

**ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ СОВЕЩАНИЕ ПО
ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ
на тему
ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ
ПРОЦЕСС**

**6 - 7 ноября 2008 г.
Хофбург, Вена**

АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ

Аннотированная повестка дня

Отличительным признаком ОБСЕ является то, что организация четко основывает свою деятельность на той предпосылке, что «демократия является единственной системой правления¹» для всех ее государств-участников. Обязательства ОБСЕ определяют демократию, как неотъемлемую составляющую верховенства закона, которая сама по себе основывается на свободной воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов. Обязательство по укреплению верховенства закона связывает уважение человеческого достоинства с развитием системы прав посредством законодательства.

На этом фоне законотворческий процесс не может рассматриваться, как занятие исключительно для специалистов и экспертов. Законодательство является неотъемлемым элементом демократии, а сам законотворческий процесс может быть демократическим только в том случае, если он основывается на свободной воле народа, с одной стороны, и на ряде проверок и механизмах уравнивания, с другой стороны. Первостепенно важно иметь систему, основывающуюся на верховенстве закона, в которой законы являются ясными и прозрачными; в которой они действуют в отношении всех без исключения; и в которой они разрабатываются и принимаются с использованием демократических процедур.

Ежедневная законотворческая деятельность является частью исторического процесса, заключенного в особые традиции отдельных государств. Следуя текущей тенденции к повышению единообразия законодательства, которая связана с такими факторами, как глобализация, многие государства-участники ОБСЕ осуществляют беспрецедентные усилия по законотворческой деятельности, а также проводят значительный пересмотр своих правовых структур и систем. В

¹ Парижская Хартия для новой Европы, 21 ноября 1990 г.

любой демократической системе правовая реформа представляет собой значительное усилие, которое наполнено потенциальными ловушками. Государства, где демократия установилась не так давно, сталкиваются с еще более серьезными вызовами. Повсеместно присутствует беспокойство относительно качества и воздействия законодательства, а способы разработки и внедрения законодательства все больше становятся объектами тщательных исследований по всему региону ОБСЕ. В частности, развивается единое мнение о том, что как содержание законов, так и методы их разработки и принятия, должны в большей степени отвечать требованиям среды, в которой они будут действовать. Эксперты и специалисты-практики призывают к улучшению и принятию более систематических методов разработки законодательства.

В этой связи озвучивались призывы к созданию и введению более организованных нормативно-правовых систем для разработки законодательства. Законы должны появляться в результате хорошо спланированного и координированного процесса, который отводит необходимое время для подготовки, проведения консультаций (внутри и за пределами правительства) и рассмотрения законопроекта парламентом. Первостепенно важно, чтобы законотворческий процесс рассматривался во всей полноте, а не как ряд отдельных процессов.

Даже технически совершенная законодательная система не может быть эффективной при отсутствии культуры открытости и гласности внутри правительства. В этой связи необходимо уделять особое внимание вкладу гражданского общества. Если оценивать демократию с позиции ее способности отвечать требованиям и нуждам общества в целом, то первостепенно важно обеспечить эффективное взаимодействие с гражданским обществом и различными заинтересованными группами. Это требует гласности в работе правительств и парламентов. Здесь необходима не столько совершенная нормативно-правовая база, сколько сама культура инклюзивности, позволяющая властям учитывать различные взгляды и интересы в процессе разработки политики и законодательства. Важно исследовать, как более открытый, совещательный или непосредственный процесс вовлечения общественности может вдохнуть новую жизнь и дополнить собой уже существующие формы представительной демократии.

В дополнение к публичному и гласному процессу, необходимо обеспечить, чтобы законодательство было доступным. Информация - это кислород для демократии. Граждане могут принимать осмысленное участие в жизни общества только в том случае, если они надлежащим образом информируются о том, что делается от их имени. В этом смысле доступ к законодательству и демократический законотворческий процесс являются двумя сторонами одной и той же монеты. В современных демократических странах государственные власти обязаны предоставлять доступ к текстам правовых норм. В этом отношении новые технологии предоставили возможность для распространения информации, но, все же, они должны быть адаптированы к различным условиям отдельных государств-участников ОБСЕ. Среди этих решений должны особо выделяться инициативы международного сообщества по

укреплению потенциала законодателей путем предоставления им информации о правовых решениях, используемых другими государствами-участниками.

Сессия I: Законотворческий процесс в демократической системе правления: прозрачность и эффективность

Гласный, предсказуемый законотворческий процесс, отвечающий нуждам населения, является наилучшим средством для обеспечения введения эффективного и действенного законодательства. Сам процесс разработки и принятия законов не менее важен, чем содержание этих законов. Хорошие законы не могут существовать «на бумаге»; они хороши только тогда, когда действуют на практике. В этом смысле, для разработки хорошего закона требуется принятие инклюзивного подхода, направленного на то, чтобы закон отвечал реалиям и требованиям действительности, а также гарантировал наилучшие условия для эффективного выполнения изданного законодательства.

Тем не менее, беспокойство относительно качества и воздействия законодательства возникает в регионе ОБСЕ повсеместно. Зачастую введение законов в действие рассматривается, как окончание законотворческого процесса. Это отражает завышенную оценку значимости правовых норм. Подобная ситуация способствовала тому, что во многих государствах-участниках развилась некоторая степень утомления от проводимых реформ, что в равной степени сопровождается всеобщим признанием необходимости дальнейшего реформирования.

На этом фоне во многих государствах с особой тщательностью изучаются способы разработки законодательства и его выполнения на практике. Растет всеобщее понимание того, что качество законов (их эффективность и результативность) в значительной степени зависит от качества процессов, используемых для их подготовки и разработки. Это было отражено в *Копенгагенском* и *Московском документах* ОБСЕ. В *Копенгагенском документе* указывается, что законы должны быть приняты «*по завершении соответствующей гласной процедуры*», что «*административные положения публикуются, что является условием для их применения*» и что они «*будут доступны для всех*». В *Московском документе* далее подчеркивается, что «*законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей*». Следовательно, демократическая законотворческая деятельность требует принятия такого подхода, при котором содержание законов и методы их разработки и принятия отвечали бы требованиям той среды, в которой они будут действовать. В результате, в растущем числе государств-участников были приняты или рекомендованы к принятию улучшенные и более систематические законотворческие процессы и методы. Подобные рекомендации основываются на признании необходимости проведения законотворческого процесса как единого целого, а не как отдельных, изолированных друг от друга фаз.

На данной сессии внимание будет уделено тому, как повысить эффективность законов и нормативно-правовой базы, регулирующих законотворческий процесс. Участники изучат практические шаги, принятие которых необходимо для дальнейшего укрепления потенциала правительств и парламентов государств-участников ОБСЕ, а также для обеспечения того, чтобы законы и программы отвечали нуждам общества, а их разработка и выполнение на практике являлись эффективными и результативными.

Вопросы для обсуждения:

- *Разработка законотворческой политики:* Каким образом оценивается необходимость того или иного закона? Рассматриваются ли альтернативы законодательству? Какие виды проверок осуществляются при рассмотрении законопроектов (нормативно-правовые проверки, оценка затрат, проверка выполнения на практике и т.д.)?
- *Составление программы и бюджета для законотворческой деятельности:* Как проходит процесс составления и принятия общей программы законотворческой деятельности?
- *Процедуры разработки законопроектов:* Какой инструментарий и технологии необходимы для разработки законопроектов, и какие из них наиболее отвечают нуждам и местным условиям? Какой уровень компетенции, специализации и опыта требуется от лиц, занимающихся подготовкой законопроектов? Какую подготовку они проходят?
- *Координация законотворческой деятельности:* Каким образом можно повысить эффективность в отношениях между законодательной и исполнительной ветвями власти?
- *Консультации с неправительственными организациями:* Как можно сделать законотворческий процесс более открытым и гласным для затрагиваемых им групп? Как можно способствовать тому, чтобы правительство в большей степени учитывало нужды и интересы затронутых лиц или групп?
- *Доступ к законам:* Как можно гарантировать беспрепятственный доступ к законам? Как можно разработать специальные технологии, гарантирующие своевременное наличие требующегося закона? Какие процедуры используются для регистрации, архивации и удостоверении подлинности законов?
- *Мониторинг выполнения законодательства:* Какие механизмы предусматриваются для осуществления мониторинга за выполнением принятого законодательства? Как можно использовать эти механизмы для того, чтобы улучшать соблюдение законодательства и поощрять его?
- *Примеры положительного опыта и извлеченные уроки:* Какие программы оказания содействия законотворческой деятельности в регионе ОБСЕ предоставили эффективную поддержку инициированным на местном уровне законодательным реформам, нацеленным на повышение эффективности и прозрачности законотворческого процесса?

Сессия II: Обеспечение инклюзивности в демократическом законотворческом процессе

Гласность требует проведения общественных обсуждений, а подобные обсуждения являются необходимым предварительным условием для функционирования демократического правительства. В то время, как абсолютную проверку демократическое правление проходит во время выборов, демократия также подразумевает восприимчивость правительства к требованиям и нуждам общества в целом. Это, в свою очередь, предполагает эффективное взаимодействие с гражданским обществом и различными заинтересованными группами, а также способность принимать во внимание разные взгляды и интересы в процессе разработки политики и законопроектов. В этой связи гласность в работе исполнительной и законодательной властей является критически важной для подобной восприимчивости. Чем лучше граждане понимают то, как функционирует их правительство и как оно разрабатывает политику, тем выше вероятность того, что они окажут свой вклад в этот процесс. С другой стороны, чем больше граждане будут оказывать свой вклад в деятельность правительства, тем лучше правительство сможет воспринимать и отвечать требованиям и нуждам граждан. Сейчас возникают новые дебаты относительно того, могут ли совместные, основанные на обсуждениях и непосредственном участии процессы вовлечения граждан вдохнуть жизнь и дополнить собой уже существующие формы представительной демократии, и как этого можно добиться.

На данной сессии будут рассмотрены инициативы международного сообщества в области оказания содействия укреплению потенциала организаций гражданского общества с целью повышения эффективности их вклада в укрепление демократических законотворческих процессов. Обсуждение также коснется вопроса о том, как представительные формы правления могут быть дополнены более тесным вовлечением граждан, которое, в свою очередь, может и далее повысить подотчетность. В этом отношении обзор возникающей практики, новых возможностей и повторяющихся вызовов по всему региону ОБСЕ поможет выделить подходы, которые могли бы оказать весомый вклад в осуществление более демократической законотворческой деятельности.

Вопросы для обсуждения:

- *Взаимодействие между государством и гражданским обществом:* Каким образом государство взаимодействует с гражданским обществом посредством законотворческого процесса? Насколько систематически проводятся консультации на тему законодательства? Существуют ли специальные процедуры или установленные органы, позволяющие проведение подобных консультаций? Каким образом определяется, какие законы требуют проведения консультаций, а какие нет? Каким образом организуются эти консультативные совещания? Какие методы используются для того, чтобы гарантировать доступ общественности к

законопроектам? В целом, как можно способствовать повышению уровня принятия законодательных предложений общественностью?

- *Взаимодействие между парламентом и гражданским обществом:* Как парламенты взаимодействуют с гражданским обществом посредством законотворческого процесса? Насколько систематически проводятся консультации по тому или иному законопроекту, и на каких стадиях они происходят? Существуют ли для этого специальные процедуры? Являются ли публичные общественные слушания укрепившейся практикой? Являются ли заседания комитетов открытыми для общественности? Являются ли пленарные заседания парламента открытыми ли общественности? Является ли открытая трансляция из залов пленарных заседаний эффективным и полезным способом повышения прозрачности законотворческого процесса? Каким образом определяется, по каким законопроектам будут проводиться консультации, и как эти консультации организуются? Какие методы используются для обеспечения доступа общественности к текстам законопроектов?
- *Взаимодействие между политическими партиями и гражданским обществом:* Каким образом политические партии взаимодействуют с гражданским обществом? Какие механизмы проведения консультаций, и какие модели сотрудничества обеспечивают прозрачный, эффективный и справедливый обмен мнениями и приоритетами? Каким образом политические партии могли бы повысить общественное доверие к их работе?
- *Новые формы участия:* Существуют ли новые способы и возможности для взаимодействия граждан с государственной властью – от традиционных методов проведения консультаций с гражданами (в форме слушаний) до обширного ряда более инновационных форм общественного участия и обсуждения?
- *Примеры положительного опыта и извлеченные уроки:* Какие программы содействия в области законотворческой деятельности оказали эффективный вклад в повышение прозрачности законотворческих процессов в регионе ОБСЕ?

Сессия III: Доступ к законодательству

В той же мере, в которой необходимо гарантировать, чтобы процесс разработки и принятия законодательства был гласным и прозрачным, следует сделать само законодательство доступным для общественности. Доступ к законодательству является незыблемой составляющей любого государства, в котором царит верховенство закона. Государственные власти несут обязательство по предоставлению доступа к текстам правовых норм. Под свободой выражения мнений подразумевается также право общественности получать доступ к информации и, в частности, знать, что делает правительство от их имени. Это является необходимым предварительным условием для активного участия

общественности. В сфере человеческого измерения ОБСЕ, это было сформулировано посредством проведения взаимосвязи между «*правом личности знать и действовать в соответствии со своими правами и обязанностями*» и обязательством государств-участников «*публиковать и гарантировать доступ ко всем законам, административным актам и процедурам, касающимся прав человека и основных свобод*».²

Доступ к законодательству и гласность законотворческой деятельности являются двумя параллельными элементами. В этом отношении Копенгагенский документ оговаривает, что законы должны быть приняты «*по завершении соответствующей гласной процедуры*», что «*административные положения публикуются, что является условием для их применения*» и что они «*будут доступны для всех*»³.

Помимо традиционных методов, таких, как издание законов в официальных газетах, в настоящее время активно используются информационные технологии для предоставления обширного ряда возможностей получения электронного доступа к правовым текстам. Следовательно, управление системой официального издания правовых текстов, и, в частности, с использованием электронных средств, представляет собой важный элемент политики в отношении доступа к законодательству. Важно оказывать поддержку практическим решениям, которые могут осуществляться в различных общественных, политических и правовых системах.

Более того, концепция доступа к законодательству должна рассматриваться, как включающая в себя доступ законодателей к примерам положительного опыта и законодательных прецедентов других государств-участников. Во многих государствах-участниках законодатели сталкиваются с более или менее схожими трудностями и вызовами, особенно в случаях, когда рассматриваемый ими закон касается вопросов, регулируемых ратифицированными международными договорами или конвенциями, и/или когда в государстве не было подобных прецедентов. Однако недостаточность правовых ресурсов, которыми располагают законодатели, все еще является препятствием.

На данной сессии обсуждение в первую очередь сосредоточится на том, как доступ к законодательству регулируется согласно закону и на практике в регионе ОБСЕ. Далее внимание будет уделено тому, как улучшение доступа к подобной информации может способствовать повышению культуры открытости и прозрачности, что, в свою очередь, укрепляет доверие граждан и способствует их участию в общественных делах. Участники также обменяются мнениями относительно возможностей, которыми располагают законодатели для получения

² Заключительный документ Венского совещания - третьей встречи в рамках дальнейших шагов по итогам Хельсинкской конференции, Вена 1989 г., Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: принципы, параграф 13.4.

³ Документ Копенгагенского совещания 1990 г., параграф 5.8.

доступа к примерам положительной практики из других государств-участников.

Вопросы для обсуждения:

- *Доступ к законодательству и прецедентному праву:* Каким образом можно гарантировать доступ общественности к законам и нормативно-правовым актам? Как можно обеспечить доступ общественности к законопроектам? Какой опыт имеется в отношении конституционного и/или законодательного признания права на свободу информации в целом, и доступа к законодательству в частности? Как можно снизить возможные затраты, чтобы они не стали барьером на пути к законодательству для отдельных граждан, средств массовой информации, заинтересованных групп и гражданского общества? Какие системы используются в государствах-участниках для снижения подобных затрат? Каким образом новые современные технологии могут облегчить доступ к законам и подзаконным актам? Какие ограничения в отношении доступа к законодательству допустимы согласно национальному и международному праву? Как обеспечивается доступ к законам и нормативно-правовым документам в государствах-участниках, где используется более чем один государственный язык? Каким образом можно гарантировать доступ к судебным решениям и законодательству органов местной власти?
- *Доступ к правовым решениям, использованным в других юрисдикциях:* Как можно обеспечить информированность законодателей о правовых решениях, которые зарекомендовали себя как успешные, в других юрисдикциях? Как можно расширить правовые рамки, в которых оперируют разработчики законодательства и политики? Как можно укрепить их потенциал путем повышения доступа к прецедентам и решениям, которые использовались в других государствах-участниках? Каким образом можно укрепить сотрудничество между различными международными организациями, предоставляющими правовую поддержку и консультации в отношении национального законодательства, дабы избежать дублирования деятельности и наилучшим образом использовать имеющиеся ресурсы?
- *Примеры положительного опыта и извлеченные уроки:* Какие программы оказания содействия в области законотворческой деятельности оказали эффективный вклад в улучшение доступа к законодательству в регионе ОБСЕ?