

**ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ СОВЕЩАНИЕ  
ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ**

**ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ: УКРЕПЛЕНИЕ ДЕМОКРАТИИ  
ПОСРЕДСТВОМ ЭФФЕКТИВНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА**

**2 – 3 ноября 2006 г.  
ХОФБУРГ, ВЕНА**

**АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА СОВЕЩАНИЯ**

В начале 1990-х годов государства-участники ОБСЕ признали «право граждан на участие в управлении своей страной, напрямую или посредством своих представителей, избранных путем свободных и справедливых выборов» (Копенгаген 1990).

Как правило, в демократическом обществе представительство достигается путем свободных и справедливых выборов, однако оно становится полновесным лишь в случае надлежащего установления в самих законодательных органах, а также тогда, когда сохраняется жизненно важная связь с гражданами на всем протяжении выполнения парламентского мандата. Структура парламента, а также его регламент играют решающую роль в обеспечении того, чтобы избранные представители могли эффективно выполнять свой мандат. В большинстве случаев данный мандат состоит из трех классических функций парламента: представительство, законотворчество и парламентский надзор.

В регионе ОБСЕ не существует двух одинаковых законодательных органов. Законодательная власть в странах с устоявшейся демократией и в странах более молодой демократии получила свое развитие в ответ на то, что было названо «обстоятельствами их конституционной истории» на Семинаре экспертов по человеческому измерению на тему «Демократические институты», который состоялся в 1991 году. Обязательства ОБСЕ подчеркивают важную роль, которую выполняют парламента: «органы исполнительной власти несут ответственность перед избранным законодательным органом и электоратом» (Копенгаген 1990), и «законодательство разрабатывается и принимается в результате открытого процесса, отражающего волю граждан напрямую или посредством избранных ими представителей» (Москва 1991).

На практике, качество и эффективность представительства в парламенте зависит как от его *способности* выполнять множество возложенных на него функций, так и от *результативности* и *прозрачности* процесса разработки законопроектов. Данные факторы имеют такое же важное значение, как и конституционная основа, в рамках которой действует парламента. Помимо его потенциала и прозрачности, эффективность представительства в парламенте отражает качество работы представленных политических партий и то, как они взаимодействуют друг с другом. В конечном счете, парламента

принадлежат гражданам. Повышение осведомленности граждан и их участие в парламентских процессах имеют важное значение в деле демократического развития.

Различные аспекты эффективного представительства, изложенные выше, составляют основу демократической парламентской практики. Вопросы потенциала и прозрачности парламентских структур, а также основы работы политических партий имеют первостепенную важность в достижении конечной цели, которая заключается в улучшении эффективного представительства интересов общественности в правительственных структурах.

**День 1**

**2 ноября 2006 г.**

16:00 – 18:00

**Сессия I: Нарращивание и укрепление потенциала законодательных органов: современная и демократическая инфраструктура парламента**

Полномочия законодательного органа и, таким образом, эффективность его репрезентативности в значительной степени зависят от задач и обязанностей, возложенных на него конституцией, а также от предоставляемых мер безопасности и гарантий. Для того чтобы законодательные органы могли выполнять возложенную на них конституционную роль и эффективно представлять интересы граждан, они должны иметь хорошо продуманную и снабженную необходимыми ресурсами организационную структуру. Эффективный надзор за исполнительной ветвью власти требует создания функциональной структуры комитетов и привлечения профессиональных сотрудников, обладающих соответствующей специализацией и экспертным опытом в различных сферах политики, а также правовыми и техническими навыками написания законопроектов. Законодательная ветвь власти также должна располагать надлежащими возможностями для осуществления исследовательской деятельности и библиотечными ресурсами.

Законодательные органы несут равную с исполнительной властью ответственность за разработку политического курса. Как таковые, они являются не только неотъемлемо важными органами, озвучивающими политику правительства, но также важными участниками процесса разработки этой политики. Проведение регулярных консультаций с избирателями ведет к разработке политического курса, который соотносится с нуждами граждан. Соответствующий обмен информацией с исполнительными органами является ключевым элементом в разработке политики, наилучшим образом отражающей интересы граждан.

Данная сессия сосредоточит внимание на том, как законодательные органы могут наиболее эффективно выполнять свои обязанности по представлению интересов избирателей. Участники сессии рассмотрят практические и реалистические шаги, необходимые для наращивания и укрепления потенциала органов законодательной власти. Обсуждение сосредоточится на вопросах законотворческих навыков и способностей, и в частности на эффективно работающих сотрудниках и технической поддержке. Будут также рассмотрены такие вопросы, как улучшение представительства посредством прозрачных и полностью функциональных структур законодательной власти (включая экспертные комитеты), и регламента (включая предоставление возможностей для оглашения содержания законопроекта, проведения консультаций и открытых

заседаний парламента). Управление административными функциями, а также отношения между законодательными органами, избирателями и средствами массовой информации будут обсуждаться среди прочих вопросов. Важный акцент в ходе обсуждений будет сделан на необходимости представительства женщин и определенных групп, и в частности меньшинств и молодежи.

ОБСЕ и другие международные организации оказывали содействие ряду государств-участников в деле повышения потенциала законодательных органов к выполнению возложенной на них роли. Это содействие приняло различные формы: предоставление книг, проведение тренингов для членов законодательных органов и сотрудников, работающих в них, организация учебных поездок, двусторонние связи и программы сотрудничества, предоставление экспертных знаний в области управления парламентом и постоянными комитетами, организация общественных слушаний, а также оказание содействия в налаживании связей со средствами массовой информации и определенными группами граждан, такими как женщины и молодежь.

На данной сессии также будут выдвигаться практические предложения в отношении того, как ОБСЕ и другие инициативы международных организаций по оказанию содействия могли бы внести определенный вклад в наращивание и укрепление потенциала парламентов с целью более полного и профессионального представления интересов избирателей.

Вопросы, которые могут обсуждаться по данной теме:

- *Стратегии по укреплению парламентов:* Какая методология применялась в регионе ОБСЕ для проведения оценки нужд в укреплении законодательных органов? Какой вклад оказали сами законодательные органы при установлении приоритетов в их собственной стратегии проведения реформ, и каков уровень владения результатами этой деятельности на местах?
- *Повышение эффективности работы парламентов:* Какие парламентские структуры содействовали повышению прозрачности и эффективности? Какими правилами и процедурами обеспечивается справедливое представительство в парламентских структурах? Как, в частности, интересы женщин могут быть надлежащим образом представлены на протяжении всего процесса работы законодательных учреждений?
- *Разработка политического курса:* Каким образом определяются задачи и цели политики, и кем они устанавливаются? Как законодательные учреждения обеспечивают проведение своевременных и всесторонних консультаций с избирателями при разработке политики?
- *Примеры наилучшей практики и извлеченные уроки:* Какие программы по оказанию содействия органам законодательной власти внесли действенный вклад в укрепление законодательных органов в регионе ОБСЕ?

**День 2**

**3 ноября 2006 г.**

09:00 – 12:00

**Сессия II: Политические партии и парламентские фракции**

Политические партии жизненно необходимы для эффективного функционирования демократического общества. Они являются единственными представительными институтами, которые имеют возможность сводить вместе противоречивые интересы различных групп и преобразовывать их в согласованный политический курс. В демократическом и плюралистичном обществе политические партии предоставляют устойчивое, законное средство выражения политических интересов в политическом процессе. Они способствуют поддержанию упорядоченного, законного и открытого правления и, путем объединения, совместного рассмотрения и обсуждения конкурирующих требований, стремятся разрабатывать более согласованный и устойчивый политический курс, таким образом повышая законность правления. Политические партии представляют собой важный институт, играющий роль посредника между государством и его гражданами, необходимый не только для формирования правительства, но также для создания эффективной оппозиции. Политические партии характеризуются общими убеждениями их членов, совокупностью идей или определенной политической философией. Политические партии вносят вклад в процесс демократизации путем поиска легализации осуществления своих полномочий со стороны избирателей, путем интеграции граждан в процесс демократизации, посредством разработки платформ и программ для устойчивого и эффективного правительства (или разрабатывая политические альтернативы и выполняя свою сдерживающую и уравнивающую роль в качестве оппозиции), а также предлагая ненасильственные пути разрешения конфликтов интересов, которые присущи каждому обществу.

Эффективное парламентское представительство требует участия эффективно работающих и демократических политических партий. И наоборот, слабые парламенты едва ли смогут способствовать созданию сильных демократических партий.

Справедливое представительство внутри партийных структур, прочная организация партии и ее финансовое управление, этические стандарты, и, прежде всего, необходимость отчитываться перед рядовыми членами партии вряд ли послужат эффективными средствами поддержки истинных интересов и приоритетов в отсутствие четкого регламента и практики поощрения внутрипартийной демократии. Не меньшую важность имеют отношения между самими партиями, а также между партиями и соответствующими фракциями парламента.

Парламентские *фракции* (собрания членов, группы) и экспертные комитеты являются главной опорой парламента. В то время как комитеты предоставляют функциональную структуру, парламентские фракции предоставляют политическую инфраструктуру, позволяющую отдельным членам парламента устанавливать взаимосвязь с более обширной политической программой, со своими политическими партиями и, в конечном счете, с гражданами. В отсутствие функционирующих парламентских фракций нет надлежащей инфраструктуры для оказания поддержки процессам принятия политических решений между правительством и поддерживающими его членами парламента, а также между группами оппозиции.

Сотрудничество между самими парламентскими фракциями также является ключевым элементом в улучшении представления интересов граждан законодательной ветвью власти. Существует насущная необходимость установления баланса между представлением интересов партии и интересов общественности в целом, а также баланса между довольно технической работой, проводящейся в экспертных комитетах и

процессом принятия политических решений, который происходит в ходе пленарных заседаний парламента. Определенные проблемы и вопросы, представляющие общегосударственный интерес, требуют согласия и взаимодействия между политикой различных партий. На данной сессии также будут обсуждаться модели взаимодействия в постоянных комитетах и законодательных органах, такие как, например, одновременное продвижение законопроектов более чем одной партийной фракцией.

Данная сессия также уделит особое внимание вопросам взаимосвязи парламентских реформ и демократического институционального развития политических партий. Для управления межпартийными отношениями необходимы четкие нормативные положения и практика, и в частности, что касается отношений между оппозицией и партиями правительства. Особую значимость имеет вопрос о том, как политические партии могут наилучшим образом обеспечить участие женщин и недостаточно представленных групп, как например, меньшинств и молодежи, в оказании вклада в их правление.

ОБСЕ и другие международные организации проводили программы по оказанию содействия развитию политических партий в ряде государств-участников. В действительности эта задача является весьма сложной и деликатной, учитывая тот факт, что политические партии представляют местные интересы. Уроки, полученные в ходе оказания содействия политическим партиям в области укрепления аналитического и управленческого потенциала, улучшения представленности женщин, молодежи и национальных меньшинств, а также в деле расширения сети международных контактов, являются ценным опытом для будущей деятельности в рамках ОБСЕ, в свете происходящего в ряде государств-участников укрепления многопартийных систем и улучшения взаимосвязей между партиями и гражданами, интересы которых они представляют.

Вопросы, которые могут обсуждаться по данной теме:

- *Развитие политических партий:* Является ли работа по развитию политических партий приоритетом в регионе ОБСЕ? Какая методология, и какие средства передачи опыта применялись в этой связи? Каким образом учитывается национальный контекст и присущие ему факторы в ходе осуществления данных программ? В какой степени политические партии основывают свою работу вокруг определенной личности, а не программы?
- *Внутрипартийная демократия:* Каким образом процессы выработки политического курса и принятия политических решений могут стать более прозрачными и открытыми для участия? Каким образом можно поощрять политическое участие? Как можно повысить участие женщин и молодежи в политической жизни?
- *Отношения между политическими партиями и парламентскими фракциями:* Каким образом приоритеты политической программы могут эффективно передаваться и отстаиваться в партийных фракциях? Какие положения и нормы, регулирующие отношения между партиями и между фракциями, способствуют усилению конструктивного демократического диалога?
- *Взаимодействие между политическими партиями и гражданским обществом:* Каким образом политические партии

взаимодействуют с гражданским обществом и неправительственными организациями? Какие механизмы проведения консультаций, и какие модели взаимодействия способствуют прозрачному, эффективному и справедливому обмену мнениями и приоритетами? Каким образом политические партии могут повысить доверие общественности к их деятельности?

- *Мониторинг развития политических партий*: Какие методологии существуют для мониторинга развития, а также демократического функционирования политических партий? Как можно наилучшим образом применить данные методологии с целью укрепления демократической практики в политическом контексте?

14:00 – 16:00

### **Сессия III: Законотворческая деятельности и доступ к законодательству в демократической системе правления**

С начала 1990х годов, более половины всех государств-участников ОБСЕ были вовлечены в беспрецедентные усилия, направленные на законотворческую деятельность, с целью создания институциональных и нормативно-правовых рамок, необходимых для существования плюралистичной демократии, основанной на верховенстве закона. В то время как правовые реформы в любой демократической системе являются основным стремлением, насыщенным потенциальными подводными камнями, государства, прошедшие через авторитарные формы правления, сталкиваются с еще большими вызовами. Повсеместно присутствует озабоченность касательно качества и воздействия законодательства, а процесс разработки и принятия законов находится под постоянным наблюдением во многих странах. Развивается единое мнение о том, что как содержание законодательства, так и методы, с помощью которых оно разрабатывается, должны в большей степени отвечать контексту, в котором это законодательство будет действовать. Были сделаны рекомендации относительно усовершенствованных и более систематических методов разработки законопроектов.

Имели место призывы к разработке и введению более организованных нормативно-правовых рамок для осуществления законотворческой деятельности. Законопроекты должны появляться в результате спланированного и согласованного процесса, структурированного таким образом, чтобы предоставить достаточное количество времени на подготовку, проведение консультаций (внутри и за пределами правительства), и рассмотрение законопроекта парламентом. Более того, поступали предложения касательно более широкого применения альтернативных механизмов для разрешения проблемы, которую многие называют «чрезмерным использованием законодательства». Это подразумевает более частое использование ненормативных инструментов, таких, как процессуальные нормы, инструкции, поясняющие руководства и предписывающие нормы, а также рекомендации, кодексы поведения, правила осуществления практики, и добровольные своды правил.

Ввиду своей значительной демократической ценности, имеет место все возрастающее требование к проведению консультаций с неправительственными организациями, а также прочими структурами гражданского общества. Подобные консультации не только содействуют повышению вероятности общественного принятия законотворческих

предложений, но и сами по себе являются ценными средствами в деле улучшения качества этих предложений, и могут привести к большей вероятности выработки законодательных решений, поощряющих соответствие закону. Весьма ценным является рассмотрение политики по улучшению доступа к законодательству. Полные сборники законодательства, основного и производного, действующего в настоящее время и действующего ранее, должны быть доступными, в то время как экземпляры отдельных инструментов должны быть доступны государственным чиновникам, законным представителям и членам общественности. Наконец, в ходе данной сессии будут рассмотрены возможные пути мониторинга выполнения принятого законодательства через равные промежутки времени, а также механизмы, которые могут применяться для оценки воздействия законодательства и, если это необходимо, для внесения соответствующих изменений и поправок в него.

На данной сессии будет проведен обзор проблем, связанных с вышеизложенными вопросами, преобладающих во всем регионе ОБСЕ. Участники приглашаются к обсуждению возможных путей улучшения систем разработки законопроектов, принимая во внимание специфику местной законодательной и политической культур. Будут особо подчеркиваться примеры положительной практики в данной области. В заключение, данная сессия сосредоточит особое внимание на том, как программы по оказанию содействия, проводимые ОБСЕ и другими международными организациями, могли бы наилучшим образом поддержать национальные усилия, направленные на выработку более эффективных норм и практики законотворческой деятельности.

- *Разработка политики в области законодательства:* Каким образом оценивается необходимость в разработке законопроекта? Рассматриваются ли альтернативы разработке законопроектов? Какие виды проверок проводятся при рассмотрении законопроектов (нормативно-правовые проверки, оценка затрат, проверка исполнения и т.д.)?
- *Планирование законотворческой деятельности и составление бюджета на разработку законопроектов:* Какова процедура составления и утверждения единой программы законотворческой деятельности?
- *Процедуры разработки законопроектов:* Какие инструменты и технологии необходимы для разработки законопроектов, и какие из них наиболее соответствуют нуждам и национальным условиям? Какой уровень специализации и экспертного опыта требуется от лиц, занимающихся законотворческой деятельностью? Каким образом они проходят подготовку?
- *Координация деятельности при разработке законопроектов:* Каким образом можно повысить эффективность отношений между законодательной и исполнительной властью при разработке законопроектов?
- *Проведение консультаций с неправительственными организациями:* Каким образом можно сделать законодательный процесс более прозрачным для затронутых групп? Как можно наделить правительство соответствующим потенциалом с тем, чтобы оно было более отзывчивым в отношении нужд и интересов затронутых лиц? Каким образом можно содействовать

повышению принятия законодательных предложений общественностью?

- *Доступ к законодательству*: Каким образом можно обеспечить быстрый доступ к законодательству? Какие технологии необходимо разработать для обеспечения своевременного наличия требуемого законодательства? Какие процедуры используются для регистрации, архивирования и установления подлинности законодательства?
- *Мониторинг выполнения законодательства*: Какие механизмы предусматриваются для мониторинга выполнения принятого законодательства? Каким образом могут быть применены данные механизмы для поощрения или повышения соблюдения законодательства?