



NATIONAL  
DEMOCRATIC  
INSTITUTE  
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ,  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ПОЛИТИКА И ДЕМОКРАТИЯ С  
ПРЯМЫМ УЧАСТИЕМ**





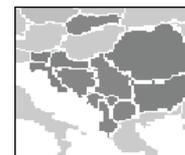
NATIONAL  
DEMOCRATIC  
INSTITUTE  
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

# **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ДЕМОКРАТИЯ С ПРЯМЫМ УЧАСТИЕМ**

Как внутренние и внешние консультации помогают европейским политическим партиям формировать ответственную государственную политику

Исследование уставных документов и практической деятельности партий





## РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА ПО ПОЛИТИЧЕСКИМ ПАРТИЯМ

### Вызовы и возможности демократии

На Балканах политические партии играют важную роль при замещении государственных должностей и выработке государственной политики. Чтобы использовать это влияние для вступления своих стран в Европейский союз (ЕС), партиям нужны расширение сети отделений, современные процедуры принятия решений, перспективные программы на основе четких ценностей, сотрудничество с родственными партиями других стран. Балканские партии могут учиться у единомышленников в остальной Европе тому, как проводить политику для достижения своего идеала.

### НДИ: программа поддержки демократии

НДИ, получая финансирование от Национального фонда поддержки демократии, помогает партиям на Балканах уточнить их программы в соответствии с современными социал-демократическими, либеральными и правоцентристскими идеологиями, и разработать последовательную политику, совместимую с европейской интеграцией. НДИ содействует примерно 30 партиям, а также партийным фондам Великобритании, Нидерландов, ФРГ, Греции, Словении и Швеции, в организации региональных семинаров и налаживании связей между партиями разных стран, разделяющими схожие ценности.

Благодаря этой инициативе партии укрепили свою организационную структуру, включая создание подразделений по планированию политики (Независимая либеральная партия Косова), женского форума и его политической программы (Социал-демократическая партия Сербии), учебного центра (Национальная либеральная партия Румынии). По всему региону устанавливаются связи с целью разработки общей политики. Так, региональное отделение Демократической партии Сербии в Воеводине обсудило свою позицию по вопросу о кредитах малому бизнесу с Социалистическим движением за интеграцию (Албания).

НДИ поддерживает Либеральную сеть Юго-Восточной Европы (LIBSEEN), которая намерена представлять общую позицию либералов региона в отношении ЕС, и учредила постоянный офис и руководящий орган.

Неформальные контакты, установленные благодаря этой региональной программе, позволяют создавать более формальные сети, объединяющие активистов партий сходной ориентации на Балканах. В частности, правоцентристские партии сформировали децентрализованную региональную сеть молодежных форумов, активистки социал-демократических партий учредили свой координационный комитет. Эти региональные контакты позволяют партиям более активно планировать политику, осваивая опыт соседей как в регионе, так и в Европейском союзе. Партии и фонды стран ЕС отвечают на эти инициативы, уделяя больше времени и внимания «братским» партиям на Балканах.



*Региональное совещание под эгидой НДИ: молодые консерваторы на Балканах опираются на традиционные ценности для развития современного консерватизма.*

## *СОДЕРЖАНИЕ*

Часть 1. Введение. Анализ контекста .....	5
Часть 2. Общий обзор развития демократии с прямым участием .....	10
Часть 3. Деятельность политических партий: конкретные примеры .....	14
Лейбористская партия Великобритании .....	14
Консервативная партия Великобритании .....	20
Социал-демократическая партия Швеции .....	24
Народная партия за свободу и демократию (Нидерланды).....	28
Фине Гэл (Ирландия).....	30
Союз за народное движение (Франция) .....	32
Часть 4. Рекомендации по планированию политики.....	34
Часть 5. Информационные ресурсы.....	36



## ЧАСТЬ 1. ВВЕДЕНИЕ. АНАЛИЗ КОНТЕКСТА

*Любая система политического планирования сталкивается с серьезными вызовами. ... В современном мире выработка политики носит комплексный характер, а предлагаемые решения всё более технократичны. Обсуждение проблем ускоряется, и необходимы быстрые решения. Однако есть растущее и понятное стремление к коллегиальности, прозрачности и диалогу, поскольку в современном мире мы всё меньше становимся пассивным потребителем, а всё более – активным участником.*

**Из отчета о политическом планировании на конференции Лейбористской партии Великобритании (2010).**

### ВВЕДЕНИЕ

Во всем мире политические партии переходят на более демократические методы планирования политики, при которых широкий круг участников, включая функционеров, членов и сторонников партий, и даже внешние организации, влияет на политику, которую предлагает и отстаивает данная партия. Это планирование охватывает широкий круг вопросов, включая государственный бюджет, экономическое развитие, образование; здравоохранение, инфраструктуру, транспорт, уход за детьми и отпуска по уходу за детьми, развитие частного бизнеса, создание рабочих мест и, наконец, основные ценности и принципы самой партии.

В настоящем докладе определения «с прямым участием» (participatory), «консультативное» (consultative) и «расширенное» (inclusive) планирование применяются как синонимы, означая планирование, в ходе которого обобщаются или учитываются мнения членов и сторонников партии, организаций гражданского общества и, в некоторых случаях, более широких слоев общества. (Как синонимы применяются также понятия «планирование политики», «программное планирование» и «политическое планирование». Прим. переводчика.)

Переход к расширенному или консультативному программному планированию может происходить по инициативе лидеров партии, стремящихся повысить роль членского состава в принятии решений и выработать привлекательную для избирателей политику. В других случаях сдвиг к планированию с прямым участием инициируют сами члены партии или даже посторонние организации, заинтересованные в проведении определенной политики и требующие от партии большей открытости и привлечения общественности к выработке ее политической линии.

Кто бы ни стал инициатором перехода к политическому планированию с прямым участием, результат для самих партий почти неизменно положителен. Такое планирование приносит непосредственные долгосрочные выгоды и политическим партиям, и правительствам их стран, включая проведение более продуманной политики и построение более сильных и конкурентоспособных партийных организаций.

В настоящем докладе рассматриваются процедуры и практика политического планирования шести политических партий Европы, представляющих широкий спектр идеологий и организационных принципов. Наша цель – предложить другим партиям конкретные образцы планирования с прямым участием. Этот доклад предназначен в основном, но не только, для политических партий стран, входящих или стремящихся вступить в общеевропейские институты.



В докладе рассматриваются модели, используемые следующими политическими партиями:

ЭМБЛЕМА	ПАРТИЯ	СТРАНА	ОБЪЕДИНЕНИЕ
	Лейбористская партия	Великобритания	Прогрессивный альянс социалистов и демократов
	Консервативная партия	Великобритания	Европейские консерваторы и реформисты
	Союз за народное движение	Франция	Европейская народная партия
	Народная партия за свободу и демократию	Нидерланды	Альянс либералов и демократов за Европу
	Фине Гэл	Ирландия	Европейская народная партия
	Социал-демократическая партия	Швеция	Прогрессивный альянс социалистов и демократов

Пример каждой партии рассматривается ниже, он включает краткую характеристику партии, обзор ее уставных документов и практики программного планирования.

## ПОЧЕМУ НУЖНЫ КОНСУЛЬТАЦИИ?

Политические партии применяют расширенное программное планирование по разным причинам. Одни привлекают своих членов и рядовых граждан к выработке политики по ценностным или идеологическим соображениям. Другие партии руководствуются практическими соображениями – консультации часто помогают принять более грамотные и актуальные политические решения. Предложения в области здравоохранения, разумеется, будут более реалистичными, значимыми и осуществимыми, если их обсудить с экспертами в этой области, врачами и потребителями медицинских услуг.

Общественные консультации по вопросам политики становятся в Европе нормой. Здесь переход к планированию политики, при котором члены партий играют все большую роль в принятии партийных решений, особенно заметен. Когда явка на выборы и численность политических партий по всему континенту сокращаются, программное планирование с прямым участием нужно партиям, чтобы избиратель не утрачивал интереса к ним.<sup>1</sup>

Общественные консультации становятся универсальным правилом в европейской политической жизни. Европейские органы власти, прежде всего Европейская комиссия (ЕК), которая разрабатывает и проводит в жизнь законодательство Европейского союза, несут обязательство

<sup>1</sup> На европейских выборах 2009 года Партия европейских социалистов провела в Интернете общеевропейское обсуждение своего манифеста, с особым прицелом на привлечение молодежи. См. <http://www.euractiv.com/en/eu-elections/european-elections-out-look-2009/article-174694>.



проводить общественные консультации по выработке политики. По правилам ЕК, общественные консультации по вопросам политики и законодательства обеспечивают, чтобы «предложения по политике были технически осуществимы, эффективны и основаны на подходе “снизу вверх”. Иными словами, хорошо организованная консультация решает две задачи: повышает качество итогового решения и одновременно расширяет участие заинтересованных сторон и общественности в целом».<sup>2</sup>

**Политические партии Европы, которые стремятся повысить свою популярность, могут более плавно и легко включиться в политику и законодательный процесс, если они уже проводят консультации с обществом и (или) членами партии в своих собственных странах.**

В настоящее время партии, входящие в европейские политические группировки, стараются вести на европейских выборах совместные кампании. Например, кандидаты от партий «зеленых» во всех странах выступают на выборах с одинаковыми или очень похожими программами. Партия в странах, стремящихся вступить в ЕС, будет проще включиться в эту систему, если по своей внутренней организации и практике, в том числе организации консультаций, они будут близки к европейским партиям той же политической ориентации.

Помимо европейских стандартов и тенденций, для расширенного политического планирования есть также чисто практические основания. Оно содействует организационному укреплению партий, повышает законодательный и политический профессионализм их парламентариев, что повышает их шансы на избрание или переизбрание. Ниже перечислены дополнительные доводы в пользу консультативного политического планирования.

#### *Расширенное политическое планирование помогает партии функционировать.*

- Консультации повышают способность должностных лиц партии и ее парламентских представителей решать основные вопросы политики и законодательного процесса. Консультации по выработке политики могут стать хорошей учебной площадкой для подготовки парламентариев от партии к участию в законодательной деятельности.
- Демократические, открытые для всех членов партии внутренние процедуры укрепляют партию, расширяя их возможности при переговорах, дискуссиях и создании коалиций. Консультации также помогают укреплять взаимосвязь между руководством партий и их членами и/или сторонниками.
- Планирование с прямым участием дает партиям возможность привлекать к принятию решений женщин, меньшинства, молодежь и социально-экономические группы, не имеющие адекватного представительства.

#### *Общественные консультации помогают партиям завоевывать популярность и мобилизовать поддержку.*

- Консультации по выработке политики могут быть интересными и увлекательными, они развивают внутрипартийные дискуссии, стимулируя участие в них членов партии.

<sup>2</sup> European Commission communication COM(2002)704, “General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”, [http://ec.europa.eu/civil\\_society/consultation\\_standards/index\\_en.htm#\\_Toc46744739](http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm#_Toc46744739).



- Привлечение членов партии к планированию политики может ускорить фактическое начало избирательной кампании, помогая партии еще до официального старта кампании привлечь поддержку и внимание к ее законодательным инициативам.
- Политическое планирование с прямым участием может давать средства массовой информации поводы и возможности освещать вопросы, актуальные для партии.
- С расширенного планирования политики начинается мобилизация общественной поддержки манифеста или программы партии, что способствует пропаганде и реализации предлагаемой политики.
- Технический прогресс стремительно изменяет характер информации о политических партиях. Расширение круга участников планирования дает партиям возможность заявить о себе и о проблемах, на которых они хотят сосредоточиться, а не возлагать это на СМИ, будь они традиционные или новые.
- Планирование с прямым участием дает ответ на вопросы «Что сделать, чтобы члены партии активно участвовали в ее работе?» и «Как привлечь новых членов партии?»

*Наличие эффективных органов по планированию политики означает, что партия способна вырабатывать более эффективную политику.*

- Расширенное планирование политики создает возможности для гендерного равновесия при принятии решений. Исследования показывают, что женщины чаще вносят предложения в области здравоохранения, образования и инфраструктуры.<sup>3</sup> Если в принятии решений правительством задействовано много женщин, оно, как правило, стремится повысить уровень жизни населения.<sup>4</sup> На выборах это дает преимущества партиям, которые при планировании политики обеспечивают гендерный паритет.
- Политика, которую партия предлагает на основе консультативного планирования, скорее будет отвечать реальной действительности и опыту избирателей, поэтому она может рассчитывать на более высокий уровень общественной поддержки.
- Хотя развитие технологий и усложнение социально-экономических вопросов требуют более быстрого и техничного реагирования, необходимость привлечения членов партии к принятию решений сохраняется.

Демократически организованные партии сейчас ищут новые пути для работы в более жесткой политической среде, а в своей внутренней жизни продолжают практику активного вовлечения. Технический прогресс, который ускоряет темп рассмотрения вопросов и сокращает допустимое время реакции, облегчает привлечение заинтересованных сторон к выработке политики.

<sup>3</sup> Это доказывается многими исследованиями. См. Chen, Li-Ju (2008) “Female Policymaker и Educational Expenditure: Cross-Country Evidence.” Research Papers в Economics 2008: 1 Stockholm University, Department of Economics, revised, Feb 27, 2008. [[http://ideas.repec.org/p/hhs/sunrpe/2008\\_0001.html](http://ideas.repec.org/p/hhs/sunrpe/2008_0001.html)], and Svaleryd, H. (2007) “Women’s representation и public spending.” IFN Working Paper No. 701, Research Institute of Industrial Economics: Stockholm, Sweden, or UNICEF (2006) “Women и Children: The Double Dividend of Gender Equality.” [[http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/11\\_12\\_06SOWC2007.pdf](http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/11_12_06SOWC2007.pdf)].

<sup>4</sup> Ibid.



## ТРУДНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОНСУЛЬТАЦИЙ

Консультативное планирование политики дает политическим партиям очень многие преимущества, но это не означает, что оно проводится легко и без осложнений. При любых условиях планирование политики может стать комплексным процессом, и это тем более верно, чем больше сторон в нем участвует.

Партийные функционеры, организующие консультативное программное планирование, должны иметь в виду следующие возможные вызовы:

- Расширенное планирование политики требует времени, которое надо резервировать. Не каждое решение можно принять с проведением широких консультаций – некоторые политические вопросы видоизменяются столь быстро, что это исключает широкий консультативный процесс.
- Обеспечивая прямое вовлечение, консультативное планирование политики может в то же время порождать конфликты, если разные заинтересованные стороны в партии конкурируют в борьбе за выгодное им решение. Это – естественная напряженность, которую надо предвидеть и контролировать.
- Наукообразные или запутанные консультации могут вызвать «усталость от разговоров», тогда участники утратят интерес к консультациям, поскольку они слишком утомительны, скучны или не дают результатов.
- Исход консультаций может иногда быть неясен, если заинтересованные стороны не имеют твердого взгляда на выработку политики, их взгляды слишком расходятся или они недостаточно информированы.

Все это не отменяет необходимости использовать политическое планирование с прямым участием, но перечисленные вызовы и «подводные камни» необходимо иметь в виду при организации консультаций.



## ЧАСТЬ 2. ОБЩИЙ ОБЗОР РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ С ПРЯМЫМ УЧАСТИЕМ

### ПАРТИЙНЫЕ УСТАВЫ О ПРОГРАММНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

В уставных документах политических партий предусмотрены самые разные нормы, касающиеся программного планирования. Многие такие документы начинаются с изложения ценностей, на которых основан подход партии к планированию политики, например, право каждого члена партии делать собственный выбор и быть услышанным, приверженность внутренним демократическим процедурам, роль съезда или конвенции как высшего руководящего органа. Некоторые уставы формально оговаривают участие рядовых членов в выработке политики партии.

Исходя из этого, в уставах обычно оговаривается, какие именно партийные органы руководят планированием политики, причем этот процесс описывается с низким (далее, пункт 1), средним (пункт 2) или высоким (пункт 3) уровнем детализации.

1. **Устав прописывает, кто именно может участвовать в планировании политики и насколько активно, но не конкретизирует саму процедуру.** Уставы Народной партии за свободу и демократию (Нидерланды) и Фине Гэл (Ирландия) поручают планирование политики определенным группам в партии, но мало или почти ничего не говорят о том, как планирование осуществляется практически.
2. **Устав называет партийные органы, несущие ответственность за планирование политики, и описывает общий порядок работы.** Как Лейбористская, так и Консервативная партии Великобритании создали специальные форумы для управления и корректировки процесса планирования. В нем участвуют другие заинтересованные стороны, но планирующее подразделение играет решающую роль. Общий порядок планирования политики и участие в нем планирующего подразделения отчасти регулируются уставами партий.
3. **Устав прописывает общий процесс выработки политики и уточняет задачу каждого конкретного его участника, включая национальное руководство партии, все органы по планированию политики, местные отделения и отдельных членов партии.** Устав Социал-демократической партии Швеции предусматривает более детальную процедуру планирования политики, определяющую роль каждого возможного участника, от руководителей партии вплоть до местных отделений.

Рассмотренные в докладе уставы партий соответствуют этим образцам, но в целом они недостаточно полно описывают точные шаги процесса планирования политики. **Даже партии, уставы которых более подробно описывают планирование политики, обычно не конкретизируют порядок повседневной работы по планированию.** Это позволяет партиям достаточно гибко приспосабливаться к видоизменяющимся проблемам и новым технологиям, обновляющим характер общения партий с обществом, а также ускоренно принимать решения, если проблемы «горячие» или выборы не за горами.



## ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ КОНСУЛЬТАЦИЙ

Обычно консультации по конкретному вопросу политики начинаются с проекта итогового документа. Он кратко суммирует вопрос, его контекст и предысторию, и содержит актуальную информацию о том, как партия могла бы решать его ранее.

Затем документ должен обобщить текущие дебаты по данному вопросу, предлагаемые партией пути его решения и практические действия, включая ответы на вопросы:

- какие варианты решения проблемы возможны (не делать ничего, учредить новое ведомство или преобразовать существующее, изменить порядок финансирования и т.д.), обычно подсказанные результатами исследований или слушаний;
- насколько приоритетной является эта проблема для партии, правительства или оппозиции;
- кто в партии, правительстве или оппозиции может сыграть главную роль в решении этой проблемы;
- какое государственное ведомство (ведомства) будет отвечать за реализацию решения или контроль за реализацией;
- сколько денег или других ресурсов понадобится; и (или)
- как оценивать успех работы.

Документ должен завершаться перечнем вопросов, на которые, как ожидается, участники консультаций должны дать ответ. Если конкретных вопросов не будет, консультации могут завершиться множеством столь разнообразных ответов, что выявить общую идею или выводы будет практически невозможно.

**Документы, касающиеся консультаций, должны быть настолько краткими, простыми и прямолинейными, насколько позволяет данный вопрос. Чем формулировки проще, тем лучше.**

Если документ слишком академичен, перегружен юридическими деталями или просто слишком велик, это может помешать участникам высказать свои здравые соображения, хотя бы потому, что у них нет времени разбираться с кипой бумаг и малопонятным текстом.

Если время и ресурсы позволяют, полезно предложить участникам разные источники информации, позволяющие составить полное представление об обсуждаемой проблеме. Информацию можно почерпнуть из различных справочных или подготовительных материалов и докладов либо на специальных совещаниях с экспертами, специализирующимися на вопросах, ставших предметом консультаций.

Ссылки на образцы консультационных документов даются в части 5 «Информационные ресурсы» настоящего доклада.



## ИНФОРМИРОВАНИЕ О КОНСУЛЬТАЦИЯХ

Протоколы консультаций часто распространяются заинтересованным сторонам по электронной или обычной почте или на собраниях, а также могут размещаться на сайте партии для скачивания или ответа онлайн. Уведомления о консультациях размещаются в партийных газетах, журналах, бюллетенях, электронной рассылке, сайтах, блогах и других доступных каналах информации. Нередко для широкого информирования о консультациях создаются специальные рабочие группы или оргкомитеты.

В партиях, где окончательное решение по вопросам политики принимает съезд или конвенция, проекты решений заранее распространяются среди тех, кто будет иметь право голоса на них. В зависимости от организационной структуры партии, консультации могут проводиться на закрытых или открытых для публики партийных собраниях.

## НОВЫЕ СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И КОНСУЛЬТАЦИИ

Для ускорения консультаций по выработке политики все больше используются Интернет, социальные сайты и текстовые сообщения.

Например, Либерально-демократическая партия Великобритании перед общенациональными выборами 2010 года открыла два сайта. Первый давал любому заинтересованному лицу возможность прокомментировать результаты консультаций по конкретным вопросам политики;<sup>5</sup> второй был доступен только членам партии, которые могли на нем вносить предложения по доработке предвыборного манифеста.<sup>6</sup>

Партии используют электронные информационные бюллетени для оповещения своих членов о консультациях по выработке политики и получения откликов по электронной почте. Для информирования членов и сторонников партии о предстоящих консультациях используются текстовые сообщения и электронная почта. Некоторые партии содержат специальные блоги для обсуждения политики и внутренней жизни партии.<sup>7</sup>

## НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

Иногда политические партии, особенно правящие, не ограничиваются обсуждением вопросов политики среди своих членов и привлекают к консультациям все население страны. В 2003 году британская Лейбористская партия, находившаяся у власти уже более шести лет, запустила проект национальных консультаций под названием «Большой разговор».<sup>8</sup> Консультационный документ на 77 страницах охватил 13 общих тем. Он был доступен всем гражданам Великобритании, вне зависимости от партийной или политической принадлежности. Им предлагалось сообщать правительству свое мнение по этим вопросам. Проект был запущен в нескольких регионах страны и имел свой сайт, на котором граждане могли ознакомиться с документом и ответить на вопросы.

<sup>5</sup> <http://consult.libdems.org.uk/>.

<sup>6</sup> <http://manifesto.libdems.org.uk/>.

<sup>7</sup> Например, см. блог [conservatives.com](http://conservatives.com) британской Консервативной партии.

<sup>8</sup> См. [http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/3245620.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3245620.stm).



В 2010 и 2011 годах Консервативная партия Канады выступила с аналогичной инициативой, касавшейся государственного бюджета. В условиях сокращения государственных расходов партия провела на местах общественные консультации, чтобы выслушать предложения избирателей о том, какие программы или расходы можно сократить, а какие, напротив, следует сохранить, чтобы помочь стране выбраться из глобальной рецессии.<sup>9</sup>

Национальные консультации по выработке политики дают политическим партиям, которые в них участвуют, хорошую возможность «засветиться» в СМИ. Однако организаторы таких масштабных проектов должны очень тщательно их готовить, иначе они потеряют смысл. Национальные общественные консультации привлекают так много участников, что в конечном итоге может оказаться трудно связать высказанные гражданами предложения и политику, принятую по итогам консультаций. Без такой связи общенациональные консультации могут выглядеть как политический трюк, а не добросовестное исследование общественных настроений.

---

<sup>9</sup> См. <http://www.loisbrown.ca/riding-news/mp-brown-hosts-pre-budget-consultation-january-27> или <http://earldreeshen.ca/riding-news/budget-2011-consultation-with-canadians>.



## ЧАСТЬ 3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ: КОНКРЕТНЫЕ ПРИМЕРЫ

### ЛЕЙБОРИСТСКАЯ ПАРТИЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ



#### КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Лейбористская партия Великобритании была основана в 1900 г. путем слияния профсоюзов, социал-демократических организаций и социалистических обществ. На протяжении большей части своей истории практически вся политика партии выработывалась на конференции, во внутренних фракциях и должностными лицами, имеющими право голосовать по партийным вопросам.

К 1980-м этот процесс стал конфликтным и хаотичным. Предложения по политике поступали от членов и организаций всех уровней, а заинтересованные стороны бились за руководство этим процессом. Антагонистические формы этой работы означали, что многие оставались за бортом, а принятая политика не всегда отвечала интересам общества.

В 1997 г. под руководством Тони Блэра Лейбористская партия приняла систему «Партнерство во власти» (ПВП), реформировав эту практику и учредив несколько руководящих подразделений по планированию политики. Теперь они до общего обсуждения рассматривают и отсеивают предложения, позволяя партии более гибко принимать решения вне рамок конференции.

ПВП должно было усовершенствовать прежний процесс и утверждать политику, повышающую конкурентоспособность партии на выборах. Сторонники ПВП утверждают, что это и произошло – на успешных для партии общенациональных выборах 2001 и 2005 годов. Однако в партии продолжают серьезные споры об эффективности ПВП. В результате порядок работы был изменен и роль членов партии усилилась, но сама процедура вызывает сомнения. В 2010 году началась общепартийная дискуссия и переоценка ПВП; их результаты планировалось огласить на ежегодной конференции осенью 2011 года.

В уставных документах Лейбористской партии четко описаны органы, отвечающие за планирование политики, но не сам этот процесс. Это дает определенную степень гибкости, возможность пересмотра и оценки того, как реализуется ПВП.

#### УСТАВНЫЕ НОРМЫ О ПРОГРАММНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Жизнь Лейбористской партии регулируется уставом («Свод правил»). Его первые 10 глав описывают организацию партии и порядок выработки политики, включая непрерывную программу планирования, итогом которой является манифест на следующих выборах, а также круглогодичный план работы по текущим вопросам. Действуют Национальный форум политики (НФП), осуществляющий общее руководство планированием, Объединенный комитет по политике (ОКП) и шесть профильных комиссий.

Статья V главы 1 «Свода правил» определяет порядок выработки партийной программы. Она гарантирует, что *«члены, выборные представители, аффилированные организации и, если*



возможно, более широкий круг участников, могут участвовать в процессе рассмотрения и формулирования политики».<sup>10</sup>

Эта статья предоставляет партийной конференции право решать, «какие конкретные предложения по законодательной, финансовой или административной реформам будут включены в программу партии». В соответствии с поправками о ПВП, выбор конференции сейчас «основан на непрерывной программе, которую конференции представляет Национальный форум политики, и должен быть одобрен всеми бывшими и действующими членами парламента по принципу “Один человек – один голос”».<sup>11</sup>

Для включения в программу партии за предложение должны проголосовать не менее двух третей зарегистрированных делегатов конференции.

Статья V далее уточняет, кто в партии определяет содержание предвыборного манифеста, то есть план того, что Лейбористская партия предлагает стране и избирателям.

- Если партия находится у власти, в этот орган входят члены Национального исполкома партии и представители пяти других руководящих органов партии, включая кабинет.
- Если партия находится в оппозиции, этот орган имеет гораздо более узкий состав, включая только членов исполнительного комитета, представителей парламентской фракции, председателя Национального форума политики и двух его заместителей.

Статья V также предоставляет специальным органам право «определять позицию партии по принципиальным вопросам, возникшим на выборах и не отраженным в манифесте».<sup>12</sup>

## ПРАКТИКА ПРОГРАММНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

«Свод правил» Лейбористской партии однозначно поручает планирование политики Национальному форуму политики, Объединенному комитету по политике и профильным комиссиям. При этом сам процесс планирования политики описан в самых общих выражениях, и хотя членам партии гарантируется участие в нем, формы этого участия точно не регламентируются. Это дает определенную гибкость, возможность пересмотра и оценки работы партии по планированию, в принципе позволяя приспосабливать его к меняющейся ситуации на выборах.

Итоговым продуктом реализации ПВП является программный сборник, используемый как партийный документ. В преддверии выборов аппарат лидера партии издает предвыборный партийный манифест. Эти два документа должны быть совместимыми, но цели партии и задачи ее руководства не всегда совпадают.

### Национальный форум политики

НФП является одним из ведущих органов в процессе ПВП, отвечающим за планирование политики партией, включая консультации с членами партии и заинтересованными сторонами по

<sup>10</sup> The Labour Party Rule Book 2010, Chapter 1, Clause V.1, p. 10; <http://www.leftfutures.org/wp-content/uploads/2011/02/Labour-Party-Rule-Book-2010.pdf>

<sup>11</sup> Ibid., Chapter 1, Clause V.2, p. 10.

<sup>12</sup> Ibid., Chapter 1, Clause V.3, p. 10.



конкретным вопросам, и за обобщение результатов консультаций. По уставу партии, НФП формируется ее Национальным исполнительным комитетом как национальным руководящим органом партии.<sup>13</sup>

НФП регулярно собирается для обсуждения документов, разрабатываемых шестью профильными политическими комиссиями партии, а затем выносит итоговые программные документы и годовые отчеты партии на ее конференцию.

НФП состоит из 194 членов, представляющих все основные группы, из которых состоит партия, в пропорции, определяемой партийным уставом. Национальный исполнительный комитет наделен правом решать, как каждое подразделение избирает своих представителей, при этом устав фиксирует минимальный уровень участия женщин и молодежи.<sup>14</sup>

Недавно внесенная в «Свод правил» поправка гласит, что весь членский состав партии избирает своих представителей в НФП голосованием по почте, что идеально отвечает стремлению рядовых партийцев к расширению участия в принятии решений. Сейчас НФП имеет следующий состав:

Подразделение	Число представителей
Региональные партийные объединения	55
Регионы	22
Профсоюзы	30
Члены Палаты общин	9
Члены Европейского парламента	6
Члены Палаты лордов	2
Правительство или теневого кабинета	8
Социалистические общества	3
Студенты-лейбористы	1
Кооперативная партия	3
Форумы политики для Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии	9
Форумы африканских, азиатских и этнических меньшинств	4
Местное самоуправление	9
Национальный исполнительный комитет	33
<b>ИТОГО</b>	<b>194</b>

### *Объединенный комитет по политике*

ОКП обеспечивает стратегический контроль за планированием политики. Его председателем является лидер партии; в него входят члены кабинета, когда партия находится у власти, или теневого кабинета, когда она находится в оппозиции; члены Национального исполнительного комитета и НФП. ОКП является руководящим органом по политике, направляя работу НФП, определяя приоритеты и назначая дебаты.

<sup>13</sup> Ibid, Chapter 1, Clause VIII.3.I, p. 12.

<sup>14</sup> Ibid., Chapter 4, Clause C.1, Subsection D, p. 25.



## *Профильные комиссии*

В Лейбористской партии действуют шесть профильных комиссий по выработке политики, которые составляют доклады для обсуждения ОКП и НФП. Комиссии собираются несколько раз в год и отвечают за рассмотрение программных предложений, поступающих от всех групп в партии. Они должны обеспечить рассмотрение партией актуальных вопросов, а также постоянный диалог между партией и кабинетом (теневым кабинетом).

Каждая профильная комиссия состоит из 16-20 членов, представляющих кабинет (теневого кабинет), Национальный исполнительный комитет и НФП. Существуют следующие комиссии:

- Британия в мире.
- Создание устойчиво развивающихся населенных пунктов.
- Преступность, правосудие, гражданство и равноправие.
- Образование и квалификация.
- Здравоохранение.
- Благополучие и работа.

Все программные предложения поступают в соответствующие профильные комиссии (одну или несколько) и используются при составлении программных документов, формировании приоритетов, планов работы и дискуссий комиссий. Комиссии подают ежегодной конференции партии годовые отчеты о своей работе.

## *Конференция*

Все результаты работы НФП в конечном итоге представляются конференции для согласования или утверждения. Таким образом, повестка дня конференции в значительной мере определяется приоритетами, установленными НФП, ОКП и профильными комиссиями. Единственное исключение состоит в том, что каждое региональное партийное объединение имеет право внести на конференции одну резолюцию по вопросу, не рассмотренному НФП. Конференция созывается ежегодно, но при необходимости это может происходить чаще.

## *Цикл программного планирования*

Процесс ПВП направлен на подготовку манифеста Лейбористской партии в рамках непрерывного цикла.

1. На первом этапе составляются один документ общего характера или несколько кратких документов по самым важным вопросам политики, которые партия предполагает рассмотреть при подготовке к следующим выборам.
2. На втором этапе разрабатываются документы, излагающие альтернативные решения самых важных вопросов политики, то есть варианты подходов партии к каждому из этих вопросов.
3. На третьем этапе итоговые программные документы по мере поступления рассматриваются и корректируются Национальным форумом политики. На этом этапе каждое подразделение партии имеет право через своих представителей в НФП вносить поправки к этим документам. Когда документы доработаны и утверждены НФП, они подаются на рассмотрение ежегодной



конференцией партии. В случае принятия они формируют программу политики партии, лежащую в основе предвыборного манифеста.

На бумаге весь цикл занимает три года. На практике, однако, этот срок должен быть более гибким, чтобы не отставать от политических и предвыборных реалий, например, в случае внеочередных выборов, как в 2010 году.

Злободневные текущие вопросы, которые не охватывает формальный трехступенчатый цикл, отбираются и рассматриваются в профильных программных комиссиях, которые обязаны привлекать к такому рассмотрению заинтересованных лиц в партии.

### *Привлечение членов партии к программному планированию*

Со времени введения ПВП (1997) Лейбористская партия прилагала все усилия, чтобы в полной мере и вовремя привлекать своих членов к выработке программных решений, предлагая избирателям своевременные, технически грамотные и конкурентоспособные идеи. Сторонники ПВП доказывают, что выработанные благодаря ему манифесты дважды помогли выиграть выборы. Однако некоторые группы в партии долгое время энергично выступают против этого процесса, заявляя, что он централизует власть и право принятия решений по основным вопросам, уменьшает роль рядовых членов партии.

Руководство партии продолжает попытки найти баланс между вовлечением и эффективностью. Когда в 2008 г. членам партии было предложено вносить содержательные поправки к итоговым программным документам; НФП был буквально завален такими поправками.

Другие методы и средства, которые Лейбористская партия использует, чтобы стимулировать и поддерживать участие рядовых членов партии и заинтересованных групп в выработке политики, включают:

- Информационный бюллетень «Диалог: Бюллетень партнерства во власти» (Dialogue – The Partnership in Power Newsletter) регулярно рассылается по электронной почте во все местные отделения партии. На сайте партии ее члены могут читать предыдущие номера бюллетеня.
- Все шесть профильных комиссий имеют собственные сайты, на которых они размещают информацию о своей работе. Члены партии также могут обращаться непосредственно в комиссии по электронной или обычной почте. Комиссии специально уполномочены привлекать членов партии и организации к обсуждению вопросов своего профиля.
- На конференции 2007 года в устав партии были внесены изменения, позволяющие всем аффилированным организациям и региональным партийным объединениям включать в повестку дня конференции один злободневный вопрос, которому не уделено достаточного внимания в докладах Национального исполкома или НФП конференции. Это позволяет рядовым членам партии влиять на политические решения партии.
- Партия старается составлять четкие, точные и обязывающие программные документы, а также проводить во внутрипартийных группах дискуссии по планированию политики, чтобы в этом процессе могло участвовать как можно заинтересованных лиц.

ПВП позволяет партии консультироваться по программным вопросам с организациями вне партии, такими как группы граждан по месту проживания, организации гражданского общества, профессиональные организации и т.д. Это позволяет лейбористам пользоваться экспертными



знаниями, которых в самой партии может не быть, поддерживать более устойчивый контакт с организациями избирателей, а в идеале – содействовать созданию в партии обстановки большей открытости по отношению к внешнему миру.



## КОНСЕРВАТИВНАЯ ПАРТИЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ



### КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Консервативная партия Великобритании – правоцентристская партия, корни которой восходят к 1600-м годам, официально именуемая «Консервативная и юнионистская партия», но чаще известная просто как консерваторы или под историческим прозвищем «тори».

Партия имеет максимально децентрализованную структуру. Местные партийные ассоциации играют решающую роль при избрании лидеров партии и выдвижении кандидатов. Руководящим органом является Совет Консервативной партии, ответственный за все практические вопросы.

Консервативная партия имеет весьма долгую практику вовлечения своих членов в программное планирование. В 1940-е годы был создан Консервативный политический центр (КПЦ), чтобы ускорить диалог по выработке политики между членским составом и руководством. В 1998 г. вместо КПЦ, в рамках пакета реформ после разгрома партии на выборах в предыдущем году, был создан Форум консервативной политики (ФКП), который имел ту же цель, но имел иные структуру и порядок работы.

Вопрос о влиянии, которое оба этих органа оказывали на выработку политики, вызывает споры в партии. Многие ее члены полагают, что КПЦ работал эффективно, но ФКП не сумел обеспечить высокий уровень участия, и что в конечном итоге политику в основном формировало партийное руководство.

После всеобщих выборов 2010 года лидер Консервативной партии, премьер-министр Дэвид Кэмерон объявил о «реанимации» ФКП.<sup>15</sup> Обновленный ФКП должен был, с учетом мнений и рекомендаций членов Консервативной партии, начать формирование политики с прицелом на всеобщие выборы 2015 года.

В Конституции Консервативной партии четко закреплены роль, цель и структура ФКП на национальном и местном уровнях, но не сам по себе процесс планирования. Это обеспечивает определенную степень свободы при программном планировании, сборе и учете партией мнений и пожеланий своих членов.

### УСТАВНЫЕ НОРМЫ О ПРОГРАММНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Конституция Консервативной партии обязывает лидера партии учитывать взгляды рядовых членов и Форума консервативной политики при принятии решений о политическом направлении партии.<sup>16</sup>

Конституция закрепляет роль ФКП, *«основной функцией которого должны быть поощрение и координация выдвижения и разработки политических идей и инициатив в партии, особенно в*

<sup>15</sup> ФКП также позволяет Консервативной партии продемонстрировать свое отличие от либеральных демократов, с которыми Консервативная партия после этих выборов сформировала коалиционное правительство.

<sup>16</sup> Constitution of the Conservative Party, as amended July 2004, Part III, Line 11, p. 6.



*местных ассоциациях*».<sup>17</sup> ФКП также должен определять процесс подачи идей и предложений по выработке политики и, что важно, гарантировать, что на них будет дан ответ.

Конституция поручает ФКП проводить консультации по вопросам политики и при необходимости привлекать к ним экспертов, но не конкретизирует, как ФКП выполняет эту работу.<sup>18</sup>

Конституция описывает организационную структуру ФКП, во главе с ежегодно избираемым советом. Его председателя назначает лидер партии, обычно из числа членов кабинета (теневого кабинета). Местные ассоциации избирают в совет трех представителей. В совет назначаются пять профильных специалистов, а также один представитель шотландского отделения партии и один старший директор партии. Ни один избираемый член совета не может занимать эту должность более трех лет.

Директора ФКП назначает Совет Консервативной партии. Директор руководит практической работой ФКП, включая координацию программной работы местных ассоциаций и подразделений ФКП, сформированных на местах. Совет ФКП должен встречаться с лидером партии по крайней мере два раза в год для обсуждения предложений по политике партии и отношения членского состава к этим предложениям.<sup>19</sup>

Конституция партии требует, чтобы в каждой партийной организации, от самой большой до самой маленькой, по крайней мере один функционер (как правило, это заместитель председателя) отвечал за «выдвижение и разработку идей и инициатив по политике» партии.<sup>20</sup> Таким образом, выдвижение программных инициатив, которые могут передаваться «наверх» партийному руководству, доступно даже отделениям самого низкого местного уровня.

## ПРАКТИКА ПРОГРАММНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Консервативный политический центр был учрежден после Второй мировой войны. В основе его работы лежала дискуссионная программа, в рамках которой группы членов партии собирались для обсуждения тематических докладов, издаваемых центральным аппаратом партии. Каждая группа назначала руководителя, который готовил заключение, отражающее выводы и предложения группы по данному вопросу. Центральный аппарат изучал полученные письменные заключения и направлял их обобщенную сводку соответствующему члену кабинета (теневого кабинета).

КПЦ проводил семинары и регулярные конференции, известные как «летняя школа» и «зимняя школа», на которых руководящие должностные лица Консервативной партии и ее эксперты разного профиля излагали свое мнение по актуальным вопросам.

ФКП был более амбициозным проектом, с целью вовлечь большее число членов партии в более масштабные программные мероприятия. Поскольку управление ФКП не отличалось последовательностью, он не достиг ожидавшегося уровня участия или успеха. Реформа ФКП в 2011 г. была попыткой отреагировать на растущее в партии стремление к политическому планированию с прямым участием, и признаком того, что ранее существовавшие органы с этой задачей не справлялись.

<sup>17</sup> Ibid, p. 13.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid., p. 14.

<sup>20</sup> Ibid, p. 30, 44, 47.



После всеобщих выборов 2010 г. Консервативная партия вошла в коалиционное правительство с либеральными демократами. Перед обновленным ФКП стоит задача разработать ясную и оригинальную программу Консервативной партии на выборах 2015 г. и отстоять свою идентичность партии, оказавшись союзником партии с совершенно иной идеологией. Поэтому ФКП не занимается вопросами текущей политики, но сосредотачивается только на выработке политики для 2015 года.

На церемонии официального открытия обновленного ФКП сопредседатель партии баронесса Уорси заявила, что форум *«дает понять каждому члену Консервативной партии, что вне зависимости от того, кто он, где он живет или какое отношение к политике имеет, он сможет высказать партии его мнение по вопросам, важным для Британии, и это мнение будет услышано и учтено. ... Благодаря новой структуре ФКП мы имеем прямую линию связи между вашей местной организацией и министрами, представляющими Консервативную партию в правительстве»*.<sup>21</sup>

Реконструированный ФКП составил список общих тем, мнения по которым предполагал получать на постоянной основе, а также правильный ежемесячный график издания тематических справочных материалов для обсуждения на консультациях. Вопросы, по которым партия призывает высказаться, включают:

- стареющее население;
- новые вызовы безопасности;
- технический прогресс и новшества;
- увеличение нагрузки на природные ресурсы;
- конкуренция новых экономик;
- причины бедности;
- обеспечение более высокого уровня занятости;
- обеспечение более доступным жильем;
- преодоление неравенства в доходах и детской бедности;
- защита природного капитала;
- сокращение численности правительственной бюрократии.

Членам партии предлагалось формировать свои собственные местные программные группы, чтобы ответить на эти вопросы и предлагать идеи по другим темам. Местным группам ФКП были даны следующие полномочия и инструкции:

- группы ФКП будут усиливать потенциал местных ассоциаций Консервативной партии на выборах;
- группы ФКП будут собираться в течение всего года;
- группы ФКП будут отчитываться перед центральным аппаратом;
- будут поощряться усилия групп ФКП по расширению контактов с населением в их местностях для обсуждения их идей; и

<sup>21</sup> <http://conservativehome.blogs.com/thetorydiary/2011/01/baroness-warsi-explains-what-she-has-done-for-party-members-since-becoming-chairman-as-she-re-launch.html>



- обобщенная позиция по вопросам, поставленным в тематических материалах, будет направляться соответствующему министру-консерватору, который должен отреагировать на поступившие предложения.

Местным группам и отдельным лицам предлагается участвовать в консультациях по электронной почте.<sup>22</sup> ФКП также поддерживает собственный сайт, независимый от сайта партии, с которого члены партии могут скачать все текущие информационно-справочные материалы и найти ближайшую к месту жительства группу ФКП.<sup>23</sup> Персонал ФКП регулярно использует блоги Консервативной партии для информирования и расширения консультаций по конкретным вопросам политики.

Примерно так же, как это делалось в прежнем КПЦ, отклики на каждый тематический материал изучаются в центральном аппарате ФКП и сводятся в итоговый отчет. Он направляется соответствующему министру от партии, который должен дать свой отзыв на него, причем отзыв рассылается членам партии.

Подготовка ежемесячных тематических материалов составляет стеновой хребет работы ФКП, но у него есть дополнительные возможности для получения откликов и проведения консультаций. ФКП организует свои мероприятия на конференциях партии, а также проводит собственные зимние конференции, заседания рабочих групп, ежегодные лекции и даже неформальные беседы членов партии с министрами и членами парламента от партии по тематике, отвечающей профилю деятельности этих должностных лиц.

---

<sup>22</sup> [cpf@conservatives.com](mailto:cpf@conservatives.com)

<sup>23</sup> <http://www.conservativepolicyforum.com>



## СОЦИАЛ-ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ ШВЕЦИИ



### КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Социал-демократическая партия Швеции (СДПШ) была основана в 1889 г. и является старейшей и самой большой политической партией в стране. СДПШ применяет в высшей степени представительную модель планирования политики, что позволяет всем уровням партийных организаций и отдельным членам партии участвовать в этой работе.

Деятельность партии регулируется конституцией, согласно которой высшим руководящим органом СДПШ является съезд, а в годы, когда он не созывается, стратегические решения принимает Национальное правление. Действует Программная комиссия, которая рассматривает в основном предложения, касающиеся принципиальных ценностей партии. Национальное правление рассматривает предложения относительно содержания и реализации политики партии. Программные предложения, выдвигаемые обоими органами, должен утверждать съезд.

На практике, СДПШ разрабатывает три отдельных документа, излагающих ее политику: программу партии, «Руководящие принципы политики» и манифест партии.

В год, предшествующий съезду, Национальное правление распространяет консультативные документы по политике партии, которые обсуждаются в местных отделениях и в тематических дискуссионных онлайн-группах. Партийные отделения, клубы и отдельные члены партии направляют свои отклики в Национальное правление, которое использует эту информацию для доработки и совершенствования программных предложений, которые оно представляет съезду.

### УСТАВНЫЕ НОРМЫ О ПРОГРАММНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Согласно конституции, съезд (верховный орган партии) созывается за год до всеобщих выборов, которые в Швеции проводятся каждые четыре года. Таким образом, съезд партии проводится с такой же частотой, но для обсуждения ключевых вопросов, например, избрания нового лидера партии, могут созываться и чрезвычайные съезды.<sup>24</sup>

На съезд избирается 350 делегатов. Часть этих мандатов резервируется за различными внутрипартийными организациями, но большинство распределяется между партийными округами пропорционально их численности.

В любой год, когда не проводится съезд, партия не реже раза в год может созывать конференцию (партийный совет) меньшего масштаба, с участием 120 делегатов. Она может проводиться специально для срочного рассмотрения какого-то вопроса, и всегда созывается для избрания оргкомитета съезда.

<sup>24</sup> The Constitution of the Social-Democratic Party, Section 2 (Organisation), Clause 3, [http://www.socialdemokraterna.se/upload/Internationellt/ Other%20Languages/SAPconstitution\\_eng.pdf](http://www.socialdemokraterna.se/upload/Internationellt/Other%20Languages/SAPconstitution_eng.pdf)



Право принятия решений в периоды между съездами конституция отводит Национальному правлению. Оно избирается съездом в составе 33 человек и играет решающую роль в планировании политики и принятии стратегических решений.<sup>25</sup>

Конституция предоставляет всем членам партии право вносить на съезде предложения по политике партии.<sup>26</sup> Сначала партиец вносит предложение руководителю своего местного отделения. Если отделение его поддерживает, оно направляется в партийный округ, который может одобрить предложение и направить его съезду как свое собственное; не одобрить, но разрешить подачу съезду; полностью отклонить его. Одобренные предложения рассматриваются съездом в приоритетном порядке.

Конституция дает право направлять предложения съезду, самостоятельно или через делегатов, также следующим партийным органам, должностным лицам и объединениям:

- Национальное правление;
- парламентская фракция;
- европейская парламентская фракция;
- Программная комиссия;
- председатели партийных округов;
- представители губернских и муниципальных отделений;
- Национальная федерация социал-демократических женщин;
- Шведская социал-демократическая молодежь;
- Шведские христианские социал-демократы;
- Шведские социал-демократические студенты.

Любое предложение по программе партии до съезда поступает в Программную комиссию. Все предложения, касающиеся политики партии, рассматриваются Национальным правлением. Оно формулирует позицию по всем этим предложениям, а также вносит свои собственные предложения, в проекте документа, рассылаемом всем местным отделениям, партийным округам и делегатам не позднее чем за шесть недель до съезда.

Подобные же правила предусмотрены конституцией для выработки политики на губернском и муниципальном уровнях. До выборов съезд партийного округа формулирует свою политическую программу, которая является руководством к действию для депутатов от партии.

Конституция обязывает депутатов сотрудничать с рядовыми членами и выяснять их мнения по программным вопросам. Она также призывает партицев помнить, что не все вопросы партийной политики могут решаться на собраниях, некоторые решения принимаются в отсутствие или без ведения рядовых членов, и не все выборные должностные лица занимают одинаковую позицию по тому или иному вопросу.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Ibid., Section 7 (The National Board of the Party), Clause 1.

<sup>26</sup> Ibid., Section 4 (Party Congress), Clause 12.

<sup>27</sup> Ibid., Rules for the Co-operation Between the Elected Representatives and the Party Organisations.



## ПРАКТИКА ПРОГРАММНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

СДПШ разрабатывает политику в трех основных форматах.

**Программа партии** является изложением общего видения основных ценностей партии, она разрабатывается Программной комиссией и съездом.

«**Руководящие принципы политики**» определяют параметры и цели общей политики партии на четыре года. Принципы разрабатываются в основном Национальным правлением и должны быть утверждены съездом.

**Манифест партии** – заявление о том, какую политику партия предлагает избирателям в преддверии выборов, гораздо более подробное, чем «Руководящие принципы политики», и включающее анализ расходов и ожидаемого эффекта от реализации предлагаемых мероприятий. Манифест составляется Национальным правлением и обычно обнародуется примерно за месяц до выборов.

За год до созыва очередного съезда Национальное правление разрабатывает консультационные документы по программным вопросам, которые затем распространяются в партии. Эти документы включают изложение проблем, подлежащих рассмотрению, и конкретные вопросы, на которые предстоит ответить.

Эти документы должны вызвать в рядах партии интерес к программным вопросам и стимулировать на местах дискуссии, результаты которых можно сообщать Национальному правлению или Программной комиссии. Для проведения таких консультаций на разных уровнях структуры партии организуются собрания. Чтобы активизировать национальный диалог по злободневным вопросам и привлечь членов партии к консультациям, не вынуждая их тратить время на поездки, партия также организует тематические дискуссионные онлайн-группы. Члены партии могут участвовать в обсуждении как коллективно (например, местное отделение или группа единомышленников), так и в личном качестве.

Отклики на консультативные документы, поступающие в Национальное правление, учитываются в программных предложениях партии, которые оно направляет съезду.

Исполнительный комитет, руководящий повседневной работой партии, добивается того, чтобы обязательства, изложенные в партийной программе, руководящих принципах и партийном манифесте, взаимно дополняли друг друга.

Председателем Программной комиссии, отвечающей за разработку программы партии, является лидер партии, который также возглавляет ее парламентскую фракцию. Этим обеспечивается, с одной стороны, учет в программе позиций депутатов от партии, а с другой стороны, полное информирование депутатов о содержании программы, которой они руководствуются при формировании законодательной повестки своей фракции в парламенте.

Предложения партийных отделений или отдельных членов партии съезду подразделяются на политические (касаются программных вопросов) и организационные (относятся к практике партийной работы). До съезда все предложения подлежат рассмотрению Программной комиссией или Национальным правлением.

Как во многих политических партиях, в СДПШ регулярно возникают трения между парламентской фракцией и Национальным правлением по вопросам планирования политики и принятия решений.



Фракция собирается еженедельно и, поскольку ведет законодательную работу, имеет возможность принимать решения по политике партии. Темп политической жизни и содержание парламентского календаря могут вынудить фракцию действовать без согласования с Национальным правлением или другими уполномоченными органами партии.

СДПШ решает эту проблему, отводя лидеру партии критическую роль посредника и «диспетчера», работа которого направлена на сбалансирование интересов всех партийных органов, принимающих участие в планировании политики. Партия также требует, чтобы совещания членов парламентской фракции и Национального правления проводились в штаб-квартире партии, а не в парламенте, тем самым подчеркивая, что выработка политики является прерогативой всей партии, а не только представляющих ее депутатов.



## НАРОДНАЯ ПАРТИЯ ЗА СВОБОДУ И ДЕМОКРАТИЮ (НИДЕРЛАНДЫ)



### КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Народная партия за свободу и демократию (НПСД) Нидерландов была основана в 1948 г. и стала продолжателем нескольких либеральных движений. Права рядовых членов партии надежно защищены ее уставными документами. Все члены партии имеют право выступать и голосовать на Генеральной ассамблее, которая является высшим руководящим органом партии.

НПСД определяет свою политику через систему профильных комитетов для проведения исследований и внесения предложений по политике партии. Эти предложения затем вносятся в Генеральную ассамблею для уточнения и утверждения. Комитеты формируют и руководят ими члены партии.

Уставные документы НПСД определяют структуру ее руководящих органов и закрепляют конкретные права и полномочия членов партии, местных отделений и партийного руководства.

В 2004 г. НПСД осуществила консультативный проект для разработки нового «Либерального манифеста». Была сформирована специальная комиссия, чтобы привлечь членов и лидеров партии к формулированию принципиальных ценностей партии и ее видения будущего.

### УСТАВНЫЕ НОРМЫ О ПРОГРАММНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

НПСД имеет несколько уставных документов, согласно которым ее высшим руководящим органом является Генеральная ассамблея. Она созывается по крайней мере два раза в год, все члены партии имеют право участвовать, выступать и голосовать на ней, в личном качестве и без права передачи голоса.<sup>28</sup>

Официальную программу партии утверждает Генеральная ассамблея, которая корректирует и утверждает или отвергает результаты работы программных комитетов. Генеральная ассамблея также может принимать решения по политическим вопросам.

Совет партии, избираемый членами региональных отделений, отвечает за политические вопросы и консультирует Правление партии, руководящее ее повседневной работой в перерывах между заседаниями Генеральной ассамблеи. При этом уставные документы четко оговаривают, что Генеральная ассамблея является руководящим органом по отношению к Совету, она сохраняет право отменять решения Совета, и в этом случае официальной политикой партии становится решение Генеральной ассамблеи.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Statutes of the НПСД, Article 16, <http://www.НПСД.nl/over-de-НПСД/detail/19/partijreglementen>

<sup>29</sup> Ibid., Article 28.



## ПРАКТИКА ПРОГРАММНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Политика НПСД вырабатывается в системе специализированных комитетов, которыми руководят исключительно рядовые члены партии, а не ее депутаты парламента или члены ее руководства.

Комитеты формируются сразу после всеобщих выборов для рассмотрения политики в таких тематических областях, как здравоохранение, безопасность, образование и т.д. Комитеты состоят из членов партии, которые являются специалистами или имеют большой опыт работы в соответствующих областях.

Комитеты собираются примерно раз в месяц, обсуждают и формулируют политику для партии. При необходимости они также могут создавать подкомитеты, чтобы рассматривать слишком масштабные вопросы в отдельных аспектах.

Комитеты готовят проекты программных документов, которые представляются Генеральной ассамблее, а накануне ее заседаний, происходящих два раза в год, также рассылаются местным отделениям партии. Предложения по политике обсуждаются и корректируются Генеральной ассамблеей и становятся политикой партии только после того, как она принимает их по принципу «один делегат – один голос». Большинство изменений или дополнений к программным предложениям обсуждается и согласовывается в местных отделениях накануне Генеральной ассамблеи. Сходная система действует при подготовке программных предложений для муниципальных и местных выборов.

В преддверии выборов 2004 г. НПСД также выдвинула инициативу по формулированию нового «Либерального манифеста», с целью оmodernить и подтвердить ценности и видение партии помимо ее предвыборной платформы и политической программы.

Для проведения консультаций по «Либеральному манифесту» была сформирована специальная комиссия, которая обсуждала с членами партии и заинтересованными сторонами содержание документа. Предложения и критические замечания принимались по электронной и обычной почте, факсу и лично. Партия также провела «День идей», чтобы стимулировать приток предложений и откликов.<sup>30</sup>

В конечном итоге комиссия подготовила документ, в котором стержневыми принципами партии были названы свобода, ответственность, терпимость, социальная справедливость и равенство возможностей. НПСД продолжает именовать этот «Либеральный манифест» своей декларацией о видении и одним из своих основополагающих документов.

Эта специальная комиссия также пришла к выводу о важности сохранения открытого стиля общения в партии, при котором поощряется публичный обмен взглядами, идеями и мнениями, а отдельные члены партии имеют свободу инициативы.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Ibid., link to Liberal Manifesto.

<sup>31</sup> Ibid.



## КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Фине Гэл является правоцентристской политической партией в Республике Ирландия. Партия возникла в 1933 г. после гражданской войны, на базе движения сторонников договора с Великобританией (во главе с Майклом Коллинзом) и других политически близких сил и организаций.

Конституция и устав Фине Гэл отводят руководящую роль «Парламентской партии», в которую входят депутаты парламента Ирландии и Европейского парламента от партии. Решения Парламентской партии утверждает верховный руководящий орган партии Ард феис, который должен собираться не реже одного раза в два года.

Участникам «передней скамьи» (члены кабинета, если партия у власти; и члены теневого кабинета, если она в оппозиции) предлагается создавать группы из экспертов, имеющих знания и опыт работы в тех областях, на которых специализируются «переднескамеечники». Это дает им возможность быть в курсе развития событий и пользоваться технической экспертизой приглашенных специалистов.

Программные предложения в значительной степени основаны на исследованиях, при этой системе общественные консультации заметной роли не играют, а членов партии привлекают к планированию политики только эпизодически.

## УСТАВНЫЕ НОРМЫ О ПРОГРАММНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Конституция и устав Фине Гэл отводят руководящую роль в выработке политики руководству Парламентской партии<sup>32</sup>, в которую входят все депутаты от партии, избранные в Дайл Эрен (нижнюю палату парламента), Сенат (верхняя палата парламента) и Европейский парламента.

Решения Парламентской партии утверждает верховный орган партии Ард феис.<sup>33</sup> Перед его заседанием Парламентская партия направляет во все отделения и исполнительные органы Фине Гэл декларацию о текущей политике партии, а на каждом Ард феис представляет согласованную декларацию. Поскольку созыв Ард феис требует денег и времени, он происходит только раз в 24 месяца, а при исключительных обстоятельствах может откладываться. Это делает Парламентскую партию почти независимой.<sup>34</sup>

## ПРАКТИКА ПРОГРАММНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Хотя устав Фине Гэл возлагает ответственность за планирование политики на всю Парламентскую партию, практически ее определяет, скорее, «передняя скамья».

<sup>32</sup> Fine Gael Constitution и Rules, (April 2010), Party Council, Part V, Rule 38 (i), p. 25.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid., Árd Fheis, Part XI, Rule 54 (i-ii), p. 42.



Каждый ее участник, то есть член кабинета (теневого кабинета) отвечает за исследования и разработки в сфере своей специализации. Для повышения эффективности этой работы партия стремится развивать профессионализм своих парламентариев в части исследований, планирования политики, публичных дебатов и законодательной работы. С этой же целью партия содержит штат специалистов по планированию.

«Переднескамеечникам» предлагается создавать группы из экспертов, имеющих знания и опыт работы по профилю их деятельности. Это могут быть бизнесмены, ученые, активисты организаций гражданского общества, в том числе члены партии, хотя это не обязательно. «Передняя скамья» опирается на них, чтобы быть в курсе развития основных проблем и получать профессиональные консультации. В целом, при планировании политики партия в значительной степени полагается на постоянные исследования. Содержательные и статистические исследования используются при разработке программных предложений, альтернативных вариантов и графиков работы.

Формальные консультации с членами партии по выработке политики проводятся эпизодически. Последний большой консультационный проект имел место в ноябре 2008 г. После всеобщих выборов 2007 года, на которых Фине Гэл потерпела поражение, лидер партии сформировал несколько программных комиссий по основным вопросам. В рамках этого проекта на национальной конференции была проведена специальная сессия, где на обсуждение членов партии были вынесены выработанные предложения. Результатом стали важные программные положения, включая политику «Справедливая забота» в области здравоохранения.



## СОЮЗ ЗА НАРОДНОЕ ДВИЖЕНИЕ (ФРАНЦИЯ)



### КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Союз за народное движение (СНД) во Франции был создан в 2002 г. бывшим французским президентом и премьер-министром Жаком Шираком, как союз нескольких правоцентристских политических партий.

В преддверии всеобщих выборов СНД проводит масштабные консультации по политике и по содержанию своей платформы. Например, готовясь к президентским и парламентским выборам 2007 года, СНД запустил «Проект для Франции», в ходе которого поступило более 500 программных предложений. После назначения выборов на весну 2012 года, СНД объявил аналогичную инициативу «Проект 2012», в ходе которого собираются мнения широких слоев населения, включая членов и сторонников партии, исследовательских центров, профессиональных организаций, государственных служащих и даже избирателей, не являющихся членами и сторонниками СНД.

С первых дней своего существования СНД проводил масштабные и расширенные консультации по выработке политики. Однако они основаны не на уставных документах, а скорее на прагматических соображениях, прежде всего необходимости объединить и мобилизовать пеструю коалицию политических партий и движений, образующих СНД.

### УСТАВНЫЕ НОРМЫ О ПРОГРАММНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Жизнь СНД регулируется набором уставов и правил внутреннего распорядка. Уставы гарантируют членам партии право участвовать во внутрипартийных дебатах и голосовать на съезде.

В съезде участвуют все члены партии, действительно состоящие в ней на момент проведения съезда. Съезд *«...рассматривает общую линию и политическую ориентацию партии. Когда объявляются выборы президента республики, он выдвигает кандидата, которого партия поддержит»*.<sup>35</sup>

Политические предложения могут вноситься на съезд, но это должны делать фракции в СНД, а не его индивидуальные члены. Предварительно политические предложения выносятся на рассмотрение Политического бюро партии.<sup>36</sup>

Политическое бюро собирается регулярно и отвечает за повседневное руководство политической работой. Деятельность Политического бюро контролирует Национальный совет, который собирается дважды в год и уполномочен в перерывах между съездами принимать решения относительно политической ориентации партии.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Statutes и Interior Regulations of СНД (NDI translation), The Congress, Article 14.

<sup>36</sup> Ibid., Article 17.

<sup>37</sup> Ibid., Articles 20 и 24.



## ПРАКТИКА ПРОГРАММНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

СНД выработал систему планирования политики с массовым вовлечением. Партия стремится завязать как можно более широкий диалог и получить максимальный отклик, экспертные советы и мнения о программных предложениях. Эта массированная кампания проводилась в годы, предшествующие национальным выборам, под контролем генерального секретаря СНД.

В частности, перед президентскими и парламентскими выборами 2007 года СНД провел всеобъемлющие консультации по выработке политики, получившие название «Проект для Франции», под лозунгом «Построим платформу для будущего: одна платформа, одна команда». Поскольку СНД – это союз нескольких политических партий, было важно разработать политическую платформу, приемлемую для всех его членов.

Были сформированы программные комитеты, в которые вошли парламентарии от партии. Эти комитеты провели 18 конвенций по конкретным темам или проблемам, на которых выступили эксперты разных специальностей. Конвенции приняли итоговые доклады по своему профилю, которые были размещены на сайте СНД для обсуждения, продолжавшегося с марта 2005 г. по октябрь 2006 г. Многие заседания этих конвенций и дебаты транслировались в режиме реального времени на сайте, открытом партией.

Кроме того, партия издала для своих членов специальный журнал, в котором им предлагалось принять участие в опросе, выстраивая программные вопросы по шкале приоритетов, от самых важных до самых незначительных. Члены партии могли также голосовать онлайн или в помещениях местных отделений. Всего поступило более 500 программных предложений. Специальный комитет под председательством лидера партии обобщил их, выработал проект платформы и представил его Национальному совету партии. Рассмотрев и доработав проект, он утвердил итоговый вариант, который был вынесен на голосование всех членов партии, проходившее в офисах местных отделений в течение недели.

Итоговая предвыборная платформа была основана на следующих пяти принципах:

- работа и заслуги;
- безопасность и уважение;
- справедливость и равенство;
- личная ответственность и подотчетность;
- доверие.

СНД организовала аналогичную кампанию «Проект 2012» в преддверии президентских и парламентских выборов 2012 года.



## ЧАСТЬ 4. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПЛАНИРОВАНИЮ ПОЛИТИКИ

Политические партии, о которых шла речь в настоящем пособии, представляют широкий спектр идеологий и подходов к планированию политики. Не существует какого-то одного рецепта такого планирования, каждая партия должна сама принять систему, наиболее полно отвечающую ее потребностям и условиям деятельности.

Однако рассмотренные здесь примеры партий и интервью с партийными экспертами, взятые при работе над этим пособием, позволяют дать некоторые конкретные рекомендации по планированию политики, касательно как уставных норм, так и практической работы.

### *Уставные требования*

1. Политическая партия не может начать выработку политики, не имея ясного представления о своих ценностях и политическом направлении. Если партия не осознает этого, то до начала обсуждения программных предложений она должна провести внутреннюю дискуссию о своих основных принципах, целях и политических идеалах.
2. Введите механизм «фильтрации» программных предложений, выносимых на обсуждение, чтобы они касались только вопросов, действительно актуальных для партии и реальной политической обстановки, и чтобы схожие вопросы не дублировались.
3. Обеспечьте организационную и процедурную основу консультаций, но не вносите в устав слишком подробных указаний, чтобы партия могла оперативно и творчески реагировать на новые или непредвиденные обстоятельства. Принятый метод планирования может меняться в зависимости от того, у власти или в оппозиции находится партия, или от политической обстановки, поэтому уставные нормы должны быть достаточно гибкими и позволять приспособление к самым разнообразным ситуациям.
4. Нормы устава, гарантирующие членам партии право участвовать в планировании политики, должны конкретизировать, на каком этапе (этапах) процесса это возможно. Членам партии полезно ясно представлять, когда они могут и должны принять участие в работе, чтобы они могли подготовиться и не рассчитывали вмешиваться в принятие программных решений, зарезервированных за исполнительными органами партии.
5. Уставные нормы также должны быть достаточно гибкими, чтобы учитывать географические особенности и специфику избирательных округов. В большинстве стран партии имеют сильный и активный состав в одних регионах, но слабо представлены в других. Органы политического планирования должны уметь опираться на активность и интерес партийцев в «сильных» регионах, но не прилагать избыточных усилий в «слабых» регионах, которые могут не обеспечить должного отклика.
6. Обеспечьте организационную основу для тесного сотрудничества исследовательских и кадровых (занятых учетом и привлечением членского состава) органов партии в консультационных проектах.

### *Практическая работа*

7. Почти всегда будет существовать напряженность между тем, чего хочет членский состав партии, и тем, что решает или считает нужным сделать партийное руководство, особенно если партия находится у власти. Будьте готовы конструктивно работать в условиях такой



напряженности, для чего необходимо держать линии связи открытыми и точно знать, когда консультации при принятии решений возможны, а когда исключены.

8. Темп принятия решений при планировании политики ускоряется по мере того, как текущая политическая повестка дня становится все яснее. В этих условиях критически важно иметь четкие процедуры принятия решений, а также продуманный документ о главных ценностях партии, который все участники процесса принятия решений могут использовать для ответа на вновь возникающие и неотложные вопросы.
9. Четко определите, какие инстанции в партии будут играть роль генератора программных предложений, обеспечьте их ресурсами, создайте оптимальную организационную структуру для быстрого реагирования на новые вызовы.
10. Порядок принятия решений политической партией может и должен со временем меняться, особенно если он пока не оптимален. Без колебаний модернизируйте и совершенствуйте этот порядок до тех пор, пока он не будет полностью отвечать потребностям и ценностям партии. На будущее необходимо закрепить возможность внесения в уставные документы поправок, если они понадобятся.
11. Члены любых программных комиссий или органов по планированию политики должны быть хорошо подготовлены и должны иметь ресурсы, необходимые для эффективного исполнения своих обязанностей.
12. Не надо избегать консультаций за пределами партии, в том числе с широкой общественностью, но имейте в виду, что слишком масштабные консультационные проекты не дают ожидаемого результата, поскольку полезные идеи легко теряются в «бурном потоке» предложений.
13. Ключом к успеху консультаций по программным вопросам являются активный отклик и ваша готовность использовать результаты. Если партия принимает программное предложение, внесенное индивидуальным лицом или организацией, обязательно сообщите им об этом.
14. Расширение круга участников может содействовать успеху консультаций. Ценность полученных рекомендаций может возрасти благодаря привлечению экспертов разного профиля, соблюдению гендерного и регионального баланса, участию меньшинств.
15. От того, как сформулированы вопросы, выносимые на консультации, зависят полнота и точность полученных ответов. Рекомендации исследователей или специалистов по опросам общественного мнения о том, как правильно задать вопросы, допускающие содержательный неформальный ответ, могут оказаться очень полезными.
16. Практические работники также рекомендуют не ставить на консультациях вопросы, на которые партия не хочет получить ответов. Если какой-то вопрос является болезненным или конфликтным, подумайте, нет ли у партии более подходящей площадки для его обсуждения, чем консультации. Консультации не могут быть просто беспредметным упражнением. Если партия готовится провести консультации, она должна проявить подлинную заинтересованность в них и реально отреагировать на любые поступившие отклики.



## **ЧАСТЬ 5. ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ**

### **Лейбористская партия Великобритании**

Partnership into Power, Annual Conference 2010: Review of Labour Party policy making, <http://www.gmb.org.uk/pdf/2010%20NPF%20Review%20Document.pdf>.

Labour Party Rule Book. 2010, <http://www.leftfutures.org/wp-content/uploads/2011/02/Labour-Party-Rule-Book-2010.pdf>.

Labour Party Website on Policy Consultation, <http://www.labour.org.uk/havingyoursayinshapingpolicy>.

### **Консервативная партия Великобритании**

Conservative Policy Forum Website, <http://www.conservativepolicyforum.com/>.

Conservative Party blog on Conservative Policy Forum (including link to consultation document on the economy), <http://conservativehome.blogs.com/thinktankcentral/2011/04/the-conservative-policy-forum-wants-to-know-your-views-on-what-will-be-the-uks-main-industries-and-e.html>.

Conservative Party Constitution (можно получить через НДИ).

### **Социал-демократическая партия (Швеция)**

Discussion Paper “A Sweden for Tomorrow”, to Review и Update the Party Program и Party Structure. 2011, <http://www.socialdemokraterna.se/upload/Internationellt/Other%20Languages/2011/A%20Sweden%20for%20tomorrow.pdf>.

Swedish Social Democratic Party Constitution, [http://www.socialdemokraterna.se/upload/Internationellt/Other%20Languages/SAPconstitution\\_eng.pdf](http://www.socialdemokraterna.se/upload/Internationellt/Other%20Languages/SAPconstitution_eng.pdf).

### **Народная партия за свободу и демократию (Нидерланды)**

VVD Regulations and Liberal Manifesto, <http://www.vvd.nl/over-de-vvd/detail/19/partijreglementen>.

### **Союз за народное движение (Франция)**

UMP Statutes and Rules of Procedure, <http://www.u-m-p.org/notre-parti/organisation/>  
Project 2012 Website, <http://www.projet-ump.fr/>.

### **Фине Гэл (Ирландия)**

Fine Gael Party Values, <http://www.finegael.ie/your-fine-gael/values>.

Fine Gael Constitution and Rules (можно получить через НДИ).

### **Дополнительные материалы**

European Standards on Consultation, [http://ec.europa.eu/civil\\_society/consultation\\_standards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm).

Organization for Economic Cooperation и Development (OECD) Guide on Consultation в Policy Making, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf>.

UK Liberal Democrats Policy Consultation Website, <http://consult.libdems.org.uk/>.

