

СЕМИНАР ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ 2011 ГОДА**Роль политических партий в политическом процессе**

Варшава, 18-20 мая 2011 г.

I. Введение

Семинары по человеческому измерению организуются БДИПЧ/ОБСЕ в соответствии с решениями саммитов Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), проводившихся в Хельсинки (1992) и Будапеште (1994). В 2011 году семинар по человеческому измерению будет посвящен *роли политических партий в политическом процессе* в соответствии с Решениями Постоянного Совета № 988 от 10 марта 2011 г. и № 994 от 31 марта 2011 г.

В многочисленных документах СБСЕ и ОБСЕ государства-участники подтвердили важность политических партий для плюралистической демократии и стабилизации мирной обстановки, безопасности, правосудия и сотрудничества. Важно отметить, что в Копенгагенском документе (1990) государства-участники взяли на себя обязательство соблюдать *«плюрализм в отношении политических организаций»* и *«четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством»* (п. 5.4).

В Копенгагенском документе государства-участники также обязались *«уважать право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации; уважать право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставлять таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти»* (пункты 7.5 и 7.6).

В Московском документе (1991) государства-участники далее подтвердили, что *«демократия является неотъемлемым элементом правового государства и что плюрализм имеет большое значение для деятельности политических организаций»*. В отношении доступа женщин к общественной и политической жизни, Совет министров ОБСЕ в Афинах в 2009 году (Решением № 7/09) призвал участвующие государства поощрять равное участие женщин и мужчин в политических партиях и обеспечивать более сбалансированное участие женщин и мужчин в политической и общественной жизни, особенно в процессе принятия решений.

Политические партии, как коллективные платформы для осуществления фундаментальных прав частных лиц на свободу ассоциаций и выражение мнений, выступают в качестве «моста» между гражданами и государственными институтами. Благодаря активному участию своих членов и сторонников, политические партии разрабатывают и формулируют политические позиции и программы. Кроме того, путем своих внутренних процессов они служат механизмами отбора кандидатов для избрания в демократические институты. Таким образом, они помогают обеспечить отражение воли

народа в демократических процессах. В то же время, политические партии предоставляют людям очевидные средства для осуществления их права призвать власть имущих к ответственности, предлагая альтернативные политические варианты и возможность мирной смены правительства путем демократических выборов. Действительно, демократия черпает свой существенный динамизм, открытость и способность к нововведениям из конкуренции между политическими партиями и кандидатами.

Обязательства ОБСЕ, как и дискуссии над ними в прошлом, также подчеркивают важность взаимодействия между политическими партиями и политическим процессом. В Московском документе было ясно подчеркнуто, что законодательство должно разрабатываться в *«результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей»*. (пункт 18.1) Данный «открытый процесс» и его связь с политическими партиями были рассмотрены в рамках предыдущих мероприятий, посвященных человеческому измерению. Например, в 2004 году на семинаре по человеческому измерению, который был посвящен демократическим институтам и демократическому управлению, бывший директор БДИПЧ Кристиан Штрохал отметил в своем заключении, что политические партии помогают *«эффективно озвучить чаяния значительной части населения»* и что *«степень демократического функционирования политических партий, как внутри, так и по отношению друг к другу, имеет решающее значение для работы по развитию демократии»*.

Настоящий семинар, посвященный роли политических партий в политическом процессе, таким образом, следует за предыдущими совещаниями ОБСЕ по избирательным процессам (Дополнительное совещание по человеческому измерению (ДСЧИ) 2004), демократическим институтам и демократическому управлению (Семинар по человеческому измерению (СЧИ) 2004), укреплению демократии посредством эффективного представительства (ДСЧИ 2006), эффективному представительству и участию в демократических обществах (СЧИ 2007), демократическому законотворчеству (ДСЧИ 2008) и по гендерному балансу и участию женщин в политической и общественной жизни (ДСЧИ 2010).

II. Цели

На семинаре по человеческому измерению 2011 года на тему «Роль политических партий в политическом процессе» будут рассмотрены механизмы обеспечения уникальной роли политических партий в политических процессах, основанных на обязательствах ОБСЕ. В ходе семинара будет проведен обзор существующих и вновь возникших проблем, а также возможностей укрепления роли политических партий в регионе ОБСЕ и, таким образом, будет выполнена оценка уроков, извлеченных за последние два десятилетия содействия ОБСЕ процессам демократизации.

Основная цель семинара заключается в укреплении и напоминании о важности политических партий для таких понятий ОБСЕ, как плюралистическая демократия, подотчетность и участие в политической жизни. Участники семинара могут предложить рекомендации государствам-участникам и ОБСЕ, в частности, по таким вопросам, как законодательство/регулирование в сфере политических партий, внутрипартийная демократия, обеспечение равного участия женщин в политической жизни, электронная демократия, политические партии в парламентах, а также взаимосвязь политических партий и гражданского общества.

Особое внимание на семинаре будет уделено тому, как политические партии, будучи основными демократическими действующими силами, относятся к гражданам, проживающим в стране негражданам, другим компонентам гражданского общества и государственным учреждениям, таким как парламент. Одной из целей ОБСЕ, в соответствии со статьей 26 Копенгагенского документа и другими обязательствами, является поддержка государств-участников в развитии политических партий и многопартийной системы и обеспечении того, чтобы все политические движущие силы

вели работу по сохранению этой системы независимо от того, какая партия находится у власти.

В ходе семинара будут обсуждаться соответствующий опыт и рекомендации в четырех рабочих группах. Во вступлении первая группа напомним об уникальных стандартах, содержащихся в обязательствах ОБСЕ в отношении политических партий. Вторая рабочая группа будет подробно рассматривать выполнение обязательств ОБСЕ в отношении равного участия мужчин и женщин в политической жизни, в рамках политических партий и процессов. Третья рабочая группа рассмотрит политические проблемы, возникающие в сфере регулирования деятельности политических партий, и то, как это регулирование может быть согласовано с обязательствами ОБСЕ в этой области. Наконец, последняя рабочая группа рассмотрит новую тему в контексте ОБСЕ с точки зрения того, как инструменты электронной демократии могут увеличить участие и представительство в политических партиях и политических процессах.

Данный семинар по человеческому измерению может быть платформой для обмена успешным опытом между участниками в отношении политических партий и их роли в политическом процессе. Он будет основываться на новаторских обязательствах ОБСЕ в области демократии и политических партий. Кроме того, семинар обеспечит возможность рассмотреть опыт ОБСЕ и проанализировать уроки, извлеченные к настоящему моменту из деятельности ОБСЕ, связанной с ролью политических партий в государствах-участниках. Семинар также предоставит возможность экспертам обсудить возможные реформы и сферы потенциального участия ОБСЕ в будущем.

III. Участие

В семинаре примут участие представители государств-участников ОБСЕ, институтов ОБСЕ и миссий на местах, а также межправительственных и неправительственных организаций.

Семинар будет особенно интересен благодаря присутствию и участию:

- представителей власти, ответственных за разработку, регулирование, контроль, обеспечение и судебное разрешение споров в области законодательства, связанного с политическими партиями;
- представителей политических партий;
- представителей органов, ответственных за мониторинг гендерного равенства и поощрение участия женщин в общественной и политической жизни;
- экспертов по вопросам демократии и правительственной поддержки со стороны национальных министерств или агентств по развитию;
- представителей органов, участвующих в осуществлении проектов по электронной демократии.

Для достижения этой цели, мы убедительно просим представителей государств-участников широко распространять информацию о семинаре и включать, где это возможно, соответствующих представителей в состав своих делегаций.

Мы приглашаем Средиземноморских партнеров ОБСЕ по сотрудничеству, а также других партнеров по сотрудничеству принять участие и поделиться своим опытом, связанным с ролью политических партий в политическом процессе.

Всем участникам рекомендуется заблаговременно представить в письменном виде доклады по соответствующей работе и предложения по теме семинара. Данные материалы будут распространены среди делегатов. Мы также приглашаем участников выступить с устными заявлениями во время работы семинара. Подготовленные

выступления будут заслушаны в ходе пленарных сессий, тогда как во время сессий рабочих групп приветствуется свободная дискуссия и обмен мнениями.

IV. Организация

Семинар будет проходить в отеле «Новотель Варшава Центрум», который расположен в Варшаве по ул. Маршалковской 94/98.

Семинар начнет свою работу в среду, 18 мая 2011 г. в 10 часов утра и будет завершён в пятницу, 20 мая 2011 г., в 6 часов вечера.

Все пленарные заседания и заседания рабочих групп будут открыты для всех участников. Пленарные заседания и заседания рабочих групп будут проходить в соответствии с программой работы, которая приводится ниже. Четыре заседания рабочих групп будут проводиться последовательно. Они будут сосредоточены на следующих темах:

1. Политические партии и обязательства ОБСЕ
2. Равное участие женщин и мужчин в политических партиях
3. Правовое регулирование деятельности политических партий в национальных законодательствах
4. Электронная демократия: повышение участия и представительства

Заключительное пленарное заседание, запланированное на вторую половину дня 20 мая 2011 г., будет посвящено, главным образом, практическим предложениям и рекомендациям по решению вопросов, обсуждавшихся на заседаниях рабочих групп.

На пленарных заседаниях будет председательствовать представитель БДИПЧ.

В ходе семинара будут соблюдаться, с учетом соответствующих изменений, Регламент процедуры ОБСЕ и условия проведения совещаний ОБСЕ по человеческому измерению (Решение Постоянного совета № 476). Помимо этого, во внимание будут приняты руководящие принципы организации совещаний ОБСЕ (Решение Постоянного совета № 762).

Обсуждения в ходе пленарных заседаний и сессий рабочих групп будут сопровождаться двусторонним устным переводом на шесть рабочих языков ОБСЕ.

Регистрация будет открыта в дни работы семинара с 8:00 до 16:30.

По предварительной договоренности с БДИПЧ/ОБСЕ, необходимые условия могут быть предоставлены для проведения дополнительных мероприятий участниками на месте проведения семинара. Также будут доступны столы для презентации/распространения публикаций участвующими организациями и учреждениями.

ПРОГРАММА РАБОТЫ

Время работы: 10.00 – 13.00 и 15.00 – 18.00

	Среда 18 мая 2011 г.	Четверг 19 мая 2011 г.	Пятница 20 мая 2011 г.
Утреннее время	Открытие пленарного заседания	Рабочая группа II	Рабочая группа IV
Послеобеденное время	Рабочая группа I	Рабочая группа III	Заключительное пленарное заседание

ПЛАН РАБОТЫ

Среда 18 мая 2011 г.

10:00-13:00 Открытие пленарного заседания

Приветствие и вступительное слово Председателя семинара

Посол Янез Ленарчич
Директор ОБСЕ/БДИПЧ

Приветственное слово

Г-жа Гражина Мария Бернатович
Заместитель Государственного секретаря
Министерство иностранных дел
Польша

Г-н Эвалдас Игнатавичиус
Заместитель Министра иностранных дел
Литва

Основной докладчик:

Судья Александру Тэнасе
Судья Конституционного суда и бывший Министр юстиции, Молдова

15:00-18:00 Рабочая группа I:

Модератор: **Профессор Хуао Карлос Эспада**
Председатель программы «Европейская цивилизация»,
Колледж Европы, Варшава, Польша
Директор Института политологии, Католический университет
Португалии

Вступительное слово: **Д-р Александр Кынев**
Руководитель региональной программы, Фонд развития
информационной политики, Российская Федерация

Докладчик: **Г-н Томас Ленк**
Германия

Политические партии и обязательства ОБСЕ

Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательства, в которых они признают центральную роль, которую политические партии играют в демократии и ее процессах. Они приняли на себя особое обязательство уважать права на создание политических партий и организаций¹, взаимодействие с политическими и государственными учреждениями в качестве представителей политических партий и организаций², справедливую избирательную конкуренцию между кандидатами и политическими партиями, а также доступ к СМИ³. В этой связи политические партии могут рассматриваться в качестве структуры, с помощью которой люди объединяются и

¹ Копенгагенский документ (1990), пункт 7.6

² Копенгагенский документ (1990), пункт 7.5

³ Стамбульская декларация встречи на высшем уровне (1999), пункт 26

коллективно осуществляют свои признанные права на свободу выражения мнений, ассоциаций и собраний⁴. Это конкретные обязательства, связанные с созданием и деятельностью политических партий.⁵ Кроме того, Копенгагенский документ призывает к практическому международному сотрудничеству для формирования «жизнеспособной демократии» (пункт 26). ОБСЕ руководствовалась этими принципами в своих мероприятиях и программах поддержки и укрепления политического плюрализма. Обязательства ОБСЕ служат также примером для других субъектов как на глобальном уровне, так и в регионе ОБСЕ.

Роль политических партий в качестве средства участия граждан, политических дебатов и конкуренции, чувствительна и сложна. Тем не менее, благодаря влиянию политических партий на здоровое участие в политической жизни и развитии демократии, это становится важным для оценки достижений и проблем в реализации данных обязательств. Эта дискуссия может послужить основой для разработки рекомендаций и действий государств-участников, а также структур ОБСЕ. В ходе данной сессии могут быть затронуты следующие вопросы:

- Реализация: как контролируется и регистрируется в отчетах осуществление обязательств по политическим партиям? Как развиваются и укрепляются эти обязательства? Какие обязательства были особенно сложными в осуществлении? Каким образом данные проблемы формируют наше понимание обязательств? Существуют ли дополнительные обязательства и руководства/справочные документы, необходимые для того, чтобы помочь государствам-участникам решать такие проблемы?

- Политический процесс: как можно поощрять более масштабное участие в политическом процессе? Какова взаимосвязь между многопартийной системой, плюрализмом в сфере институтов и процессов и обязательствами ОБСЕ? Какие шаги могут быть предприняты для обеспечения четкого разделения между государством и политическими партиями?

- ОБСЕ, ее институты и миссии на местах: какая работа была проделана для повышения информированности населения и выполнения обязательств ОБСЕ в том, что касается политических партий и политического процесса? Как развивалась эта работа? В каких направлениях в будущем должна развиваться программная поддержка?

Четверг, 19 мая 2011 г.

10:00-13:00 Рабочая группа II

Равное участие женщин и мужчин в политических партиях

Модератор:

Профессор Алла Куватова

Исполнительный директор Ассоциации НПО по гендерному равенству и предотвращению насилия в отношении женщин, Таджикистан

Вступительное слово:

Г-жа Мария Рауш-Каллат

Вице-президент Женской группы Европейской народной партии

Бывшая Федеральный министр здравоохранения и дел женщин, Австрия

Докладчик:

Г-жа Анна Эско

Финляндия

⁴ Копенгагенский документ (1990), пункт 9.1, 9.2 и 9.3; Стамбульская декларация встречи на высшем уровне (1999), пункт 26

⁵ Эти обязательства должны рассматриваться наряду с общим признанием важности плюрализма в отношении политических организаций в государствах-участниках ОБСЕ. См. Копенгагенский документ (1990), пункт 3.

Обязательства ОБСЕ подчеркивают, что активное демократическое управление требует равного участия мужчин и женщин в политической и общественной жизни. Тем не менее, в регионе ОБСЕ женщины систематически недостаточно представлены на политических и общественных постах. Кроме того, их особые потребности и проблемы часто остаются без внимания политических платформ. В качестве «привратников» демократии политические партии играют решающую роль в содействии равному доступу женщин к участию в политическом процессе.

Законодательно установленные гендерные квоты являются эффективным «ускоренным» способом увеличения числа женщин на выборных государственных должностях, особенно в качестве кандидатов от политических партий. Однако, в отсутствие комплексного подхода к их реализации, квоты могут на самом деле привести к маргинализации женщин в политических процессах и институтах. Кроме того, часто внутренние нормативно-правовые базы руководящих политических партий сами создают прямые и косвенные барьеры на пути эффективного участия женщин. Комплексный подход к повышению участия женщин и их представительства должен включать ряд добровольных мер, направленных конкретно на проблемы внутренних барьеров партий. Такие меры могут включать наращивание потенциала, повышение осведомленности членов политических партий, создание коалиций, разработку политики равных возможностей и стратегий гендерного равенства, а также организацию целевых мероприятий для создания действительно равных условий для мужчин и женщин как членов политических партий.

Эта сессия предоставит возможность обсудить широкий круг добровольных мер помимо юридически обязательных квот для увеличения участия женщин в качестве членов политических партий, руководителей и кандидатов на государственные должности, в соответствии с показательными демократическими принципами. Участники сессии также будут исследовать концептуальные различия между «представительством» женщин и «участием» женщин в политических партиях, и последствия этих различий для вовлеченности женщин в политическую жизнь. Опираясь на успешный опыт государств-участников, сессия будет посвящена изучению факторов «предложения и спроса», которые могут стимулировать политические партии к выдвижению на первый план участия женщин в качестве критически важного компонента плюралистического политического процесса.

15:00-18:00 Рабочая группа III:

Правовое регулирование деятельности политических партий в национальных законодательствах

Модератор: **Профессор Даниэл Смилов**
Программный директор Центра либеральных стратегий,
Болгария

Вступительное слово: **Судья Анджей Ржеплински**
Президент Конституционного трибунала, Польша

Г-н Сергей Муравьев
Исполнительный директор Transparency International
(Международная прозрачность), Литва

Докладчик: **Г-н Хендрик Рогген**

Бельгия

Роль политических партий в демократическом процессе хорошо известна и обоснована. Однако, в стремлении к эффективному осуществлению обязательств ОБСЕ в области политических партий и плюрализма, одним из ключевых вопросов в реализации становится регулирование деятельности политических партий. Законодательство о политических партиях является сравнительно молодым явлением, даже в государствах с исторически устоявшейся многопартийной демократией. Таким образом, возникшие различные традиции, в разной степени и с разными акцентами регулирующие деятельность политических партий, не исключают, однако, возможности общих элементов, унаследованных от демократических принципов. Правовое регулирование обычно охватывает такие вопросы, как: требования по регистрации партий и территориальных представительств, процедуры принятия решений о регистрации и обжаловании, санкции, обязанности и права членства, финансирование партий, внутрипартийная демократия и руководство политическими партиями.

В ходе этой сессии участники рассмотрят, каким образом обязательства ОБСЕ осуществлялись в национальных, правовых и нормативно-правовых рамках политических партий. Они проанализируют, как правовое регулирование может повлиять на плюрализм, равное представительство, участие и прозрачность. В ходе этой сессии участники приглашаются обсудить то, как установить баланс между невмешательством государств во внутренние действия политических партий и введением нормативно-правовой базы, которая обеспечила бы справедливое равноправное функционирование всех игроков на политической арене.

Такие вопросы, как финансирование, регистрация, членство и территориальные требования по-разному регулируются государствами-участниками ОБСЕ; во время этой сессии будет возможность изучить передовой опыт в регулировании этих и других вопросов. В этой связи, разработанные в течение последних двух лет БДИПЧ совместно с Венецианской комиссией Руководящие принципы по правовому регулированию политических партий, могут предоставить разнообразные примеры государственной практики нормативно-правового регулирования, которая применяется в государствах-участниках, а также предложить четкие очертания соответствующих обязательств по правам человека. В Руководящих принципах также затрагиваются вопросы, которые могут обсуждаться на этой сессии, такие, как роль независимых кандидатов и их право баллотироваться на должность вне зависимости от политической партии, а также вопросы, связанные с финансированием политических партий, в частности, с получением государственных средств.

Кроме того, эта сессия может представить усилия гражданского общества по анализу и контролю над осуществлением рамок нормативно-правового регулирования деятельности политических партий в государствах-участниках ОБСЕ. Участники, возможно, также пожелают обсудить и рассмотреть влияние неадекватного, неясного или чрезмерного регулирования деятельности политических партий на политический плюрализм. В этом последнем контексте, участники смогут также рассмотреть преимущества и недостатки различных моделей регулирования, управления и правоисполнительной деятельности политических партий.

Пятница, 20 мая 2011 г.

10:00 - 13:00 Рабочая группа IV

Электронная демократия: повышение участия и представительства

Модератор: **Г-н Саймон Делакорда**
Директор Института по электронному участию, Словения

Вступительное слово: **Г-жа Шейла Крамхольц**
Исполнительный директор Центра ответной политики, США

Г-н Владимир Чуров
Председатель Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Г-н Ханнес Асток
Эксперт Академии по электронному управлению, и бывший
Член Парламента, Эстония

Докладчик: **Г-н Саймон Дейнан**
Ирландия

Совсем немногие области нашего общества не были затронуты стремительным появлением новых информационных и коммуникационных технологий. За последние годы особенно отмечается заметное ускорение в использовании социальных, интерактивных интернет-технологий, которые позволяют обычному среднему пользователю - и гражданину - легко создавать, распространять и обсуждать информацию. Эти нововведения также привели механизмы демократии к поворотному пункту, в котором существует все больше практик, именуемых в совокупности «электронной демократией», которые трудно игнорировать при обсуждении вопроса о демократической жизни. Частичное проявление этой «электронной демократии» можно наблюдать в том, как действуют политические партии и политические процессы.

В ходе этой сессии будет рассмотрено, как политические партии и политический процесс меняются за счет внедрения новых информационных и коммуникационных технологий, создания возможностей для более широкого участия, представительства, подотчетности и прозрачности. В то же время, участники должны рассмотреть вопрос о влиянии, которое эти нововведения могли бы оказать на реализацию обязательств в рамках ОБСЕ, и то, какую роль ОБСЕ и БДИПЧ могут играть в развитии и постижении возможностей и проблем, которые несут в себе такие новые инструменты.

Таким образом, участникам предлагается рассмотреть следующие вопросы:

- Как инструменты электронной демократии могли бы увеличить внутривнутрипартийную демократию, в частности, путем увеличения гражданского вклада в (партийную) политику, разработку манифестов и отбор кандидатов;
- Воздействие электронных средств на проведение политических кампаний, в том числе посредством инструментов, позволяющих гражданам сравнивать и противопоставлять партийные программы, а также служащих организации гражданского движения в рамках политических кампаний
- Электронные инструменты для повышения подотчетности и прозрачности, например, мониторинг финансирования политических и избирательных кампаний; отслеживание активов парламентариев, интересов, деятельности и голосований;
- Как электронные инструменты способствовали увеличению возможностей граждан вносить свою лепту в политическую деятельность, разработку законодательства и

принятие решений (например, при помощи электронных петиций, комментариев общественности по законопроектам);

- Возможное влияние электронных инструментов на участие групп, которые находятся в неблагоприятной социально-экономической, географической, культурной, физической ситуации, и, как таковые, оказываются часто недостаточно представленными в общественной и политической жизни; способны или нет электронные инструменты реально быть доступными для исключенных групп граждан или же они являются лишь «включением уже включенного»;

- Какие уроки можно извлечь из проектов по использованию инструментов электронной демократии; какие потенциальные проблемы должны рассматриваться; как проходила работа над ними и в каком направлении она должна развиваться.

15:00-18:00 Заключительное пленарное заседание

Резюме докладчиков рабочих групп

Заявления делегаций

Заключительная речь основного докладчика

Г-жа Лина Петрониене

Руководитель отдела по политическим партиям и управлению финансированием кампаний
Центральная избирательная комиссия Литвы

Заключительные выступления

Посол Янез Ленарчич

Директор ОБСЕ/БДИПЧ

Закрытие семинара