

Развитие парламентаризма



АНАЛИТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ

Апрель 2003 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Сокращения и акронимы

Введение

- 1. Предыстория**
- 2. Чем занимаются парламентские институты?**
- 3. Что такое развитие парламентаризма?**
- 4. Роль и место ПРООН в поддержке парламентов**
- 5. Недавние тенденции и усвоенные уроки**
- 6. Практическое руководство для работников ПРООН**
- 7. Ссылки на ресурсы**

Приложение. Перечень государств, в которых реализуются спонсируемые ПРООН программы развития парламентаризма, согласно Ежегодному отчету ПРООН о результатах деятельности в 2001 г.

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ

ABA	Американская ассоциация юристов
AWEPА	Ассоциация европейских парламентариев в Африке
BDP	Бюро по политике развития
CIS	Содружество Независимых Государств (СНГ)
CLD	Центр развития законодательной деятельности
CPA	Ассоциация парламентариев стран Содружества наций (АПСН)
DESA	Департамент по экономическим и социальным вопросам
DEX	Прямое выполнение
DGPN	Сеть по практике демократического правления
DGTTF	Целевой трастовый фонд демократического правления
ICT	Информационные и коммуникационные технологии
IDEA	Институт демократии и поддержки избирательных систем
ILRC	Международный центр правовых ресурсов
IPU	Межпарламентский союз
IRI	Международный республиканский институт
NDI	Национальный демократический институт международных отношений
NEX	Реализация на уровне государства
NGO	Неправительственные организации
PGA	Парламентарии за глобальные действия
ROAR	Ежегодный отчет ПРООН о результатах деятельности
SURFs	Субрегиональные ресурсные центры
TOR	Техническое задание
UNDP	Программа развития ООН (ПРООН)
WFD	Вестминстерский фонд в поддержку демократии

ВВЕДЕНИЕ

Развитие парламентаризма включает деятельность, направленную на усиление представительской, законодательной и контролирующей функций представительских учреждений в системе органов государственного управления.¹ Поддержка парламентов является относительно новым и быстро развивающимся направлением в деятельности ПРООН. Наделенные полномочиями парламентские учреждения играют решающую роль в установлении и консолидации демократии, поскольку они дают право простым людям участвовать в процессе выработки тех политических решений, которые будут в дальнейшем определять жизнь граждан. Парламенты играют основную роль в утверждении верховенства закона, защите прав человека, обеспечении прозрачности государственного управления и выполнении государством своих международных обязательств. Развитие парламентаризма стало неотъемлемой составной частью деятельности ПРООН, направленной на совершенствования демократических форм правления.

В предлагаемом читателю аналитическом комментарии обозначены рамки деятельности ПРООН в области развития парламентаризма. В первых четырех разделах кратко описывается что представляет собой развитие парламентаризма, чем занимаются парламентские учреждения и какова роль ПРООН в деле развития парламентаризма. Разделы с пятого по седьмой содержат советы и практические рекомендации для работников ПРООН. Например, в пятом разделе рассмотрены основные тенденции и уроки, усвоенные из реального опыта развития парламентаризма, а в шестом предложены практические рекомендации для работы с парламентами. Седьмой раздел содержит информацию о ссылках на соответствующие ресурсы, включая технико-юридическую документацию и партнерские организации. И, наконец, в приложении приведен перечень государств, в которых реализуются программы развития парламентаризма, при этом использованы данные, опубликованные в Ежегодном отчете ПРООН о результатах деятельности в 2001 год.

Настоящий аналитический комментарий подготовлен рабочей группой по институциональному развитию, входящей в Бюро по политике развития (BDP) ПРООН. Авторы освещают опыт работы ПРООН на основе специальных знаний, которыми располагают представительства этой организации в 132 государствах. Предполагается ежегодное обновление данного материала, с тем, чтобы последовательно включать в него самые свежие разработки и знакомить читателя с наиболее актуальными выводами и рекомендациями. Любые данные, представляющие собой развитие и дополнение к содержащимся в данной работе материалам, следует направлять г-же Гите Уэлч (Gita Welch), руководителю названной рабочей группы, по адресу gita.welch@undp.org.

¹ В их число входят национальные парламенты, ассамблеи, сенаты, другие выборные законодательные учреждения, местные и государственные законодательные собрания, переходные национальные советы и учредительные собрания.

1. Предыстория

Как отмечается в Докладе ПРООН о развитии человеческого потенциала за 2002 год, “два последних десятилетия 20-го века продемонстрировали исторические перемены в глобальном распространении демократии. 81 государство – 29 в Центральной Африке, 23 в Европе, 14 в Латинской Америке, 10 в Азии и 5 в арабских странах – сделали шаги в направлении демократизации.”² Сегодня более двух третей населения земного шара вовлечено в построение демократических обществ, многие из которых добились впечатляющих результатов.

Однако, в Докладе отмечено и то, что результаты этого перехода к демократии – весьма разнородны. Многие государства, некогда избравшие демократический путь развития, претерпели обратное движение. В то же время, вызывает беспокойство распространение ограниченных демократий – когда избранные правительства действуют как и предшествовавшие им авторитарные режимы, попирают права человека и игнорируют конституционные ограничения власти³. Во многих странах, где демократия пустила более глубокие корни, результаты социального и экономического развития также вызвали разочарование. ПРООН признает, что связь между демократией и развитием человеческого потенциала не является автоматической. В каждой из стран, от тех, в которых демократия возникла лишь недавно, до тех, в которых она уже укрепилась, демократическое развитие еще не дало всеохватывающих результатов. Однако, укрепление демократических институтов и стимулирование демократической политической жизни признается лучшим путем преодоления дефицита демократии и установления прочных связей между демократией и социальным развитием.

В последнее десятилетие, когда доля демократически избранных правительств возросла, количество запросов на международную поддержку в целях укрепления демократической формы правления, также увеличилось. На программы ПРООН по содействию демократическим формам правления в настоящее время приходится более 55% всего объема деятельности этой организации. ПРООН определяет государственное управление как “осуществление политической, экономической и административной власти для осуществления руководства делами государства на всех уровнях ... [включая] совокупность механизмов, процессов и учреждений, посредством которых граждане и социальные группы ясно выражают свои интересы, разрешают свои разногласия и реализуют свои законные права и обязанности.”⁴ Демократическое правление, в частности, “строится на принципе вовлечения граждан в разработку и принятие решений, является прозрачным и подотчетным перед лицом граждан. Демократическое правление – это правление, построенное на принципах эффективности, справедливости и верховенства закона.”⁵

² ПРООН, *Доклад о развитии человеческого потенциала, 2002 г.*, стр. 63.

³ Там же.

⁴ ПРООН, *Управление для ради устойчивого человеческого развития (январь 1997 г.)*, стр. iv.

⁵ Там же.

Программы, направленные на укрепление демократического правления, включают поддержку управленческих структур, парламентов, судебной системы. Главными выразителями интересов и забот граждан в демократических государствах являются парламенты. За последние 10 лет роль ПРООН в развитии парламентаризма существенно возросла. Если в период 1994-1995 гг. лишь шесть проектов “непосредственно поддерживали и содействовали укреплению парламентов”, в 2001 г., согласно Ежегодному отчету ПРООН о результатах деятельности, поддержка была оказана парламентам в 40 государствах. Тенденция к дальнейшему увеличению роли ПРООН при составлении программ развития парламентаризма продолжает набирать силу.

2. Чем занимаются парламентские учреждения?

Роль парламента состоит в том, чтобы принимать законы, представлять и взаимно гармонизировать различные интересы электората, обсуждать и устанавливать политические приоритеты, распределять ресурсы, оказывающие непосредственное влияние на жизнь людей, контролировать деятельность исполнительных органов власти. Парламентские учреждения служат противовесом исполнительной власти и дают избирателям право голоса в государственной политике. По сути, парламент является главным форумом для обсуждения вопросов государственной политики, поиска компромиссов и выработки консенсуса.

Парламенты непосредственно влияют на выработку таких политических мер, которые обеспечивали бы поддержку беднейшим слоям населения и содействовали умножению возможностей для достойной жизни малоимущих граждан. Сильные парламентские учреждения помогают обеспечивать демократию, уважать верховенство закона и соблюдать права человека.

Выбор основного направления развития парламентаризма и повышение качества дискуссии по законодательным органам

Все в большей мере необходимо, чтобы отраслевые программы уделяли внимание роли парламента в процессах государственного управления. Эти программы, которые, например, имеют целью улучшить деятельность правительства по борьбе с ВИЧ-инфекцией/СПИДом или вовлечь гражданское общество в установление стратегических целей по снижению уровня бедности, также нуждаются в привлечении парламента как неотъемлемой составной части. Игнорирование роли парламента в этих процессах приводит к дефициту демократии в государствах с недавно возникшей демократической формой правления, что усиливает общественное восприятие ограниченной значимости парламента. Например, отраслевые программы в области здравоохранения должны активно привлекать парламентский комитет по здравоохранению как средство усиления значимости или определения национальной политики по борьбе с ВИЧ-инфекцией/СПИДом. Одним из частных результатов такого выбора основного направления поддержки отраслевых программ станет парламент, способный пересматривать важные законодательные акты и обеспечивать подотчетность исполнительной власти народу.

3. Что такое развитие парламентаризма?

Развитие парламентаризма – это деятельность, направленная на укрепление роли парламента в государственном управлении. Главной целью при этом является усиление представительской, законодательной и контролирующей функций парламента. Работа строится на долгосрочной или краткосрочной основе и ориентируется на решение различных задач (см. таблицу на следующей странице).

Развитие парламентаризма и поддержка избирательной системы

Развитие парламентаризма находится во взаимной связи и взаимной зависимости с избирательными процессами. Парламенты обретают свою легитимность в результате

6 Стратегический комментарий ПРООН: Развитие парламентаризма

честных выборов и достоверной информации о результатах выборов. От степени совершенства избирательной системы зависит и совершенство законодательных органов: насколько они представительны, какова в них роль политических партий и т.д. Для создания сильного парламента необходима открытая, справедливая и широкая избирательная практика. Развитие парламентаризма, таким образом, не может рассматриваться в отрыве от совершенствования и поддержки избирательной системы.

Основные положения программ ПРООН, направленных на развитие парламентаризма

Тип	Описание
Конституционная реформа и поддержка институциональной основы	Технико-юридическая помощь представительным учреждениям в разработке и совершенствовании законов, связанных с принятием конституции или изменениями в конституции и влияющих на полномочия парламента. Такая помощь включает поддержку в разработке основного закона, в изменении процедурных правил. Во многих странах это является той основной сферой деятельности, в которой ПРООН оказывает парламентам поддержку, и результатом которой является более обширная программа развития парламентаризма. Например, в Восточном Тиморе ПРООН поддерживала работу Учредительного собрания и наряду с этим консультировала Ассамблею по альтернативным конституционным моделям. Впоследствии была начата реализация программы долгосрочной поддержки парламентарской деятельности.
Повышение компетенции депутатов и персонала	Обучение депутатов и/или персонала по вопросам, относящимся к их функциям, роли и ответственности, а также совершенствование профессиональных навыков. Например, в Габоне ПРООН поддерживала обучение работников, осуществляющих запись всех заседаний парламента и его подразделений (комиссий, групп), расшифровку стенограмм и размножение текстов для работы депутатов. В Кении ПРООН обеспечивала обучение депутатов и технического персонала навыкам работы при обсуждении бюджетных вопросов и формировании государственного бюджета.
Развитие государственных институтов	Укрепление внутренней организационной структуры парламента. Такая деятельность направлена на совершенствование законотворчества, совершенствование парламентарских библиотек и профессионализацию государственных служащих, занятых в законодательной сфере. Программы такого типа включают инвестирование в инфраструктуру парламентарских учреждений, в развитие информационных и коммуникационных технологий. В Перу ПРООН помогла создать базу данных для Конгресса и установила связь между всеми офисами Конгресса посредством электронной почты и локальной компьютерной сети. Эти изменения позволили Конгрессу лучше отслеживать работу над законопроектами; возросли и возможности для исследовательской работы.
Гендерные инициативы	Деятельность, главная цель которой – оказание влияния на гендерный баланс в политическом лидерстве и повышение роли парламента в развитии, пересмотре и принятии законодательных актов, относящихся к гендерной проблематике. Многие инициативы ПРООН связаны с низким уровнем участия женщин в политической жизни. Например, в Малави ПРООН обеспечивала обучение женщин-депутатов парламента лоббированию, публичным выступлениям и выступлениям по радио и телевидению.

<p>Работа с общественными организациями и средствами массовой информации</p>	<p>Работа, которая сосредоточена на деятелях вне парламента (то есть, на организациях в гражданском обществе и на средствах массовой информации), которые могут напрямую взаимодействовать и оказывать влияние на парламент и происходящие там процессы. Способность парламента выполнять свои представительские функции в конечном итоге зависит от способности тех, кого он представляет, эффективно отстаивать свои взгляды и нужды. ПРООН расширяет свою работу с деятелями вне парламентских учреждений и способствует взаимодействию парламента и организаций гражданского общества. Например, в Индонезии ПРООН поддерживала создание Центра массовой информации в составе Национальной Ассамблеи и помогла журналистам и политическим деятелям выработать кодекс поведения при их взаимодействии.</p>
<p>Усиление политических партий</p>	<p>Работа, проводящаяся непосредственно с членами и лидерами партий и сосредоточенная на укреплении партийных структур -- от центра к периферии -- и повышению роли рядовых членов парламента. Один из полезных аспектов работы с лидерами партий, занимающихся вопросами законодательства, состоит в содействии созыву межпартийных совещаний женщин-лидеров в парламенте; на таких совещаниях возможно решение многих вопросов, связанных с гендерной проблематикой. Одним из государств, где ПРООН способствовала укреплению политических партий, стал Мозамбик.</p>
<p>Политическое развитие</p>	<p>Помощь парламентам в формировании приоритетов законотворчества. Качество демократии отражается в результатах социального развития. Например, в Монголии ПРООН оказывала помощь в подготовке антикоррупционного законодательства и нового трудового законодательства (при этом участвовали и профсоюзы). В Малави, Нигере и Нигерии ПРООН ведет работу с парламентами этих государств, направленную на разработку и внедрение стратегии преодоления бедности.</p>
<p>Просвещение граждан</p>	<p>Деятельность, ключевая цель которой состоит в повышении осведомленности общества о роли парламента и правах и обязанностях граждан в демократическом обществе. Данная деятельность включает просвещение электората, (например, распространение знаний по законодательству), интеграцию такого просвещения в учебный план бесплатных государственных школ и распространение информации о том, каким образом граждане могут поддерживать связь со своими представителями в парламенте и/или выражать недовольство. В Лесото ПРООН содействовала проведению выборов 2002 г., включая широкомасштабное просвещение граждан и электората, что облегчило восприятие результатов выборов всеми членами общества.</p>

4. Роль и место ПРООН в поддержке парламентов

ПРООН поддерживает парламенты, опираясь на сеть своих представительств в 132 государствах. Работа этой сети осуществляется посредством координаторов из числа граждан данного государства и направлена на долгосрочное социальное развитие при высокой степени доверия к учреждениям ООН.

Общепризнано, что долгосрочное демократическое развитие не может быть сведено лишь к выборным кампаниям. Дееспособный, интенсивно работающий парламент является неотъемлемой частью такого развития. Роль ПРООН в поддержке парламентов проистекает из центральной роли, которую играет ООН в государственном строительстве, разрешении конфликтов и демократическом развитии. Важно отметить, что помощь ООН в проведении выборов в пост-кризисных ситуациях (например, в Камбодже, Индонезии и Мозамбике) повлекла за собой волну запросов к ПРООН на обеспечение долгосрочной поддержки и помощи в координации международной поддержки парламентских институтов. Вслед за успехами в координации поддерживаемых ООН выборов, ПРООН часто рассматривалась международным сообществом и национальными парламентами как доверенный партнер, способный координировать поддержку финансирующих организаций при становлении выборных институтов. В сложных обстоятельствах представитель ПРООН, в соответствии со своим должностным положением координатора-резидента, часто является единственным партнером, наделенным полномочиями организовывать встречи различных политических деятелей для проведения между ними необходимых переговоров.

В государствах, где управление осуществляется переходными правительствами, ООН и ПРООН играют важную роль в становлении органов исполнительной власти, парламентских организаций и других институтов, необходимых для осуществления властных полномочий после завершения «переходного периода». Например, в Восточном Тиморе ПРООН помогала работе Конституционной Ассамблеи и в то же время обеспечивала поддержку учреждению парламентарного органа, которому предстояло действовать уже на постоянной основе. Это отвечает полномочиям ПРООН как партнера по долгосрочному развитию в составе других организаций ООН.

Парламентские учреждения являются местом разрешения конфликтов и посредничества. Поэтому на ПРООН возложено обеспечение поддержки парламентов как ключевого связующего элемента национального согласия и предотвращения конфликтов. Во многих государствах поддержка ПРООН избирательной и конституционной реформ, развитие потенциала парламента является той работой, которая дает возможность это выполнить. Например, в Республике Конго ПРООН содействует возникновению выборного парламента, в котором национальный диалог может придти на смену насильственным средствам разрешения социального конфликта. В государствах, претерпевающих переход к демократии, ПРООН часто является единственной организацией, которая в них присутствует долгосрочно и непрерывно и пользуется доверием всех политических партнеров. Это дает ей уникальную возможность действовать в качестве проводника международной поддержки, оказываемой местному парламенту.

5. Последние тенденции и усвоенные уроки

Оценка опыта ПРООН в развитии парламентаризма выявила следующие тенденции и усвоенные уроки.

- **Развитие парламентаризма в рамках ПРООН концентрировалось в нескольких регионах.** Как отмечается в Ежегодном отчете ПРООН о результатах деятельности в 2001 г., приблизительно три четверти проектов развития парламентаризма ПРООН реализовывались в Африке и Азии. Намечившиеся тенденции, тем не менее, дают основания предположить, что представительства стран в двух регионах – арабских государствах/Европе и Содружестве Независимых Государств (СНГ) – все больше расширяют поиск возможностей для оказания парламентам необходимой поддержки.
- **ПРООН особенно активна в предоставлении технической помощи для воздействия на институционную схему организации парламентов, например, через поддержку конституционной реформы или составление проектов процедурных правил.** Государства члены ООН, которые в настоящее время ведут поиск путей составления или пересмотра законов, определяющих их организационные взаимоотношения, просят поддержки со стороны ПРООН, оценивая эту программу как нейтральную и обеспечивающую нетенденциозный подход к предоставлению консультационных услуг. В Восточном Тиморе, например, где ПРООН недавно помогала Учредительной Ассамблее, был предоставлен ряд консультаций по альтернативным конституциональным схемам организаций на основании опыта, полученного в Канаде, Республике Кабо-Верде, Филиппинах и Южной Африке. ПРООН, кроме того, предоставляла помощь Секретариату Учредительной Ассамблеи в целях обеспечения справедливости и своевременности процедур Ассамблеи. В странах, испытывающих трудности развития, ПРООН очень часто является единственным внешним партнером, способным убедить различные политические партии сесть за стол переговоров. Именно это и произошло, например, в Индонезии в конце 1990-х годов.

Техническая помощь в разработке парламентских организационных структур рассматривается как критически важная область поддержки. Эта помощь направлена на расширение участия различных политических партий (через парламентские фракции и группы) в структуре парламентских комитетов, создание более предсказуемых и прозрачных возможностей для участия общественности в законотворческих процессах, усиление независимости различных управленческих институтов.

- **Многие запросы на поддержку фокусировались на инфраструктуре, оборудовании и информационных технологиях.** Запросы на этот вид поддержки, как правило, поступали от парламентов стран, выходящих из пост-конфликтных ситуаций, или из стран, в которых основная исполнительная власть в течение многих лет игнорировала бюджетные потребности парламентов. Многие из программ развития парламентаризма, поддерживаемые международным сообществом, включая ПРООН, фокусировались на предоставлении оргтехники и оборудования парламентам, которые остро нуждались именно в такой поддержке на данном этапе развития. Тем не менее, в настоящее время большая часть усилий направлена не только на предоставление технической помощи, особенно в странах, где основные инфраструктурные потребности парламентов уже

были удовлетворены. Ныне возрастает потребность в аналитической оценке уже самих процессов развития, а не «отправных точек» и стартовых возможностей. Эти вопросы рассматриваются в Разделе 6.

- **Оказывая поддержку в развитии потенциальных ресурсов парламентов, ПРООН ставила во главу угла развитие законотворческих способностей представительных органов.** Программы включали в себя обучение законодателей и парламентской администрации составлению проектов законов, пересмотру процедурных правил и предоставлению консультаций по организационным вопросам. Некоторые программы были посвящены развитию контрольных и представительских функций, в частности, отношениям с электоратом, переговорам по бюджетной политике, подотчетности представительных органов. В будущем желательно обеспечивать большую сбалансированность программных направлений.
- **Растущий интерес и потребность в контролирующих программах.** В последнее время парламенты все больше обращаются за помощью в совершенствовании их контролирующей роли, равно как и за содействием в обучении работе над бюджетами, наращивании независимого исследовательского потенциала и укреплении роли парламентских комитетов. Это относится в основном к африканским странам. Однако, и многие страны, находившиеся раньше под влиянием советской модели правления и прошедшие в 90-е годы через законодательные преобразования в пользу рыночных реформ, сейчас запрашивают содействие в усилении контролирующей роли своих парламентов. Среди подобных примеров -- поддержка бюджетного контроля в Казахстане и принятие антикоррупционного законодательства в Монголии.
- **Растущая потребность в помощи по укреплению представительской роли парламентов.** Мы получаем гораздо меньше запросов на помощь по укреплению представительской роли парламентов. В то время как некоторые из комплексных программ развития нацелены на усиление парламентской помощи неимущим и нуждающимся и развитие связей с электоратами, укреплению представительской роли парламентов уделяется не так уж много внимания и ресурсов. Почти ни одна из программ развития парламентаризма ПРООН не посвящена исключительно этому аспекту парламентской помощи, и крайне мало программ фокусируется на расширении возможностей парламентских политических партий. Признавая, что представительская роль парламентов лежит в основе всех других парламентских операций, ПРООН укрепляет свои собственные возможности по предоставлению консультаций, относящихся к этому аспекту парламентского развития. Например, ПРООН распространила недавно подготовленный *Проект руководства по усилению репрезентативной функции законодательных органов* (см. Раздел 7) и возобновляет внимание к политическим партиям как к ключевым фигурам в процессе укрепления демократии.
- **Поддержка образовательных программ для избирателей трансформируется в поддержку гражданского образования для всего населения.** Поддержка со стороны ПРООН образовательных программ для избирателей в качестве компонента поддержки развития избирательной системы все больше трансформируется в долгосрочную поддержку гражданского образования для всего населения. Это обнадеживающая перемена, так как информирование общественности о ее роли, ответственности и средствах взаимодействия с избранными представителями (во время и между выборами)

способно укрепить легитимность и функционирование парламентов и образовать стержень функционирования демократии.

- **Появление проблемных (в противоположность организационным) подходов к укреплению парламентской роли – важное средство развития и укрепления потенциала парламентов.** Проблемные подходы, как уже явствует из самого определения, обращены к решению конкретных проблем, например, снижению уровня бедности. Это подразумевает работу с ключевыми исполнительными фигурами, включая в первую очередь парламентариев, а также иных влиятельных лиц, могущих оказать позитивное влияние на решение конкретной проблемы. Это может быть взаимодействие с парламентскими комитетами по делам малоимущих, комитетами по здравоохранению, бюджету и образованию. При решении конкретной проблемы возникают важные взаимоотношения сотрудничества между правительством, организациями гражданского общества и парламентом. В Нигерии, например, кампания помощи неимущим или нуждающимся, сосредоточенная на аспектах децентрализации, предложенной правительством, привела к укреплению отношений законодательной и исполнительной ветвей власти и их связей с избирателями. При этом удалось добиться и совершенствования механизмов децентрализации, что собственно и отражало чаяния электората. В условиях политической нестабильности, когда отношения между исполнительными и законодательными структурами остаются напряженными, проблемные подходы могут рассматриваться как полезные вспомогательные стратегии совместной деятельности различных политических сил, что, в конечном итоге умножает возможности и ресурсы парламентаризма.
- **Недостаток оценочной информации о воздействии международных усилий по развитию парламентаризма.** Оценка программ особенно важна для развития парламентаризма. ПРООН и другие доноры пытаются справиться с этой проблемой, разрабатывая конкретные индикаторы в этой области и организовывая широкие обзоры прошедших действий по развитию парламентаризма. Обеспечение проектных индикаторов и мониторинговых систем с самого начала формулировки программы – оптимальный способ обеспечения правильного измерения результатов программ развития парламентаризма. Он также согласуется с новыми операционными акцентами, устанавливаемыми ПРООН в менеджменте, основанном на результатах работы. (См. недавно опубликованный документ ПРООН, “Индикаторы законодательного развития”, внутрисетевой ресурс доступный в Сети Поддержки Парламентаризма (Parliamentary Support Network), веб-сайт Сети Знаний (Knowledge Connection) по адресу: (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>)).
- **Стратегии технического сотрудничества, направленные на совершенствование работы парламентских комитетов – важное средство перевода парламентского контроля из сферы влияния тех или иных партий в многопартийное – а значит и более демократичное – поле.** Во многих бывших авторитарных режимах парламенты не рассматривались как площадки для дебатов, дискуссий, переговоров, отсутствовало и соревновательное начало – как следствие безальтернативных выборов в условиях однопартийной системы. Остаточные явления той эпохи еще сохраняются во многих парламентах государств «переходного периода» -- и это несмотря на уже упрочившийся соревновательный характер выборов и появление новых политических партий, которым удается завоевывать места в парламенте. Опыт ПРООН подтверждает, что улучшение

работы комитетов позитивно влияет на законодательное творчество, способствует усилению контрольных и представительских функций.

Другие усвоенные уроки

ПРООН распространила ряд материалов с анализом уроков, усвоенных в области развития парламентаризма. Подробнее они рассматриваются в Разделе 7. Документ, озаглавленный *Уроки ПРООН, усвоенные в обстановке укрепления парламентаризма*, сводит воедино ключевые результаты исследований, предпринятых с августа 2002 г. Статью можно прочитать на веб-сайте Knowledge Connection по адресу: (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>).

6. Практические советы работникам ПРООН

Ниже даются практические советы работникам, отвечающим за внедрение и оценку программ развития парламентаризма. Данный раздел разбит на три подраздела, чтобы было удобно делать ссылки. Первый подраздел охватывает вопросы диагностики: например, как оценивать первоначальный парламентский запрос на помощь в развитии или как проводить оценку комплексных потребностей. Второй подраздел посвящен структуре программ и некоторым вопросам терминологического свойства, точнее, правильным формулировкам. Третий подраздел – об исполнении и эффективном управлении (менеджменте); здесь читатель узнает как правильно выбрать агентство для выполнения задачи и как работать с донорами и иными партнерами.

Диагностические инструменты

Ниже приводится перечень вопросов, которые следует рассмотреть при оценке запросов на парламентскую поддержку или проведении комплексных оценок потребностей

- **Вопросы, подлежащие рассмотрению при оценке первоначального обращения парламента, запрашивающего поддержку.** Все страны находятся в настоящее время на разных этапах демократического развития. Некоторые уже признаны как вступившие на путь демократии – например, страны, в которых выборы уже получили поддержку и сертификацию международного сообщества. Другие еще находятся в до-переходном периоде, пытаются осуществить мирную трансформацию от диктатуры и конфликтов к демократии. В последнем случае всегда бывает трудно определить: окажется ли содействие действительно полезным для парламента или переходного законодательного органа, или, напротив, поможет функционерам увеличить контроль над несамостоятельным парламентом и окажет косвенную поддержку недемократическим силам. Ниже приводятся вопросы, которые следует принимать во внимание при оценке парламентского запроса.
 - Какой тип парламента существует в стране? Имеются ли в этой стране хоть какие-нибудь традиции демократического парламентаризма? Не является ли данный парламента лишь послушной игрушкой в руках исполнительной власти?
 - Какова степень независимости данного парламента? Каково юридическое и политическое распределение власти между парламентом и исполнительной властью? Каков размер парламентского бюджета, и какова процедура его одобрения?
 - Может ли ПРООН работать напрямую с данным парламентом, или ей придется работать через правительство (или иной исполнительный орган) и опираться на рекомендации этого органа?
 - Какова устойчивость парламентского состава, депутатского корпуса? Набирался ли он из состава отраслевых министерств, назначался ли политическими партиями или образовался на независимой основе?
 - Имеется ли стратегическая готовность к сотрудничеству со стороны различных деятелей, с которыми вам придется работать? На самом ли деле избранные официальные лица и законодательный штат стремятся к реформам? Если да, были ли уже предприняты какие-то шаги в направлении реформ?

- Как распределяются ресурсы внутри парламента? Существует ли справедливое равновесие между людскими и финансовыми ресурсами, распределенными для каждой из политических партий и фракций?
- Существуют ли в стране свободные средства массовой информации и общественное мнение, или страна находится в самом начале зарождения гражданского общества?
- Какова реакция гражданского общества и средств массовой информации на стремление исполнительных органов осуществить реформы?
- Поддерживается ли данный парламент другими агентствами или донорами? Какова общая реакция международного сообщества на демократические реформы в стране?
- Если в стране есть проблема с коррупцией, проявил ли парламент свое стремление развивать соответствующее антикоррупционное законодательство или кодексы деловой этики (или подобные документы)?

Вслед за первоначальной оценкой ситуации местные представительства ПРООН должны выработать свое заключение: будет ли поддержка данного парламента способствовать эффективному демократическому развитию? Следует учитывать, что ПРООН оставляет за собой право отклонять просьбы о поддержке.

- **Организация всесторонней оценки парламентских нужд.** Всесторонние оценки парламентских нужд обычно предпринимаются как только представительство ПРООН в стране решает, что оно, в целом, заинтересовано в поддержке запроса на парламентское развитие. Такого рода оценки требуют значительных временных и ресурсных затрат как от ПРООН, так и от парламента. Но они дают надежду парламенту на продолжительную поддержку. Вот почему важно всесторонне и реалистично оценить: действительно ли сформировались условия для длительной поддержки?

Всесторонние оценки парламентских нужд должны формировать основу для определения последующей структуры поддержки парламентского развития со стороны ПРООН. Практичным было бы в этой связи при необходимости сочетать оценочные и программирующие миссии. Оценки потребностей должны делаться независимо от определения имеющихся ограничений со стороны политических факторов. Следует внимательно разобраться во взаимоотношениях между парламентскими политическими фигурами, выявить барьеры, которые препятствуют оптимизации парламентских процессов. Необходимо рассматривать такие аспекты как способность парламента принимать независимые решения, уровень законодательного руководства и организационной компетентности для обеспечения большей независимости и развития парламента как демократического института.

По причине отсутствия стандартных средств, с помощью которых можно провести оценку нужд парламента или строгих критериев для определения состава требуемого персонала, мы используем в своей практике независимых консультантов (оценщиков), обладающих опытом работы в парламенте и успевших проявить себя компетентными специалистами. Для более достоверной оценки потребностей было бы полезным использовать местных консультантов с хорошим знанием внутрипарламентской политической ситуации.

Особо важными могли бы стать оценки, полученные с привлечением мнений высших должностных лиц парламента и политических деятелей страны, которые указали бы на существо и масштабы проблемы, подлежащей решению.

Более подробная информация о проведении оценок потребностей представлена в техническом комментарии *Как проводить оценку законодательных нужд* (октябрь 1999), опубликованном на веб-сайте ПРООН по адресу: http://www.undp.org/governance/publications_full.htm#demgovhttp://www.undp.org/governance/publications_full.htm#demgov). Настоящий комментарий включает описание TOR, необходимого для проведения оценок, включая предложения по составу оценочных команд.

Масштаб программы и структурные аспекты

Нижеследующий раздел предоставляет ответ на наиболее часто получаемые запросы о рекомендациях по масштабу, времени проведения и сфере применения инициатив парламентского развития.

- **Поддерживает ли ПРООН субнациональные и региональные представительные организации?** До недавнего времени представительные организации получали международную техническую помощь. Сегодня большая часть международной помощи по развитию предоставляется национальным представительным организациям. Тем не менее, наряду с тем, что децентрализация становится все более значимым фактором национальных стратегий управления, роли местных представительных органов также уделяется все больше внимания. Несмотря на ограниченный опыт ПРООН по поддержке субнациональных выборных институтов, такого рода поддержка соотносится с общими усилиями организации, направленными на поддержку эффективного демократического правления.

Точно также, в нескольких регионах, например, в Южной Африке, интеграция на региональном уровне становится мощной мотивирующей силой для демократического развития. Поддержка и партнерские отношения с региональными институтами, такими как региональные парламентские ассоциации и/или обучающие институты, постоянно растут и должна поощряться. Несмотря на то, что многие региональные или субрегиональные парламентские ассоциации имеют ограниченные возможности, они представляют собой уникальные форумы, посредством которых можно инициировать и осуществлять реформы вне пределов столкновения политических интересов.

- **Работа с политическими партиями.** Политические партии – важные выразители различных интересов. Эти интересы находятся в постоянном «соостоянии», и образуют хорошую платформу для развития лидерства. Парламентские комитеты, фракции, депутатские «клубы» и группы – все они, как правило, уже в силу сложившегося порядка вещей, могут способствовать действительно эффективной работе парламента. Искренние рабочие отношения между правящей партией и оппозиционными группами в сочетании с механизмами, стабильно используемыми для рассмотрения спорных вопросов, создают продуктивную рабочую взаимосвязь.

Партийные собрания требуют технической помощи в ряде областей, включая партийную дисциплину и внутрипартийное принятие решений, межпартийные и внутрипартийные отношения и создание коалиций. ПРООН, тем не менее, как и другие агентства по развитию, традиционно избегала сотрудничества с политическими партиями в парламенте, уделяя

главное внимание внутренним административным возможностям парламента или способностям отдельных парламентариев. ПРООН, тем не менее, может оказывать поддержку политическим партиям, но в целях сохранения нейтралитета должна делать это сбалансированным и беспристрастным образом.

В самом начале реализации программы развития парламентаризма все политические партии должны прийти к соглашению о формах их вовлечения в программу. Например, партийное представительство может распространяться на:

- комитеты подготовки проектов;
- обучение по проекту, обучающие туры и другую деятельность;
- оценку проектов и оценочные миссии; а также
- прямую деятельность, направленную на укрепление возможностей партийной группировки.

Предлагаемые схемы участия политических партий в программах могут включать в себя:

- участие, основанное на количестве представителей от каждой партии;
- участие по схеме, одобренной всеми партиями в парламенте; или
- распределение фондов проекта в соответствии с пропорциональным представительством каждой партии в парламенте (несмотря на возможную непрактичность этого в случае наличия доминирующей партии).

Все эти составляющие должны быть согласованы на этапе разработки структуры парламентской программы.

- **Должна ли ПРООН работать с одной или обеими палатами, если парламенты – двухпалатные?** Должна ли ПРООН поддерживать одну или обе палаты в парламенте -- зависит от типа оказываемой поддержки, источника запроса (от одной или обеих палат) и распределения полномочий между обеими палатами. Независимо от всестороннего или целевого характера поддержки, представительства ПРООН поощряются к использованию запроса от одной палаты в качестве темы для обсуждения развития парламентаризма с двумя палатами.

Два фактора указывают на потенциальную важность привлечения обеих палат к данному этапу развития парламентаризма. Во-первых, многие парламенты пользуются – или могли бы получить выгоду от пользования – ресурсами, распределяемыми между палатами. Обучающая программа, обращенная, например, к персоналу стенографов (они же расшифровывают свои стенограммы и распечатывают тексты) в нижней палате, могла бы стать полезной и для стенографов в верхней палате. Аналогично, программа, укрепляющая документационный блок для одной из палат, может быть полезной и для второй палаты. Во-вторых, предоставляя помощь одной палате, можно нарушить равновесие между двумя палатами, которые в соответствии с конституцией организовывались как равные.

- **Гражданское общество и средства массовой информации: важные составные части парламентского развития.** Отдельные физические лица и общественные организации принимают все большее участие в политических процессах. Поскольку в некоторых странах отмечается противостояние в отношениях между гражданским обществом и парламентом,

общественные организации в настоящее время ищут более конструктивные способы работы с парламентом. Работа с общественными организациями предоставляет хорошую возможность для оказания поддержки парламенту в тех странах, где представительный и законодательный орган еще не готов к получению прямой поддержки.

Средства массовой информации предоставляют ПРООН еще одну широкую возможность внести вклад в демократическое и парламентское развитие, особенно, в тех политических условиях, которые затрудняют работу на других направлениях парламентского развития. Обучение членов парламента навыкам проведения презентаций, публичных сессий и слушаний в комитетах или обучение журналистов, освещающих парламентские процессы, -- это деятельность, которая могла бы внести значительный вклад в усиление прозрачности парламентских процессов и расширение доступа общественности к информации о парламентских делах. В целом, парламентарии положительно относятся к таким видам деятельности.

- **Всеобъемлющий подход к развитию парламентаризма.** Развитие парламентаризма не может рассматриваться в изоляции от других целевых видов поддержки демократических форм правления и может привести к укреплению других государственных институтов и процессов демократического правления. Попытки усовершенствования парламентского контроля, например, должны основываться на рассмотрении возможности создания или укрепления независимых аудиторских (контрольных) органов и институтов омбудсмана. Подобным же образом, эффективные программы, направленные на борьбу с коррупцией или на защиту прав человека, должны учитывать и стремиться к удовлетворению потребностей развития парламентаризма. Например, на Украине ПРООН недавно запустила интегрированную правительственную программу, предусматривающую координацию помощи контрольным органам и институту омбудсмана через программу поддержки развития парламентаризма.

Развитие парламентаризма должно все больше становиться интегрированным компонентом пакетов подпрограмм ПРООН, направленных на урегулирование конфликтов и их последствий. Подпрограммы реформы учреждений сферы безопасности, например, должны пересмотреть механизмы и возможности для парламентского контроля, столь необходимые в период повышенного внимания к общественной безопасности. Переходные и выборные парламенты по определению также должны являться форумами для диалоговых процессов в масштабах страны. Национальные диалоговые процессы, игнорирующие выборные институты, способны лишь увеличить дефицит демократии, с которым сталкиваются новые демократические страны.

И, наконец, при планировании поддержки электората необходимо уделять гораздо больше внимания возможностям парламента. Существует две причины для этого: именно выборные процессы формируют парламент, а сильный парламент необходим для подкрепления побед демократии с помощью честных и свободных выборов. Необходимо также постоянно расширять возможности интеграции и мобилизации ресурсов поддержки выборных процессов с помощью программ, направленных на укрепление развивающихся парламентав.

- **Долгосрочное развитие возможностей и целевое программирование.** Несмотря на очевидность того, что ПРООН должна планировать свою поддержку развития

парламентаризма на максимально всесторонней и долгосрочной основе, это не всегда может оказаться разумным или стратегически оправданным. Во многих странах ресурсы ПРООН ограничены. В таких ситуациях более желательными могут оказаться целевые и краткосрочные виды деятельности, например, обучение персонала или пересмотр правил проведения процедур. В тех странах, где ПРООН не обладает опытом содействия развитию парламентаризма, или где сам парламент имеет весьма ограниченный опыт работы с международными донорами, целевые программы могут стать основой для накопления опыта реализации программ и установления прочных взаимосвязей между ПРООН и парламентскими структурами. Более того, ощутимые результаты целевой помощи могут стать основой для мобилизации ресурсов и рационального распределения затрат, что, в свою очередь, позволит обеспечить всестороннюю поддержку программам развития парламентаризма.

- **Расчет времени реализации парламентских проектов.** Расчет времени реализации может стать критическим фактором в усилиях по развитию парламентаризма. Реализация многих программ начинается после инаугурации нового парламента. В странах с развивающейся демократией или в пост-конфликтных ситуациях программа может получить выгоду от пост-выборных демократических настроений в стране. И наоборот, программы со слишком длительным сроком реализации могут подвергнуться нежелательному влиянию со стороны парламента. Расчет времени реализации особенно важен для проектов, включающих обучение парламентариев. Обучение недавно избранных парламентариев должно производиться в первый год их парламентских полномочий для того, чтобы эффект обучения пришелся на большую часть депутатского срока (мандата). Это особенно важно в тех случаях, когда члены парламента не обладают предшествующим соответствующим опытом работы и при отсутствии наработанных институционных правил и процедур.

Любой парламент проходит через период пассивной активности, когда сессии не созываются, а парламентарии посещают своих избирателей, участвуя в избирательных кампаниях или поддерживая членов какой-либо партии на региональных выборах. Во время этого периода трудно проводить обучение парламентариев или принимать важные решения. Тем не менее, во время пассивного периода вполне возможно работать с парламентской администрацией, располагающей временем для обучения, административных реорганизаций и других видов деятельности, практически невозможных во время парламентских сессий. Этот цикл сезонных потребностей должен быть включен в план любого проекта развития парламентаризма, особенно в тех случаях, когда он предусматривает обучение членов и персонала парламента.

Организация выполнения программ и менеджмента

Ниже приводятся некоторые из наиболее общих аспектов реализации и менеджмента программ, которые чаще других требуют консультаций. Правильная и эффективная организация выполнения программы критически важна для успеха усилий, направленных на развитие парламентаризма.

- **Роль представительств ПРООН в различных странах и в программах развития парламентаризма.** Парламент это форум, на котором различные политические фигуры могут встретиться и обменяться мнениями на миролюбивой основе. Работа парламента должна происходить в обстановке позитивного напряжения – между правящими и

оппозиционными партиями, между законодательными и исполнительными органами. Парламентское развитие является политическим по характеру. Последнее означает, что программы развития парламентаризма должны разрабатываться очень тщательно и управляться представительствами ПРООН в соответствующих странах. Независимо от технического уровня программы развития парламентаризма, позитивные результаты этой программы укрепят позицию парламента в его отношениях с исполнительной властью. Для успешной борьбы за цели демократического правления ПРООН должна владеть навыками профессиональной работы в политически напряженных условиях некоторых стран, уметь убеждать в случае сильной оппозиции и выбирать правильную стратегию своих действий. За последние десять лет оказания поддержки парламентам ПРООН усвоила несколько важных уроков:

- Программы развития парламентаризма требуют самого непосредственного участия со стороны высшего руководства представительств ПРООН в странах. Несмотря на то, что лица, ответственные за программу, могут выполнять каждодневные управленческие функции, успешная реализация программ развития парламентаризма требует рутинного вовлечения в процесс и хорошей информированности постоянных представителей ПРООН. Например, в случаях, когда комитеты по подготовке проектов состоят из высших представителей парламентского руководства, важно, чтобы ПРООН демонстрировала участие в программе на столь же высоком уровне.
- Наряду с работой нетехнических менеджеров проекта, умело реализующих программу развития парламентаризма, необходимо организовать долгосрочную поддержку по техническим вопросам. Это чрезвычайно важно при обращении к различным политическим формам парламентского развития на протяжении реализации всего проекта. Как подсказывает опыт ПРООН, если в рамках технического сотрудничества необходимо разрешать наиболее спорные и политически чувствительные аспекты парламентского развития, консультанты по проекту должны располагать и средством измерения степени доверия к различным политическим группам, и возможностью облегчить совместную работу со всеми заинтересованными сторонами. Специально организованные технические консультации не могут обеспечить преемственности процесса, если в стране существуют политически сложные и быстро меняющиеся условия.
- Необходимо поощрять представительства ПРООН полагаться на сети консультантов по стратегиям внутри организаций и на субрегиональные ресурсные центры (SURFs), способные обеспечить дополнительный уровень технической поддержки.
- **Реализация программы, оппозиция и партнеры в парламенте.** Для успешного планирования и реализации программ развития парламентаризма необходима широкая политическая поддержка. На протяжении реализации таких программ политическое руководство может меняться (в результате выборов, парламентских вотумов недоверия и т.д.). Такого рода перемены в политическом руководстве могут приводить к смещению целей и приоритетов или воздействовать на степень вовлечения в программу. Необходимо, следовательно, развивать взаимоотношения с целым рядом членов парламента и его руководством. Это также обеспечит более эффективное освоение результатов программ в течение длительного времени.

Один из способов обеспечения непрерывности и устойчивости руководства состоит в поддержке создания – или в работе с существующим – многопартийным совершенствующим или реформационным комитетом по управлению или руководству программой. Такого рода комитет способен обеспечить большую степень владения программой и институционализацию результатов проекта, поскольку выступает в качестве форума, на котором представители разных партий могут участвовать в обсуждении парламентского развития. Процессы реформ, инициируемые парламентом, уже задействованы на протяжении последних нескольких лет в ряде стран, включая Боливию, Мозамбик и Уганду. Многопартийные комитеты, кроме того, предоставляют донорам информацию, облегчающую определение приоритетов и координацию сил. Практика подсказывает, что для увеличения продолжительности процесса Главный чиновник или Генеральный секретарь парламента должен быть членом многопартийного комитета и обеспечивать выполнение секретарских функций.

Должностные лица, ответственные за выполнение программы, могут на каждодневной рутинной основе обеспечивать процесс работы через офис Генерального секретаря или Спикера парламента. Этот подход, тем не менее, приносит наилучшие результаты, если данное лицо, в конечном, итоге, подотчетно многопартийному реформационному комитету.

Для обеспечения равновесия в программе и получения выгоды для всех действующих лиц мы, как правило, не рекомендуем работать через исполнительные министерства, даже если таковые являются традиционными партнерами ПРООН.

- **Выбор исполнительного агентства.** Выбор исполнительного агентства для программы большей частью зависит от возможностей, масштабов и стартовых условий при начале осуществления программы развития парламентаризма. Как и в случае с другими проектами ПРООН, существует четыре опции исполнения: на уровне государства (NEX), на уровне агентства, прямое исполнение (DEX) (например, ПРООН) или на уровне неправительственной организации (NGO). Некоторые из аспектов, которые следует рассмотреть с учетом каждой из опций при выборе модели исполнения, представлены в рамках на следующих страницах:

Прямое выполнение (DEX)

- ПРООН в настоящее время не располагает значительным опытом прямого выполнения программ развития парламентаризма. Тем не менее, с обеспечением преобладающей роли DEX, появляется вероятность, что страны будут уделять больше внимания модели выполнения. Предлагая многие из преимуществ агентского выполнения, DEX сохраняет свою привлекательность, поскольку возлагает исполнительную ответственность на деятелей, хорошо ориентирующихся в динамике политических событий, которая так важна для программирования парламентаризма. Она может оказаться также наилучшим моделью управления комплексными парламентскими программами, работающими с такими партнерами как гражданское общество или политическое руководство, не имеющими большого опыта совместной работы.
- Тем не менее, даже в странах, где представительства ПРООН располагают достаточными управленческими возможностями для DEX, перед выбором этой модели управления необходимо проанализировать политический характер парламентских программ. Представительства в странах должны проанализировать, как DEX в контексте программы развития парламентаризма может повлиять на отношения ПРООН с исполнительной властью, и не пострадает ли нейтралитет, соблюдаемый ООН, в восприятии других действующих лиц и доноров, участвующих в развитии. Это особенно важно при реализации программ, продвигающих реформу или направленных на усиление парламентского контроля. При выборе DEX национальные и международные партнеры по развитию (включая парламент и исполнительный орган) должны быть полностью проинструктированы об этой модели выполнения, ответственности всех участвующих сторон о том, что конечное принятие решений все же остается за руководством парламента.

Выполнение на уровне агентства

- Выполнение агентством предоставляет те же преимущества и недостатки в отношении программ развития парламентаризма, что и в отношении других программ. Одно из преимуществ этой модели в том, что она привлекает к участию в принятии решений нейтральное внешнее действующее лицо. Это может оказаться особенно полезным в продвижении проектов реформ. Это преимущество, тем не менее, часто не используется по причине отсутствия близко расположенного к стране исполнительного агентства.
- Одна из слабых сторон программирования развития парламентаризма -- это отсутствие специализированного технического агентства. За последние несколько лет Отделение ООН по обслуживанию проектов (UNOPS) и Отделение ООН по экономическим и социальным вопросам (DESA) развивали свои возможности с целью устранения этого пробела путем построения списков и сетей для получения необходимой технической мощности.

Выполнение на уровне NGO

- Выполнение на уровне NGO – одна из моделей увеличения технических возможностей программы развития парламентаризма, не требующая созданию управленческих уровней. Это, по-видимому, вполне эффективная модель выполнения для небольших целевых программ, предназначенных, в частности, для работы с гражданским обществом, а также для программ политических партий, предполагающих участие NGO, рассматриваемое всеми партиями как политически нейтральное.
- Одно из преимуществ агентского выполнения в привлечении нейтрального внешнего действующего лица к участию в принятии решений. Это может оказаться особенно полезным при продвижении проектов реформ. Это преимущество, тем не менее, часто не используется по причине отсутствия близко расположенного к стране исполнительного агентства.
- Опыт ПРООН в сотрудничестве с NGO по выполнению парламентских программ ограничен.

Выполнение на уровне государства (NEX)

- Традиционно парламенты не являлись получателями международной помощи и поддержки. Они, таким образом, бывают часто незнакомы с выполнением проекта и международной помощью в целом. И опыт ПРООН, накопленный в работе с парламентами, был относительно ограничен. Следовательно, необходимо тщательно проанализировать парламентские возможности для NEX, прежде чем выбрать модель выполнения. При оценке модели необходимо также помнить о том, что при реализации основного объема работы многие парламенты уже столкнулись со значительными техническими и политическими трудностями, недостатком возможностей и ресурсов.
- Тем не менее, при конкретном суверенном статусе государственного парламента в конституционном поле страны, исполнительное устройство, почти целиком полагающееся на внешние организации, пусть даже и организации ООН, не всегда политически приемлемая модель для государственной власти. NEX же иногда представляется как единственно возможная схема исполнительного устройства.
- Из широкого ряда возможностей предоставляемых NEX, следует избегать выполнения программы на уровне государства с помощью исполнительных органов, так как оно потенциально подрывает установленную конституцией независимость и контролирующую функцию парламента. В таких случаях следует рассмотреть модель выполнения на уровне государства самим парламентом, а не исполнительным министерством.
- Опыт ПРООН по выполнению программ развития парламентаризма на уровне государства предполагает желательность работы через многопартийные комитеты в целях стратегического принятия решений и контроля над проектами. В то же самое время необходимо ввести механизмы, обеспечивающие перемещение ежедневного управления делами из структуры комитета в целях устранения задержек в реализации. Организации, созданные для управления проектами, должны иметь четкие указания относительно их компетентности, ответственности и подотчетности политическим институтам парламента.
- Одна из моделей преодоления ограничений в возможностях, которые могут присутствовать в NEX – это привлечение внешнего исполнительного агентства, такого как UNOPS, к реализации более сложных видов деятельности в рамках проекта на государственном уровне. Это хорошо сработало, например, в Бангладеш. Эта модель эффективна также для обеспечения дополнительного режима прозрачности при организации тендеров, наборе персонала и в других исполнительных процессах.
- Там, где NEX определяется как разумная модель, при ее реализации необходимо обеспечить всестороннее и целевое обучение при участии как персонала ПРООН, так и государственных служащих. Проекты со значительным компонентом “координация помощи/менеджмента” должны предусматривать в проектных целях развитие возможностей для координации с донором. Любая помощь по разделению затрат со стороны исполнительной ветви в проекте развития парламентаризма с использованием NEX должна быть обеспечена задолго до реализации программы. Тогда исполнительное лицо не будет использовать эту помощь для воздействия на парламента.

- **Выбор соответствующей внешней организации-партнера.** Парламентское развитие – одна из наиболее захватывающих дисциплин в международной помощи и поддержке. В отличие от многих других технических областей, консультационные службы по развитию парламентаризма происходят из целого ряда различных источников, включая межпарламентские организации, общественные организации, институты политических партий, академии и другие парламенты. Каждый тип партнерской организации привносит свою собственную ориентацию и добавленную стоимость к развитию парламентаризма. Во многих случаях, он также вносит и дополнительные ресурсы. Тем не менее, большинство из поставщиков услуг в парламентском секторе имеют свои собственные полномочия. Вступая в партнерские отношения с ПРООН по программе, финансируемой ПРООН, они, как правило, не рассматривают себя как прямых субподрядчиков. Поэтому, когда ПРООН работает с ними по субподрядной схеме, важно понимать с самого начала, что они обладают своими собственными полномочиями и своим собственным видением положения вещей.

Тенденции, возникшие на основании опыта ПРООН по работе с различными субподрядчиками, включают в себя:

- Опытные парламентарии и администрация пользуются высоким доверием со стороны развивающихся парламентов и уже проявили себя как превосходные технические консультанты. Эти парламентарии обладают хорошо развитой сетью межпарламентских организаций, NGO и институтов политических партий, а также контактируют с парламентами в соответствующих странах. Во многих случаях, независимо от того, как оцениваются эти эксперты, они часто соглашаются работать на безвозмездной основе, что значительно снижает затраты на парламентские программы.
- Привлечение к работе рядовых NGO в странах-членах ООН может оказаться выгодным для реализации программ развития парламентаризма по причине имеющегося у них доступа к гражданским общественным сетям. NGO, кроме прочего, выполняют чрезвычайно важную роль по поддержке мониторинга и контроля над правительственными программами.
- Межпарламентские организации и организации, основанные на добровольном членстве, например, Ассоциация европейских парламентариев в Африке (AWEPA) или Межпарламентский союз (IPU), представляют собой удобное средство быстрого вхождения в обширную сеть парламентариев и парламентской администрации. Такого рода организационные формы способны быстро реагировать на необходимость получения доступа к сравнительному опыту в парламентской деятельности. Более того, партнерство с этими организациями, основанными на добровольном членстве, может увеличить авторитетность принимающих помощь парламентов. В Восточном Тиморе, например, партнерство с IPU вывело новый развивающийся парламент на международную арену через парламентскую сеть IPU.
- Международные NGO, институты политических партий и академические организации накопили некоторый полезный технический и управленческий опыт, необходимый для долгосрочных проектов. Они также имеют свои сети экспертов, включая парламентариев, у которых они могут получить специальную помощь в форме семинаров и других обучающих мероприятий. Веб-сайты этих организаций предоставляют информацию об их стратегической ориентации.

- Большинство парламентских институтов в устоявшихся и даже вновь развивающихся демократических условиях имеют отделения международных связей и проявляют готовность вступить в партнерские отношения с ПРООН для предоставления технической поддержки, опыта обеспечения доступа, организации интернатур и обучающих туров. В Чешской республике, например, были организованы субрегиональные обучающие инициативы для парламентариев и парламентской администрации СНГ с последующим предоставлением технической поддержки конкретным странам. ПРООН также накопила значительный опыт работ в этой области с бельгийским, голландским и французским парламентами. Французский Сенат, например, предоставлял долгосрочную поддержку проектам в Камбодже и Габоне и, кроме того, организовал у себя в стране целый ряд обучающих мероприятий. В некоторых случаях, помощь от северных (и даже южных) парламентских институтов будет предоставлена в натуральной форме или в форме дополнительного параллельного финансирования для поддержки обучающей деятельности в дополнение к программам парламентского развития ПРООН.

Специальное пособие, выпущенное ПРООН и озаглавленное «*Организации, предоставляющие поддержку по развитию законодательных органов*», содержит список организаций, накопивших опыт в развитии парламентаризма. Его можно прочитать на внутрисетевом ресурсе Knowledge Connection по адресу: (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>). В Разделе 7 приводится более подробное описание.

- **Работа с донорами.** Сегодня почти все двусторонние и многосторонние агентства предоставляют поддержку парламентскому развитию через национальные институты политического развития или организации политических партий. Тем не менее, в большинстве случаев присутствие ПРООН в пост-конфликтных и трудных для разрешения ситуациях, ее убедительность и роль основного координатора на выборах, спонсируемых ООН, предоставляют огромные возможности для мобилизации донорского финансирования развития парламентаризма в стране. В таких странах как Бангладеш, Индонезия и Мозамбик программы развития парламентаризма ПРООН оживили поддержку со стороны целого ряда доноров.

Несмотря на то, что донорское разделение затрат весьма приветствуется нами, им необходимо грамотно управлять. Донорские ожидания в связи с размахом и масштабом парламентских реформ могут отличаться от ожиданий ПРООН. Это может поставить ПРООН в трудное положение как организацию, вступающую в прямые партнерские отношения с парламентами. В некоторых ситуациях другого рода ожидания могут привести к снижению усилий по парламентскому развитию. С учетом всего сказанного, ПРООН должна со всей осторожностью управлять донорскими и парламентскими ожиданиями с самого начала формулирования программ и мобилизации ресурсов. ПРООН должна информировать доноров о своих собственных ограничениях или различных ожиданиях по программам. Процедуры донорских операций должны устанавливаться в пределах рамок программ, но при этом следует стимулировать честные и открытые взаимоотношения между всеми партиями. Донорские агентства, поддерживающие развитие парламентаризма, понимают трудности достижения хороших результатов. В тех странах, где ПРООН информирует своих партнеров-доноров об ограничениях программ и привлекает доноров к поиску решений, доноры продолжают оказывать поддержку ПРООН и уже сделали значительный вклад в разрешение всех возникающих вопросов.

7. Ссылки на соответствующие ресурсы

Документы, технико-юридические комментарии и другие ресурсы

- **“Концептуальные записки о законодательной власти и эффективном демократическом управлении ” (“A Concept Paper on Legislatures and Good Governance”), на основании документа, подготовленного Джоном К. Джонсоном (John K. Johnson) и Робертом Т. Накамура (Robert T. Nakamura) для ПРООН, июль 1999 г.**

Доступен на внутрисетевом ресурсе ПРООН - Knowledge Connection – по адресу: (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>). Зайдите на “Knowledge Networks”. Щелкните мышью по “Parliamentary Support Network”. Перейдите в “Resources” и щелкните мышью по “Background Docs”.

Подробности о широких концептуальных аспектах роли парламентов при эффективном демократическом правлении. Объяснение парламентских действий, форм действий, различий между ними и способов, которыми структурные и партийные системы могут воздействовать на поведение парламента. Кроме того, документ включает информацию о проблемах, с которыми часто сталкиваются парламента и организации, вовлеченные в парламентский сектор, примеры деятельности по развитию законодательства и уроки, усвоенные при оказании парламентской поддержки.

- **“Ретроспектива законодательной помощи ПРООН” (“UNDP Legislative Assistance Retrospective”), BDP, март 2001 г.**

Доступен на внутрисетевом ресурсе ПРООН - Knowledge Connection – по адресу: (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>). Следуйте процедуре доступа, описанной выше.

Краткий обзор уроков, усвоенных ПРООН в практике поддержки 10 национальных законодательных органов. Краткий анализ оценочных результатов других агентств, накопивших опыт законодательного развития.

- **“Индикаторы законодательного развития” (“Indicators for Legislative Development”), BDP, сентябрь 2001 г.**

Доступен на внутрисетевом ресурсе ПРООН - Knowledge Connection – по адресу: (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>). Следуйте процедуре доступа, описанной выше.

Информация и практические рекомендации по мониторингу и измерению прогресса и результатов программ укрепления законодательных органов с использованием индикаторов рабочих характеристик.

- **“Руководство по укреплению представительского потенциала законодательных органов” (“Guidebook on Strengthening the Representative Capacity of Legislatures”), NDI и ПРООН, 2001 г.**

Доступен на внутрисетевом ресурсе ПРООН - Knowledge Connection – по адресу: (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>). Следуйте процедуре доступа, описанной выше.

Практическое руководство для лиц, разрабатывающих программы парламентского развития. Обзор программных возможностей для укрепления представительских возможностей законодательных органов, фокусирующийся на практических аспектах, связанных с выполнением программ. Обсуждаются аспекты оценки и мониторинг рабочих характеристик. Приложения включают в себя обзор вопросов, которые следует рассмотреть при оценке представительских возможностей, и список дополнительных ресурсов.

- **“Как проводить оценку потребностей законодательных органов” (“How to Conduct A Legislative Needs Assessment”), BDP, октябрь 1999 г.**

Доступен на: http://www.undp.org/governance/publications_full.htm - demgov.

“Законодательные органы” (“Legislatures”)

Включает: 1. Что такое оценка потребностей законодательных органов, и что она означает для принятия решений? 2. Когда ПРООН должна реагировать на запрос о поддержке и помощи законодательным органам? 3. Что должно включаться в оценку? 4. Кто должен входить в оценочную команду, и у кого следует брать интервью? Описание круга полномочий (TOR) для рабочей и оценочной команд.

- **Технический заметки на полях законодательной деятельности (Legislative Technical Notes), BDP, 2000 г.**

Доступен на: http://www.undp.org/governance/publications_full.htm - demgov.

“Законодательные органы” (“Legislatures”)

Краткий технический комментарий по основам парламентской деятельности -- в качестве пособия для практических руководителей.. Каждый комментарий включает список ресурсов для последующего ознакомления и список контактных институтов для получения помощи в данном подсекторе.

- а. Отношения между законодательным органом и электоратом*
- б. Электорат и его взаимоотношения с законодательным органом*
- в. Воздействие избирательной схемы на законодательный орган*
- г. Управляющие системы и взаимоотношения между исполнительной и законодательной властью*
- д. Система законодательных комитетов*
- е. Законодательные палаты: однопалатные и двухпалатные парламенты*
- ж. Законотворчество и этапы законодательных процедур*
- з. Политические партии в законодательном органе*
- и. Внутренняя организация законодательной ветви*

- **Среднесрочный обзор глобальной программы укрепления парламентов (Mid-term Review of Global Programme for Parliamentary Strengthening)**

Доступен на внутрисетевом ресурсе ПРООН - Knowledge Connection – по адресу: (<http://cfapp1.org/main/surf>).

Идентификация уроков, усвоенных для будущего программирования. Включает углубленные конкретные исследования программ укрепления парламентской власти в Бенине, Камбодже, Казахстане, Нигере, Руанде и Уганде.

- **“Оценка законодательных программ в Африке”, (“Evaluation of Legislative Programmes in Africa”), IPU**

Скоро будет доступен на внутрисетевом ресурсе ПРООН - Knowledge Connection – по адресу: <http://cfapp1.undp.org/main/surf>)

Анализ предыдущих и нынешних программ помощи национальным парламентам в Африке, оценка их воздействия на функционирование парламентов и способность законодателей адекватно реагировать на новые задачи демократизации и эффективного демократического правления.

- **“Уроки ПРООН, извлеченные из опыта развития парламентаризма”, (“UNDP Lessons Learned in Parliamentary Development”)**

Скоро будет доступен на внутрисетевом ресурсе ПРООН - Knowledge Connection – по адресу: <http://cfapp1.undp.org/main/surf>)

Попытка соединить и суммировать полученные уроки в едином оценочном документе, стратегической и проектной документации, имеющейся в ПРООН.

Партнеры и ресурсы

- **Справочник “Организаций, предоставляющих помощь по развитию законодательной власти” (“Organizations Providing Legislative Development Assistance”)**

Доступен на внутрисетевом ресурсе ПРООН - Knowledge Connection – по адресу: (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>). Щелкните мышью по “Parliamentary Support Network” в разделе “Knowledge Networks”. Затем перейдите в “Resources” и щелкните по “Reports & Papers”.

Обзор организаций и поставщиков услуг, работающих в законодательном секторе. Приводится краткое описание их услуг и контактная информация.

- За последние несколько лет ПРООН подписала ряд **Меморандумов о взаимопонимании с поставщиками услуг по развитию парламентаризма (Memoranda of Understanding with providers of parliamentary development services)**. Они включают в себя:
 - Межпарламентский союз (IPU) – международная организация парламентов суверенных государств (<http://www.ipu.org>);
 - Международный институт поддержки демократии и избирательных систем (International IDEA) (<http://www.idea.int>);
 - Национальный демократический институт международных отношений (NDI) (<http://www.ndi.org>);
 - Американская ассоциация юристов (ABA)/Международный правовой ресурсный центр ПРООН (UNDP ILRC), созданный в результате партнерского соглашения, подписанного в феврале 2000 г. между АВА и ПРООН. Миссия ILRC – предоставлять юридические ресурсы и помощь для глобальных программ ПРООН в области государственного управления и для развития проектов своих представительств, направленных на реформирование законодательства и создание демократических институтов (<http://www.abanet.org/intlaw/ilrc>).
- **Ключевые контакты для других поставщиков услуг по развитию парламентаризма**
 - Ассоциации парламентариев/законодателей
 - Парламентская ассамблея французских парламентариев (Assemblée parlementaire de la francophonie): (<http://www.francophonie.org/apf>)
 - Ассоциация европейских парламентариев в Африке (Association of European Parliamentarians for Africa, AWEPA): (<http://www.awepa.org>)
 - Ассоциация парламентариев стран Содружества наций (Commonwealth Parliamentary Association, CPA): (<http://www.comparlhq.org.uk>)
 - Парламентарии за деятельность в глобальном масштабе (Parliamentarians for Global Action, PGA): (<http://www.pgaction.org>)
 - Фонды и академические организации
 - Центр развития законодательной деятельности (CLD): (<http://www.albany.edu/cld>)
 - Фонд Фридриха Эберта: (<http://www.fes.de>)
 - Международный республиканский институт (IRI): (<http://www.iri.org>)
 - Фонд Жана Жоре: (<http://www.jean-jaures.org>)
 - Фонд Конрада Аденауэра: (<http://www.kas.de>)
 - Вестминстерский фонд развития демократии (WFD): (<http://www.wfd.org>)

- *Неакадемические организации, реализующие программы поддержки парламентов*
 - Форум лидеров африканских стран: (<http://www.africaleadership.org>)
 - Центр развития законодательной деятельности (CLD), Филиппины: (<http://www.cld.org>)
 - Парламентский центр, Канада: (<http://parlcent.ca>)

Другие ресурсы

• Стратегические консультанты для правящих институтов

ПРООН имеет возможность консультировать страны, участвующие в программах парламентского развития, через своих консультантов в Бюро по политике развития (BDP) в Субрегиональных ресурсных центрах (SURFs) и в штаб-квартирах:

1. Магди Мартинез-Солиман (Magdy Martinez-Soliman), Консультант по реформе правящих институтов, Дакар, SURF Magdy.martinez-soliman@undp.org
2. Санака Самарасинха (Sanaka Samarasinha), Консультант в области верховенства закона и законодательного развития, Бангкок, SURF Sanaka.samarasinha@undp.org
3. Элиссар Саррух (Elissar Sarrouh), Консультант по реформе административных органов, Бейрут, SURF Elissar.sarrouh@undp.org
4. Бенджамин Аллен (Benjamin Allen), Консультант по реформе административных органов, Братислава, SURF Benjamin.allen@undp.org
5. Рэнди Дэвис (Randi Davis), Консультант по законодательному развитию, Нью-Йорк, Randi.Davis@undp.org
6. Томас Хайгеберт (Thomas Huyghebaert), Аналитик в области законодательных процессов, Нью-Йорк Thomas.Huyghebaert@undp.org
7. Дженифер Топпинг (Jennifer Topping), Консультант по вопросам законодательного развития, Нью-Йорк, Jennifer.Topping@undp.org

• Сеть по практике демократического правления (DGPN)

Сеть по практике демократического правления – это сеть электронной связи между исполнителями ПРООН, работающими или заинтересованными в работе по проблематике управления. DGPN дает возможность исполнителям делиться мнениями, предоставлять и получать консультации по важным и интересным для них вопросам. В настоящее время Сеть насчитывает 450 членов, работающих на всех континентах. Чтобы подписаться на рассылки Сети, напишите на адрес: surf-gov@groups.undp.org , указав в сообщении тему "subscribe".

- Программы предоставления стипендий в области изучения демократических форм правления. Центр ПРООН по изучению проблем органов управления, Осло, Норвегия
Центр в Осло – неотъемлемая часть служб поддержки BDP. Программы предоставления стипендий позволяют аспирантам проживать 1-2 месяца в Осло, где они могут суммировать накопленный ими опыт в области демократических форм правления. Центр присуждает одну стипендию один раз в год. Более подробную информацию о программах предоставления грантов можно получить в Центре ПРООН в Осло по адресу: oslogovcentre@undp.org.

- **Целевой трастовый фонд демократических форм правления (DGTTF)**

“Законодательные органы” (“Legislatures”) – одна из обслуживающих линий Целевого трастового фонда демократических форм правления. Ресурсы, собранные DGTTF используются для оказания поддержки инновационной деятельности. Фонд может финансировать проекты стоимостью до 350 тысяч долларов, продолжительность реализации которых не превышает одного года. Процедура приема заявок на финансирование обычно начинается в сентябре – за год до начала предполагаемого финансирования. Более подробную информацию о DGTTF можно получить на веб-сайте BDP: (<http://intra.undp.org/bdp/index.html>). Вопросы можно направлять Менеджеру DGTTF Жослин Мейсон (Jocelyn Mason) по адресу: jocelyn.mason@undp.org.

ПРИЛОЖЕНИЕ.

Перечень государств, в которых выполняются
спонсируемые ПРООН программы развития парламентаризма,
согласно Ежегодному отчету ПРООН о результатах деятельности в 2001 г.

АФРИКА (20)

Бенин
Буркина-Фасо
Бурунди
Центральноафриканская Республика
Чад
Конго (Республика Конго)
Берег Слоновой Кости
Эфиопия
Гамбия
Гана
Гвинея-Бисау
Малави
Мозамбик
Нигер
Нигерия
Руанда
Сенегал
Южно-Африканская Республика
Танзания
Зимбабве

АЗИЯ И ТИХООКЕАНСКИЙ РЕГИОН (9)

Афганистан
Бангладеш
Камбоджа
Восточный Тимор⁶
Фиджи
Индонезия
Иран
Монголия
Соломоновы Острова

ЕВРОПА И СНГ (3)

Казахстан
Румыния
Таджикистан

АРАБСКИЕ ГОСУДАРСТВА (3)

Кувейт
Сомали
Судан

ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА И ГОСУДАРСТВА КАРИБСКОГО БАССЕЙНА (5)

Бразилия
Гайана
Гондурас
Панама
Венесуэла

⁶ В данном докладе не указано

