреть это предложение и выступить в его поддержку. С призывом

поддержать это предложение мы обращаемся также ко всем организациям, к лицам, ответственным за принятие решений, и гражданам, которых волнует будущее человечества.

Буэнос-Айресская декларация. 2010 год

1. Мы, участники Кампании за учреждение Парламентской ассамблеи ООН, вновь выступаем с совместным призывом к ООН и правительствам государств-членов инициировать подготовительный процесс к проведению межгосударственной конференции в целях учреждения Парламентской ассамблеи ООН.

2. Преамбула к Уставу ООН начинается словами: «Мы, народы...» Однако и спустя шестьдесят пять лет после основания ООН эта самая универсальная политическая организация мира по-прежнему лишена формального органа, который позволил бы выборным представителям граждан стран мира участвовать в ведущихся в стенах ООН дебатах и в процессах принятия решений.

3. На Всемирной встрече на высшем уровне ООН в 2005 году главы государств и правительств подтвердили, что «демократия — это универсальная ценность, основанная на свободном волеизъявлении граждан по учреждению их собственной политической, экономической, социальной и культурной систем, а также их полноправному участию во всех областях жизни». Однако в современном взаимозависимом мире ни одно общество не может определять собственную судьбу вполне самостоятельно и без явного участия и воли граждан, выраженной выборными представителями.

4. Люди, на жизнь которых влияет то или иное решение, вправе принимать участие в процессе его принятия. Учитывая, что сегодня принимаемые на международном уровне важные решения сказываются на каждом человеке, мы осознаем необходимость демократизации системы глобального управления. Тем самым мы подтверждаем нашу решимость способствовать постепенному введению принципов демократического участия и представительства граждан стран мира в ООН и по мере необходимости в ее фондах, программах и агентствах, а также в других межгосударственных организациях.

5. В современном многополярном мире утверждение международных оснований системы управления как никогда важно. В частности, существует острая необходимость введения большей последовательности и согласованности в многосторонние организации, агентства, программы, фонды и договорные органы, а также достижения их большей подотчетности гражданам стран мира.

6. Система ООН была и остается главным институтом международного сотрудничества, задающим рамки для эффективного глобального управления. Важнейшим элементом системы и катализатором дальнейшей институциональной эволюции призвана стать Парламентская ассамблея ООН. Мы полагаем, что уже само основание Парламентской ассамблеи ООН послужит двигателем всесторонней реформы современной системы международных институтов и глобального управления.

7. Общемировые проблемы, такие как последствия изменения климата, распространение ядерного оружия и финансовая неустойчивость, проницают национальные границы. Заниматься их решением способны разве что действительно эффективные международные структуры. Парламентская ассамблея ООН попытается предложить решения, основанные на большем демократизме и всеохватности международных структур, равновесии между малыми и большими странами.

8. Мы вновь подчеркиваем, что Парламентская ассамблея ООН может и должна эволюционировать постепенно. На первом этапе внесение поправок в Устав ООН не представляется необходимым. Возможны два варианта развития: Парламентская ассамблея ООН может быть учреждена в результате голосования Генеральной ассамблеи ООН согласно статье 22 Устава ООН, в другом случае она может быть создана на основе нового межгосударственного соглашения. В длительной перспективе возможно преобразование Ассамблеи в напрямую избираемый всемирный парламент (законодательное собрание) согласно статье 109 Устава ООН.

9. После рассмотрения различных моделей представительства мы пришли к выводу, что принцип нисходящего (дигрессивного) представительства может быть принят в качестве возможной основы распределения мест в Парламентской ассамблее.

10. Необходимость демократизации системы глобального управления — одна из сложнейших политических проблем современности. Для ее решения потребуется приверженность принципам демократических перемен со стороны отдельных граждан и в особенности парламентариев, правительств, международного сообщества доноров и гражданского общества. Мы убеждены, что, как следствие, деятельность ООН и других межгосударственных институтов во всем мире станет более эффективной и благотворной для человека.

11. Мы призываем все правительства, которые привержены демократическим принципам во внутренней политике и провозглашают их ценность за границей, поддержать применение тех же принципов демократии, подотчетности и прозрачности в международных институтах и процессах принятия решений.

Брюссельская декларация: в направлении демократического и справедливого международного порядка. 2013 год

Вновь подтверждая следующие документы:

— «Призыв к учреждению Парламентской ассамблеи ООН», апрель 2007 года;

— «Формулирование политики Кампании за учреждение ПА ООН», ноябрь 2007 года;

— «Учреждение ПА ООН и Межпарламентского союза», ноябрь 2008 года;

— «Призыв к осуществлению глобального демократического надзора за международными финансовыми и экономическими институтами», апрель 2009 года;

— «Буэнос-Айресскую декларацию», октябрь 2010 года,

мы, участники Кампании за учреждение Парламентской ассамблеи ООН (ПА ООН),

1. вновь выступаем с совместным призывом к ООН и государствам — членам ООН содействовать процессам, необходимым для учреждения Парламентской ассамблеи ООН;

2. выражаем озабоченность тем, что в области межгосударственных отношений до сих пор не приняты адекватные меры по сокращению дефицита демократии в системе мирового управления в целом и в ООН в частности;

3. вновь заявляем о том, что ПА ООН — это жизненно важный элемент укрепления демократического участия и демократической легитимности Организации Объединенных Наций, а также других межправительственных организаций, таких как Группа Всемирного банка, Международный валютный фонд и Всемирная торговая организация;

4. полагаем, что ПА ООН позволит представителям граждан, то есть избранным парламентариям, непосредственно участвовать в обсуждении политических проблем всемирной значимости, выстраивании повестки дня и принятии решений формализованным, институциональным образом;

5. считаем, что повседневная жизнь граждан стран мира во все большей степени определяется экономическими, социальными и политическими силами, которые выходят за национальные границы, что свидетельствует о растущей потребности во всеохватной, эффективной и открытой системе глобального управления;

6. напоминаем, что универсальность прав человека и необходимость создания демократической основы для легитимной системы управления широко признаны. Однако очень велико число граждан, которым отказано в их правах человека и демократическом участии. Мы убеждены, что ПА ООН как глобальный демократический орган избранных представителей укрепит практику демократического управления и осуществления прав человека на региональном, национальном и местном уровнях. И наоборот, мы считаем, что исключение демократических принципов из глобального управления подрывает демократию на региональном, национальном и местном уровнях;

7. подчеркиваем свою убежденность в том, что ПА ООН должна стать всеобъемлющим собранием, открытым для участия парламентариев всех государств — членом ООН и государств-наблюдателей. Мы признаем, что обеспечение демократического характера ПА ООН сопряжено с трудностями.

Мы убеждены в том, что эти проблемы могут быть решены и что при наличии политической воли Парламентская ассамблея Организации Объединенных Наций может быть построена на основе широкой представительности и легитимности;

8. приветствуем решение Совета по правам человека ООН поручить Независимому эксперту по вопросу о поощрении демократического и справедливого международного порядка рассмотреть наши предложения и призываем Независимого эксперта продолжить рассмотрение вопроса о ПА ООН и, в частности, изучить процессы, направленные на ее создание;

9. приветствуем продолжающиеся консультации с широким кругом правительственных и неправительственных заинтересованных сторон для достижения глобального консенсуса по Повестке дня в области развития на период после 2015 года. Мы с удовлетворением отмечаем, что в ходе этих консультаций была подчеркнута: 1) важность правозащитного подхода к устойчивому развитию, 2) необходимость всеобъемлющего подхода к решению проблем нищеты и неравенства во всех странах;

10. обращаем внимание на то, что Группа видных деятелей высокого уровня отметила недавно, что для реализации концепции по Повестке дня в области развития на период после 2015 года потребуется «реорганизованное и возрожденное глобальное партнерство в области управления». Последнее необходимо, чтобы «Организация Объединенных Наций, многосторонние системы и все участники процесса развития эффективно поддерживали Повестку дня в области развития на период после 2015 года». Действительно, поддержание консенсуса с участием многих заинтересованных сторон в отношении общих глобальных целей — одна из ключевых функций, которые, как ожидается, будет выполнять ПА ООН;

11. призываем к основанию ПА ООН для сохранения политической поддержки, укрепления подотчетности и обеспечения более тесного взаимодействия в рамках глобального управления после принятия межнациональным сообществом Повестки дня в области развития на период после 2015 года;

12. считаем, что ПА ООН — глобальный парламентский орган, который включит в себя отличительные инновационные

элементы, выходящие за рамки характеристик существующих национальных и региональных собраний и парламентов. Выступая в качестве институциональной «сети сетей», ПА ООН могла бы позволить представителям существующих парламентских сетей и учреждений официально участвовать в деятельности ООН, обеспечивая тем самым наличие серьезных рычагов влияния со стороны граждан. Следует рассмотреть возможность привлечения к деятельности ПА ООН местных органов власти и представителей коренных народов и наций;

13. подтверждаем, что ПА ООН может и должна развиваться постепенно. В перспективе все члены ПА ООН должны избираться непосредственно гражданами стран мира. Со дня основания Устав ПА ООН должен позволить государствам-членам по своему усмотрению вводить прямые выборы делегатов;

14. предлагаем для изучения новаторских форм гражданского участия в ПА ООН рассмотреть применение моделей электронной прямой или делегативной демократии, позволяющих гражданам участвовать в обсуждении или влиять на процессы принятия решений;

15. выражаем признательность Европейскому парламенту за новаторскую роль в содействии основанию ПА ООН, что выражается в резолюции А3-0331/93, 1994 г., а в недавнее время — в резолюции P7_TA 0255, 2011 г., содержащей призыв к Совету ЕС включить вопрос об учреждении ПА ООН в повестку Генеральной ассамблеи ООН;

16. призываем Европейский парламент и его членов, а также другие парламенты укрепить приверженность принципам демократического глобального управления постоянной поддержкой Парламентской ассамблеи Организации Объединенных Наций.

Призыв к действию по учреждению Парламентской ассамблеи ООН. 2018 год

Организация Объединенных Наций, многосторонний мировой порядок и демократия находятся под угрозой. Попытки отговориться ссылками на привычность нынешнего положения дел, как и громкая риторика, недостаточны для противодействия нависшей угрозе. Несмотря на множество предостережений и рекомендаций слишком мало сделано для того, чтобы подготовить ООН к столкновению с серьезными насущными проблемами. Время самоуспокоенности и сетований прошло. Сегодня миру требуется отвага и подлинное лидерство.

Группа видных деятелей высокого уровня по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом почти 15 лет назад предупреждала о том, что миру необходимо делать гораздо больше для укрепления системы управления и решения проблем демократического дефицита. Так, указанная Группа подчеркнула, что более систематическое вовлечение членов парламента, национальных парламентов и местных властей в деятельность ООН позволит укрепить систему глобального управления, противодействовать дефициту демократии в межгосударственных отношениях, поддержать представительную демократию и теснее связать ООН с широкой общественностью. Современные договоренности и механизмы не могут быть признаны удовлетворительными.

Одиннадцать лет назад, во время основания международной Кампании за Парламентскую ассамблею ООН патрон кампании, покойный Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос-Гали, сказал, что нам необходимо развивать демократизацию глобализации, пока глобализация не уничтожила сами основания национальной и международной демократии.

С возрастающей озабоченностью мы становимся свидетелями тревожных событий. Как сказал бывший Генеральный секретарь, учреждение Парламентской ассамблеи ООН стало абсолютно необходимым шагом для достижения демократического контроля над глобализацией.

Мы, нижеподписавшиеся члены парламента, подтверждаем нашу приверженность идее создания Парламентской ассамблеи ООН для усиления демократического представительства граждан стран мира в мировых делах и решениях ООН.

Для координации и расширения прилагаемых усилий мы приглашаем демократически избранных коллег-парламентариев во всем мире присоединиться к нашей парламентской группе, выступающей за Парламентскую ассамблею ООН. Вместе мы сможем придать процессу политический импульс, необходимый для достижения общей цели.

Мы верим, что предстоящая в 2020 году 75-я годовщина Организации Объединенных Наций станет толчком для далеко идущих реформ, включая учреждение Парламентской ассамблеи ООН.

Мы призываем Генерального секретаря ООН, Председателя Генеральной ассамблеи ООН, глав государств и правительств, министров иностранных дел, а также представителей государств — членов ООН в Нью-Йорке инициировать и поддерживать шаги, необходимые для подготовки исторического саммита по реформе ООН в 2020 году и учреждения Парламентской ассамблеи Организации Объединенных Наций.

2. ПАРЛАМЕНТСКИЕ ДОКУМЕНТЫ

*Извлечения из резолюций Европейского парламента*²²²

Принята 5 июля 2018 года²²³

[Европейский парламент рекомендует Совету] поддержать учреждение Парламентской ассамблеи ООН в рамках системы ООН в целях развития демократического характера, демократической подотчетности и прозрачности системы мирового управления, а также расширения возможностей для гражданского участия в деятельности ООН, в частности, содействия успешному осуществлению Повестки дня ООН до 2030 года и достижению Целей устойчивого развития (ЦУР).

Принята 5 июля 2017 года²²⁴

[Европейский парламент рекомендует Совету] способствовать дебатам о роли парламентов и региональных ассамблей в системе ООН, в том числе об учреждении Парламентской ассамблеи ООН в целях совершенствования всемирных и внутренних демократических процессов, а также наделения всемирного гражданского общества правами непосредственного участия в процессе принятия решений.

Принята 8 июня 2011 года²²⁵

[Европейский парламент рекомендует Совету] способствовать дебатам о роли парламентов и региональных ассамблей в системе ООН (причем ожидается, что этот вопрос будет внесен в повестку 66-й сессии Генеральной ассамблеи ООН), а также продолжить дебаты об учреждении Парламентской ассамблеи ООН и, кроме того, способствовать взаимодействию по глобальным вопросам между правительствами и парламентами;

(bf) поддержать учреждение Парламентской ассамблеи ООН в рамках системы ООН в целях развития демократического характера, демократической подотчетности и прозрачности системы мирового управления, а также расширения

возможностей участия граждан в деятельности ООН, признавая, что Парламентская ассамблея ООН будет дополнять существующие органы, включая Межпарламентский союз.

Принята 6 июня 2005 года²²⁶

[Европейский парламент] призывает к учреждению Парламентской ассамблеи в рамках ООН, призванной повысить демократический профиль и внутренние демократические процессы мирового сообщества, а также позволить гражданскому обществу непосредственно участвовать в процессе принятия решений; [Европейский парламент] постулирует положение о том, что Парламентская ассамблея должна быть наделена полными правами на информацию, участие и контроль, а также правом принятия рекомендаций в адрес Генеральной ассамблеи ООН.

Принята 29 января 2004 года²²⁷

[Европейский парламент] призывает Генерального секретаря ООН, а также политические органы ООН, в том числе агентства, фонды и программы, распространить современную практику диалога, сотрудничества и координации на Совет ЕС и Европейскую комиссию посредством [...] совместного и в сотрудничестве с региональными или всемирными парламентскими собраниями (например, с Межпарламентским союзом, Парламентской ассамблеей Совета Европы) учреждения Парламентской сети, члены которой могли бы на регулярной основе собираться в совещательной Парламентской ассамблее при ООН для обсуждения насущных политических вопросов, связанных с деятельностью ООН, а также стоящих перед всемирной организацией проблем.

Принята 23 марта 1999 года²²⁸

[Европейский парламент] 10. Предлагает с целью укрепления сотрудничества между ООН и Межпарламентским союзом введение парламентского измерения в систему ООН посредством основания парламентских органов, состоящих из председателей парламентских комитетов национальных и

региональных парламентов, начиная, к примеру, с комитетов по окружающей среде и комитетов по внешним отношениям; 11. Выражает надежду, что с введением института парламентской подотчетности на мировом уровне ООН станет гораздо ближе к парламентам стран мира.

Принята 8 февраля 1994 года²²⁹

[Европейский парламент] стремится рассмотреть возможность учреждения совещательной Парламентской ассамблеи, что позволит выборным представителям народов активнее участвовать в деятельности органов ООН.

Панафриканский парламент

Резолюция от 12 мая 2016 года²³⁰

Ввиду резолюции ПАП о Парламентской ассамблее ООН, принятой 24 октября 2007 года;

памятуя о приверженности инициативе создания совещательной ПА в системе ООН в соответствии со статьей 22 Устава ООН, каковая уполномочивает Генеральную ассамблею ООН учреждать вспомогательные органы;

подтверждая, что ПА необходима для расширения демократического участия и представительства граждан стран мира в ООН;

исходя из убежденности, что ПА ООН внесет вклад в усиление демократического контроля над операциями ООН, в частности, в Африке;

вновь подчеркивая, что ПА как парламентский орган системы ООН может значимым образом дополнить деятельность Межпарламентского союза, который выступает «зонтичной организацией» для национальных парламентов;

отмечая, что Парламентская ассамблея ООН совершенно необходима миру для реализации права каждого на участие в глобальных процессах принятия решений, как это предусмотрено резолюциями Генеральной ассамблеи ООН по развитию

демократического и справедливого международного порядка, в частности, резолюцией A/RES/70/149 от 17 декабря 2015 года; приветствуя усилия основанной в 2007 году международной Кампании за Парламентскую ассамблею ООН;

отмечая, что все региональные наднациональные организации включили в свою институциональную архитектуру парламентские институты в качестве средства обеспечения осмысленного и эффективного участия народов в деятельности соответствующих региональных организаций;

а также с озабоченностью отмечая, что создание ПА ООН в настоящее время не входит в официальную повестку реформы ООН,

Панафриканский парламент призывает Африканский союз и его государства-члены поддержать основание ПА ООН и предпринять шаги для достижения этой цели, иницилируя соответствующий данной цели подготовительный межгосударственный и межправительственный процесс, а также рекомендует, чтобы Африканский союз сформулировал единую позицию Африки по этому вопросу.

Резолюция от 24 октября 2007 года²³¹

3. (...) принимая во внимание растущую роль в ключевых областях, таких как поддержание мира и безопасности, экономическое развитие, здравоохранение, образование и охрана окружающей среды, международных организаций, в том числе ООН и специализированных организаций ООН, Программы развития ООН, ЮНИСЕФ, УВКБ, ВОЗ и Продовольственной и сельскохозяйственной организации; подчеркивая в этом контексте, что все большее число решений, оказывающих влияние на жизнь граждан государств — членов Африканского союза, принимаются за пределами их национальных государств;

4. а также отмечая, что члены парламентов государств — членов Африканского союза часто не включаются в национальные делегации на крупнейшие международные встречи и

переговоры, что влечет за собой пробелы в знаниях и упущенные возможности с точки зрения повышения легитимности и прозрачности международных процессов принятия решений;

5. памятуя о первых словах Устава ООН: «Мы, народы...», обосновывающих принцип демократии и легитимность организации, говорящей от лица и выражающей волю народов государств-членов;

6. вызывая в памяти заключение, содержащееся в отчете 11 июня 2004 года Группы видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом, в котором говорится о дефиците демократии в системе международного управления и рекомендуется глобальное управление с демократической подотчетностью гражданам;

7. имея в виду, что если демократизация — ключевое средство повышения легитимности и качества системы управления внутри страны, то она же — наиболее надежный способ повышения легитимности и качества международного порядка, более открытого и благоприятного для гражданского участия;

8. отмечая, что в противоположность региональным международным организациям, таким как Африканский союз, Европейский союз, Совет Европы или МЕРКОСУР, Организация Объединенных Наций и ее специализированные организации — одни из последних международных форумов, все еще не имеющих в своей системе формальной Парламентской ассамблеи;

9. отмечая также, что единая позиция Африки по предлагаемой реформе ООН («Эзулвинийский консенсус»), утвержденная на внеочередной, 7-й сессии Исполнительного совета Африканского союза (Аддис-Абеба, Эфиопия, 7–8 марта 2005 года), не включает позиции по формированию парламентского измерения ООН и потому:

10. рекомендует Панафриканскому парламенту выработать единую позицию Африки относительно дальнейшего развития и участия граждан в международных делах, в частности, в ООН и ее специализированных организациях, тем самым

заполняя растущий дефицит демократии в международных форумах;

12. а также рекомендует, чтобы Панафриканский парламент взял на себя инициативу в содействии учреждению совещательной Парламентской ассамблеи внутри системы ООН и в соответствии со статьей 22 Устава ООН, которая позволяет Генеральной ассамблее ООН учреждать вспомогательные органы;

13. отмечает, что на первом, предварительном этапе Парламентская ассамблея ООН может состоять из членов национальных парламентов, но со временем в ее состав должны войти делегаты, избранные в ходе всеобщих, тайных и равных выборов в государствах — членах ООН, следуя положениям статьи 2(3) Протокола к договору, учреждающему Африканское экономическое сообщество;

14. особо отмечает, что Парламентская ассамблея ООН в долгосрочной перспективе должна получить право участия и надзора, в частности, направлять полномочные парламентские делегации или представителей на межправительственные форумы и переговоры, а также право учреждать комитеты по расследованию деятельности, по делам персонала и специальных программ ООН;

15. особо отмечает потенциал Парламентской ассамблеи ООН в деле повышения эффективности, прозрачности и демократического характера ООН и международного сотрудничества, тем самым расширяя права граждан стран Африканского союза на участие;

16. заявляет, что учреждение Парламентской ассамблеи ООН, согласно современному замыслу, ни в коем случае не противоречит ценной и пользующейся высоким уважением деятельности Межпарламентского союза, цель которого, в числе прочего, состоит в развитии контактов, координации, обмене опытом между парламентами и парламентариями всех стран, а также в рассмотрении вопросов, представляющих международный интерес, формировании и выражении позиции по этим вопросам и побуждении национальных парламентов и их членов к действию.

Резолюция Восточноафриканской законодательной ассамблеи от 29 января 2013 года²³²

Высоко оценивая важность и добрый пример региональных и субрегиональных парламентских ассамблей в отстаивании интересов граждан в региональных и субрегиональных межправительственных организациях и, следовательно, в укреплении демократического характера этих организаций;

признавая растущую роль и вовлеченность международных организаций, таких как ООН и ее специализированные агентства, в ключевые области — в укреплении мер безопасности, экономическое развитие, здравоохранение, образование, защиту окружающей среды и устойчивое развитие;

отмечая, что в настоящее время в ООН не существует формального парламентского органа, который позволял бы всенародно избранным парламентариям участвовать в обсуждении насущных вопросов;

принимая во внимание, что ввиду отсутствия Парламентской ассамблеи степень вовлеченности выборных представителей в деятельность ООН недостаточна и это снижает демократическую легитимность ООН во всемирном масштабе;

будучи осведомлена о совместных международных усилиях, направленных на учреждение Парламентской ассамблеи Организации Объединенных Наций;

будучи также осведомлена, что 24 октября 2007 года Панафриканский парламент принял резолюцию, в которой рекомендует принять единую позицию Африки по вопросу учреждения Парламентской ассамблеи ООН;

будучи также осведомлена, что эту инициативу поддерживают и другие парламентские и межпарламентские органы во всем мире;

исходя из убежденности в том, что Парламентская ассамблея ООН повысит прозрачность, подотчетность и эффективность Организации Объединенных Наций;

подчеркивая, что учреждение Парламентской ассамблеи ООН возможно простым голосованием Генеральной ассамблеи ООН в соответствии со статьей 22 Устава ООН, без внесения поправок в Устав ООН,

Восточноафриканская ассамблея принимает следующую резолюцию:

1. Выступить в поддержку учреждения Парламентской ассамблеи ООН на основе равенства и взаимного доверия.
2. Приветствовать резолюцию Panaфриканского парламента и иных парламентав и органов, выразивших поддержку этой инициативе.
3. Призвать партнерские государства Восточноафриканского сообщества сформулировать единую позицию Африки в поддержку учреждения Парламентской ассамблеи ООН.

***Резолюция Парламента МЕРКОСУР
от 2 декабря 2011 года***

Отмечая, что:

1. Для обеспечения международного сотрудничества, признания и легитимности международного порядка, для возрастания качества и форм жизнедеятельности граждане стран мира должны быть эффективно вовлечены в деятельность ООН. Участие в процессах принятия решений подразумевает включение принципов демократического представительства в архитектуру международного сообщества.
2. Замысел Парламентской ассамблеи ООН — это не просто проект некоего нового учреждения. Как голос граждан мира Ассамблея станет выразителем и двигателем преобразования глобального сознания, способствуя более широкому пониманию проблем международной политики. Сложные проблемы, которые ставит глобализация экономических и социальных процессов, такие как растущее социальное неравенство, распространение оружия массового поражения, терроризм, глобальное потепление и финансовая неустойчивость, могут быть решены только благодаря постепенному применению демократических принципов на международном уровне.
3. В дополнение к поддержанию международного мира и безопасности Организация Объединенных Наций обязана в соответствии со статьей 10 Устава развивать международное сотрудничество в экономической, социальной, культурной

и гуманитарной сферах, а также повышать уважение к правам человека и основным свободам. В этих целях, причем без необходимости внесения поправок в какую-либо из 111 статей Устава ООН, Генеральная ассамблея вправе учредить совещательную Парламентскую ассамблею, тем самым содействуя установлению важной связи между ООН, агентствами ООН, правительствами, членами национальных парламентов и гражданским обществом.

4. Парламентская ассамблея ООН будет содействовать формированию растущей всемирной сети парламентариев и неправительственных организаций, которые призваны развивать представительство в ООН и усиливать отклик всемирной организации на события международной жизни. Учреждение такого института станет решающим шагом в консолидации системы ООН, демократизации процессов глобализации, глобализации демократии и строительстве более справедливого, мирного и гуманного дома для человечества.

Принимая во внимание, что:

— с одной стороны, пространство национальных демократий сужается и подвергается угрозе ввиду возникновения могущественных глобальных сил,

— и, с другой стороны, мы становимся свидетелями развития международных политических организаций, в которых представительство имеют лишь могущественные и богатые страны,

— и тем самым большинство жителей планеты, проживающие в относительно неразвитых или развивающихся странах, оказываются за бортом системы мирового управления,

— при этом ответственность всех политических органов, и в особенности национальных и региональных парламентов, включает в себя защиту принципов демократической политики, что подразумевает применение соответствующих парламентских принципов повсеместно и в каждый момент времени, когда принимаемые решения влияют на жизнь и благополучие граждан стран мира.

По всем перечисленным причинам Парламент государств МЕРКОСУР выражает поддержку учреждению Парламентской ассамблеи ООН, усилиям по ее созданию и декларирует:

1. Поддержку учреждению Парламентской ассамблеи ООН в целях повышения эффективности, прозрачности, представительства, плюрализма и легитимности институтов, образующих систему ООН.
2. Поддержку усилиям, направленным на ее формирование.

Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы

Принята 1 октября 2009 года (извлечение)²³³

4. Ассамблея отмечает многочисленные предложения о реформе, выдвинутые в недавние годы, и воздает должное бывшему Генеральному секретарю ООН Кофи Аннани за его усилия по продвижению всесторонней реформы организации.

5. В то же время Ассамблея выражает сожаление, что на сегодняшний день не существует проекта реформ, направленных на повышение демократического характера ООН. В связи с этим Ассамблея подтверждает неоднократно выражавшуюся ранее позицию в поддержку введения парламентского измерения в Организацию Объединенных Наций согласно Резолюции 1476 (2006) о парламентском измерении ООН в целях повышения прозрачности, подотчетности и демократического надзора организации, а также сокращения разрыва между ООН и мировой общественностью.

6. Включение демократического элемента в систему ООН представляется тем более необходимым в контексте отклика на процессы глобализации: только глобальное управление может в решении глобальных задач, причем это управление должно основываться на демократических принципах.

7. В отношении институциональной реформы Ассамблея вновь выражает убежденность, что необходимо восстановить роль и авторитет Генеральной ассамблеи ООН как «главного политического органа, ответственного за принятие решений». Эта позиция может укрепиться посредством введения

парламентского учреждения в структуру Генеральной ассамблеи ООН, состоящего из представителей парламентских ассамблей государств-членов или напрямую избранных делегатов.

Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы

Принята 23 января 2006 года (извлечение)²³⁴

3. Сегодня, в критическое время, Ассамблея призывает к углублению процесса реформы ООН. Так, целью перспективной реформы должно стать сообщение всей Организации Объединенных Наций большей прозрачности, легитимности и подотчетности как перед государствами-членами, так и перед широкой общественностью. Реформу недопустимо ограничивать только изучением современной геополитической реальности. Для сокращения дефицита демократии в системе мирового управления и сближения ООН с широкой общественностью следует в систему ООН встраивать демократические механизмы.

4. Ассамблея полагает, что вопрос активного участия членов парламентов в деятельности ООН должен находиться в средоточии дебатов о реформе, так как в этом состоит основное средство связи граждан — через выборных представителей — с дебатами в ООН, надзором за деятельностью ООН и осуществлением решений ООН государствами-членами.

5. Участие парламентов в деятельности ООН должно развиваться постепенно. Процесс начинается с основания в национальных парламентах групп сотрудничества с ООН и информирования парламентариев о деятельности ООН. Этот процесс завершается включением в систему ООН Парламентской ассамблеи с совещательными функциями.

6. Ассамблея принимает во внимание рекомендации, выдвинутые в отчете Группы видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом (в так называемом Отчете Кардозу) на предмет вовлечения парламентариев в деятельность ООН, и приветствует также растущую связь членов парламентов с ООН, в частности, посредством укрепления сотрудничества между ООН и МПС.

7. Такое укрепление сотрудничества всемерно приветствуется, поскольку оно повышает узнаваемость членов национальных парламентов на уровне ООН и знакомит парламентариев с деятельностью ООН. Однако Ассамблея полагает, что для достижения долговременного воздействия на легитимность, подотчетность и представительство в системе ООН вовлеченность парламентариев должна быть систематичной и структурно связанной с действующими институтами ООН. В частности, учитывая делиберативную и надзорную функции, а также ее роль в качестве самого представительного глобального форума, Генеральная ассамблея ООН идеальным образом подходит для установления связей с членами парламентов.

8. Решающим шагом в направлении развития парламентского измерения Организации Объединенных Наций могло бы стать учреждение экспериментального парламентского комитета с консультативными функциями в интересах комитетов Генеральной ассамблеи. Комитет будет состоять из национальных делегаций, избираемых национальными парламентами, при соблюдении принципа представительности различных политических сил, присутствующих в парламенте, и с учетом гендерного баланса. Парламентский комитет должен иметь разумную численность и обеспечивать справедливое географическое представительство всех региональных групп, присутствующих в настоящее время в Генеральной ассамблее. В рамках каждой региональной группы национальные делегации будут периодически проводить ротацию. В случае успеха эксперимента структура и функционирование этого комитета могли бы стимулировать создание Парламентской ассамблеи Организации Объединенных Наций с консультативными функциями на пленарных заседаниях Генеральной ассамблеи.

9. В свете вышесказанного Ассамблея призывает государства-члены и государства-наблюдатели Совета Европы:

9.1. поддержать обсуждение вопросов, поднимаемых в ООН, в национальных парламентах и региональных парламентских ассамблеях;

9.2. содействовать активному участию парламентариев в национальных делегациях в Генеральной ассамблее.

10. В дополнение к сказанному Ассамблея призывает Генерального секретаря рассмотреть рекомендации, содержащиеся в Отчете Кардозу относительно вовлеченности парламентариев, и соответствующие инициативы.

11. Наконец, Ассамблея побуждает ООН предпринять следующие действия:

11.1. предусмотреть соответствующие пути вовлечения парламентариев в деятельность организации:

11.1.1. в том числе сотрудничая с МПС и иными межпарламентскими представительными органами, планировать пошаговую стратегию. Она может включать следующие стадии:

11.1.1.1. учреждение сети региональных парламентских ассамблей с совещательными функциями для обсуждения приоритетов ООН в одном или нескольких комитетах Генеральной ассамблеи;

11.1.1.2. основание парламентского комитета с совещательными функциями в одном или нескольких комитетах Генеральной ассамблеи, призванного обсуждать вопросы всемирной или региональной значимости и/или бюджета ООН;

11.1.1.3. основание Парламентской ассамблеи ООН, состоящей из национальных делегаций, с совещательными функциями в одном или нескольких комитетах Генеральной ассамблеи;

11.1.1.4. основание совместно с ООН и учреждениями ООН национальных информационных и исследовательских центров, служащих нуждам парламентариев, представителей местных органов власти, НПО и добровольцев в государствах-членах;

11.1.2. формулирование и принятие внятных правил для вовлечения парламентариев, определения их прав и обязанностей, а также обязательств парламентских делегаций по обеспечению справедливого представительства политических партий или групп в парламенте с учетом гендерного баланса;

11.1.3. создание группы по выдвигению предложений относительно рекомендуемой численности, состава и

системы ротации парламентских комитетов и (или) Парламентской ассамблеи ООН;

11.2. предусмотреть дополнительные меры обеспечения взаимодействия между Генеральной ассамблеей и национальными или региональными парламентами, в частности, в пользу более активного вовлечения спикеров или председателей этих парламентских собраний в деятельность региональных групп Генеральной ассамблеи.

Резолюция Латиноамериканского парламента от 5 декабря 2008 года²³⁵

Принимая во внимание следующие моменты:

принцип защиты демократии, которым руководствуется в своей деятельности Латиноамериканский парламента (Парлатино) в соответствии со статьей 3 Устава;

цели полного осуществления свободы, социальной справедливости, экономической независимости и представительной демократии при строгом соблюдении принципов невмешательства и самоопределения государств (статья 4 Устава Парлатино);

Декларацию Комитета по политическим и муниципальным делам и интеграции Латиноамериканского парламента, одобренную 12 июня прошлого года в городе Боготе с выражением поддержки учреждению Парламентской ассамблеи Организации Объединенных Наций,

а также принимая во внимание, что:

для гарантирования международного сотрудничества, признания и легитимности ООН, в том числе в целях расширения способности ООН к действию, граждане должны быть прямо и эффективно вовлечены в ООН и ее агентства, для чего требуется надделение граждан правами участия;

даже без внесения поправок в Устав ООН такая Ассамблея установит важную связь между ООН, агентствами системы ООН, национальными правительствами и парламентами и гражданским обществом,

XXIV Очередная ассамблея Латиноамериканского парламента декларирует:

1. Поддержку усилиям по учреждению Парламентской ассамблеи ООН в целях развития эффективности, прозрачности, представительности, плюрализма и легитимности международной системы.

2. Абсолютную убежденность в легитимности решений, принятых в результате обсуждения и дебатов, реализуемых в соответствии с принципами всестороннего участия, плюрализма и демократии. Это представляется ключевым условием эффективного осуществления политики, благотворной для наших стран.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В частности, Bummel, 2010a и 2010b, а также все документы CUNPA в Приложении.

² Schwartzberg, 2012.

³ Schwartzberg, 2013, с. 2.

⁴ Altman et al., 2019.

⁵ Rockström et al., 2009.

⁶ Ср. Leinen & Bummel, 2018, с. 315 и далее.

⁷ Leinen & Bummel, 2018, гл. 2–9.

⁸ Там же, с. 62 и далее.

⁹ Но см., например, трактовку этого вопроса в издании Sohn, 1970, с. 58–60 и с. 121 и далее.

¹⁰ Heinrich, 2010.

¹¹ Подробнее об этом см. ниже. О всемирном парламенте как органе «планетарной республики» см. Höffe, 2002.

¹² См. Kissling, 2011.

¹³ Ср., например, Childers & Urquhart, 1994, с. 176–181 со ссылкой на Heinrich на с. 176. Комиссия по вопросам глобального управления (1994, с. 285 и далее) поддержала этот принцип в качестве средне-срочной перспективы.

¹⁴ Boutros-Ghali, 1996, с. 19 и далее.

¹⁵ Boutros-Ghali, 2007.

¹⁶ CUNPA, 2007a.

¹⁷ Ср. анализ потенциальной социоэкономической динамики: Falk & Strauss, 2011.

¹⁸ ДБГ (DWB) развилась в 2017 г. из Комитета за демократическую ООН (Committee for a Democratic UN), основанного в 2003 г., и из других инициатив.

¹⁹ CUNPA, 2007a.

²⁰ CUNPA, 2018.

- ²¹ Некоторые из этих документов приведены в Приложении.
- ²² Ср. Leinen & Bummel, 2018, с. 312 и далее.
- ²³ Относительно 73-й сессии см. ООН, 2018.
- ²⁴ Ср. Spiegel, 2009, с. 235–240.
- ²⁵ Ср. Veume, 1998, с. 21 и далее. Ср. также Leinen & Bummel, 2018, с. 315 и далее.
- ²⁶ Schneckener & Rinke, 2012.
- ²⁷ Wike et al., 2017. См. также Norris, 2011.
- ²⁸ Kull, 2010. См. также Global Challenges Foundation, 2017 и 2018.
- ²⁹ GlobeScan Incorporated, 2005.
- ³⁰ Ср. Kissling, 2011, с. 10; Cofelice, 2019; Rocabert et al., 2019; Schermers & Blokker, 2018, § 558–596.
- ³¹ См. Kissling, 2011, с. 41.
- ³² Там же, с. 49 и далее.
- ³³ ПАП, 2007.
- ³⁴ CUNRA, 2013.
- ³⁵ См. целостный анализ международного и национального законодательства: Stamelos, 2020.
- ³⁶ Ср. Heinrich, 2010, с. 36.
- ³⁷ ЕП, 2018.
- ³⁸ Всесторонний принцип воплощен в инструменте Всемирная гражданская инициатива ООН, см. с. 104.
- ³⁹ Uniting for Peace, ООН, 1950.
- ⁴⁰ МОТ, 2004, с. xiv.
- ⁴¹ Ср. нарушения международного права и прав человека во время боевых действий с применением БПЛА (дронов). Ср. Leinen & Bummel, 2018, с. 216 и далее.
- ⁴² ЕП, 2018.
- ⁴³ CUNRA, 2010, п. 6.
- ⁴⁴ Там же, п. 8.

⁴⁵ См. Sharei, 2018, а также труды Центра конституционных исследований ООН (Center for UN Constitutional Research, CUNCR).

⁴⁶ Вслед за Вацлавом Гавелом, который выразил эту позицию на Саммите тысячелетия. См. также гл. 2.2 и с. 90 и далее, 95 и 113.

⁴⁷ В частности, об этом говорил Эйнштейн. См., например, Einstein, 1960, а также Clark & Sohn, 1966. Ср. с. xxi.

⁴⁸ Lopez-Claros et al., 2020, гл. 4.

⁴⁹ В этом мы следуем авторам: Habermas, 1995, с. 308; Havel, 2000; Höffe, 2002. Ср. Leinen & Bummel, 2018, с. 381. См. также с. 90 и далее, 95 и 113.

⁵⁰ В течение первых 125 лет существования члены Сената США избирались парламентами штатов. Прямые выборы были введены согласно 17-й поправке к Конституции в 1911 г.

⁵¹ Относительно этого вопроса, а также взаимодополняющей природы отношений между МПС и ПА ООН см. Bummel, 2019. О роли МПС в дебатах о реформе международной системы и ПА ООН, которые ведутся с 1990-х гг., ср. Leinen & Bummel, 2018, гл. 7–9. Ср. также Winter, 2005; Kissling, 2006; Cabrera, 2018.

⁵² Ср. Bummel, 2019, с. 5 и далее.

⁵³ Ср. UN, 2000, пар. 30, п. 10.

⁵⁴ Socialist International, 2003, раздел IV, No. 1; в 2005 г. Либеральный интернационал рассматривал преобразование МПС в ПА ООН в качестве потенциального принципа учреждения, то есть альтернативы процедуре согласно статье 22 Устава ООН: Liberal International, 2005; ср. Bummel, 2019, с. 12 и далее; см. также Deutscher Bundestag, 2005.

⁵⁵ Согласно статье 10(2) Статута МПС, существует лишь один принцип дифференциации в отношении представительства на Ассамблее МПС: по восемь делегатов для парламентов от государств с населением менее 100 млн человек и по десять — от стран с населением более 100 млн человек.

⁵⁶ Правом голоса наделяются парламенты-члены, а не отдельные делегаты, но делегации могут разделить выделенные голоса. Скользящая шкала предусмотрена в статье 15(2) Статута МПС. Каждый парламент получает минимум десять голосов, которые увеличиваются до 13 дополнительных голосов в зависимости от населения страны.

⁵⁷ Bummel, 2019, с. 12–14; ср. также Leinen & Bummel, 2018, с. 97–114, 328 и далее.

⁵⁸ Цит. там же, с. 120.

⁵⁹ Там же, с. 97 и далее и с. 108–110.

⁶⁰ Bummel, 2019, с. 7.

⁶¹ В сравнительном исследовании более чем 22 межпарламентских институтов Андреа Кофелице оценивает МПС как «самостоятельный институт, в настоящее время оторванный от всех международных комплексных систем управления, — фактор, который неизбежно препятствует его способности разрабатывать набор основных функций, касающихся международной политики и повышения парламентского контроля». Cofelice, 2019, с. 184.

⁶² CUNPA, 2008.

⁶³ Ср. Bummel, 2019, с. 10 и далее.

⁶⁴ COSAC была основана в мае 1989 г. в ответ на ослабление прямых связей между ЕС и членами парламентов государств-членов после введения прямых европейских выборов. До этого делегаты ЕП назначались национальными парламентами и, таким образом, могли сами связывать два этих уровня. С помощью COSAC была вновь усилена роль парламентов в отношении решения общих задач ЕС.

⁶⁵ ЕП, 2011; также ПАСЕ, 2006 и Комиссия по вопросам глобальной безопасности, справедливости и управления (Commission on Global Security, Justice & Governance), 2015 г., с. 86.

⁶⁶ ПАП, 2007, п. 16.

⁶⁷ Также рекомендуется в издании Bummel, 2019.

⁶⁸ ПАСЕ (2006) подчеркивает роль, которую мог бы выполнять МПС в сотрудничестве с ООН в учреждении ПА ООН. Во время конференции CUNPA в Брюсселе в 2008 г. подчеркивалось, что «Кампания поддерживает деятельность МПС и высоко ценит все усилия и вклад МПС и членов МПС в деятельность по учреждению Парламентской ассамблеи ООН» (CUNPA, 2008).

⁶⁹ Ср. Monbiot, 2004, а также Falk & Strauss, 2011.

⁷⁰ Ср. Savio, 2019 и публикации по ссылке: greattransition.org/gti-forum/farewell-to-the-wsf

⁷¹ Конференция неправительственных организаций, состоящих в консультативных связях с ООН, CoNGO (www.ngocongo.org).

⁷² Основная группа «Неправительственные организации» (NGO Major Group) — это ассоциация организаций гражданского общества, наблюдающая за осуществлением Повестки дня ООН до 2030 г. (www.ngomg.org).

⁷³ Комиссия по вопросам глобального управления (Commission on Global Governance), 1995, с. 258–260.

⁷⁴ Например, ежегодная Глобальная неделя действий за всемирный парламент. В рамках этой инициативы 24 октября в честь Дня ООН под эгидой ДБГ и других организаций в различных странах организуются публичные мероприятия. См. ДБГ, 2019 г. (www.worldparliamentnow.org).

⁷⁵ Например, Модельный всемирный парламент в Австралии, регулярно проводящийся с 2012 г., Модельная ПА ООН в Аргентине 2019 г. или Эксперимент всемирного парламента, проводящийся в Норвегии с 2007 г. и в Германии с 2008 г.

⁷⁶ Состоялись в Галле (Германия) в 2016 г.

⁷⁷ Например, Генеральная ассамблея, организованная Мило Рау в Берлине в 2017 г. (www.general-assembly.net).

⁷⁸ Ср. Šabič, 2008, p. 264–266; см. также Kissling, 2011. Успешными межнациональными ассоциациями этого типа служат «Парламентарии за глобальное действие» (PGA) или «Парламентарии за нераспространение и отмену ядерного оружия» (PNND).

⁷⁹ Проект по созданию такой системы начат Всемирным парламентским экспериментом в сотрудничестве с ДБГ. Разрабатываемая в настоящее время глобальная платформа для голосования предназначена для проведения глобальных дебатов, голосований и выборов на основе индивидуальной регистрации в качестве граждан мира (www.democracy-withoutborders.org/gvp/). Подробнее об этом же: Tenbergen, 2018.

⁸⁰ Ср. ЕП, 2008.

⁸¹ Bummel et al., 2010.

⁸² Преамбула к Уставу ООН.

⁸³ Falk & Strauss, 2011, с. 91 и далее.

⁸⁴ МОТ, 2004, с. xiv.

⁸⁵ Там же, пар. 544.

⁸⁶ ООН, 2004, пар. 106–113.

⁸⁷ ПАСЕ, 2006.

⁸⁸ Комиссия по вопросам глобальной безопасности, справедливости и управления, 2015 г., с. 84.

⁸⁹ См. также Stimson Center, 2020, с. 42–43.

⁹⁰ ООН, 2018b.

⁹¹ Bummel, 2019.

⁹² Boutros-Ghali, 2007.

⁹³ На 01.01.2020 Статут МУС ратифицировали 122 государства, исключая, в частности, США, Китай, Россию и Индию.

⁹⁴ Ср. Streit, 1939; относительно проекта Ассамблеи, состоящей из 20–30 государств, см. Falk & Strauss, 2011, с. 95.

⁹⁵ См. обсуждение «всемирной парламентской ассамблеи» в издании Lopez-Claros et al., 2020, с. 113 и далее.

⁹⁶ Lopez-Claros et al. (2020) полагают, что первоначально переговоры могут происходить и за рамками ООН. См. там же, с. 114. Так или иначе, формирование Группы друзей прогрессивными государствами-членами представляется шагом в верном направлении.

⁹⁷ CUNPA, 2007b; см. также Heinrich, 2010, в особенности с. 25. Таким образом, единственное условие для доступа — это существование парламента, «как бы таковой ни был образован» (Bummel, 2010b, с. 30). О государствах со статусом наблюдателя см. CUNPA, 2013, п. 7.

⁹⁸ Heinrich, 2010, с. 25.

⁹⁹ О состоянии демократии в мире см. также блоги на www.democracywithoutborders.org/blog/

¹⁰⁰ Freedom House, 2019. После отчета за 2018 г. организация ужесточила применяемые критерии, в результате чего семи государствам был присвоен более низкий рейтинг.

¹⁰¹ Freedom House, 2000.

¹⁰² Economist Intelligence Unit, 2006.

¹⁰³ Economist Intelligence Unit, 2020.

¹⁰⁴ V-Dem Institute, 2019.

¹⁰⁵ Это аргумент в пользу системы пропорционального представительства.

- ¹⁰⁶ Согласно этим критериям, страны, подобные Саудовской Аравии и Китаю, не могли бы направлять делегатов в ПА ООН.
- ¹⁰⁷ ООН, 2006, п. 8.
- ¹⁰⁸ Spiegel, 2009, с. 246.
- ¹⁰⁹ В действительности все государства — члены АС ратифицировали к настоящему времени соответствующий протокол и вошли в состав ПАП.
- ¹¹⁰ CUNRA, 2007b. См. также с. 86.
- ¹¹¹ Особенно проблематичным представляется вопрос о шести абсолютных монархиях, входящих в состав ООН.
- ¹¹² См. сценарии распределения мест, гл. 5.
- ¹¹³ Heinrich, 2011, с. 34.
- ¹¹⁴ ЕП, 2019а.
- ¹¹⁵ Совет Европы, 2018.
- ¹¹⁶ Европейский суд (European Court of Justice), 2001.
- ¹¹⁷ См. статью 30 Правил процедуры ЕП (Rules of Procedure), 2009.
- ¹¹⁸ Об этом в ЕП см. также Leinen, 2019.
- ¹¹⁹ См. статью 19 Правил процедуры ПАСЕ, май 2019 г.
- ¹²⁰ Там же, статья 19(1).
- ¹²¹ AFP, 2019.
- ¹²² Global Greens, 2008 и 2012.
- ¹²³ Liberal International, 2005.
- ¹²⁴ Pirate Parties International, 2013.
- ¹²⁵ Socialist International, 2003 и 2005.
- ¹²⁶ Ср. Heinrich, 2011, с. 11.
- ¹²⁷ Monbiot, 2004, с. 100.
- ¹²⁸ Ср. бундестаг в Германии, палату представителей Конгресса США и Лок Сабха в Индии (обычно именуется нижними палатами).
- ¹²⁹ Ср. бундесрат в Германии, Сенат Конгресса США или Раджья Сабха в Индии (обычно именуется верхними палатами).

¹³⁰ Heinrich, 2010, с. 24.

¹³¹ См. статью 50(1) Договора об учреждении Восточноафриканского сообщества.

¹³² См. статью 5.1a, African Union, 2014.

¹³³ Статья 39(2) Хартии Европейского союза об основных правах (Charter of Fundamental Rights of the EU).

¹³⁴ CUNPA, 2007b.

¹³⁵ Schwartzberg, 2013, с. 42 и далее.

¹³⁶ См. подробнее: Bummel, 2010.

¹³⁷ Schwartzberg, 2012 и 2013.

¹³⁸ См. также Schwartzberg, 2013, с. 17.

¹³⁹ Synovate, 2007.

¹⁴⁰ См. Bummel, 2010, с. 25–27.

¹⁴¹ Global Challenges Foundation, 2018, с. 6.

¹⁴² См. CUNPA, 2010, п. 9.

¹⁴³ Существуют примеры и на национальном уровне, в частности, распределение мест в Раджья Сабха, верхней палате парламента Индии, в которой представлены штаты и союзные территории.

¹⁴⁴ Synovate, 2007.

¹⁴⁵ Global Challenges Foundation, 2017.

¹⁴⁶ Андорра, Лихтенштейн, Монако и Сан-Марино.

¹⁴⁷ Германия, Великобритания, Франция, Италия, Россия и Турция.

¹⁴⁸ Bundesverfassungsgericht, 1993, пункт 93.

¹⁴⁹ Bundesverfassungsgericht, 2009, пункт 271.

¹⁵⁰ Там же, пункт 279.

¹⁵¹ CUNPA, 2007b. См. также с. 60 и далее.

¹⁵² Ср. Bummel, 2018 и 2019.

¹⁵³ К примеру, широко распространен так называемый «метод д’Ондта» — один из способов распределения мандатов при пропорциональном представительстве. См. ЕП, 2019b.

¹⁵⁴ Возьмем следующий пример: в парламенте группа А составляет 51%, группа В — 29%, а группа С — 20%. Группа А представляет правительство, группа В — сильнейшую оппозиционную силу. Страна имеет четыре места в ПА ООН. Согласно модели минимального представительства, группы А и В получают по одному месту каждая. Если бы два оставшихся места были выделены отдельно в соответствии с методом д'Ондта, группы А и В получили бы по дополнительному месту. Однако с учетом поправки на минимально доступные места группа А получит два места, а группы В и С — по одному.

¹⁵⁵ Показатели численности населения и экономической мощи всех стран взяты из доступной в сети базы данных Всемирного банка за 2018 г., дата последнего доступа 15 декабря 2019 г. (data.worldbank.org).

¹⁵⁶ См. выше, гл. 3.4.

¹⁵⁷ Penrose, 1946. См. подробнее: Bummel, 2010a, с. 27 и Schwartzberg, 2013, с. 48 и далее. Шварцберг справедливо отмечает, что вместо квадратного корня возможно использование и другого корня.

¹⁵⁸ См. Schwartzberg, 2013, гл. 2.

¹⁵⁹ Там же, гл. 3.

¹⁶⁰ Так, например, предлагалась двойная мажоритарная система: Chowla, 2007.

¹⁶¹ В Совете ЕС, например, не менее 55% государств-членов, которые вместе составляют не менее 65% всего населения, должны голосовать согласно обычной законодательной процедуре. Аналогичным образом в зависимости от тематической области можно также учитывать фактор финансовых взносов, экономической мощи или выбросов CO₂.

¹⁶² В этом состоит еще один аргумент в пользу двухпалатной системы. Ср. гл. 2.2, с. 27 и далее и с. 95, 113.

¹⁶³ Schwartzberg, 2013, с. 49 и далее.

¹⁶⁴ CUNPA, 2007b.

¹⁶⁵ Данные Freedom House, 2019 (www.freedomhouse.org). Показатели численности населения и ВВП взяты из доступной в сети базы данных Всемирного банка за 2018 г., дата последнего доступа 15 декабря 2019 г. (data.worldbank.org).

¹⁶⁶ Ср. пример вычислений в Bummel (2010a, с. 39–41) для ЕП.

¹⁶⁷ См. Schwartzberg, 2013.

¹⁶⁸ Schwartzberg, 2013, с. 51 и далее.

¹⁶⁹ Monbiot, 2004, с. 86.

¹⁷⁰ Об этом см. также гл. 2.2, с. 27 и далее, с. 91, 113.

¹⁷¹ CUNPA, 2007a; см. также Heinrich, 2010, с. 6, где говорится о «преимущественно символической, совещательной роли».

¹⁷² ЕП, 2005, пар. 39.

¹⁷³ ПАП, 2007.

¹⁷⁴ ЕП, 2018.

¹⁷⁵ См. Childers & Urquhart, 1994, с. 176–181, где ЕП рассматривается в контексте возможных функций ПА ООН. См. также Heinrich, 2010; Bummel, 2010, с. 36–38.

¹⁷⁶ Парламент МЕРКОСУР (Parlamento del Mercosur), 2011.

¹⁷⁷ ЕП, 2011, пар. bf; см. также ПАСЕ, 2006. См. также CUNPA, 2009 и 2010.

¹⁷⁸ ЕП, 2005.

¹⁷⁹ Boutros-Ghali, 2007; CUNPA, 2009.

¹⁸⁰ Ср. содержательные особенности современных парламентских ассамблей, таких как ПАП или ПАСЕ, которые соотносятся и с ключевыми областями политики.

¹⁸¹ CUNPA, 2009.

¹⁸² Учитывая многочисленные возможности в отношении функций и развития ПА ООН, которые предоставляются на основе Устава Организации Объединенных Наций, непонятно, как Deplano (2019) мог прийти к выводу, что ПА ООН не может быть основана «без нарушения основополагающих положений Устава» и что поэтому также невозможно создать ее «посредством эволюционных шагов, предложенных сторонниками» (с. 32).

¹⁸³ См. также ожидания в отношении ПА ООН в ПАСЕ, 2000, пар. 13.

¹⁸⁴ CUNPA, 2013.

¹⁸⁵ См. также с. 22, 59 и 103.

¹⁸⁶ CUNPA, 2007b.

- ¹⁸⁷ О всемирном форуме гражданского общества см. также гл. 2.4, с. 34.
- ¹⁸⁸ Вебсайт: www.worldcitizensinitiative.org. Об осуществлении см. Organ & Murphy, 2019.
- ¹⁸⁹ CUNPA, 2013.
- ¹⁹⁰ 16 миллионов швейцарских франков при обменном курсе 1 швейцарский франк за 0,94 евро и 1 евро за 1,12 доллара США на 6 июля 2020 г. Значения в этом разделе основаны на этих ставках.
- ¹⁹¹ МПС, 2018.
- ¹⁹² Однако после урезания бюджета в 2019 г. ПАП поставил вопрос о возможности дальнейшего функционирования в рамках выделенных средств. См. New Vision, 2019.
- ¹⁹³ ПАСЕ, 2017, Приложение I.
- ¹⁹⁴ На июль 2019 г. (www.europarl.europa.eu/news/de/faq/14/uberblick-uber-die-vergutungen).
- ¹⁹⁵ Общий бюджет на 2020 и 2021 гг. составляет 496 млн евро (www.coe.int/de/web/about-us/budget).
- ¹⁹⁶ На 2018 г. (www.osce.org/de/permanent-council/381499).
- ¹⁹⁷ На 2020 г. (https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP18/ICC-ASP-18-10-ENG.pdf).
- ¹⁹⁸ На 2018 г. (www.europarl.europa.eu/news/de/faq/26/wie-gross-ist-der-haushalt-des-parlaments).
- ¹⁹⁹ Пороговый уровень для внесения поправок не должен быть слишком высоким, в отличие, например, от статьи 109 Устава Организации Объединенных Наций (право вето П-5) или статьи 121 Статута МУС (требование большинства в 7/8 голосов).
- ²⁰⁰ Согласно призыву CUNPA, 2007а.
- ²⁰¹ Ср. также гл. 6.
- ²⁰² О расширении полномочий и обязанностей см. также Leinen & Bummel, 2018, с. 371 и далее.
- ²⁰³ CUNPA, 2009.
- ²⁰⁴ Ср. также Soros, 1998, с. 287 и Leinen & Bummel, 2018, с. 94 и далее.
- ²⁰⁵ Ср. Leinen & Bummel, 2018, с. 379 и далее; Leinen & Bummel, 2019; Bummel, 2014.

²⁰⁶ См. также Leinen & Bummel, 2019, с. 201.

²⁰⁷ Включает возможность глобального налогообложения. Часть доходов может быть использована для финансирования деятельности новой всемирной организации и, в частности, непосредственно избранного всемирного парламента.

²⁰⁸ Heinrich, 2010, с. 35.

²⁰⁹ О роли ЕП в развитии ЕС и усилении роли парламента см. публикации по истории Европейского парламента: www.europarl.europa.eu/historicalarchives/en/publications.html

²¹⁰ Подробнее: Kaiser, 2018; Corbett, 2001.

²¹¹ Инициативы ЕОУС и ЕП рассматривает Piodi, 2009.

²¹² О роли Ассамблеи на переговорах см. Piodi, 2007.

²¹³ Ср. Costa, 2016.

²¹⁴ ЕП, 1984; подробнее: Bieber et al., 1985.

²¹⁵ Kaiser, 2018, с. 70–89.

²¹⁶ Там же, с. 92.

²¹⁷ Согласно опросу 2019 г., в среднем 54% респондентов поддержали возрастание роли ЕП в будущем (10% хотели, чтобы роль осталась прежней, 21% — меньшей, 10% не определились). В 25 государствах-членах большинство выступало за укрепление ЕП, причем в 18 странах — абсолютное большинство. См. Eurobarometer, 2019.

²¹⁸ Согласно опросу 2018 г., большинство респондентов не только доверяли ЕП больше, чем всем другим институтам ЕС, но в 20 государствах-членах даже больше, чем соответствующим национальным парламентам или правительствам. Eurobarometer, 2019, с. 33.

²¹⁹ Falk & Strauss, 2007, с. 70.

²²⁰ Мы благодарны Махеру эль-Гадбану за содействие в составлении таблицы 1 и Лиаму Герберту за актуализацию некоторых данных в таблице 2.

²²¹ В восходящем хронологическом порядке. Документы также доступны по ссылке: www.unrapscampaign.org

²²² В нисходящем хронологическом порядке.

²²³ Резолюция P8_TA (2018) 0312, пар. m.

²²⁴ Резолюция P8_TA (2017) 0304, пар. bm.

²²⁵ Резолюция P7_TA (2011) 0255.

²²⁶ Резолюция P6_TA (2005) 0237, пар. 39.

²²⁷ Резолюция P5_TA (2004) 0037, пар. 29, гл. 4.

²²⁸ Резолюция A4-0077/99.

²²⁹ Резолюция A3-0331/93, пар. 17.

²³⁰ Резолюция PАР.4/PL/Resom.03(II). Первые три пункта и последний пункт здесь опущены.

²³¹ Принято на 8-восьмой очередной сессии в Мидренде, Южная Африка. Первые два пункта опущены.

²³² Первые четыре пункта опущены.

²³³ Резолюция 1688 (2009).

²³⁴ Резолюция 1476 (2006).

²³⁵ XXIV очередная Ассамблея в Панаме, декларация № 10.

Список литературы и источников

- AFP. (2019, May 24). Council of Europe assembly rejects far-right political grouping.
- African Union. (2014). Protocol to the Constitutive Act of the African Union relating to the Pan-African Parliament. Adopted by the 23rd Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government, Malabo, Equatorial Guinea.
- Altman, S. A., Ghemawat, P., & Bastian, P. (2019). DHL Global Connectedness Index 2018: The State of Globalization in a Fragile World. DHL. www.dpdl.com
- Beyme, K. von. (1998). Niedergang der Parlamente. *Internationale Politik*, 4, 21–30.
- Bieber, R., Jacqué, J.-P., & Weiler, J. H. H. (Eds.). (1985). *An ever closer Union. A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*. Commission of the European Communities. cadmus.eui.eu/
- Boutros-Ghali, B. (1996). Supplement to reports on democratization. Report to the 51st Session of the United Nations General Assembly. UN Doc. A/51/761.
- Boutros-Ghali, B. (2007). Message to the Campaign for a UN Parliamentary Assembly. www.unpacampaign.org, воспроизведено на с. 190.
- Bummel, A. (2010a). *The composition of a Parliamentary Assembly at the United Nations* (3rd ed.). Committee for a Democratic UN (now DWB).
- Bummel, A. (2010b). *Developing International Democracy — For a Parliamentary Assembly at the United Nations* (2nd ed.). Komitee für eine demokratische UNO (now DWB).
- Bummel, A. (2014). *A World Parliament and the Transition from International Law to World Law*. *Cadmus*, 2(3), 121–128.
- Bummel, A. (2018). *A Renewed World Organization for the 21st Century. Democracy Without Borders, Discussion Paper*. www.democracywithoutborders.org/files/DWBGCFAB.pdf
- Bummel, A. (2019). *The Case for a UN Parliamentary Assembly and the Inter-Parliamentary Union. Democracy Without Borders, Policy Review*. www.democracywithoutborders.org/files/DWBIPUAB.pdf

Bummel, A., Kerr, D., & Iglesias, F. (2010). Democratizing Global Climate Policy through a UN Parliamentary Assembly. Paper presented at the conference “Democratizing Climate Governance” at the Australian National University, 15–16 July 2010.

Bundesverfassungsgericht. (1993, October 12). BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 (Maastricht).

Bundesverfassungsgericht. (2009, June 30). BVerfG, 2 BvE 2/08 (Treaty of Lisbon).

Cabrera, L. (2018). The Case for a United Nations Parliamentary Assembly as a Means of Promoting Just Security. In W. Durch, J. Larik, & R. Ponzio (Eds.), *Just Security in an Undergoverned World* (pp. 413–439). Oxford University Press.

Childers, E., & Urquhart, B. (1994). *Renewing the United Nations System*. Dag Hammarskjöld Foundation. www.dhf.uu.se

Chowla, P., Oatham, J., & Wren, C. (2007). Bridging the democratic deficit: Double majority decision making and the IMF. One World Trust and Bretton Woods Project.

Clark, G., & Sohn, L. B. (1966). *World Peace Through World Law. Two Alternative Plans* (3rd ed. enlarged). Harvard University Press.

Cofelice, A. (2019). *Parliamentary Institutions in Regional and International Governance*. Routledge.

Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighborhood*. Oxford University Press.

Commission on Global Security, Justice & Governance. (2015). *Confronting the Crisis of Global Governance*. The Hague Institute for Global Justice and The Stimson Center.

Corbett, R. (2001). *The European Parliament’s role in closer EU integration* (1st paperback ed.). Palgrave.

Costa, O. (2016). *The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976*. European Parliament History Series. European Parliamentary Research Service.

Council of Europe. (2018, April 15). *Report of the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly*.

- CUNPA. (2007a). Appeal for the establishment of a Parliamentary Assembly at the United Nations. www.unpacampaign.org (Воспроизведено на с. 189).
- CUNPA. (2007b). Conclusions regarding policies of the Campaign for a UN Parliamentary Assembly. www.unpacampaign.org (Воспроизведено на с. 191).
- CUNPA. (2008). The establishment of a United Nations Parliamentary Assembly and the Inter-Parliamentary Union. www.unpacampaign.org (Воспроизведено на с. 193).
- CUNPA. (2009). Call for global democratic oversight of international financial and economic institutions. www.unpacampaign.org (Воспроизведено на с. 194).
- CUNPA. (2010). Declaration of Buenos Aires. www.unpacampaign.org (Воспроизведено на с. 196).
- CUNPA. (2013). Declaration of Brussels: Toward a democratic and equitable international order. www.unpacampaign.org (Воспроизведено на с. 198).
- CUNPA. (2018). Call to Action on the Creation of a UN Parliamentary Assembly. www.unpacampaign.org (Воспроизведено на с. 202).
- Deplano, R. (2019). The Parliament of the World? Reflections on the Proposal to Establish a United Nations Parliamentary Assembly. *Leiden Journal of International Law*, forthcoming 2020. papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3490887
- Deutscher Bundestag. (2005). Für eine parlamentarische Mitwirkung im System der Vereinten Nationen. Drucksache 15/5690.
- DWB. (2019, November 1). The vision of a World Parliament promoted during global action week. Blog. www.democracywithoutborders.org/11973/
- Economist Intelligence Unit. (2006). The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2006.
- Economist Intelligence Unit. (2020). Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest.
- Einstein, A. (1960). Open Letter to the General Assembly of the United Nations, October 1947. In O. Nathan & H. Norden (Eds.), *Einstein on Peace* (pp. 440–443). Simon and Schuster.

- EP. (1984). Draft Treaty establishing the European Union adopted on 14 February 1984. Bulletin of the European Communities, 27(C77), 33–54. eur-lex.europa.eu/
- EP. (2005). Resolution on the reform of the United Nations. P6_TA (2005) 0237 (см. выдержку на с. 205).
- EP. (2008). Towards a reform of the World Trade Organization. P6_TA (2008) 0180.
- EP. (2011). 66th Session of the United Nations General Assembly. P7_TA (2011) 0255 (см. выдержку на с. 204).
- EP. (2018). Recommendation to the Council on the 73rd Session of the United Nations General Assembly. P8_TA (2018) 0312 (см. выдержку на с. 204).
- EP. (2019a, January 31). European Parliament approves more transparency and efficiency in its internal rules. Press release. www.europarl.europa.eu
- EP. (2019b). Understanding the d’Hondt method. Briefing of the European Parliamentary Research Service. www.europarl.europa.eu
- European Court of Justice. (2001, October 2). Joined Cases T-222/99, T-327/99 and T-329/99. Martinez and others vs Parliament. Judgement of the Court of First Instance. eur-lex.europa.eu/
- Falk, R., & Strauss, A. (2011). A Global Parliament: Essays and Articles. Committee for a Democratic UN (now DWB).
- Freedom House. (2000). Freedom in the World 2000. freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2000
- Freedom House. (2019). Freedom in the World 2019. freedomhouse.org/
- Global Challenges Foundation. (2017). Attitudes to global risks and governance.
- Global Challenges Foundation. (2018). Attitudes to global risk and governance survey 2018.
- Global Greens. (2008, May 4). 21 Commitments for the 21st Century. Declaration adopted at the Global Greens Second Congress in Sao Paulo, Brazil.
- Global Greens. (2012). For Global Democracy and a United Nations Parliamentary Assembly. Resolution adopted at the Global Greens Third Congress, Dakar, Senegal, March 29–April 1, 2012.

- GlobeScan Incorporated. (2005). Global Issues Monitor 2005.
- Guterres, A. (2018, September 25). Address to the General Assembly, New York. [gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/73/unsg_en.pdf](https://www.gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/73/unsg_en.pdf)
- Habermas, J. (1995). Kants Idee des Ewigen Friedens aus dem historischen Abstand von 200 Jahren. *Kritische Justiz*, 28(3), 293–319.
- Havel, V. (2000, September 8). Address of the President of the Czech Republic at the Millennium Summit of the United Nations.
- Heinrich, D. (2010). The Case for a UN Parliamentary Assembly. Committee for a Democratic UN (now DWB). Extended reprint, originally published 1992.
- Höffe, O. (2002). *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung* (1. überarbeitete und aktualisierte Neuauflage). C.H. Beck.
- ILO. (2004). A fair globalization: Creating opportunities for all. Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization.
- IPU. (2018, September 12). 2019 Consolidated Budget. 139th IPU Assembly and Related Meetings. EX/280/10(b)-P.1. www.ipu.org
- Kaiser, W. (2018). Shaping European Union: The European Parliament and Institutional Reform, 1979–1989. European Parliament History Series. European Parliamentary Research Service.
- Kissling, C. (2006). *Die Interparlamentarische Union im Wandel. Rechtspolitische Ansätze einer repräsentativ-parlamentarischen Gestaltung der Weltpolitik*. Peter Lang.
- Kissling, C. (2011). The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions. Committee for a Democratic UN.
- Kull, S. (2010). Listening to the Voice of Humanity. *Kosmos Journal*, Spring-Summer, 26–29.
- Leinen, J. (2019). Fake Groups in the European Parliament. What Makes a Group a Group and Why Are Fake Groups a Problem? *Federalist Debate*, XXXII(2), 10–14.
- Leinen, J., & Bummel, A. (2018). A World Parliament: Governance and Democracy in the 21st Century. *Democracy Without Borders*.
- Leinen, J., & Bummel, A. (2019). Weltinnenpolitik und Weltparlament: Anforderungen an eine Weltrechtsordnung. *S+F Sicherheit und Frieden*, 4, 198–202.

- Liberal International. (2005, May 14). Strengthening citizens representation on international level through an UN Parliamentary Assembly (Resolution adopted by the 53rd Congress in Sofia, Bulgaria).
- Lopez-Claros, A., Dahl, A. L., & Groff, M. (2020). *Global Governance and the Emergence of Global Institutions for the 21st Century*. Cambridge University Press.
- Monbiot, G. (2004). *The Age of Consent. Manifesto for a New World Order*. Harper Perennial.
- New Vision. (2019, October 15). African Union slashes PAP budget by \$4m. www.newvision.co.ug
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.
- Organ, J., & Murphy, B. (2019). *A Voice for Global Citizens: A UN World Citizens' Initiative*. Democracy Without Borders, Democracy International, CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation.
- PACE. (2000, September 27). The United Nations at the turn of the new century. Recommendation 1476 (2000).
- PACE. (2006). Parliamentary dimension of the United Nations. Resolution 1476 (2006) (воспроизведено на с. 214).
- PACE. (2017). Expenditure of the Parliamentary Assembly for the biennium 2018–2019. Resolution 2165 (2017).
- PAP. (2007). A United Nations Parliamentary Assembly. Resolution adopted at the 8th Ordinary Session, Midrand, South Africa (воспроизведено на с. 207).
- Parlamento del Mercosur. (2011, December 2). Apoyo al establecimiento de una Asamblea Parlamentaria de las Naciones Unidas. MERCOSUR/PM/SP/DECL. 01/2011 (воспроизведено на с. 211).
- Penrose, L. S. (1946). The Elementary Statistics of Majority Voting. *Journal of the Royal Statistical Society*, 109(1), 53–57.
- Piodi, F. (2007). Towards a single parliament. The influence of the ECSC Common Assembly on the Treaties of Rome. Archive and Documentation Centre (CARDOC). European Parliament Directorate-General for the Presidency.

- Piodi, F. (2009). Towards direct elections to the European Parliament. Archive and Documentation Centre (CARDOC). European Parliament Directorate-General for the Presidency.
- Pirate Parties International. (2013, April 21). Kazan declaration of the Pirate Parties International.
- Rocabert, J., Schimmelfennig, F., Crasnic, L., & Winzen, T. (2019). The rise of international parliamentary institutions: Purpose and legitimization. *The Review of International Organizations*, 14(4), 607–631.
- Rockström, J., & et al. (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 32.
- Šabič, Z. (2008). Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions. *Parliamentary Affairs*, 61(2), 255–271.
- Savio, R. (2019, October 7). Farewell to the World Social Forum? Great Transition Initiative. greattransition.org/gti-forum/wsf-savio
- Schermers, H. G., & Blokker, N. (2018). *International Institutional Law*. Brill Nijhoff.
- Schneckener, U., & Rinke, B. (2012). Informalisierung der Weltpolitik? Regieren durch Clubs. In Stiftung Entwicklung und Frieden (Ed.), *Globale Trends 2013* (pp. 27–42). Fischer.
- Schwartzberg, J. (2012). Creating a World Parliamentary Assembly. An Evolutionary Journey. Committee for a Democratic UN (now DWB).
- Schwartzberg, J. (2013). *Transforming the United Nations System. Designs for a Workable World*. United Nations University Press.
- Sharei, S.-Y. (2018, May 4). United Nations charter reform and the unfulfilled promise of San Francisco. Democracy Without Borders, Blog. www.democracywithoutborders.org/5510/
- Socialist International. (2003, Oct. 29). Governance in a Global Society — The Social Democratic Approach (Report adopted at the XXII Congress, São Paulo).
- Socialist International (2005). *Reforming the United Nations. For a New Global Agenda* (Position paper adopted at the SI Council, Tel Aviv and Ramallah, 23–24 May, 2005).
- Sohn, L. B. (Ed.). (1970). *The United Nations: The Next Twenty-Five Years. Twentieth Report of the Commission to Study the Organization of Peace*. Oceana Publications.

- Soros, G. (1998). *The Crisis of Global Capitalism*. PublicAffairs.
- Spiegel, P. (2009). Mit einem UN-Parlament demokratische Prinzipien bei globalen Entscheidungen durchsetzen. In F. J. Radermacher, M. Obermüller, & P. Spiegel (Eds.), *Global Impact: Der neue Weg zur globalen Verantwortung* (pp. 235–257). Hanser.
- Stamelos, C. (2020). *Jurisprudence (Philosophy of Law)*, Nomiki Bibliothiki [на греческом языке].
- Stimson Center. (2020). *UN 2.0: Ten Innovations for Global Governance — 75 Years beyond San Francisco*.
- Streit, C. K. (1939). *Union Now. A Proposal for a Federal Union of the Democracies of the North Atlantic*. Jonathan Cape.
- Synovate. (2007, August). *BBC Poll: Why Democracy*.
- Tenbergen, R. (2018). *United Humans. Democracy Without Borders*, Discussion Paper. www.democracywithoutborders.org/5776/
- UN. (1950). *Uniting for peace*. A/RES/377(V).
- UN. (2000). *United Nations Millennium Declaration*. A/RES/55/2.
- UN. (2004). *We the Peoples: Civil society, the United Nations and Global Governance*. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations. A/58/817.
- UN. (2006). *Human Rights Council*. A/RES/60/251.
- UN. (2018a). *Promotion of a democratic and equitable international order*. A/RES/73/169.
- UN. (2018b). *Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union*. Report of the Secretary-General. A/72/791.
- V-Dem Institute. (2019). *Democracy facing global challenges*. V-Dem Annual Democracy Report 2019.
- Wike, R., Simmons, K., Stokes, B., & Fetterolf, J. (2017). *Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy*. Pew Research Center. www.pewglobal.org
- Winter, T. v. (2005). *Die Idee einer Parlamentarisierung der Vereinten Nationen als Beitrag zur Debatte über “Global Governance” und Demokratie*. Info-Brief des Wissenschaftlichen Dienstes. Deutscher Bundestag.

