



EURONEST PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EURONEST  
PARLAMENTERISCHE VERSAMMLUNG EURONEST  
ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ ЕВРОНЕСТ

09.12.2019

## РЕЗОЛЮЦИЯ

о парламентском контроле как инструменте укрепления демократии,  
подотчётности и эффективности государственных учреждений в странах  
«Восточного партнёрства»

**резолюция Парламентской ассамблеи «Евронест» о парламентском контроле как инструменте укрепления демократии, подотчётности и эффективности государственных учреждений в странах «Восточного партнёрства»**

*Парламентская ассамблея «Евронест»,*

- принимая во внимание учредительный акт Парламентской ассамблеи «Евронест» от 3 мая 2011 года;
- принимая во внимание совместную декларацию саммита «Восточного партнёрства», состоявшегося 24 ноября 2017 года в Брюсселе, и его предыдущие декларации;
- принимая во внимание Глобальную стратегию Европейского союза по внешней политике и политике безопасности от июня 2016 года под названием «Общее видение, общие действия: более сильная Европа», и отчёты о её реализации за первый (2016 г.) и второй (2017 г.) годы;
- принимая во внимание совместный рабочий документ Комиссии и Европейской службы внешнеполитической деятельности (ЕСВД) от 9 июня 2017 года «„Восточное партнёрство“. 20 результатов до 2020 года: акцент на основные приоритеты и осязаемые результаты»;
- принимая во внимание резолюцию Европейского парламента от 9 июля 2015 года о пересмотре Европейской политики соседства;
- принимая во внимание отчёт Европейской комиссии и верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности / заместителя председателя Комиссии о пересмотре Европейской политики соседства от 18 мая 2017 года;
- принимая во внимание рекомендацию Европейского парламента от 15 ноября 2017 года Совету, Комиссии и Европейской службе внешнеполитической деятельности в преддверии саммита в ноябре 2017 года;
- принимая во внимание резолюцию Парламентской ассамблеи «Евронест» от 3 апреля 2012 года об укреплении гражданского общества в странах «Восточного партнёрства», включая вопрос о сотрудничестве между правительством и гражданским обществом, и вопрос о реформах, направленных на расширение возможностей гражданского общества;
- принимая во внимание соглашения об ассоциации между ЕС, с одной стороны, и Грузией, Молдовой и Украиной, с другой стороны;
- принимая во внимание Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве между ЕС и Арменией;

- A. поскольку в соответствии с принципами верховенства права эффективный парламентский контроль является столпом хорошо функционирующей демократии и играет важнейшую роль в демократическом управлении путём содействия повышению качества политики, программ и практик исполнительной власти и придания большей легитимности этой политике;
- B. поскольку укрепление способности парламентов стран «Восточного партнёрства» осуществлять действенный контроль исключительно важно и нуждается в поддержке Европейской комиссии;
- C. поскольку в любой политической системе, которая действительно применяет принцип разделения властей, парламент, помимо законодательных и бюджетных полномочий, также осуществляет общий надзор и контроль над исполнительной властью;
- D. поскольку полномочия по парламентскому контролю охватывают всю политику и политические действия правительства и его органов и не ограничиваются реализацией законов и бюджета исполнительной властью (бюджетный контроль);
- E. поскольку независимость судебной власти является другим важным столпом хорошо функционирующей демократии;
- F. поскольку, как правило, выделяются три политические системы: президентская политическая система, парламентская политическая система и смешанная (президентско-парламентская) политическая система;
- G. поскольку, помимо пленарных заседаний, учреждены парламентские комитеты с целью подготовки общей работы парламента и гарантии эффективного ежедневного контроля над правительством, его политикой и действиями;
- H. поскольку независимый, неограниченный и хорошо функционирующий парламент, который обладает всеми своими полномочиями по конституции, в том числе свободой осуществления реального контроля над правительством и его органами, становится главным институтом с целью укрепления принципа верховенства права, включая эффективную борьбу с коррупцией, которая положит конец безнаказанности;
- I. поскольку организации гражданского общества, СМИ и правозащитные учреждения вносят свой вклад в осуществление парламентского контроля путём оценок, расследований и наблюдений за государственными учреждениями и их действиями;
- J. поскольку свободные независимые СМИ и свободное, достаточно финансируемое и эффективно структурированное гражданское общество в стране также являются основой эффективного и здорового функционирования демократии и содействуют парламентам в выполнении их контрольных полномочий;

- К. поскольку процессы демократической консолидации требуют от национальных политических институтов готовности к внедрению лучших практик и уроков, извлечённых из своего опыта и опыта других;
- Л. поскольку безоговорочное соблюдение принципа разделения властей, беспрекословное соблюдение прав человека и уважение основных свобод, а также твердая защита верховенства права определяют основные красные черты для демократических государств;
- М. поскольку регулярные выборы, проводимые в соответствии с международно признанными стандартами, особенно в отношении конкурентоспособности и прозрачности, несомненно имеют важнейшее значение, но сами по себе не являются окончательным свидетельством демократической политической системы;
- Н. поскольку многопартийные парламенты часто считаются более репрезентативными органами, и большое число идеологически ориентированных партий обеспечивает большую приближённость к представлению различных интересов в обществе;
- О. поскольку группа Европейского парламента по поддержке демократии и координации выборов (ГДВ) оказывает демократическую поддержку ряду приоритетных стран, среди которых три страны «Восточного партнёрства», подписавших соглашение об ассоциации с ЕС: Грузия, Молдова и Украина;
- Р. поскольку Европейский союз поддерживает страны «Восточного партнёрства», реализовывая конкретные проекты по содействию их парламентам в укреплении их государственного контроля, например, «Укрепление парламентской демократии в Грузии» на 2009–2019 годы или Украинская «Рада за Европу» на 2016–2018 годы наряду с Программой развития ООН или визит Европейского парламента в Верховную Раду Украины с целью оценки потребностей (2015–2016 годы);

### **Решение проблем при выполнении контрольных полномочий парламента**

1. подчёркивает, что демократия предполагает равное соотношение между женщинами и мужчинами на руководящих постах, поэтому продвижение женщин на руководящих постах является важной сферой деятельности; призывает государства-члены ЕС и страны «ВП» улучшить ситуацию с представительством женщин в парламенте;
2. подчёркивает, что контрольные функции наряду с политическим импульсом являются одной из основных задач парламента сегодня, что требует процесса постоянной коммуникации между правительством и парламентом и готовности правительства быть подотчётным парламенту; призывает страны «Восточного партнёрства» поддерживать и далее развивать политические системы, которые способствуют такой постоянной коммуникации и подотчётности;
3. призывает Европейскую комиссию составить отдельную программу, направленную на укрепление парламентского контроля в странах «Восточного

партнёрства» посредством улучшения координации и сотрудничества между государственными ведомствами, парламентом и организациями гражданского общества, с предложением специального модуля обучения для сотрудников парламентов, или путём поддержания административных реформ;

4. считает, что во всех шести странах «Восточного партнёрства», хотя и в очень разной степени отсутствуют крепкие традиции осуществления парламентского контроля, что создаёт пробелы в эффективных механизмах реагирования; призывает к укреплению механизмов отчётности для систематического диалога между ветвями исполнительной власти и парламентом;
5. считает, что процессы реформ в парламентской администрации «ВП» требуют непрерывности, чтобы обеспечить синхронизацию между функциями всей парламентской инфраструктуры и ежедневными потребностями и ожиданиями депутатов парламента: в этом отношении подчёркивает, что администрация также должна служить гарантом полноценного надлежащего законодательного и репрезентативного контроля (в том числе, в области утверждения бюджета) и других функций;
6. призывает к дальнейшей административной реформе в странах «Восточного партнёрства», так как эти реформы при их должной реализации позволят государственным службам быть более ориентированными на граждан и прозрачными и предоставлять более быстрые и качественные услуги гражданам и предприятиям; заявляет, что эффективные, прозрачные, ориентированные на граждан государственные службы являются предпосылкой надлежащего функционирования государственного управления и социально-экономического развития стран «Восточного партнёрства», таким образом влияя на качество демократии путём содействия и повышения качества парламентского контроля в стране;
7. считает, что сложности, связанные с масштабом и эффективностью парламентского контроля, имеются в странах с сильной президентской властью, что наблюдается в Азербайджане и Беларуси, где президенты обладают очень широкими полномочиями по сравнению с парламентом и правительством; высоко ценит, что в последние годы ситуация в Армении и Грузии изменилась в результате последовательных конституционных реформ, осуществлённых с целью установления чисто парламентской политической системы с последующими мирными сменами правительств путём ненасильственной «бархатной революции» в Армении и выборов в Грузии; всё ещё призывает все шесть стран «ВП» продолжать реформы для укрепления парламентского контроля;
8. повторяет, что парламенты стран Восточного соседства при принятии законодательных актов не должны действовать поспешно, им следует внести в процедуры изменения, которые позволили бы провести расширенные дебаты о содержании и деталях реформ с оппозицией и другими заинтересованными субъектами с целью укрепления надзорной роли главного законодательного органа;

9. отмечает, что в той или иной степени экономические или другие неполитические элиты имеют значительное влияние на депутатов парламентов стран «Восточного партнёрства», препятствуя независимому и прозрачному контролю над политикой и действиями правительства, а также эффективным административным реформам; выражает обеспокоенность по поводу случаев перемещения большого количества депутатов между фракциями в течение срока их полномочий, как это случилось в Молдове в 2014–2019 годах; призывает национальные парламенты стран «Восточного партнёрства» ввести меры обеспечения независимости депутатов парламента и прекратить практику избирательной географии (т. н. джерримендеринга); призывает страны «Восточного партнёрства» продвигать реформы избирательного законодательства, что позволит создать условия для эффективной подотчётности правительства; напоминает странам «Восточного партнёрства», что в период изменения избирательного законодательства они должны создать равные возможности для представительства всех этнических меньшинств;
10. призывает политические партии обсудить вопросы реформирования избирательной системы в ходе межпартийного диалога, чтобы обеспечить широкую политическую поддержку;
11. призывает органы власти выполнить рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами заблаговременно до следующих выборов;
12. с беспокойством отмечает, что коррупция остаётся явлением, подрывающим доверие к демократии не только в странах «ВП», но и во всей Европе; выражает обеспокоенность по поводу коррупции внутри парламента и других госучреждений, что, даже с учётом того, что в некоторых странах «Восточного партнёрства» её удалось сократить, в той или иной степени негативно влияет на эффективность парламентского контроля, и призывает к прозрачному расследованию каждого известного случая; подчёркивает необходимость подотчётности и прекращения безнаказанности;
13. подчёркивает, что особая роль в осуществлении парламентского контроля отводится оппозиции, чтобы активно осуществлялся строгий и полномасштабный контроль над правительством; призывает воздерживаться от любых попыток ограничить оппозицию в её функциях надзорного контроля и обеспечить законодательно гарантированные права для тех, кто не принадлежит к коалиции или большинству;
14. вновь заявляет о том, что выполнение соглашений с ЕС, а именно соглашений об ассоциации с Украиной, Молдовой и Грузией, соглашения о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве с Арменией и соглашений о партнёрстве и сотрудничестве с Азербайджаном и Беларусью, представляет собой дополнительную область парламентского контроля, которая требует интенсивных проверок и контроля правительства, а также тесного и непрерывного общения между правительством, парламентом и судебной властью;

15. озвучивает обеспокоенность по поводу недостатка ресурсов в госучреждениях по европейским делам, который значительно влияет на эффективное, продуктивное и полномасштабное выполнение соглашений об ассоциации и приводит к замедлению усилий по европейской интеграции; призывает ассоциированные страны прилагать больше усилий по созданию высоко мотивированных административных органов, которые смогут задействовать достаточное количество ресурсов для полного и скорого выполнения необходимых реформ и соответствующих положений;
16. подчёркивает, что разнообразие исключительно важно для функционирования парламента, работающего на благо всех своих граждан; призывает ЕП и национальные парламента «ВП» предпринимать дальнейшие действия для обеспечения справедливого представительства женщин и этнических меньшинств в рядах их членов;

### **Расширение значимых обменов между Европейским парламентом, парламентами стран-членов ЕС и стран «Восточного партнёрства» и обмен достижениями**

17. приветствует усилия по поддержке стран «ВП» в их попытках развить устойчивую демократию и правовое государство; однако подчёркивает, что для устойчивости необходима ответственность за эти процессы, берущая своё начало в обществе;
18. обращает внимание на положения Правил процедуры Парламентской ассамблеи «Евроonest», утверждённые в 2011 году с поправками от 2012, 2013, 2015, 2017 и 2018 годов, о контроле над осуществлением политики «Восточного партнёрства», в особенности статьи 17, 21, 22, 25, 26 и 27 и Приложение I к Правилам процедуры, которые охватывают вопросы резолюций, рекомендаций, вопросов для получения письменных и устных ответов, а также комитетов и рабочих групп;
19. приветствует усилия стран «Восточного партнёрства», подписавших соглашения об ассоциации с ЕС, – Украины, Молдовы и Грузии, а также Армении в рамках соглашения о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве с ЕС, подписанного в ноябре 2017 года, – по усилению контроля над выполнением этих соглашений, что представляет собой дополнительные вызовы и возможности; приветствует тот факт, что 5 октября 2018 года эти три страны создали Межпарламентскую ассамблею для достижения более эффективного парламентского контроля в этой области и придания импульса их совместному контролю над выполнением их правительствами, соответственно, соглашений об ассоциации и политики «Восточного партнёрства» в целом;
20. считает, что для принятия лучших практик и изучения собственных и чужих ошибок и опыта в процессе демократической консолидации парламента стран «Восточного партнёрства» имеют возможность учиться на своём собственном опыте, перенимать лучшие практики и изучать пути устранения препятствий друг у друга;
21. считает, что обмен лучшими практиками между Европейским парламентом, парламентами стран-членов ЕС и парламентами стран «Восточного партнёрства»

должен поддерживаться и продолжать играть положительную роль; также считает, что большее число дополнительных форматов и программ обмена между депутатами и секретариатами парламентов по вопросу реформы парламентского управления необходимо для наращивания потенциала и повышения осведомлённости основных заинтересованных сторон; призывает к укреплению контактов на рабочем уровне для создания прочных связей внутри и между вышеупомянутыми парламентами для дальнейшего регионального сотрудничества;

22. приветствует усилия, предпринятые экспертной группой «Восточного партнёрства» по вопросам управления и государственно-административной реформы в рамках 15-ого заседания, состоявшегося в Праге 7–8 ноября 2018 года, при обсуждении вопросов подотчётности и организации государственного управления и предоставления услуг посредством ориентированных на граждан процедур и доступности государственных услуг;
23. напоминает, что страны «Восточного партнёрства» должны действовать в соответствии с международными обязательствами и с соблюдением основных прав человека и меньшинств в их законодательных процессах;

#### **Укрепление свободы выражения мысли, независимости СМИ и академической сферы как главный приоритет для лучшего парламентского контроля**

24. вновь заявляет о важности поистине свободных СМИ и необходимости независимых СМИ и плюрализма в СМИ с целью обеспечения безопасности сотрудников СМИ и журналистов и призывает не ограничивать возможности источников СМИ для предоставления равного доступа граждан любой этнической принадлежности к информации и академической свободы выражения и мысли как ключевых составляющих любой демократии; призывает всех членов «Евронеста» гарантировать эти свободы и обеспечить их эффективность, так как СМИ и научное сообщество предоставляют важную профессиональную экспертизу и знания парламентам, внося ключевой вклад в парламентский контроль и его объективность;
25. выражает обеспокоенность тем, что в результате недостаточной свободы СМИ и академической мысли в некоторых странах «ВП» парламенты не получают обоснованного общественного и научного мнения, которое дополняло и обогащало бы постоянную надзорную функцию парламента; призывает все страны «Восточного партнёрства» к усовершенствованию правовых норм для обеспечения деятельности и эффективности свободных и плюралистических СМИ и академического сообщества, так как во многих случаях они все ещё находятся под влиянием деловых и политических интересов;
26. настоятельно призывает страны «Восточного партнёрства» улучшать качество медиа-среды и устойчивость профессиональной независимой журналистики, так как только здоровый медиа-ландшафт приведёт к достижению основных целей политики соседства ЕС, включая демократию, надлежащее управление, устойчивость к внешнему давлению и эффективное информирование о реформе и

преимущества взаимодействия с ЕС; призывает ЕС и страны «Восточного партнёрства» продолжать создавать такое медиа-пространство, в котором журналисты могут работать без принуждения и репрессий;

27. подчёркивает роль организаций гражданского общества в укреплении парламентского контроля, прозрачности и демократического процесса в целом; призывает национальные парламенты «ВП» поддерживать и открыто взаимодействовать с гражданским обществом во всех сферах своей работы на благо граждан, чтобы принимать во внимание различные мнения;
28. подчёркивает риски кампаний по дезинформации, особенно в социальных сетях, а также попытки распространения антидемократической риторики и ценностей, цель которых – дискредитировать госучреждения или повлиять на избирательные кампании; призывает к более тесному сотрудничеству и обмену опытом между странами ЕС и «Восточного партнёрства» в этой сфере и принятию твёрдой общей позиции, не ставя под угрозу основные свободы граждан;

### **Контроль над сектором безопасности как сферой особого внимания парламентского надзора**

29. напоминает о резолюции о вызовах безопасности в странах «Восточного партнёрства» и укреплении роли ЕС в их преодолении, которая была принята на сессии Парламентской ассамблеи «Евронест» в июне 2018 года, в которой ПА подчёркивала, «что обеспечение добросовестного управления в правоохранительных органах, органах безопасности и оборонных учреждениях необходимо для защиты Восточноевропейских партнёров от попыток дестабилизации», и призывала парламенты стран-партнёров «полностью использовать демократический контроль над правоохранительными органами, военными учреждениями и службами безопасности»; подчёркивает, что следует усилить парламентский контроль над сектором безопасности;
30. подчёркивает необходимость усиления парламентского контроля над различными службами безопасности в странах «Восточного партнёрства» и вновь заявляет о ценности парламентского контроля над Министерством внутренних дел и недавно созданными службами безопасности;
31. в этом контексте напоминает о Заключительном заявлении и рекомендации Шестого заседания Комитета парламентской ассоциации ЕС и Грузии, состоявшегося 26 апреля 2018 года в Брюсселе, и в частности пункте 14 о запуске финансируемого ЕС проекта по усилению парламентского контроля над сектором безопасности;

### **Увеличение человеческих, материальных и финансовых ресурсов парламентов стран «Восточного партнёрства»**

32. призывает выделять больше человеческих, материальных и финансовых ресурсов для повышения общей эффективности парламентов «Восточного партнёрства», среди прочего, для обеспечения их способности разработать эффективный и

постоянный контроль над правительством, его политикой и действиями, который был бы независимым и поддерживался бы функционирующей и объективной исследовательской службой;

33. рассматривает сотрудничество между парламентскими секретариатами стран «Восточного партнёрства», Европейского парламента и парламентов стран-членов ЕС как средство для достижения более эффективного и продуктивного парламентского контроля посредством обмена опытом и совместного использования ресурсов; в сфере парламентских исследований призывает наладить подобное сотрудничество также и в тех случаях, когда ещё отсутствует исследовательская служба и её создание требует больших усилий;
34. считает, что крепкое, эффективное и успешное сотрудничество между Счётной палатой и парламентами стран «Восточного партнёрства», основанное на взаимном доверии, является необходимым средством достижения более качественного и широкого парламентского контроля над бюджетом и бюджетными расходами; призывает придавать приоритетное значение такому сотрудничеству между странами «Восточного партнёрства»;
35. поручает своим сопредседателям направить данную резолюцию Европейскому парламенту, Совету, заместителю председателя Комиссии/Верховному представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности, члену Европейской комиссии, ответственному за Европейскую политику соседства и переговоры о расширении ЕС, Европейской службе внешнеполитической деятельности, правительствам и парламентам государств-членов ЕС и Восточноевропейских стран-партнёров.