

# Общие принципы поддержки парламентов

## Предисловие

Прошло более 40 лет с начала проекта поддержки парламентов в его нынешней форме. Однако этому предшествовала многолетняя история становления других форм парламентской поддержки и взаимного преодоления возникающих проблем.

В наши дни парламенты всего мира все чаще задумываются над тем, как модернизировать себя, улучшить взаимодействие с гражданами и более эффективно выполнять свои конституционные функции законодательства, представительства и контроля. Все больше растет число парламентов, стремящихся к сотрудничеству и обмену опытом между собой в этом процессе.

Нет сомнений в том, что парламенты жизненно важны для развития подлинной демократии, поддержания мира, укрепления прав человека, законности и порядка, обеспечения гендерного равенства и проведения комплексной политики экономического благополучия и социальной справедливости. Для выполнения этой роли парламенты должны быть соответственно структурированы. В наши дни, как никогда ранее, парламенты напряженно работают над улучшением своей деятельности, чтобы оправдать растущие требования народов к своим представителям.

Международное сообщество также осознает важность парламентов для поддержания мира и обеспечения устойчивого развития и готово участвовать в развитии парламентаризма. Эта поддержка неуклонно растет, но одновременно возникает и ряд вопросов координации, форм сотрудничества и их структуризации, а также методов продвижения общих ценностей.

Общие Принципы (ОП) суммируют наиболее важные и актуальные элементы развития парламентаризма и ставят цель поддержания указанных инициатив путем анализа всех факторов, влияющих на поддержку парламентов.

ОП доказывают, что программы поддержки должны учитывать все многообразие культурных, религиозных, политических и организационных факторов и балансировать конкурирующие тенденции, составляющие суть повседневной сложной и политизированной жизни парламентов.

Сложность и политический характер парламентской работы выдвигают много проблем в налаживании поддержки. Решение этих проблем возможно только самими парламентами.

Поэтому первое и самое главное условие состоит в том, что только сами парламенты могут нести ответственность за свое развитие. Внешние партнеры должны признавать, что парламенты – это политические образования, в которых потребности и возможности могут возникать спонтанно и неожиданно. В то же время парламенты должны расширенно подходить к своему развитию и вовлекать представителей всех политических направлений, чиновников и экспертов, а также всех других заинтересованных лиц. Это – основа успешного развития парламентаризма.

Все члены парламентского сообщества должны придать силу ОП, воплотив их в свою деятельность. Улучшая качество поддержки парламентов, мы помогаем укреплять парламенты и повышаем качество самой демократии.

ОП – это приглашение всем парламентам и партнерам к совместной работе над улучшением качества парламентской поддержки. МПС с большим удовлетворением созвал рабочую группу, чтобы возглавить этот процесс.

Мы надеемся, что нам удалось создать настрой, который поможет делу парламентской поддержки набрать еще более мощный темп в предстоящие годы и внести еще более весомый вклад в парламентское развитие.

Генеральный Секретарь

Мартин Чунгонг

## Введение

ОП, выработанные для поддержки парламентаризма, состоят из одного всеобъемлющего принципа и девяти конкретных принципов. Они имеют целью достижение двух основных целей:

- помочь наиболее активным партнерам в деле парламентской поддержки и парламентам всего мира повышать значимость, взаимопонимание и эффективность парламентской поддержки;

- позволить партнерам и парламентам опираться на единый базовый подход в разработке и реализации поддержки парламентам.

Парламентская поддержка существенно выросла за последние годы. В результате накоплен богатый опыт, доступный значительному числу организаций и индивидуальных партнеров. Благодаря этому и стало возможным выкристаллизовать ОП с тем, чтобы основы парламентской поддержки были доступны всем парламентам и партнерам<sup>1</sup> в виде единого, понятного всем документа.

Принципы предназначены для предоставления партнерам как можно более полной и практической основы, позволяющей:

- отразить наиболее эффективные и практичные меры ПП;

- более полно учитывать уникальность каждого парламентского института, признавая возникновение международных стандартов для всех демократических парламентам;

- подчеркнуть исключительную ответственность парламентам за процесс своего развития и перемен;

- продвигать культуру, доверие и взаимное уважение партнерства.

В частности, Принципы предназначены для содействия эффективным контактам и сотрудничеству на местном, региональном и глобальном уровнях, а также для обеспечения того, чтобы роль ответственность партнеров в развитии ПП была взаимосогласованной и взаимодополняющей.

Настоящие Принципы, несомненно, будут изменяться и дополняться. Этот процесс будет учитывать опыт и ход развития партнеров и парламентам, обеспечивая неразрывность эффективной ПП.

Принятие этих Принципов парламентами и партнерами в качестве общей основы ПП должно, таким образом, обеспечить, чтобы ПП была неуклонно более эффективной. Это, в свою очередь, расширит возможности парламентам по выполнению своих базовых функций.

---

<sup>1</sup> Используемые в документе взаимозаменяемые термины «партнеры», «партнеры по парламентской поддержке», «парламентские партнеры» относятся к участникам, внешним по отношению к парламентам, которые вовлечены в работу по поддержке парламентам. Термин «партнерство» относится к отношениям между парламентами и партнерами. Термины «поддержка парламентам», «парламентская поддержка», «поддержка парламентаризма» (ПП) являются по тексту взаимозаменяемыми.

## ПП – обоснование и сущность

### Обоснование

Должным образом структурированные и обеспеченные ресурсами парламенты жизненно важны для развития подлинной демократии, поддержания мира, укрепления прав человека, законности и порядка, обеспечения гендерного и возрастного равенства и растущего экономического благополучия и социальной справедливости. Возрастающая ответственность парламентов за законодательные, надзорные и представительские функции в этих областях подразумевает, что все граждане жизненно заинтересованы в этом институте.

Многие парламентарии горячо желают развивать свои возможности, чтобы соответствовать растущим требованиям народа большей отдачей от своих представителей. Это необходимо признавать во всех аспектах ПП.

В самом широком смысле демократия означает мировое сообщество. Поэтому целесообразно, чтобы парламенты могли опираться на соответствующую энергичную техническую поддержку международного сообщества, поскольку функционирование всех ключевых демократических институтов является общим делом для всех. Главное обоснование ПП – общая цель.

### Сущность

Парламенты – это комплексные организации, имеющие выраженные политические, процедурные и административные аспекты. Эта сложность представляет существенные проблемы для определения эффективной внешней поддержки.

Парламенты состоят из избранных политиков, которым помогает целый ряд официальных лиц и персонала для процедурного и иного обеспечения. Часто они имеют общую цель в том, чтобы гарантировать парламентское управление соперничающими социальными приоритетами, принятие обоснованных законов, контроль над правительством, а также обеспечивать членов парламентов ресурсами для представительства своего электората. Хотя эти функции являются взаимосвязанными, требования к каждой из них могут быть совершенно разными. Эффективная ПП должна быть достаточно изобретательной и гибкой, чтобы должным образом отражать эти сложные требования.

За последние 20-30 лет выявился ряд партнеров ПП, которые помогают справиться с этими возросшими требованиями. Исторически сформировавшиеся парламенты помогают своим более недавно созданным соратникам. Кроме того, существуют специализированные организации, учебные институты, доноры, группы гражданского общества, консультационные фирмы, которые предоставляют ресурсы своего сектора. ПП уже устоялась как признанная форма профессиональной деятельности, ее ресурсы постоянно растут, а потенциал парламентов в продвижении надлежащего управления, политической вовлеченности, экономического процветания и социальной справедливости все более широко признается.

ПП требует вклада на местном и международном уровнях. По мере роста числа международных участников, признающих важность сильных и эффективных парламентов для демократического развития, организации гражданского общества во многих странах также все глубже осознают огромную важность парламентов для здоровья их внутренней демократии и шире вовлекаются в мониторинг парламентской деятельности и поддержку парламентского развития и реформ. Вовлеченность национальных участников в парламентское развитие часто имеет решающее значение для успеха ПП.

Главная цель участников ПП – поддержка парламентов в более полном раскрытии своих способностей выполнять свою основную роль законотворчества, надзора и представительства. Они должны учитывать потенциал парламентов в аккумулировании вкладов отдельных граждан, организаций гражданского общества и подчиненных органов надзора и управления, таких как региональные законодательные органы и крупные муниципалитеты, там, где они существуют. Они также должны учитывать потенциал парламентов в руководстве на национальном уровне продвижением законности и порядка, прав человека, включая права женщин и защиту детей и демократии в своих странах, и утверждаться в качестве надежных национальных институтов, приверженных задаче мирного урегулирования конфликтов.

Неотъемлемые от этих парламентских функций трудности и сложность парламентских институтов ставят много проблем для эффективности ПП. Среди них – необходимость адекватной оценки национальной социально-политической обстановки, знания более широкой ситуации в сферах и институтах государственного управления, поощрения более широкой поддержки на местном уровне. Понять, как нужно эффективно действовать внутри парламентов и как преодолеть эти проблемы, можно только при мощной поддержке внутри страны на всех уровнях, включая сами парламенты.

Таким образом, инициативы ПП должны мощно и единодушно возглавляться «семьей» заинтересованных участников, окружающих парламенты. Внутри парламентов в нее входят правящие и оппозиционные партии, руководители и рядовые члены парламентов, сотрудники аппарата. Вне это – граждане и участники от гражданского общества, связанные с парламентами. Внешняя и внутренняя поддержка должны твердо опираться на четко определенные приоритеты самих парламентов. Тесное и единодушное партнерство с внешними участниками процесса помогает выстроить эти приоритеты и обеспечить свободный доступ к соответствующим международным стандартам, который требуется от демократических парламентов XXI века.

За последние двадцать лет растет требовательность рядовых граждан к парламентам и парламентариям. От них требуют быть достойными своего центрального места в структуре институтов своих стран, постоянно проявляя эффективность и личную пригодность. Эти требования еще более возрастут в дальнейшем. ПП также помогает парламентариям соответствовать этим требованиям.

Парламенты находятся в центре политических событий. Меры ПП часто являются результатом меняющихся политических приоритетов и союзов. Поэтому набор инструментов технической поддержки должен быть все более широким и соответствующим, чтобы помочь добиться позитивных результатов в парламентах.

Многопартийная политическая агитация в пользу существа и форм ПП всегда будет иметь большое значение для достижения положительных результатов. Любые действия вряд ли будут успешными, если они не пользуются долгосрочной поддержкой, соответствующей по разнообразию сложностям самих парламентов.

## Общие принципы – процесс и форма

### Процесс

Признавая эти вызовы, представители ряда парламентов и партнеров по ПП собрались в Женеве в октябре 2013 года и согласились определить, возможно ли будет выработать набор Общих Принципов в качестве рамок деятельности ПП.

Принципы разрабатывались путем консультаций. МПС была создана рабочая группа из пяти членов<sup>2</sup>, которая возглавила этот процесс при помощи независимых консультантов. Парламенты внесли свой вклад в эту работу через Ассоциацию генеральных секретарей парламентов и руководящие органы МПС. Партнеры по ПП представили свои комментарии и проекты.

### Форма

Нижеследующий документ является продуктом этой инициативы. Он состоит из одного общего Принципа и девяти конкретных Принципов, каждый из которых суммирует какой-либо общий аспект ПП. Первый Принцип дает общее обоснование ПП. Каждый Принцип сопровождается комментариями. Парламенты и партнеры по ПП могут захотеть воплотить содержание Принципов в свою деятельность.

Принципы применимы к любой деятельности, направленной на укрепление парламентов. Кроме того, они применимы ко всем странам и ситуациям, где может применяться ПП для содействия парламентам в наращивании их возможностей и всем партнерам по ПП в их работе.

---

<sup>2</sup> МПС, ПРООН, Национальная Ассамблея Франции, Европарламент, Национальный демократический институт.



## **Общий принцип парламентской поддержки**

**Эффективные парламенты жизненно важны для демократии, законности, прав человека, гендерного равенства и социально-экономического развития. Для того, чтобы в полной мере внести свой вклад в эти направления, парламентам требуется доступ к высококлассной технической поддержке**

### Парламенты и демократия

Демократия имеет множество форм, но обычно основывается на эффективном разделении властей между исполнительной, судебной и законодательной ветвями, которые в совокупности составляют власть и поддерживают систему сдержек и противовесов. Такая структура требует глубоко укорененного в обществе демократического парламента, внутренние структуры которого обладают необходимыми возможностями для выполнения своих функций.

Основополагающие законодательные, надзорные и представительские функции парламентов вносят крайне важный вклад в общее государственное управление, придавая дополнительную законность действиям правительства; независимо от правительства иницилируя политику; и позволяя политике превратиться в социальную реальность через законы.

Воплощая эти функции и предоставляя площадку для принятия решений, современный демократический парламент обеспечивает законность и порядок, гарантирует права человека, содействует гендерному равенству, регулирует экономику путем поощрения устойчивого развития, реагирует на перемены в обществе, требующие изменений и модернизации. Хотя работа в этих областях ведется также исполнительной и судебной властью, отсутствие мощного, эффективного и демократического парламента подрывает законность государственной власти.

Демократический парламент также предоставляет возможность всем слоям общества быть услышанными через своих представителей и через проведение дебатов по всем вызывающим споры и разногласия вопросам политики государства и по проблемам общенационального значения, содействует мирному урегулированию конфликтов в рамках законности и порядка.

### Парламентская поддержка (ПП) со стороны партнеров

Многие парламенты нуждаются во внешней поддержке для выполнения своих сложных задач. Внешняя поддержка в виде двусторонних или многосторонних программ должна: а) в полной мере отвечать потребностям парламентов и б) соответствовать по качеству важности парламента в общей структуре государственного управления.

Поэтому ПП из внешних и внутренних источников, других парламентов и международных парламентских структур должна быть доступна во всех областях деятельности парламентов. Такие международные связи должны акцентировать целостность и независимость любого успешного парламентского

института. ПП может предоставляться в виде официальных встреч, мероприятий и событий, или в виде неофициальных контактов.

Наконец, ПП должна обеспечивать возможности всех парламентов – как недавно образованных, так и исторически сложившихся, учиться друг у друга. Помимо важной роли, которую могут играть партнеры в удовлетворении специализированных запросов парламентов, обмен опытом между парламентариями и персоналом парламентов имеет большую ценность для развития демократии во всем мире и должен всемерно поощряться.

# Конкретные принципы парламентской поддержки

## Принцип 1: Партнеры по ПП руководствуются потребностями парламентов

Предпосылкой успешной ПП является установление отношений доверия, открытости и разносторонности между парламентами и партнерами по ПП. Это доверие должно отражаться в практическом выполнении установок ПП, например, во всеобъемлющем и открытом характере ведения деятельности.

Поддержка конкретного парламента должна в полной мере отражать потребности этого парламента, которые лучше всего могут быть выражены через инклюзивный процесс, принимающий во внимание разнообразие членов парламента, политических партий, персонала и др. Сами парламента могут лучше всех выразить свои потребности и определить общие стратегические цели и тактические подходы к той или иной деятельности, хотя зачастую внешние партнеры могут оказать помощь в улучшении процесса стратегического планирования.

Парламенты существуют не сами по себе, а как часть более широкого институционального и иного контекста. Из этого следует, что развитие парламента и будущее внешней поддержки обычно выходит за пределы самого парламента. При этом мнение внешних институтов и органов, включая органы исполнительной власти, также имеет значение.

Успешность государственного управления зависит от способности основных государственных институтов работать на основе сотрудничества. Хотя по императиву разделения властей исполнительной власти неуместно напрямую вмешиваться в развитие ПП, налаживание конструктивных отношений между законодательной и исполнительной властью является важным аспектом ПП. Своевременные консультации с исполнительной властью могут помочь в информировании о деятельности по развитию парламентов.

Парламенты ведут напряженную работу в интенсивном каждодневном режиме, особенно, в период сессий. Поэтому ПП должна также вписываться в рабочий график парламента.

Долговременную ПП лучше всего осуществлять, встраивая ее в стратегические планы самих парламентов, определяемые путем инклюзивного процесса. Такие планы могут охватывать все стороны парламентской деятельности и по возможности должны ясно обозначать приоритетные области для ПП, интересы парламента и наиболее целесообразные точки приложения конкретных мер поддержки. На деле составление таких планов может само по себе быть предметом внешней поддержки.

Признавая, что ПП должна руководствоваться потребностями парламентов, отношения между парламентами и партнерами должны обеспечивать, чтобы авторитет и советы последних рассматривались со всем вниманием. Партнеры по ПП часто обладают глубокими знаниями и большим

опытом работы с парламентами. Естественно, что интересам всех отвечает как можно более полное использование этих знаний и опыта для общего дела развития парламентаризма.

Перечисленные выше базовые условия важны для определения как конечного результата деятельности по ПП, так и конкретных условий для достижения этого результата. Такие условия для успешного проведения ПП на местах включают в себя следующее.

- Создание эффективного управления работой, включая финансовое и административное, должным образом учитывающего все многообразие парламентских перспектив. Управляющие структуры должны быть минимальными и по возможности вписываться в существующую административную структуру парламента.

- Полное отражение структуры парламента (например, двухпалатные или однопалатные программы), вовлечение в ПП секретариата парламента.

- Поощрение, там, где возможно, практического участия парламента в деятельности по ПП, включая периодическое привлечение персонала, участие в финансовой и иной поддержке ПП.

- Обеспечение координации ПП с ежедневной работой парламента, его членов и персонала, непосредственно отвечающего за составление программы работы парламента. Как правило, это означает тесное вовлечение офиса Спикера и Генерального секретаря/Клерка парламента, хотя важно и участие других парламентариев.

- Составление наиболее удобных для всех графиков работы, избегая чересчур загруженного календаря или графиков работы.

- Достаточно частая оценка стратегических целей и практических мер ПП с целью постоянного улучшения результатов работы.

- Подведение итогов каждой конкретной программы ПП с точки зрения эффективности и значения для будущего.

## **Принцип 2: Партнеры по ПП внимательно учитывают все многообразие социально-экономических и политических условий, в которых работают парламенты**

Какими бы сложными ни были парламенты, смысл их существования в том, чтобы трансформировать политические и социально-экономические чаяния граждан в правовую и социальную реальность чрез законодательство, надзор и представительство.

Чем прочнее вписан парламент в структуру общества и чем внимательнее относится он к его многообразию, тем шире его возможности для принятия мирных и политически приемлемых решений по актуальным проблемам страны.

Партнеры по ПП призваны играть роль в содействии парламентам в поддержании и совершенствовании позитивного образа в своем окружении, поощряя усилия парламентам по увеличению своей значимости для всех граждан.

Соответственно, успешная деятельность по ПП должна внимательно учитывать как внутреннюю конституционную, институционную и процедурную конфигурацию парламента, так и широкий внешний социальный и политический контекст, в котором ежедневно существуют и работают парламент и его члены. Прочная поддержка должна включать содействие стремлению парламента быть инклюзивным и быть близким своим избирателям в любом социальном и политическом контексте.

Внешняя работа парламента важна для демонстрации его значимости для граждан. Поэтому партнеры по ПП должны хорошо разбираться в политических и экономических условиях страны, включая природу и роль политических партий, а также конституционные особенности общества.

### Внешняя работа – страна как контекст: вовлечение всех граждан

Полнокровно функционирующие парламенты должны быть широкодоступными национальными центрами, в которых обсуждаются и решаются как общенациональные проблемы, так и, зачастую, вопросы, имеющие личное значение для граждан, независимо от пола, этнической принадлежности, социального статуса и политических взглядов.

Эта цель вряд ли достижима без целенаправленных, энергичных и руководимых парламентами программ связей с общественностью, в рамках которых граждане и организации гражданского общества энергично побуждаются к контактам со своим парламентам, а парламенты и парламентарии должны быть ориентированными на общественность и откликаться на нужды своих избирателей и интересы общества в целом.

Это – сравнительно новое направление для многих парламентов (включая давно существующие), но сейчас становится нормой парламентской жизни. Связи могут быть разнообразными – от просто взаимных визитов до сложного взаимодействия по политическим вопросам.

Важно постоянно рассматривать внешнюю работу под углом зрения гендерных отношений и особых проблем женщин и молодежи, тщательно выверяя поддержку по этим направлениям. Содействовать участию женщин можно через женские организации, женщин-руководителей общин, исследовательские институты и мозговые центры, специализирующиеся на гендерных проблемах.

Не менее важны и связи с молодежью. Ее необходимо вовлекать в парламентскую деятельность, включая организацию парламентской практики для студентов национальных университетов и колледжей, поощряя открытость, сотрудничество, учебу и формирование кадров молодых парламентариев.

Парламенты также несут особую ответственность за то, чтобы был услышан голос меньшинств и маргинализированных групп. ПП должна иметь в виду работу с этими уязвимыми группами избирателей. Такие связи имеют особое значение в странах, имеющих труднодоступные округа и слаборазвитую транспортную сеть.

Существует много практических способов налаживания внешней работы, а согласованные приоритеты зависят от особенностей той или иной страны и обычно применяемых средств связи: радио, телевидение, специальные парламентские каналы в СМИ, парламентские сайты, информационные письма на соответствующих языках, взаимные визиты, семинары, конференции и т.д.

В зависимости от ситуации и в любой согласованной форме партнеры по ПП должны рассматривать способность парламента быть близким к своим гражданам в качестве одного из главных приоритетов в работе. Поддержка внешних связей должна:

- содействовать духу парламентской инклюзивности и укреплять связи с гражданами;
- обеспечивать учет национального разнообразия в работе по ПП;
- включать, там, где необходимо, обучение различным парламентским проблемам;
- содействовать парламентам и парламентариям в пропаганде равных возможностей и в борьбе против дискриминации во всех формах в законодательной, надзорной и представительской работе и в администрациях секретариатов.

#### Конституционный и политэкономический контекст

Парламенты являются частью официального конституционного и институционального контекста и действуют в нем. В то же время парламенты – это часть перекрывающего менее прозрачного политэкономического контекста, существующего за пределами парламентов.

Партнеры по ПП всегда должны стремиться учитывать как конституционный/институциональный контекст, так и политэкономический контекст, в котором действует парламент. Выбор соответствующих программ поддержки зависит от этого учета.

Поэтому партнеры о ПП должны быть информированы об истории институтов страны и ее общей политической ситуации (избирательной системе, политических партиях, соответствующих положениях конституции, ситуации с

правами человека, гендерном равенстве, недавних конфликтах, бюджетной и налоговой ситуации, экономической обстановке, планах национального развития).

Партнерам также необходимо учитывать региональные и международные проблемы (торговлю, политические, экономические и культурные связи) и конфликты, а также международные и региональные обязательства страны. Все это, очевидно, является предметом постоянного интереса и заботы парламентов. Политические партии являются мостом между организованными политическими взглядами и государственными институтами, включая парламент. Парламент - это площадка, на которой, в соответствии с избирательным законом страны, представлены основные политические тенденции. Политические партии являются жизненно важной чертой политэкономии страны.

Способность парламента нормально функционировать частично зависит от качества правил процедуры и в значительной степени – от стабильности, дисциплины и возможностей политических партий, групп и альянсов. Там, где партии слабы или вообще не существуют, парламенты вряд ли смогут эффективно представлять своих граждан. Политические партии как ключевые игроки политической жизни страны и парламентской демократии являются, таким образом, еще одним ключевым контекстом и фокусом работы ПП. Важно, чтобы партнеры по ПП были знакомы с историей и политической основой главных партий, представленных в парламенте.

### Принцип 3: ПП направлена на устойчивый результат

Устойчивость ПП означает, что плоды внешней поддержки продолжают служить парламенту даже после завершения срока этой поддержки. Это означает, что парламенты обрели способность управлять переменами и процессом обновления.

ПП должна концентрироваться на способах развития устойчивости поддержки и закреплении процесса путем создания постоянных институтов. Эти способы включают 1) стратегический подход к развитию и 2) повышение эффективности персонала парламентов.

#### Стратегическое планирование и устойчивость

Хотя парламенты могут быть уникальны функционально, они во многом схожи с другими институтами. В частности, они развиваются независимо от того, планируют ли они это развитие, или нет.

Необходимо в любом случае побуждать парламенты применять стратегические и управленческие технологии, чтобы контролировать свое развитие путем определения приоритетов, управления внешней поддержкой, а также, в рамках общих целей учреждения, путем пересмотра и корректировки прежних инициатив и реформ, экономного распределения ресурсов, отчетности и прозрачности.

Такие технологии также позволяют парламентам показывать гражданам успехи в реализации согласованных целей и постепенно формировать более позитивный публичный образ парламента.

Стратегическое планирование – главный инструмент, которым располагает парламент для управления рациональными и устойчивыми переменами, поскольку оно создает консенсус в отношении стратегических целей и последующего ежегодного общего и оперативного планирования.

Поэтому там, где нет парламентских стратегий, партнеры по ПП должны проводить заблаговременную оценку того, насколько актуально начать планирование таковой, и быть готовыми содействовать длительному процессу воплощения стратегических взглядов парламента. Там, где такие стратегии существуют, приоритетом является их ревизия и, в случае потребности, обновление.

#### Преемственность институтов и кадров

Парламенты существуют, чтобы давать своим членам возможность реализовать свой демократический мандат. Эта функция не может быть эффективной без постоянных кадров. Постоянный секретариат является главным потенциальным ресурсом преемственности и устойчивости перемен в любом парламенте. Разумеется, исключительно важная роль принадлежит и многим другим участникам, таким как Спикер, лидеры партий и члены (особенно, переизбранные на следующий срок).

Успешный парламент нуждается в беспристрастных, профессиональных, подготовленных и преданных делу кадрах. Деятельность по ПП может помочь добиться этой цели, поощряя подбор и продвижение кадров по заслугам и



обеспечивая, чтобы служебные контракты и инструкции персонала содержали соответствующие гарантии защиты работников.

ПП должна поощрять продвижение женщин на руководящие посты в секретариате.

Каждый парламентарий ценит традиции своего учреждения, хранителями которых выступают сотрудники секретариата, особенно на старших должностях. Это не означает, что все сотрудники будут работать в секретариате всю свою трудовую жизнь. Если довести это требование до абсурда, то парламент превратится в косное учреждение, сопротивляющееся любым переменам. Необходим баланс между преемственностью и ротацией кадров.

Наряду с целевой поддержкой членов парламента, партнеры по ПП могут помогать сотрудникам секретариата в работе по повышению квалификации кадров, возможно, через создание центров подготовки и исследований, или доступ к независимой экспертизе.

#### Роль партнеров в продвижении устойчивого парламентского развития

Деятельность партнеров по ПП по обеспечению устойчивости является очевидной частью согласованного между партнерами процесса развития. Это открывает следующие возможности:

- гарантировать, что партнеры на деле поддерживают взгляды парламента на свое развитие, и придавать законность этой поддержке;
- обеспечивать тесное сотрудничество между ПП и парламентским развитием;
- реализовывать целостный подход к ПП, при котором все стороны работы парламента получают пользу от ПП. Устойчивая ПП подразумевает наращивание потенциала на благо всего парламента, его составных частей, членов и персонала.

Члена парламента и персонал, как правило, охотно принимают участие в мероприятиях, инициированных партнерами, вносят свой вклад в их успех и являются подлинными владельцами результатов мероприятий, особенно, в случаях, когда они включаются в процесс устойчивого развития, проводимый и возглавляемый на местном уровне.

Тем не менее, зачастую бывают ситуации, когда приходится иметь дело с запросами на содействие по мероприятиям, не предусмотренным в долгосрочных документах планирования. Не у всех парламентов есть возможность разрабатывать долгосрочные планы на инклюзивной основе. Даже там, где они есть, часто бывают разрывы по времени между выборами нового состава парламента и разработкой нового плана его деятельности, а приоритеты развития могут сдвигаться при новом руководстве. Законодателям часто приходится приспособливать календарь своей работы к новым поворотам в развитии политической обстановки. Чтобы быть эффективной, деятельность в рамках ПП должна также реагировать на вновь возникающие потребности, озвученные парламентами и парламентариями, даже если они не предусмотрены в документах долгосрочного планирования.

## Принцип 4: ПП учитывает все политические направления

В соответствии с избирательным законом в парламенте представлены все политические течения страны. Ключевыми игроками в демократической жизни являются политические партии, однако парламентская демократия предназначена для того, чтобы дать голос всем группам, имеющим значимую электоральную поддержку. Хотя в фокусе внимания ПП должно быть эффективное функционирование парламента в целом, однако партнерам по ПП важно знать историю и политический багаж основных партий, представленных в парламенте.

Принцип инклюзивности подразумевает предоставление, если это возможно, поддержки и помощи всем политическим течениям, представленным в парламенте в зависимости от того, насколько они придерживаются демократических норм, таких как уважение к закону и к правам и привилегиям политических оппонентов. Все члены парламента, и от большинства, и от оппозиции должны получать пользу от ПП, а ни одна группа не имеет права вето на получение поддержки другими группами.

Некоторые фонды и организации, участвующие в ПП, связаны с конкретными политическими партиями. Определенная роль принадлежит поддержке и обменам между партиями, исповедующими сходную идеологию или взгляды, однако в планах и практической деятельности в рамках ПП должна быть отражена политическая инклюзивность как признание того, что главная задача ПП – совершенствование демократического функционирования парламента в целом.

Инклюзивность не требует предоставление равной поддержки каждой политической партии или группе, поскольку потребности и приоритеты этих групп, равно как и их роль в парламенте могут значительно различаться между собой – есть правящие партии, оппозиция, младшие члены коалиций и др. В некоторых случаях партнеры по ПП также могут вовлекать в работу заметные политические группы или течения, не представленные в парламенте, например, если они не преодолели порога представительства на выборах или не смогли по тем или иным причинам в полной мере участвовать в выборном процессе.

## Принцип 5: ПП основывается на формирующихся международных демократических парламентских стандартах

Каждый из национальных парламентов уникален, являясь продуктом собственного опыта и изменений, своего места в системе власти страны, своих специфических правил и процедур. Однако некоторые аспекты парламентской практики универсальны, что позволяет говорить о феномене международного парламентского сообщества.

Признавая уникальный характер каждого парламента, партнеры по ПП должны стремиться воплотить эти аспекты универсальной практики, которые зафиксированы в формирующихся международных стандартах для демократических парламентов. Следует использовать, внедрять и расширять результаты замечательной работы, проведенной Межпарламентским Союзом (МПС)<sup>3</sup>, Парламентской Ассоциацией Содружества (ПАС)<sup>4</sup>, Парламентской Ассамблеей Франкофонии (ПАФ)<sup>5</sup> по разработке таких международных стандартов<sup>6</sup>.

Любые попытки партнеров по ПП подходить к парламентской демократии на основе одной модели или системы, скорее всего, могут причинить вред. Сила демократии – в способности инкорпорировать существенные аспекты инклюзивности и вовлеченности в политический процесс со многими участниками, одновременно уважая широкое разнообразие традиций в мире.

Формирующиеся международные стандарты для демократических парламентов должны в конечном итоге исходить от самих парламентов при содействии таких организаций, как МПС, ПАФ, ПАС, Южноафриканское Сообщество развития. При этом следует исключить возможность того, что ПП будет основываться на единственной модели парламентской демократии. Необходимо основывать эту деятельность на тех элементах парламентской практики, которые являются универсальными и присутствуют во всех конституционных системах.

### Предназначение международных стандартов

Международные стандарты – это общий язык, позволяющий международному парламентскому сообществу вместе искать пути будущего развития и адекватного реагирования на изменяющиеся требования населения.

За последние годы вышел в свет ряд публикаций, в которых дается углубленный анализ парламентов и парламентской демократии. Их цель – инициировать широкую дискуссию и, в конечном счете, выработать консенсус относительно приемлемых стандартов для демократических законодательных

---

<sup>3</sup> [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

<sup>4</sup> [www.cpaqh.org](http://www.cpaqh.org)

<sup>5</sup> [apf.francophonie.org](http://apf.francophonie.org)

<sup>6</sup> документация по теме международных парламентских стандартов доступна на сайтах МПС, ПАС и ПАФ; многие документы приводятся на сайте [agora-parl.org](http://agora-parl.org)

органов<sup>7</sup>. В них также выделены основные черты демократических законодательных органов<sup>8</sup> и предлагается инновационный подход к парламентской отчетности в развивающихся странах<sup>9</sup>.

Есть и другие наработки, позволяющие парламентам начать процесс саморазвития. В них предлагается рациональный и универсальный подход к самооценке как отправная точка дальнейшей работы по удовлетворению текущих и будущих потребностей<sup>10</sup>.

Такая работа может привести к другим улучшениям в жизни парламентариев. Согласованные международные директивы, инструкции, памятки и стандарты могут, например:

- помочь парламентариям оценить ход работы по своему развитию и выявить области, где требуется содействие;
- предоставить объективные показатели эффективности парламента;
- предоставить справочный материал для анализа;
- помочь определить рамки работы с парламентами;
- содействовать в составлении «дорожной карты» будущей ПП;
- содействовать усилиям парламентариев по проведению самооценки и реформ.

Участникам деятельности в рамках ПП во главе с парламентами целесообразно продвигать международные нормы для демократических парламентов, основываясь на универсальной парламентской практике, и всемерно поощрять развитие парламентов.

---

<sup>7</sup> См., например, NDI, *Towards the development of international standards for democratic legislatures* (2007) at [www.agora-parl.org/resources/aoe/tandardsfordemocraticparliaments](http://www.agora-parl.org/resources/aoe/tandardsfordemocraticparliaments)

<sup>8</sup> SADC, *Benchmarks for democratic legislatures in southern Africa* (2010) at [www.agora-parl.org/sites/default/files/SADC%20PF%20E2%80%93%20Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures%20in%20Southern%20Africa.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/SADC%20PF%20E2%80%93%20Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures%20in%20Southern%20Africa.pdf)

<sup>9</sup> OECD, *Accountability and democratic governance: Orientations and principles for development* (2014) at [www.oecd-ilibrary.org/development/accountability-and-democratic-governance\\_9789264183636-en](http://www.oecd-ilibrary.org/development/accountability-and-democratic-governance_9789264183636-en)

<sup>10</sup> IPU, *Evaluating parliament: a self-assessment tool kit for parliament* (2008); and UNDP, *Benchmarks and self-assessment frameworks for democratic parliaments* (2010) both at [www.agora-parl.org/resources/aoe/standardsfordemocraticparliaments](http://www.agora-parl.org/resources/aoe/standardsfordemocraticparliaments)

## **Принцип 6: ПП относится в равной степени к потребностям и потенциалу мужчин и женщин в структуре, процедуре, методах и деятельности парламентов**

### Обоснование

Политическая десегрегация женщин является одним из самых больших достижений всемирной демократии в XX веке. Действия в духе этой перемены по-прежнему требуют поддержки как в работе по поддержанию гендерного баланса в парламентском представительстве женщин, так и в обеспечении того, чтобы законодательная и надзорная деятельность парламентов отражала принцип гендерного равенства.

Там где вклад женщин блокируется, возможности их трудоустройства и образования ограничиваются, их участию в руководстве управлением или институтами чинятся препятствия, государства лишают себя возможности использования творческого потенциала примерно половины населения. Поэтому гендерное равенство является одним из ключевых условий устойчивого развития и борьбы с бедностью.

Для парламентов гендерное равенство важно по трем причинам.

- Демократические парламенты черпают свою легитимность из способности представлять все население своей страны. Соответственно, там, где положение женщин ущемлено или ограничено, страдает общая легитимность парламентского института.

- Малое число или даже отсутствие женщин в некоторых парламентах подрывает способность этого института полностью учитывать интересы значительной части населения при подготовке ключевых законов, в надзорной работе и в представительских функциях. Это значительно снижает качество подготовленных законов и другой парламентской продукции.

- Парламент – это окно страны в международное сообщество. Большинство стран стремится показать выполнение международных стандартов социальной и экономической политики и получить выгоду от активного участия в жизни международного сообщества. Парламенты с нарушенным гендерным балансом дают искаженный образ своей страны.

Существуют мощные стимулы для того, чтобы руководство парламентов содействовало мерам по превращению этого органа власти в институт, чутко улавливающий гендерные проблемы, что означает сбалансированное представительство женщин и их участие во всех аспектах работы, а также настрой любой деятельности парламентов на цели гендерного равенства.

Там, где женщины недопредставлены в парламентах, или не имеют достаточно возможностей для выражения своего мнения, – а это происходит во многих парламентах – необходимо, чтобы партнеры по ПП помогали парламентам в деятельности по более сбалансированному представительству женщин и по включению гендерных вопросов в число приоритетов парламентской работы.

### Действия

Проведение исследования по степени внимания какого-либо парламента к гендерным проблемам может быть полезным первым шагом по сбору фактов и выявлению участников, – среди членов парламента и персонала – которые могут содействовать повышению внимания парламента к задачам и проблемам равенства между мужчинами и женщинами.

Стратегические планы парламентов должны составляться с учетом приоритетного внимания к гендерным вопросам, предусматривая равенство по всем аспектам работы. Сами стратегии должны быть образцами в постановке целей гендерного равенства. Такие планы могут стать существенным подспорьем для партнеров, узаконивая деятельность в направлении гендерного равенства во всех аспектах жизни парламентов, особенно, в ключевых вопросах.

Приоритет гендерного равенства должен также присутствовать во всех аспектах ПП по двум различным, но взаимосвязанным направлениям. Первое, деятельность должна преследовать цель поддержки непосредственных потребностей женщин – членов и персонала парламентов, а также создания вспомогательных органов, например, собраний женщин-парламентариев, парламентских комитетов по проблемам гендерного равенства и др. Второе, ПП должна быть направлена на поддержку деятельности по обеспечению равенства мужчин и женщин и прав женщин, проводимой всеми парламентариями, независимо от пола. Большое внимание следует уделять вопросам культуры работы в этом направлении. Партнеры по ПП должны помогать парламентариям во всех делах, в частности, в регулярной оценке хода работы, правил и регламентов, процедуры и т.д. с точки зрения гендерного равенства и недискриминации.

Партнеры в своей работе должны внимательно следить за достойным представительством женщин и мужчин во всех областях, включая принятие решений.

ПП должна преследовать следующие постоянные цели:

- обеспечение эффективного представительства женщин и мужчин в парламентах на всех уровнях, как в качестве членов парламента, так и сотрудников секретариата;

- увеличение числа женщин, избранных в парламент и повышение их деловой эффективности после избрания;

- обеспечение соблюдения гендерного баланса в секретариатах парламентов на всех должностях;

- обеспечение законности и достойной роли органов по проблемам гендерного равенства (комитетов, собраний и т.д.) во всех парламентских институтах;

- обеспечение готовности и возможностей, включая финансовые и кадровые, парламентов проводить публичную политику по борьбе с гендерной дискриминацией (например, поощрение проведения оценок законопроектов и бюджетных запросов с точки зрения гендерного равенства и обеспеченности ресурсами соответствующей политики).

Весьма важно, чтобы партнеры по ПП помогли парламентам стать гендерно-ориентированными институтами, т.е. институтами, уважающими и воплощающими гендерное равенство в своей работе и продукции. Полезным инструментом в этом плане является План действий для гендерно-ориентированных парламентов, одобренный МПС в 2012 году<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> 127<sup>th</sup> IPU Assembly in Quebec City, 26 October 2012t [www.ipu.org/conf-e/127/res-plan.htm](http://www.ipu.org/conf-e/127/res-plan.htm)

## **Принцип 7: ПП использует региональные и местные экспертные возможности**

### Обоснование

Внешняя поддержка любого парламента, независимо от степени информированности и качества, нуждается в указаниях и практической помощи от своего непосредственного оперативного окружения.

Долгосрочные партнерские отношения требуют, чтобы местные национальные кадры и ресурсы дополняли международную экспертизу и помогали международному персоналу знакомиться с местными условиями. Национальная экспертиза в рамках спонсированной партнерами работе, как правило, дает более качественную степень поддержки, чем только международные экспертные возможности.

ПП не может быть эффективной без качественного местно-международного партнерства как сердцевины механизма оказания содействия, будь то на базе конкретных случаев, проектов, программ и др.

### Парламент как ресурс

Очевидно, что парламент является также источником местной экспертизы, который, там, где возможно, должен быть эффективно встроен в деятельность по ПП.

Такая поддержка не должна ограничиваться одним источником внутри парламента, а должна широко использовать административные и политические возможности участников, которые связывают свои успехи с участием в ПП.

В идеальном случае двери кабинетов Спикера, Генерального секретаря, Клерка или любой другой ключевой парламентской фигуры должны быть открыты для партнеров, ищущих поддержки в конкретных делах или помощи в преодолении конкретных трудностей.

### Непарламентские источники местной экспертизы

Партнеры по ПП должны также помогать активным и независимым организациям гражданского общества в их эффективной работе с парламентами. Партнеры должны стремиться работать с такими организациями и поддерживать их там, где они существуют, должным образом учитывая существующую динамику отношений между парламентами и такими организациями и создавая оптимальные условия для успеха.

Они должны также побуждать или укреплять связи парламентов с местными университетами, мозговыми центрами, национальными и зарубежными экспертами, работающими в стране, помогая парламентам получать выгоду от местной экспертизы.

За пределами парламентов партнеры по ПП должны стремиться направить к пользе своего дела все экспертные ресурсы, доступные в стране. Там, где это политически и практически приемлемо, они должны содействовать региональной кооперации, особенно, между парламентами соседних стран, соответствующими региональными парламентскими и правительственными структурами, центрами обучения и повышений квалификации парламентариев.



Необходимо уделять большое внимание вовлечению в деятельность по ПП национальных правительств и юридических институтов. Такое вовлечение способно оказать большую помощь в эффективном национальном управлении, однако требует согласия вовлекаемого правительства и гармонии между институтами власти.

Увязка целей местной парламентской поддержки с региональными программами может повысить на национальном уровне понимание общих институциональных вызовов и слабостей соответствующих парламентов.

#### Национальные кадры

Наконец, существует почти бесконечное множество путей реализации и развития национальных ресурсов. Также есть обязательства поощрять национальных партнеров играть в ПП творческую и нетривиальную роль.

Национальные кадры могут действовать по многим направлениям – в качестве исполнителей, наставников, советников в парламентах и парламентских комитетах. Хотя возможности национальных кадров ограничены, ПП должна вносить свой вклад в личное и профессиональное совершенствование талантливых национальных кадров.

Часто существует нездоровая конкуренция между парламентами, международными организациями ПП и правительствами за квалифицированные и талантливые кадры. Партнерам необходимо широко смотреть на эти вопросы, признавая нежелательность «переманивания» кадров из национальных институтов. Необходимо также работать над расширением в интересах всех общего пула обученных кадров, понимая, что увольнение одного сотрудника означает возможность продвижения для другого.

## **Принцип 8: Партнеры по ПП и парламенты привержены развитию эффективной координации и связи**

Эффективное использование ресурсов помощи является международным приоритетом<sup>12</sup>. Это относится и к помощи, предоставляемой в рамках ПП. Грамотное использование ресурсов и контакты между партнерами по принципу «открытых дверей» дают свои плоды в деле улучшения качества результатов.

Очевидно, что интересам парламентов отвечает сотрудничество, а не конкуренция между партнерами по ПП от различных организаций. Партнеры по ПП должны, поэтому, развивать тесное сотрудничество, избегать дублирования работы и столкновения интересов.

Среди способов налаживания эффективного сотрудничества на местах можно назвать следующие:

- гармонизация действий и наилучшей практики;
- продвижение взаимодополняющего подхода к ПП и способам ее доведения до потребителя между официальными и неофициальными коммуникативными структурами (регулярные встречи, обмен информацией, распространение извлеченных уроков, взаимная помощь и координация);
- инициатива и приоритет парламентов в координации всех партнеров и деятельности.

Однако встречи на местах между локальными партнерами часто бывают неэффективными, поскольку цели партнерства задаются в головных офисах партнеров. Нередко остается неясной степень допустимости маневра на месте в течение всего периода предоставления помощи, что ведет к сохранению неэффективности. Традиционные способы передачи помощи, проектов и программ зачастую сами по себе обладают структурной жесткостью применительно как к целям, так и времени предоставления помощи.

Простых решений проблемы рационализации ресурсов ПП не существует. Однако важно, чтобы партнеры развивали сотрудничество и координацию на уровне головных ведомств и на национальном уровне. Партнеры по ПП должны регулярно проводить консультации в прозрачном режиме между собой и с соответствующими парламентами. Регулярные встречи важны, и следует побуждать партнеров брать на себя инициативу и лидирующую роль в этом. Координация на уровне головных ведомств также жизненно важна, особенно в случае, когда имеется много партнеров, заинтересованных в работе с конкретным парламентом.

Чем раньше состоятся дискуссии, тем выше будут шансы на оптимальное распределение ресурсов. Это также позволяет лидирующим партнерам создавать взаимодополняющие и комплексные программы действий на местах.

---

<sup>12</sup> Среди международных документов по улучшению качества помощи следует назвать Парижскую декларацию по улучшению качества помощи 2005 года, Повестку дня действий 2008 г., принятую в Аккре, документ «Партнерство для эффективного сотрудничества в области развития», Пусан, 2011 г. Они относятся также к парламентскому развитию.

## **Принцип 9: Партнеры по ПП должны действовать ответственно и этично**

Успех партнерства во многом зависит от качества разработки программ и квалификации персонала в деятельности по ПП. Но он также во многом зависит от этической позиции партнеров по этой работе.

Роль и ответственность парламента как национального примера честности и института, действующего на основе всеобъемлющего и прозрачного морального кодекса, является абсолютно необходимой предпосылкой для демократического процесса и крайне востребована во всем мире, где многие страны страдают от ужасов коррупции.

Открытость парламентов для гражданского общества и СМИ означает, что очевидные провалы в этических стандартах могут подорвать доверие общества к парламентаризму в целом.

Одной из главных целей программ ПП является продвижение парламентской честности. Можно сослаться на соответствующие документы, содержащие обстоятельный анализ парламентской этики<sup>13</sup>.

Соответственно, партнеры по ПП должны сами придерживаться тех же высоких стандартов этичного поведения и честности, которые они пропагандируют. Все они в равной степени должны соблюдать образцовые стандарты этичного и ответственного поведения. Существует ряд аспектов этичного и ответственного поведения парламентов и партнеров по ПП.

Ниже даются примеры, которые иллюстрируют, но ни в коей мере не исчерпывают, требуемое поведение партнеров по ПП.

- Партнеры по ПП должны придерживаться принципа финансовой неподкупности, особенно учитывая, что одной из основных задач ПП является внедрение финансовой отчетности и открытости.

- Деятельность по ПП не должна использоваться для продвижения коммерческих интересов. Хотя действующие ради выгоды партнеры могут играть роль в определенных аспектах парламентской деятельности, их работа должна быть строго подчинена интересам неподкупности и прозрачности и направляться только на цели ПП, но не на получение коммерческой выгоды.

- Деятельность по ПП должна охватывать все политические течения и тенденции в парламенте.

- Парламенты и доноры ПП должны быть прозрачны в отношении того, какое содействие оказывается и получается. Эффективность такой поддержки требует, чтобы парламенты честно вели дела со всеми участниками, не противопоставляя их друг другу и не требуя получения помощи от различных партнеров без раскрытия источников.

---

<sup>13</sup> Например, исследование ОБСЕ 2012 года «Профессиональные и этические стандарты парламентариев», [www.agora-parl.org/sites/default/files/background\\_study.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/background_study.pdf); документ Бюро Европарламента по продвижению демократии 2011 года «Парламентская этика: вопрос доверия», [www.agora-parl.org/sites/default/files/codes\\_of\\_conduct\\_final-enforweb.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf).

- Партнеры по ПП должны придерживаться общих принципов, воплощенных во внутреннем кодексе поведения парламентариев. Например, они не должны заниматься nepoтизмом или другими делами, несовместимыми со стандартами кодексов, разработанных для себя парламентами.

- Партнеры по ПП должны поощрять устойчивое развитие парламентских возможностей. Из этого следует, что они не должны «переманивать» сотрудников персонала парламентов для работы в программах ПП.

- Разработка кодексов поведения парламентов и их должное выполнение является одним из наиболее важных и сложных элементов ПП.

Там, где таких кодексов не существует, партнеры по ПП должны поощрять их разработку и принятие как всеобъемлющий и руководимый на местном уровне процесс. Там, где они есть, партнеры должны содействовать его эффективному выполнению в парламентах и сами подавать пример неукоснительного следования нормам этичного поведения.