WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY

РУКОВОДСТВО ПО ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY

РУКОВОДСТВО ПО ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Франклин де Вризе (Franklin De Vrieze)

Лондон, ноябрь 2017 г.

Данный документ подготовлен Вестминстерской фундацией за демократию (Westminster Foundation for Democracy (WFD)) при финансовой поддержке Министерства иностранных дел и по делам Содружества Великобритании (United Kingdom's Foreign and Commonwealth Office (FCO)) и Министерства международного развития Великобритании (Department for International Development (DFID)).

Мнения, изложенные в данном руководстве, принадлежат автору и не обязательно отображают взгляды вышеуказанных министерств или одобряются ими; кроме того, вышеуказанные министерства не несут ответственности за изложенные в руководстве мнения, информацию или их достоверность.

В случае упоминания или распространения какого-либо раздела или целого текста руководства, просим указывать имя автора, вебсайт www.wfd.org как источник информации и не вносить изменений в текст документа.

Для получения дополнительной информации о работе Вестминстерской фундации за демократию (Westminster Foundation for Democracy), посетите www.wfd.org и присоединяйтесь к нам на @WFD_Democracy.

Благодарность автора

Руководство по парламентской оценке эффективности применения законодательства составлено Франклином де Вризе (Franklin De Vrieze) по поручению Вестминстерской фундации за демократию (Westminster Foundation for Democracy (WFD)). Автор выражает благодарность за экспертную оценку проекта документа Криспину Пойзеру (Crispin Poyser) (Палата общин Великобритании), Лайаму Лоренсу Смиту (Liam Laurence Smyth) (Палата общин Великобритании), д-ру Фотис Фитсиллис (Dr. Fotis Fitsilis) (Парламент Греции), Грему Ремшо (Graeme Ramshaw) (WFD), Шеннон О'Коннелл (Shannon O'Connell) (WFD) и д-ру Виктории Шеннон (Dr. Victoria Shannon) (WFD).

ОГЛАВЛЕНИЕ

СОКРАЩЕНИЯ 7

КРАТКИЙ ОБЗОР 9

I. ВВЕДЕНИЕ: ПРЕИМУЩЕСТВА ДАННОГО РУКОВОДСТВА 12

II. ПРИНЦИПЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА 14

2.1. Значение оценки эффективности применения законодательства для парламента 14

2.2. Понятие и суть оценки эффективности применения законодательства 14

2.3. Пересмотр законов: осмотрительность при выборе 15

2.4. Оценка эффективности применения законодательства как средство обращения к наиважнейшим вопросам, например, гендерному анализу 16

III. ПОЭТАПНАЯ МЕТОДИКА ОРГАНИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА 18

3.1. Этап предварительного планирования 19

Шаг 1: Рассмотрение вопроса об установлении обязательного требования по проведению оценки эффективности применения законодательства до принятия законодательства 19

Шаг 2: Определение механизмов запуска для оценки эффективности применения законодательства в случае отсутствия обязательного требования 22

Шаг 3: Привлечение кадровых ресурсов к проведению оценки эффективности применения законодательства 23

Шаг 4: Привлечение иных финансовых ресурсов для осуществления оценки эффективности применения законодательства 24

3.2. Этап планирования 26

Шаг 5: Выбор законов и юридических документов для проведения оценки эффективности применения законодательства 26

Шаг 6: Определение целей проведения оценки эффективности применения законодательства и возможных общественных слушаний 28

Шаг 7: Определение и оценка роли исполняющих ведомств 29

Шаг 8: Определение соответствующих заинтересованных сторон 33

Шаг 9: Сбор исходной информации и информации по существу вопроса 34

Шаг 10: Определение сроков процесса оценки эффективности применения законодательства 36

3.3. Этап реализации 36

Шаг 11: Проведение консультации заинтересованных сторон при Оценке эффективности применения законодательства 36

Шаг 12: Пересмотр влияния делегированного законодательства 42

Шаг 13: Проведение публичных консультаций 44

Шаг 14: Анализ результатов оценки эффективности применения законодательства 46

Шаг 15: Подготовка отчета 47

3.4. Этап последующего контроля 49

Шаг 16: Предоставление отчета на рассмотрение и организация публичного доступа 49

Шаг 17: Создание стратегии последующих действий по запросу оценки эффективности применения законодательства 50

Шаг 18: Оценка результатов и процесса работы над запросом Оценки эффективности применения законодательства 51

IV. ВЫВОДЫ: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСРЕДСТВОМ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....51

ПРИЛОЖЕНИЯ.....54

Приложение 1: Контрольный список действий сотрудников парламента при запросе оценки эффективности применения законодательства.....54

Приложение 2: Рекомендации свидетелям – участникам слушаний или консультаций по оценке эффективности применения законодательства.....56

Приложение 3: Глоссарий парламентских терминов.....57

Приложение 4: Список использованной литературы.....61

Сокращения

СЕ	Совет Европы
ОГО	Организации гражданского общества
ПО	Палата общин
ОО	Общественная организация
SWOT	Сильные и слабые стороны, возможности и риски
WFD	Вестминстерская фундация за демократию

Перечень вставок:

Вставка 1: Типовые вопросы для оценки законодательства *постфактум*
Вставка 2: Поэтапная методика организации парламентской оценки эффективности применения законодательства
Вставка 3: Условия об истечении срока действия и условия пересмотра законодательства
Вставка 4: Возможные механизмы запуска парламентской оценки эффективности применения законодательства
Вставка 5: Контрольный список вопросов для оценки исполняющих ведомств
Вставка 6: Десять факторов, которые необходимо учитывать при планировании сбора данных
Вставка 7: Общие принципы и минимальные стандарты консультаций заинтересованных сторон
Вставка 8: Руководящие принципы для письменных предложений
Вставка 9: Анализ введения в действие закона «О безопасности дорожного движения» и его подзаконных актов
Вставка 10: Вопросы для оценки эффективности применения закона, наделяющего подзаконные акты существенными полномочиями
Вставка 11: От Оценки эффективности применения законодательства до депутатского законопроекта – на примере закона о гендерном равенстве
Вставка 12: Сравнительный анализ оценок эффективности применения законодательства

Перечень рисунков:

Рис. 1: Обзор действий, осуществляемых в рамках этапа планирования для последующего проведения оценки эффективности применения законодательства
Рис. 2: Источники сбора данных при оценке эффективности применения законодательства
Рис. 3: Обзор стадий этапа внедрения при оценки эффективности применения законодательства
Рис. 4: Заинтересованные стороны при парламентской оценке эффективности применения законодательства
Рис. 5: Оценка подзаконных актов и их введения посредством законодательных актов
Рис. 6: Обзор шагов на этапе последующего контроля после оценки эффективности применения законодательства

Источники иллюстраций:

✓ Титульный лист: www.gensler.com : proposal for temporarily floating parliament on the Thames

✓ Вставка 3: www.cjscotland.org.uk

✓ Вставка 4: www.eff.org

✓ Вставка 8: www.cash4ad.worldpress.com

✓ Вставка 9: www.who.int

✓ Вставка 11: www.estonianworld.com

КРАТКИЙ ОБЗОР

Одна из основных функций парламента – создание законодательства, удовлетворяющего нужды и потребности граждан государства. Также его задачей является оценка степени достижения запланированных результатов принимаемым законодательством. Оценка эффективности применения законодательства относится к аналитическому этапу парламентской деятельности, на котором исследуются следующие аспекты: достижение законодательством запланированных результатов, степень достижения, причины отсутствия результатов.

Поскольку не существует единой концепции проведения Парламентской оценки эффективности применения законодательства, Вестминстерская фундация за демократию (WFD) посредством данного документа планирует содействовать оптимизации запросов парламентской оценки эффективности применения законодательства. Представленное «Руководство по парламентской оценке эффективного применения законодательства» содержит практические рекомендации относительно организации запросов парламентской оценки эффективности применения законодательства, и состоит из трех частей.

В первой части описываются принципы проведения Парламентской оценки эффективности применения законодательства. Здесь кратко представлены значение и суть оценки эффективности применения законодательства, а также рассмотрены принципы определения приоритетности законов для проведения оценки эффективности применения законодательства. Представлены примеры типовых вопросов для оценки законодательства постфактум. В первой части разбирается использование оценки эффективности применения законодательства для обращения к наиважнейшим вопросам и приоритетам государственной политики, например, гендерному анализу. Данная часть содержит некоторые ключевые аспекты, представленные в «Принципах Парламентской оценки эффективности применения законодательства», опубликованных WFD в 2017 году.

Во второй части описывается поэтапная методика для парламентариев при организации запроса оценки эффективности применения законодательства. Данная часть является наиболее подробной и содержательной, предоставляя сведения о четырех фазах: фазе предварительного планирования, фазе планирования, фазе внедрения и фазе последующего контроля. Краткие подразделы, поэтапная методика позволяют читателям сосредоточиться на темах или задачах соответственно их индивидуальным потребностям. Каждый подраздел включает в себя сводную информацию по ключевым аспектам, описывая основные действия, необходимые к принятию сотрудниками парламента и депутатами.

Этап предварительного планирования.

До планирования парламентом мероприятий по оценке эффективности применения законодательства необходимо уточнить несколько ключевых моментов: согласование возможных обязательных требований и механизмов запуска оценки эффективности применения законодательства, а также ресурсы, необходимые для ее проведения.

Проведение обсуждений и принятие решений по указанным моментам не являются составляющей процесса организации запроса оценки эффективности применения законодательства, но крайне важны для функционирования парламента в целом и релевантны для всего процесса законотворчества. Обсуждения часто происходят на политико-управленческом уровне в парламенте, на протяжении более длительного периода времени, перед формированием конкретного запроса оценки эффективности применения законодательства. В представленном «Руководстве» данные ключевые моменты отнесены к фазе предварительного планирования при проведении оценки эффективности применения законодательства.

Этап планирования.

Перед организацией запроса оценки эффективности применения законодательства необхо-

димо рассмотреть следующие вопросы: выбор закона (законов) для оценки; определение целей и задач пересмотра; определение исполняющих ведомств и релевантных заинтересованных сторон; сбор необходимой информации и данных; определение сроков и графика проведения мероприятий по оценке эффективности применения законодательства. В представленном «Руководстве» данные вопросы отнесены к фазе планирования при проведении оценки эффективности применения законодательства.

Этап внедрения.

В процессе работы по запросу оценки эффективности применения законодательства планируется проведение мероприятий по следующим направлениям: консультации с заинтересованными сторонами и исполняющими ведомствами; пересмотр результатов действия делегированного законодательства; сотрудничество со СМИ и организация информационной кампании; анализ результатов работы по запросу оценки эффективности применения законодательства; подготовка отчета. В представленном «Руководстве» данные мероприятия отнесены к фазе внедрения при проведении оценки эффективности применения законодательства.

Этап последующего контроля.

По окончании работы по запросу оценки эффективности применения законодательства необходимо уделить внимание таким последующим вопросам: предоставление отчета на рассмотрение общественности и организация публичного доступа, политика контроля в продолжение работы по запросу, оценка результатов и процесса работы по запросу оценки эффективности применения законодательства. В представленном «Руководстве» данные вопросы отнесены к фазе последующего контроля при проведении оценки эффективности применения законодательства.

Третья часть «Руководства» содержит заключительные рекомендации. Пересмотр внедрения законодательства тесно связан с контрольно-надзорной функцией парламента. Для осуществления надзора парламентам необходимо учредить специальные комитеты и проводить собственный анализ и/или опираться на информацию и отчеты, предоставляемые правительством. В качестве рекомендаций парламентам по выработке политики и поддержки укрепления их потенциала, WFD подготовил несколько возможных вариантов (или комбинацию таковых) введения Оценки эффективности применения законодательства:

1. Министерствам предлагается регулярно предоставлять в парламент отчеты по внедрению законов, при возможном принятии за основу модели Великобритании, в рамках которой министерства подготавливают для парламента Меморандум по внедрению каждого закона – в период от трех до пяти лет после его вступления в силу.

2. Парламент может привлечь внешние учреждения к исследованию внедрения законодательства или поручить его им, причем как автономным официальным учреждениям (например, Управлению Генерального ревизора), так и внешним независимым учреждениям, например, университетам.

3. Парламент может самостоятельно формировать запросы по внедрению отдельных законов путем проведения публичных слушаний, сбора фактического материала и проведения внутреннего исследования сотрудниками парламента, например, Научно-исследовательского или Законодательного отдела.

В случае невозможности обеспечения полной интеграции системы пересмотра эффективности применения законодательства вследствие ограниченности парламентских ресурсов, WFD предлагается подход планирования и внедрения в рамках двухгодичного пилотного проекта, в процессе осуществления которого парламент исследует внедрение определенных законов (двух или трех). По истечении двух лет проводится оценка пилотного проекта, и сделанные выводы ложатся в основу более обобщенного и узаконенного подхода. Пилотный проект может осуществляться в форме пересмотра Комитетом отчетов министерства по внедрению определенного закона (законов), пересмотра Комитетом результатов исследования, проведенного внешними учреждениями или запроса Комитета и внутреннего исследования результатов внедрения определенных законов. И, наконец, деятельность по оценке эффективности применения законодательства должна подтвердить свою целесообразность для общественности и проводиться таким образом, чтобы граждане также могли принять участие в оценке законодательства.

Данное «Руководство» содержит несколько приложений, в том числе детальный контрольный список всех действий сотрудников парламента при запросе оценки эффективности применения законодательства во время фаз планирования, внедрения и последующего контроля (Приложение 1) и рекомендации свидетелям слушаний или консультаций по оценке эффек-

тивности применения законодательства (Приложение 2). Также в «Руководство» включены Глоссарий парламентских терминов (Приложение 3) и Список использованной литературы (Приложение 4).

По мнению WFD, Оценка эффективности применения законодательства должна все более активно интегрироваться в парламентский процесс, поэтому и было подготовлено данное «Руководство». WFD учитываются ограниченность ресурсов парламентов и необходимость гибкого подхода. По этой причине «Руководство» основывается, насколько возможно, на существующих системах и процедурах парламентов-бенефициаров.

I. ВВЕДЕНИЕ: ПРЕИМУЩЕСТВА ДАННОГО РУКОВОДСТВА

Одна из основных функций парламента – создание законодательства, удовлетворяющего нужды и потребности граждан государства. Также его задачей является оценка степени достижения запланированных результатов принимаемым законодательством. Оценка эффективности применения законодательства относится к аналитическому этапу парламентской деятельности, на котором исследуются следующие аспекты: достижение законодательством запланированных результатов, степень достижения, причины отсутствия результатов.

ЦЕЛЬ РУКОВОДСТВА

Целью данного «Руководства» является оптимизация и активизация деятельности парламентов в процессе подготовки, организации и последующего контроля в отношении запросов оценки эффективности применения законодательства. В нем также предлагаются новые или дополнительные методы, содействующие повышению эффективности запросов Оценки эффективности применения законодательства и/или усилению информационно-разъяснительной работы с населением.

ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ

Данное «Руководство» может использоваться парламентами, планирующими ввести и сопровождать пилотный проект по оценке эффективности применения законодательства в парламенте или утвердить методы оценки эффективности применения законодательства. Парламенты, заинтересованные в продвижении методов оценки эффективности применения законодательства, часто не имеют времени или ресурсов для документального оформления внутренних функциональных структур и практических, а иногда и политических, дилемм, с которыми они сталкиваются. В связи с вышеупомянутым, данное «Руководство» составлено, главным образом, с учетом потребностей такой аудитории, при этом большинство рекомендаций основаны на практическом опыте в исследуемой области.

«Руководство» подготовлено, в основном, для сотрудников парламента. С его помощью новоприбывшие сотрудники парламента смогут получить всесторонние сведения о проблемных задачах, с которыми они столкнутся при подготовке запроса оценки эффективности применения законодательства. Молодые специалисты извлекают наибольшую пользу из руководств, поскольку последние являются источником письменных рекомендаций, позволяющих новичкам более уверенно начать свою деятельность и быстрее достичь ощутимых результатов. Данное «Руководство» может также быть полезно и опытным сотрудникам, поскольку упорядочивает уже имеющиеся у них знания и выступает в качестве авторитетного источника в случае дебатов по организации процесса оценки эффективности применения законодательства.

«Руководство» может также применяться как основа для учебных программ, может служить средством повышения уровня доступности и понимания специфики работы парламента теми, кто не вовлечен в вышеуказанный процесс, например, гражданами.

Хотя «Руководство», главным образом, содержит рекомендации для сотрудников парламента, оно может быть полезно и для руководителей Секретариата Парламента (Генерального Секретаря и Директоров Департаментов), а также депутатов, которым отведена ключевая роль в проведении запросов Оценки эффективности применения законодательства.

«Руководство» может эффективно применяться сотрудниками команд депутатов, поскольку содержит разъяснения, необходимые сотрудникам, планирующим убедить комитет продвигать оценку эффективности применения законодательства в качестве законодательной инициативы их депутатов. Подобная деятельность наиболее вероятна при мажоритарной и других номинальных системах выборов.

Данное «Руководство» будет также полезно другим государственным учреждениям, организациям гражданского общества, СМИ и другим

организациям и учреждениям, взаимодействующим с парламентом. И, наконец, оно может использоваться свидетелями-экспертами, организациями, исполняющими ведомствами и представителями общественности, заинтересованными в работе парламента и/или приглашенными участвовать в публичных слушаниях или консультациях по оценке эффективности применения законодательства.

ОГОВОРКА

В данном «Руководстве» не представлены единый метод проведения запросов оценки эффективности применения законодательства или исчерпывающий обзор всех возможных вариантов развития ситуации. Вместо этого в документе предлагаются лишь возможные варианты подготовки и проведения запросов оценки эффективности применения законодательства. Подобная методика позволяет читателю сделать свой, наиболее целесообразный, выбор в отношении каждой отдельной ситуации. Темы, поднятые в «Руководстве», следует воспринимать как структурные элементы фундамента для принятия практических решений.

В «Руководство» включены материалы, основывающиеся на современном практическом опыте, однако есть надежда, что, при развитии запросов оценки эффективности применения законодательства, со временем будут получены и сведения о результатах применения данного документа. Полученная информация позволит в дальнейшем укрепить и расширить базу, заложенную данным «Руководством».

«Руководство» не является исчерпывающим или исключительным, но предоставляет практические рекомендации по разработке и утверждению реалистичных методов оценки эффективности применения законодательства, в соответствии с законодательно-процедурной базой каждого парламента.

Материалы WFD по Оценке эффективности применения законодательства

Данное «Руководство» является частью расширенной инициативы WFD по оценке эффективности применения законодательства, включающей в себя сравнительный анализ проведения парламентской оценки эффективности применения законодательства в 10 странах и директивный документ «Принципы Парламентской оценки эффективности применения законодательства». Кроме представленного «Руководства», WFD намерен содействовать заинтересованным парламентам в запуске пилотного проекта по оценке эффективности применения законодательства.

II. ПРИНЦИПЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Перед введением в поэтапную методику организации Парламентской оценки эффективности применения законодательства, в рамках данного раздела представлены значение и суть оценки эффективности применения законодательства, а также рассмотрены принципы определения приоритетности законов для проведения оценки эффективности применения законодательства.

Источником данных раздела являются директивный документ WFD «Принципы Парламентской оценки эффективности применения законодательства» от 2017 года и консультативный документ Комиссии по законодательству Великобритании по Оценке эффективности применения законодательства[1].

2.1. ПОНЯТИЕ И СУТЬ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Парламенты затрачивают значительные кадровые и финансовые ресурсы на процесс принятия законов, поэтому нередко пересмотр внедрения законодательства остается вне сферы их внимания. Внедрение является комплексным процессом, обуславливаемым мобилизацией ресурсов и различными субъектами процесса, а также ориентированностью на принципы политики и права, координацией и взаимодействием всех вовлеченных сторон.

Внедрение не происходит автоматически, и несколько факторов могут серьезно повлиять на ход данного процесса, а именно: изменения фактической ситуации на местах, расход ресурсов, отклонение от поставленных целей, противодействие заинтересованных сторон и изменения законодательной базы во взаимосвязанных политических сферах. Внедрение законодательства и политических принципов может также быть сорвано по причине асимметрии власти, неравноправия, аннексии и патронажно-клиентных связей[2].

Несмотря на вышеуказанные трудности, есть четыре главные причины, по которым парламенты обязаны контролировать и оценивать внедрение законодательства: (1) обеспечение соответствия требованиям демократического управления и внедрения законодательства в соответствии с принципами законности и правовой точности; (2) обеспечение условий для быстрого и эффективного прогнозирования неблагоприятных результатов внедрения нового законодательства; (3) поддержка консолидированной системы оценки эффективности каждого закона в контексте регулирования и реагирования в отношении проблем и событий; (4) поддержка улучшения качества законодательства на основании полученного опыта как в отношении эффективности или ее отсутствия, так и взаимосвязи между поставленными задачами и полученными результатами[3].

2.2. ПОНЯТИЕ И СУТЬ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Оценка эффективности применения законодательства – широкое понятие, именно поэтому считается, что оно может по-разному пониматься различными парламентами и заинтересованными сторонами.

В более узком значении, оценка эффективности применения законодательства предполагает контроль введения закона в силу: введение в действие предписаний закона, интерпретация закона судами, применение закона юристами и гражданами.

1 UK Law Commission, Post-Legislative Scrutiny – consultation paper, Published as LAW COM No 302, London, October 2006, 62 p.

2 See: The World Bank, Governance and the Law - World Development Report 2017, Washington DC, 307 p., http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017

3 Westminster Foundation for Democracy, Comparative Study On Practices Of Post-Legislative Scrutiny In Selected Parliaments And The Rationale For Its Place In Democracy Assistance, London, 2017, 68 p.

В более широком понимании, оценка эффективности применения законодательства предполагает контроль влияния законодательства: достижение поставленных концептуальных целей закона и степень эффективности данного процесса.

Существуют два ракурса оценки эффективности применения законодательства: (1) оценка формально-юридического принятия и введения в силу нормативно-правового акта; (2) оценка его соотнесенности с запланированными результатами. Парламентам рекомендуется действовать с учетом обоих направлений оценки эффективности применения законодательства: введение закона в действие и его влияния.

2.3. ПЕРЕСМОТР ЗАКОНОВ: ОСМОТРИТЕЛЬНОСТЬ ПРИ ВЫБОРЕ

С целью наиболее эффективного использования времени и ресурсов, парламенту необходимо провести тщательный отбор нормативно-правовых актов для пересмотра при оценке эффективности применения законодательства. И хотя, гипотетически, оценка эффективности применения законодательства в отношении большинства актов была бы крайне полезной, необходимо провести тщательный отбор законов для пересмотра при условии наличия требуемых времени и ресурсов, что представляет собой трудность даже для самых ресурсообеспеченных парламентов мира. При ограниченности ресурсов предпочтительно проводить качественный и результативный пересмотр эффективности применения законодательства в отношении нескольких нормативно-правовых актов, а не общую поверхностную оценку множества законов. По этой же причине возможно пересматривать лишь одно положение или раздел(ы) акта. Данный подход может, в частности, оказаться целесообразным для объемных комплексных многозадачных актов. Решение в отношении соответствия акта для пересмотра должно приниматься индивидуально в каждом конкретном случае.

Существуют типы актов, которые по определению могут (не)соответствовать критериям пересмотра при оценке эффективности применения законодательства. Например, законы, в целом несоответствующие критериям пересмотра эффективности применения законодательства, включают в себя: 1/ законы об ассигнованиях; 2/ сводные законы; 3/ законы, вносящие лишь незначительные формальные изменения; и 4/ законы, структура которых предусматривает собственную методику независимого анализа и отчетности.

С другой стороны, законодательство, связанное с чрезвычайным положением в стране, в частности, затрагивающее гражданские свободы, и законы, принятые в ускоренном порядке, всегда должны проходить оценку эффективности применения законодательства. Указанные законы часто принимаются без соблюдения надлежащей парламентской процедуры в условиях цейтнота. Поэтому рекомендуется обеспечить оценку эффективности применения для чрезвычайного законодательства.

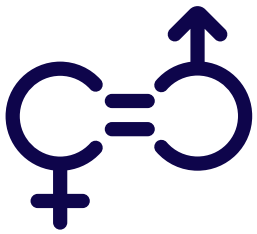
Кроме того, при анализе влияния законодательства, необходимо рассматривать его накопительный эффект, а также влияние различных нормативно-правовых актов на состояние дел в той или иной области политики. Влияние законодательства редко является результатом воздействия одного нормативно-правового акта, что подтверждает целесообразность анализа накопительного эффекта законодательства.

Для всестороннего понимания процессов внедрения и влияния законодательства, целесообразно одновременно пересматривать и подзаконные акты или делегированное законодательство, и законодательные акты. Часто на основании законов, принятых парламентом, министры наделяются полномочиями законотворчества в отношении делегированного законодательства или подзаконных актов. В идеале, необходимо пересматривать эффективность применения подзаконных актов одновременно с пересмотром законодательства, являющегося источником их правомочности. Это, в частности, справедливо в случаях, когда большинство положений, приводящих в исполнение нормативно-правовой акт, содержится в подзаконных, а не законодательных актах. Как и законодательные акты, подзаконные акты должны находиться в открытом доступе для парламентских комитетов с целью проведения исследований в отношении влияния конкретных подзаконных актов или составления запроса.

2.4. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК СРЕДСТВО ОБРАЩЕНИЯ К НАИВАЖНЕЙШИМ ВОПРОСАМ, НАПРИМЕР, ГЕНДЕРНОМУ АНАЛИЗУ

Система оценки эффективности применения законодательства, принятого ранее, предоставляет парламенту возможность проанализировать наиважнейшие факторы, определенные его решением как приоритетные. Такими факторами могут стать гендерные права или права человека, регуляторная нагрузка или влияние на окружающую среду.

К примеру, законодательная инициатива часто оказывает различное воздействие на мужчин и женщин. Систематический анализ и оценка законодательства и государственной политики в контексте их влияния на женщин, мужчин и другие соответствующие демографические группы, может помочь определить и предотвратить или исправить любые потенциальные негативные факторы, связанные с их внедрением. Подобный технический подход, именуемый «гендерный анализ», также помогает обеспечить женщин и мужчин равным доступом к возможностям и правовой защите. Гендерный анализ используется для гарантирования эффективного расходования средств и содействия эффективности и прозрачности деятельности правительства.



Для проведения гендерного анализа требуются сбор и анализ фактов, таких, как данные, дифференцированные по полу, или качественная оценка государственных услуг.
Также необходимо, чтобы лица, ответственные за разработку политики, критически рассмотрели варианты структуризации государственной программы или услуги, тщательно проанализировали потенциальные объекты влияния проблемы или вопроса и предположительное воздействие принятых решений на указанные объекты. Вследствие этого, желательно, чтобы планирование данного процесса происходило на начальных этапах законодательного процесса, до принятия закона, чтобы обеспечить надлежащий сбор и систематизацию необходимых фактов и информации.

Вставка 1: Типовые вопросы для оценки законодательства постфактум

- Были ли достигнуты первоначальные цели закона в качественном, количественном и временном отношении в сравнении с исходными условиями возможного развития ситуации без принятия данного закона?
- В какой степени закон обусловил достижение целей или стал причиной деятельности, не проявившейся бы иным образом?
- Оказывали ли внешние факторы воздействие, неблагоприятное или положительное, на процесс внедрения?
- Наблюдались ли какие-либо значительные непредвиденные побочные результаты?
- Все ли ресурсы, ожидаемые от правительства и частного сектора, были предоставлены согласно плану?
- Имело ли место нецелевое или неправомерное использование выделенных ресурсов?
- Привело ли внедрение к социальной несправедливости или ущербу в отношении какой-либо группы населения?
- Мог ли быть применен более экономически эффективный подход?
- Каким образом можно повысить эффективность или экономичность закона и процесса его внедрения?
- В целом, можно ли сказать, что закон и стратегия его применения в полной мере соответствуют поставленным целям и содействуют их достижению?
- Подтвердились ли прогнозы, сделанные во время принятия законодательства (в отношении расходов, временных рамок или влияния), и если нет, то почему?
- Повлиял ли закон на различные группы отличным или непредвиденным образом? Привело ли это к неблагоприятным условиям или нагрузке для женщин, молодежи или других групп?

III. ПОЭТАПНАЯ МЕТОДИКА ОРГАНИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Для предоставления рекомендаций относительно возможностей проведения оценки эффективности применения законодательства нами был определен ряд методических мероприятий по организации ее проведения в парламенте, включающий в себя четыре этапа: предварительное планирование, планирование, реализация и осуществление последующих мероприятий по результатам.

Вставка 2: Поэтапная методика организации парламентской оценки эффективности применения законодательства

	Этап	Мероприятие	*Действия персонала*	*Действия депутатов*
1	*Этап предварительного планирования*	Рассмотрение возможности установления обязательного требования по проведению оценки эффективности применения законодательства до момента принятия законодательства	Подготовка поправок к закону	Принятие изменений или обсуждение правительственных инициатив
2		Определение механизмов запуска оценки эффективности применения законодательства в случае отсутствия обязательных требований	Предложение относительно механизмов запуска оценки	-
3		Привлечение кадровых ресурсов к проведению оценки эффективности применения законодательства	-	Принятие решения о необходимых кадровых ресурсах
4		Привлечение иных финансовых ресурсов для осуществления оценки эффективности применения законодательства	Подготовка бюджета для проведения оценки эффективности применения законодательства	Принятие решения о необходимых бюджетных ресурсах
5	*Этап планирования*	Выбор законодательства для оценки эффективности, а также сферы применения анализируемого законодательства	Разработка структуры проведения оценки эффективности применения законодательства	Утверждение структуры проведения оценки
6		Определение целей оценки эффективности применения законодательства и слушаний		Утверждение структуры проведения оценки
7		Определение и оценка роли исполняющих ведомств	Проведение исследования	-
8		Определение значимых заинтересованных сторон	Проведение исследования	-
9		Сбор справочной информации и данных	Подготовка плана сбора данных	-
10		Определение временных рамок для проведения оценки эффективности применения законодательства	Подготовка структуры проекта	Утверждение плана-графика
11	*Этап исполнения*	Консультации с заинтересованными сторонами и исполняющими ведомствами	Организация процесса	Проведение консультации или слушаний
12		Рассмотрение последствий принятия делегированного законодательства	Проведение исследования	-
13		Доведение результатов консультации до сведения общественности	Привлечение внимания	-

14	*Этап исполнения*	Анализ результатов оценки эффективности применения законодательства	Анализ	-
15		Составление отчета	Составление отчета	Обсуждение и утверждение отчета
16	*Этап осуществления последующих мероприятий по результатам*	Распространение и опубликование отчета	Разработка стратегии коммуникации	-
17		Осуществление последующего мониторинга политических мер по результатам оценки эффективности применения законодательства	Реализация механизма последующего мониторинга	Обращение к правительству для принятия мер реагирования на отчет
18		Оценка результатов и процесса оценки эффективности применения законодательства	Подготовка пояснительной записки	-

3.1. ЭТАП ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Перед тем как парламент сможет осуществлять планирование деятельности по оценке эффективности применения законодательства, необходимо рассмотреть и уточнить несколько ключевых вопросов: обязательные требования к оценке эффективности применения законодательства, которые могут существовать, механизмы запуска для осуществления оценки эффективности применения законодательства и необходимые для ее проведения ресурсы.

Дискуссии и решения по этим вопросам выходят за рамки организации оценки эффективности применения законодательства и имеют важное значение для функционирования парламента в целом, ибо являются значимыми для всего законодательного процесса.

Обсуждения данных вопросов часто происходят на политическом или управленческом уровне парламента и, в течение более длительного периода, до момента проведения оценки эффективности применения определенного законодательства, а также задолго до других этапов, упомянутых выше в настоящей публикации. Мы рассматриваем эти вопросы на этапе предварительного планирования оценки эффективности применения законодательства.

ШАГ 1: РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ТРЕБОВАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДО ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Наиболее эффективным механизмом, гарантирующим осуществление оценки эффективности применения законодательства, является установление обязательного требования по проведению оценки эффективности применения законодательства до момента его принятия парламентом.[4] Существуют различные способы установления данного обязательного требования:

- Во-первых, в определенный момент в процессе принятия законодательства министров, представляющих исполнительную власть, могут попросить о принятии обязательства («правительственное обязательство») относительно осуществления оценки законодательства, с указанием объекта и временных рамок.

- В качестве альтернативы (второго варианта), депутаты могут вынести изменения на обсуждение в процессе принятия законопроекта, с целью внесения условия относительно пересмотра законодательства. В соответствии с условием пересмотра требуется, чтобы закон или часть закона, подлежащая

4 Вестминстерская фундация за демократию, Принципы оценки эффективности применения законодательства парламентом, Лондон, 2017, стр. 16.

пересмотру, действовала после указанного временного периода. Условие пересмотра может быть полезным инструментом, поскольку законодательно закреплено и, соответственно, имеет силу закона. Оно может предусматривать общий пересмотр или определять конкретные положения, подлежащие пересмотру, временные рамки и субъект пересмотра.

- Третий вариант – это условия об истечении срока действия, являющиеся шагом вперед. Условие об истечении срока действия направлено на то, чтобы действие закона или определенного положения закона автоматически прекращалось по истечении определенного периода в том случае, если не будет выполнен другой критерий – например, пересмотр, при осуществлении которого закон (положение) остается в силе.

Часто условие пересмотра или условие об истечении срока действия отражает политический компромисс, являясь ценой, которую заплатит правительство за принятие законопроекта парламентом. Рекомендуется, чтобы парламент устанавливал пересмотр применения законодательства в качестве обязательного требования всегда, когда это представляется возможным.

В то время как депутаты и комитеты проводят обсуждение и, возможно, принимают поправки, в соответствии с которыми вносится условие пересмотра или условие об истечении срока действия, или обсуждают правительственные обязательства относительно пересмотра законодательства, персонал парламента должен предоставить необходимую поддержку и экспертные знания, в том числе, разработать поправки.

Действия парламентского персонала

- Подготовка поправок в законодательство с целью внесения условия пересмотра или условия об истечении срока действия

- Подготовка заявления депутатов с запросом к органу исполнительной власти о принятии обязательства о правительственном пересмотре законодательства.

Действия депутатов

- Определение законодательства, для которого они желают установить обязательное требование об оценке эффективности применения

- Обсуждение и принятие поправок, которыми в законопроект вносится условие пересмотра или условие об истечении срока действия, или подача запроса о принятии правительственного обязательства относительно проведения пересмотра исполнения законодательства в процессе парламентских дебатов.

Вставка 3: Условия об истечении срока действия и условия пересмотра законодательства

Цель условия об истечении срока действия заключается в том, чтобы обеспечить автоматическое прекращение действия Закона или положения по истечении определенного периода в случае, если не будет выполнено определенное действие, например, оценка, для того чтобы оставить Закон или положение в силе. Ниже приведен образец формулировки из трех примеров британских документов (законодательных актов Великобритании).

Одним из примеров является Закон об электронных коммуникациях 2000 года. Часть I данного Закона касается организации регистрации поставщиков услуг криптографической поддержки, в частности, услуг электронной подписи и обеспечения конфиденциальности. Раздел 16(4) представляет собой условие об истечении срока действия и содержит следующую информацию:

«Если по истечении пяти лет со дня принятия настоящего Закона не будет издан приказ о введении в силу части 1 Закона, вышеупомянутая часть будет отменена на основании данного пункта по завершении указанного периода.»

Еще одним примером является Закон о запрете дискриминации по половому признаку (кандидатов на выборах) 2002 года, который может служить удачной иллюстрацией простого условия об истечении срока действия: «действие данного Закона будет прекращено до определенной даты, если не будет продлено; для продления требуется утверждение каждой из палат парламента». (В действительности, вышеупомянутый закон был в дальнейшем оставлен в силе до 2030 года.)

(1) Действие данного Закона прекратится в конце 2015 года, если в соответствии с данным разделом не будет издан приказ.

(2) В любой момент до истечения срока действия настоящего Закона министр посредством приказа может установить, что пункт (1) будет иметь силу с заменой более поздней даты на дату, указанную в таком приказе (первоначально или предшествующим приказом).

(3) Приказ в соответствии с данным пунктом выносится посредством нормативно-правового акта; при этом приказ не считается вынесенным, если его проект не будет представлен на рассмотрение и утвержден постановлением каждой из палат парламента.

Формулировка условия пересмотра является гораздо менее жесткой, чем формулировка условия об истечении срока действия. Существует требование относительно выполнения Пересмотра до определенной даты и последующего принятия мер по результатам. Ниже приведен пример из Раздела 7 Акта о фиксированных полномочиях парламента 2011 года:

7(4) Премьер-министр должен принять меры для

(a) осуществления пересмотра действия данного Акта комитетом и, если это будет целесообразным по результатам пересмотра, вынесении рекомендации об отмене или внесении изменений в настоящий Акт, а также

(b) публикации выводов комитета и рекомендаций (при наличии таковых).

(5) Большинство членов комитета должны являться членами Палаты общин.

(6) Меры в соответствии с пунктом (4)(a) должны быть приняты не ранее 1 июня 2020 года и не позднее 30 ноября 2020 года.

ШАГ 2: ОПРЕДЕЛЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ЗАПУСКА ДЛЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СЛУЧАЕ ОТСУТСТВИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ТРЕБОВАНИЯ

Обязательные требования относительно проведения оценки эффективности применения законодательства не во всех случаях возможны или желательны. Альтернативным подходом является отсроченное принятие решения о пересмотре законодательства. Для содействия отсроченному принятию решения о проведении оценки эффективности применения законодательства целесообразно определить и договориться о различных механизмах запуска оценки эффективности применения законодательства, понимая, что парламент несет основную ответственность за своевременное инициирование проведения такой оценки.

В то время, как правительство может играть важную роль в определении законодательства, которое должно быть пересмотрено, для запуска процесса пересмотра, в качестве альтернативы, решение о целесообразности пересмотра закона или отдельных его положений может принять ведомственный, отраслевой или тематический комитет парламента [или, как альтернатива, отдельный Специальный комитет по вопросам проведения оценки эффективности применения законодательства].

Механизмы запуска оценки, на основании которых рассматривается вопрос об инициировании оценки эффективности применения законодательства, могут быть следующими: заявления граждан или организаций о том, что законодательство требует пересмотра, сообщения в СМИ или петиции о необходимости оценки эффективности применения законодательства и/или комментарии представителей судебной власти о целесообразности пересмотра законодательного акта.[5] На следующей вставке представлен список механизмов запуска оценки эффективности применения законодательства в парламенте. Список механизмов запуска может быть утвержден либо в качестве рабочего документа членов комитета, либо как решение комитетов или бюро парламента, в зависимости от политической системы и организационной структуры соответствующего парламента.

Действия парламентского персонала

- Определение механизмов запуска, являющихся значимыми для закона, находящегося в ведении комитета;

- Подготовка предложения для Комитета либо парламента по правовым и политическим вопросам, касающимся механизмов запуска.

Действия депутатов

- Определение уровня, на котором должны утверждаться механизмы запуска: персоналом комитета, в качестве рабочего документа, либо комитетами или бюро в качестве официального решения.

5 Вестминстерская фундация за демократию, Сравнительное исследование практики оценки эффективности применения законодательства в парламентах и обоснование его роли в поддержке демократии, Лондон, 2017, стр. 68.

Вставка 4: Возможные механизмы запуска парламентской оценки эффективности применения законодательства

Адресованные комитету заявления физических лиц или организаций о том, что закон требует пересмотра в связи с определенным влиянием на политику.

Информация в СМИ, свидетельствующая о необходимости проведения оценки эффективности применения законодательства.

Комментарии представителей судебной власти о необходимости пересмотра закона.

Поданная петиция с требованием о пересмотре действующего законодательства в соответствующей предметной области.

Проведение комитетом расследования по вопросу, включающему изучение действующего законодательства.

Включение в законодательство условия об истечении срока действия или периоде пересмотра, установленного законодательством, требующего его пересмотра Парламентом.

Принятие законопроекта, содержащего требование о том, что правительство должно отчитаться парламенту относительно определенного положения.

Решение комитета о регулярном проведении оценки применения законодательства.

ШАГ 3: ПРИВЛЕЧЕНИЕ КАДРОВЫХ РЕСУРСОВ К ПРОВЕДЕНИЮ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Существуют различные способы привлечения необходимых кадровых и финансовых ресурсов для проведения оценки эффективности применения законодательства в парламенте. Постоянному персоналу комитета могут быть поставлены организационные и исследовательские задачи, касающиеся проведения оценки эффективности применения законодательства (как, например, делается в Палате общин Великобритании). В качестве альтернативы, в тех случаях, когда был создан отдельный Комитет по вопросам проведения оценки эффективности применения законодательства, вопросами, касающимися оценки эффективности применения законодательства, занимается данный комитет. В некоторых случаях может быть создана отдельная исследовательская служба Секретариата по вопросам проведения оценки эффективности применения законодательства (как, например, в Индонезии и Швейцарии). В тех случаях, когда имеется отдельный Комитет по вопросам проведения оценки эффективности применения законодательства со своим персоналом, или отдельное исследовательское подразделение по вопросам оценки эффективности применения требований законодательства со специально выделенным персоналом, важно обеспечить слаженную координацию работы соответствующих тематических или отраслевых

Комитетов и их персонала. Такое координирование обеспечит рациональное использование кадровых ресурсов и позволит избежать дублирования функций. В тех случаях, когда парламент принимает решение о заказе проведения исследования у независимой организации или экспертной группы (как, например, в Южной Африке), необходимая поддержка персонала в парламенте будет ограничена регулярным обменом информацией и проведением консультаций в тех случаях, когда это необходимо.

Использование каждого подхода аргументировано определенными причинами и имеет определенные преимущества; выбор подхода также будет существенно зависеть от Регламента парламента, ресурсов и интересов отраслевых комитетов, парламентской культуры, установленной практики и имеющихся кадровых ресурсов.

Общим для всех вышеупомянутых моделей является то, что оценка эффективности применения законодательства относится к обязанностям рабочей группы, отвечающей за всю операционную работу, подготовку исследовательских данных и сопровождение процесса до момента составления отчета по результатам оценки эффективности применения законодательства и вынесения рекомендаций по изменениям.[6] В состав такой группы в идеале должны входить люди, зарекомендовавшие себя как непредвзятые, и при этом имеющие развитые исследовательские и коммуникативные навыки. Как правило, успешной является рабочая группа, в состав которой входят представители обоих полов, с образованием и опытом работы в разных сферах. Междисциплинарная группа должна обладать максимально возможным кругом навыков, чтобы участники группы могли взаимно дополнять друг друга и оказывать поддержку в процессе оценки. В рамках ответственности за управление процессом и проведение исследования, группа по проведению оценки эффективности применения законодательства должна распределять работу и обязанности между участниками, в зависимости от имеющихся у них навыков. Во избежание недопонимания и для достижения эффекта синергии за счет навыков и способностей участников группы, с самого начала проекта должны быть достигнуты четкие договоренности, касающиеся управления.

6 Источник данных: Международный институт демократии и содействия выборам, Демократическая подотчетность в предоставлении услуг. Практическое руководство по определению усовершенствований путем оценки, Стокгольм, 2014, стр. 92.

Действия парламентского руководства (руководителя аппарата, парламентского бюро или спикера)

- Определение оптимальной структуры кадровых ресурсов для проведения оценки эффективности применения законодательства: постоянного персонала Комитета, отдельного подразделения или управления для проведения оценки эффективности применения законодательства, или группы внешних экспертов, работающих с парламентом в рамках проведения оценки применения эффективности законодательства.

- Обеспечение координации и консультирования всех сотрудников, которые должны принимать участие в оценке эффективности применения законодательства и последующих мероприятиях по ее результатам: персонала Комитета, исследовательского подразделения, юристов и специалистов по коммуникации; а также достижение договоренностей относительно управления, для того чтобы обеспечить слаженную работу всего персонала как единой команды.

ШАГ 4: ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНЫХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Для действенной оценки эффективности применения законодательства может потребоваться ограниченный объем дополнительных финансовых ресурсов, например, для сбора данных, осуществления рабочих визитов в пределах страны, организации общественных слушаний в парламенте или за его пределами или привлечения внешних экспертов.

До того, как приступить к оценке эффективности применения законодательства, парламенту рекомендуется согласовать рабочий план, включающий достижимые целевые ориентиры, информацию о коммуникационном подходе, временных рамках и ориентировочном бюджете. Объем имеющихся ресурсов будет влиять на глубину оценки эффективности применения законодательства.

Разработка рабочего бюджета должна включать в себя определение ориентировочных затрат на персонал, учебные или рабочие визиты, консультации, в том числе затраты на проведение встреч, затраты на свидетелей-экспертов и коммуникации. Комитет или рабочая группа, ответственная за осуществление оценки эффективности применения законодательства, должна планировать процесс оценки эффективности применения законодательства в соответствии с имеющимися кадровыми и материальными ресурсами. Для обеспечения эффективной работы парламент может использовать в качестве основы информацию, уже имеющуюся в свободном доступе, например, исследовательские отчеты, подготовленные в стране, предоставленные государственными органами статистические данные, отчеты международных организаций по странам, результаты опросов общественного мнения, проведенных местными учеными или научно-исследовательскими организациями. Затем рабочая группа может сосредоточить работу на еще не рассмотренных существенных направлениях, которые целесообразно исследовать.

Для подготовки рабочего плана и бюджета Комитет или рабочая группа по вопросам проведения оценки эффективности применения законодательства должна определить факторы, которые могут привести к увеличению затрат или задержкам в процессе, например, излишняя зависимость от услуг дорогих консультантов, многочисленные рабочие визиты, дорогостоящее обучение или опросы.

Для того чтобы получить реалистичное представление о рабочем плане и бюджете, целесообразно провести кабинетное исследование имеющейся литературы, отчетов и данных о предоставлении услуг, полученных от соответствующих учреждений. Первоначальное исследование этих ресурсов следует предпринять до того, как принимать решение о бюджете.

Получение внешнего финансирования для проведения оценки эффективности применения законодательства может служить хорошим дополнением к предоставленному парламентом бюджету. В идеале парламент сам покрывает все расходы из своего бюджета. В том случае, если это нереально, первостепенное значение может иметь сбор средств на покрытие основных расходов, связанных с техническими потребностями и персоналом. Одним из положительных дополнительных эффектов от участия доноров в финансировании является повышение вероятности их участия в осуществлении руководства и утверждении выводов, сделанных в результате оценки эффективности применения законодательства. В действительности, некоторые заинтересованные стороны и потенциальные пользователи рекомендаций могут на текущий момент еще не иметь отношения к парламенту, но могут быть связаны с ним в будущем и потенциально могут участвовать в финансировании процесса оценки эффективности применения законодательства. Так, это могут быть: многосторонние банки развития, агентства содействия развитию, неправительственные организации, благотворительные фонды или компании частного сектора, а также исследовательские учреждения.

Действия парламентского персонала

- Оценка суммы доступных финансовых ресурсов или ресурсов, которые необходимо запросить для проведения оценки эффективности применения законодательства, и подготовка проекта бюджета для проведения оценки эффективности применения законодательства.

- Оценка необходимости и целесообразности получения внешнего донорского финансирования для оценки эффективности применения законодательства.

- Оценка возможностей организаций гражданского общества внести свой вклад в проведение процесса в неденежной форме (для расходов).

Действия парламентского руководства (руководителя аппарата, парламентского бюро или спикера)

- Принятие решения о предполагаемом бюджете для проведения оценки применения эффективности законодательства и выделение необходимых ресурсов, включая внешнее финансирование от доноров.

3.2. ЭТАП ПЛАНИРОВАНИЯ

До начала проведения оценки эффективности применения законодательства необходимо рассмотреть следующие вопросы: выбор закона(ов), которые будут оцениваться; определение целей и задач оценки; определение исполняющих ведомств и соответствующих заинтересованных сторон; сбор необходимой информации и данных; определение временных рамок и графика мероприятий в рамках проведения оценки эффективности применения законодательства. Мы рассматриваем эти вопросы в рамках этапа планирования проведения оценки эффективности применения законодательства.

В Приложении 1 к настоящему документу приводится полный контрольный список всех действий персонала для проведения оценки эффективности применения законодательства в парламенте, которые подробно описаны на следующих страницах.

ШАГ 5: ВЫБОР ЗАКОНОВ И ЮРИДИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В принципе, для всех юридических документов может использоваться оценка постфактум, но проведение такой оценки не всегда является необходимым или целесообразным. На практике выбор закона или пакета юридических документов для оценки основан на нескольких критериях, включая характер и сложность законодательного акта, время, необходимое для пересмотра применения законодательства, предполагаемый характер сложностей в применении, стратегические или временные политические цели, возникновение новых рисков и угроз в результате применения законодательства и т.п.

Как правило, рекомендуется инициировать проведение оценки эффективности применения законодательства, как минимум, через три года после введения закона в силу. Аргументом в пользу такого срока является то, что проведе-

Рис. 1: Обзор действий, осуществляемых в рамках этапа планирования для последующего проведения оценки эффективности применения законодательства

ние оценки должно инициироваться только после достижения заметных и достаточных результатов вследствие применения положений закона.

При определении рамок оценки, необходимо принять решение о необходимости оценки:

- Закона в целом;
- Лишь нескольких положений закона (определенного направления, рассматриваемого в законе);
- Нескольких законов, которые в совокупности регулируют определенное направление (например, социальное обеспечение, здравоохранение, бизнес и т.п.);
- Подзаконных актов, обеспечивающих применение закона или являющихся производными от законодательных актов.

Решение о рамках оценки эффективности применения законодательства зависит от приоритетов и стратегических целей парламента и правительства, сложности и затрат на проведение экспертизы; правовых, политических, экономических, социальных последствий и инновационности закона.

В целом, должна быть проведена оценка всех положений закона, создающих определенные последствия [правовые, политические, экономические и социальные] для граждан, физических лиц и бизнеса. Существуют законы, содержащие лишь несколько положений, производящих незамедлительный эффект, или несколько новых положений, которых ранее не существовало в законодательстве. В такой ситуации имеет смысл сосредоточить оценку на этих конкретных законах или положениях закона.

Важно принимать во внимание тот факт, что правовые, политические, экономические и социальные последствия имеют накопительный эффект и являются следствием одновременного применения нескольких законодательных и/или подзаконных актов. Следовательно, накопительному эффекту должно уделяться большое внимание при выборе законов для оценки. Так, например, в некоторых случаях нельзя оценить последствия применения Уголовного кодекса без рассмотрения Уголовно-процессуального кодекса; для оценки последствий применения Закона о полиции может быть целесообразно провести оценку Закона о статусе полицейских или Административно-процессуального кодекса и т.п.

Действия парламентского персонала

- Подготовка структуры проведения оценки эффективности применения законодательства, включая ситуационный анализ рассматриваемой сферы политики, предложения относительно закона(ов), оценка которого(ых) будет проводиться, рамки исследования и цели проведения оценки эффективности применения законодательства (см. пункт ниже). Структура может быть изложена в кратком справочном документе объемом от 3 до 5 страниц.
- Обсуждение структуры проведения оценки эффективности применения законодательства с главой соответствующего Комитета, ее корректировка и доработка до момента принятия окончательного варианта структуры.

Действия депутатов

- Комитет принимает или утверждает структуру проведения оценки эффективности применения законодательства, которую предлагается провести.

ШАГ 6: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕЙ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВОЗМОЖНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУШАНИЙ

В принципе, в процессе оценки эффективности применения законодательства рассматривается как введение закона в силу, так и его эффект. В более узком смысле, объектом оценки эффективности применения законодательства является введение закона в силу, вступили ли в силу правовые нормы, предусмотренные законом, каким образом суды толковали закон и как его применяли юристы и граждане. В более широком смысле, в рамках оценки эффективности применения законодательства рассматривается эффект от законодательства, были ли достигнуты цели закона и насколько эффективно. Рекомендуется, чтобы парламент рассмотрел обе формы оценки эффективности применения законодательства, введения закона в силу и его эффекта.

Цели оценки могут быть определены, исходя из цели, которая преследовалась в момент принятия закона. Это может быть определено, исходя из содержащихся в законе положений (общих положений закона, целей и задач закона и т.п.), служебных записок, информационных примечаний и других пояснительных документов, в которых были описаны проблемы, необходимость принятия закона и оценивался эффект закона, а также правительственных заявлений и парламентских дебатов во время принятия закона.

Поэтому цели оценки эффективности применения законодательства должны заключаться в том, чтобы проверить:

- эффект (правовой, политический, социальный, экономический и т.п.) от законодательства;
- применяются ли законодательные и подзаконные акты в полном объеме и наиболее эффективным образом;
- были ли достигнуты политические цели закона;
- был ли правильно просчитан предполагаемый эффект, затраты и преимущества;
- имел ли закон нежелательные последствия (экономические, социальные или иные);
- возникают ли сложности в процессе применения закона;
- хорошо ли осведомлены о законе заинтересованные стороны и бенефициары;
- оспаривался ли закон в суде;
- каково влияние закона на гендерное неравенство;
- актуален ли закон до сих пор.

В рамках оценки эффективности применения законодательства может быть целесообразно организовать общественные слушания. В таком случае цели общественного слушания также требуют внимательного рассмотрения. Для того, чтобы извлечь максимум пользы из проведения общественных слушаний, необходимо четко определить цель общественных слушаний до того, как будет затрачено время, энергия и ресурсы на их планирование и проведение.

Наиболее вероятная цель проведения общественных слушаний заключается в том, чтобы услышать точки зрения, предложения и рекомендации экспертов, заинтересованных сторон или представителей общественности относительно степени исполнения закона и достижения его целей. Также цель может заключаться в том, чтобы проинформировать общественность о проведении оценки эффективности применения законодательства и повысить уровень осведомленности общества. Посредством проведения общественных слушаний, безусловно, могут быть достигнуты обе цели, однако решение об основной цели слушаний должен принимать соответствующий комитет, который проводит оценку эффективности применения законодательства.

Уточнение цели проведения общественных слушаний позволит Комитету более эффективно формировать ожидания общественности. Если четкая информация о целях не будет донесена, у общественности и экспертов будут собственные различные представления об общественных слушаниях, вследствие чего членам Комитета будет сложнее удовлетворить потребности и интересы общественности.

Если цель общественных слушаний заключается в том, чтобы услышать мнения, предложения и рекомендации по применению определенных законов, то депутаты, внесшие предложение о проведении общественных слушаний, должны четко указать, какую информацию они желают получить и каким образом общественное слушание можно использовать в качестве полезного меха-

низма получения такой информации. Персоналу часто предлагается подготовить такое обоснование для слушания.

Действия парламентского персонала

- Подготовка структуры проведения оценки эффективности применения законодательства, включая предложенные цели, которые должны быть достигнуты в результате проведения оценки эффективности применения законодательства, а также список законов и рамки оценки (смотрите предыдущий пункт).

- Оценка возможного влияния организации общественного слушания для проведения оценки на исполнение определенного(ых) закона(ов) и включение обоснования его проведения в структуру проведения оценки.

Действия депутатов

- Комитет принимает или утверждает структуру проведения оценки эффективности применения законодательства

> «Мы считаем обоснованным тот аргумент, что оценка эффективности применения законодательства должна стать неотъемлемой частью парламентского процесса в большей степени. Существует потенциальная возможность ликвидации пробелов в системе путем принятия более системного подхода. Мы признаем, что существует определенное противоречие между желательностью объективной оценки и необходимостью закрепить практику проведения процесса оценки в рамках парламента. Нам также известно о постоянных ограничениях ресурсов и необходимости гибкого подхода. Кроме того, мы признаем потребность, в рамках возможного, использовать существующие системы и процедуры оценки как основу. Прежде всего, окончательное решение о механизмах проведения оценки эффективности применения законодательства должен принимать парламент».
>
> Комиссия по законодательству Великобритании, оценка эффективности применения законодательства – Консультационная статья, Лондон, 2006, с. 34.

ШАГ 7: ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ОЦЕНКА РОЛИ ИСПОЛНЯЮЩИХ ВЕДОМСТВ

Заявление о том, что у нас «хорошие законы, но плохо исполняются» представляет собой логическое противоречие. Закон, не предусматривающий собственное эффективное исполнение, зачастую оказывается плохо разработанным. Важным этапом в проведении оценки эффективности применения законодательства является оценка предписаний закона для исполняющего ведомства. В рамках подготовки к проведению оценки эффективности применения законодательства, ключевой вопрос связан с правильной оценкой роли и работы исполняющего ведомства или ведомств, предусмотренной законодательным актом.

Перед исполняющими ведомствами, как правило, стоит пять типов вопросов: принятие мер, побуждающих к выполнению законов; обеспечение работы ведомства как организации; подготовка нормативных документов для детального изложения информации, касающейся закона; разрешение споров и мониторинг поведения должностных лиц ведомства касательно исполнения закона.

В рамках оценки эффективности применения законодательства также может оцениваться решение разработчика закона относительно того, сможет ли существующее ведомство эффективно справиться с требованиями нового закона, или составители закона считают более целесообразным создание нового ведомства. При оценке эффективности применения законодательства может рассматриваться вопрос того, была ли эффективной модель исполнения, выбранная в момент принятия закона, и по каким причинам она оказалась эффективной либо нет.

В целом, законом может предписываться использование одной или комбинации четырех форм исполняющих ведомств:

A. Суд или иное ведомство по решению споров;

B. Министерство, самостоятельный государственный орган или орган местного самоуправления;

C. Государственная корпорация;

D. Частное предприятие или неправительственная организация (организация гражданского общества).

A.Суд или иное ведомство по решению споров

Для ограниченного круга законов ведомство по решению споров или суд могут служить исполняющим ведомством. Однако во многих случаях решение споров требует иной исходной информации, процессов обратной связи и преобразований, а также ресурсов, чем исполнение закона. Если в законе содержится прямое или косвенное указание относительно исполнения путем урегулирования спора, при проведении оценки эффективности применения законодательства может осуществляться оценка достаточности его процедур и структур для выполнения необходимой задачи.

B. Министерство, самостоятельный государственный орган или орган местного самоуправления

Вторым возможным исполняющим ведомством является министерство, самостоятельный государственный орган или орган местного самоуправления. Такое административное учреждение, структура которого надлежащим образом определена законом, воспринимается как эффективная и действенная форма ведения государственных дел и исполнения законодательства.

Во многих странах государственная служба относительно независима от одностороннего политического влияния и обладает необходимыми инструментами для того, чтобы отвечать за исполнение законодательства. Точно так же, исполнение законодательства может быть доверено органам местного самоуправления.

В отличие от судов, выполняющих роль исполняющих ведомств, министерства и государственные органы являются специализированными учреждениями. Как правило, они привлекают экспертов для принятия решений. Сотрудники министерств могут привнести свой энтузиазм в выполнение задачи, что является весомым положительным моментом в процессе исполнения законодательства.

С другой стороны, министерские учреждения иногда оказываются бюрократизированными: связанными устаревшими правилами (бюрократическими формальностями), медлительными и громоздкими. Чиновники министерств порой становятся закоснелыми и не могут вести себя как предприниматели или опробовать новые идеи.

Оценка эффективности применения законодательства может быть направлена на определение того, в какой степени иерархическая организация административного ведомства (министерства, органа местного самоуправления) побуждает должностных лиц себя вести вразрез з принципами прозрачности, подотчетности и участия заинтересованных сторон.

C. Государственная корпорация

Государственная корпорация, как правило, имеет значительную степень свободы от министерского контроля. Некоторые люди полагают, что это позволяет быстрее реагировать на возможности бизнеса и квази-бизнеса и способствует более творческому подходу в управлении и предпринимательской деятельности. При работе с персоналом правительственное учреждение должно неизменно следовать общим правилам государственной службы, а перед государственной корпорацией, как правило, не стоит такое требование. Именно вследствие свободы от надзора и сопутствующих ему правил, в государственных корпорациях некоторых стран часто происходят серьезные коррупционные правонарушения. В процессе оценки эффективности применения законодательства могут оцениваться эти и другие вопросы, касающиеся работы государственной корпорации как исполняющего ведомства относительно определенного закона.

D.Частное предприятие или неправительственная организация (организация гражданского общества)

В некоторых странах и при ряде различных обстоятельств, правительства исполняют законодательство посредством частного сектора. Так, например, законом о лечебных учреждениях могут предоставляться полномочия заключения договоров с частными компаниями или физическими лицами для управления государственными лечебными учреждениями за возна-

граждение; закон о тюрьмах может разрешать министерствам юстиции заключать договора с частными компаниями для управления тюрьмами за определенную плату. Во многих странах законодательство разрешает министерствам здравоохранения заключать договора с неправительственными организациями для администрирования программ социального обеспечения, например, кампаний по вакцинации, оказания поддержки инвалидам и т.п.

Частные предприятия могут задействовать собственные ресурсы — кадровые, финансовые или физические — для выполнения задачи по исполнению законодательства. Некоторые люди могут заявить, что частные предприятия, предположительно в связи с определенной формой конкуренции, работают эффективнее, чем правительственные учреждения.

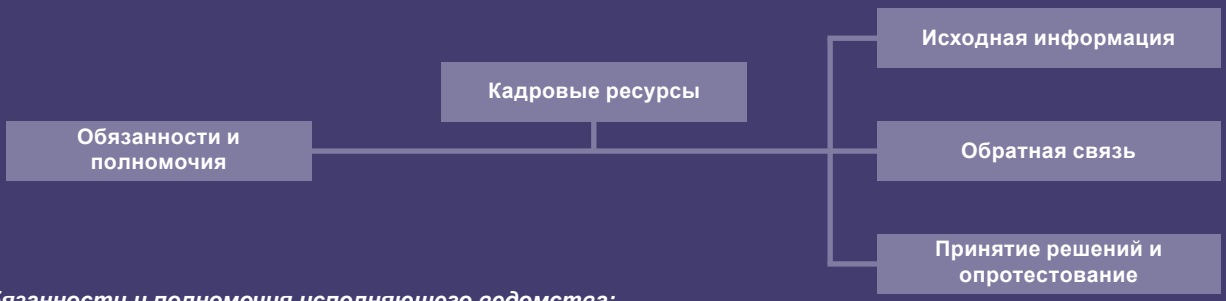
Однако существуют определенные отрицательные моменты. Частные предприятия стремятся к повышению прибыли. Для деятельности правительства, требующей перераспределения ресурсов или повышения качества услуг для малообеспеченных, мотив получения прибыли может противоречить самой миссии ведомства (например, учреждения сферы социального обеспечения, домов престарелых, тюрем, больниц и т.п.). Деятельность, направленная на повышение эффективности, может скрывать действия, считающиеся коррупционными в соответствии с правилами государственного учреждения. В отличие от большинства государственных ведомств, никакие общие правила не предусматривают требований прозрачности, подотчетности и участия в отношении частных предприятий.

В процессе оценки эффективности применения законодательства могут оцениваться эти и другие вопросы, касающиеся работы частного предприятия в качестве исполняющего ведомства для определенного закона.

Действия парламентского персонала

- Подготовка полной оценки роли и результатов работы исполняющего ведомства, предусмотренных законом, и предоставление ее результатов Комитету(ам), осуществляющим оценку эффективности применения законодательства. Нижеследующий список позволит получить базовую информацию, которая требуется для оценки.

Вставка 5: Контрольный список вопросов для оценки исполняющих ведомств[7]



I.Обязанности и полномочия исполняющего ведомства:

1. Какие обязанности были поручены ведомству? Выполнило ли ведомство эти обязанности и в какой степени способствовало изменению или устранению причин неправильного поведения заинтересованных сторон?
2. Какие меры стимулирования соблюдения законодательства использовались должностными лицами ведомства при выполнении должностных обязанностей? Были ли эти меры направлены на причины проблемного поведения, устранить которые имел целью закон?
3. Уполномочено ли исполняющее ведомство налагать санкции? Какие? Как часто налагались санкции? Насколько они способствовали устранению выявленного проблемного поведения?

II. Кадровые ресурсы исполняющих ведомств:

1. Какова предусмотренная численность сотрудников данного ведомства? Соблюдалось ли это требование? Почему оно соблюдалось (не соблюдалось)?
2. Как законодательство описывает их квалификацию, процесс отбора и назначения? Как происходило на практике?
3. Посредством какого процесса определенное должностное лицо или учреждение может отстранить служащего от выполнения должностных обязанностей (например, окончание срока полномочий, увольнение по собственному желанию, увольнение по обоснованной причине, достижение пенсионного возраста и т.п.)? В каких случаях применялся этот процесс; насколько эффективными были существующие процедуры для исполнения этих правил?

III. Функции получения исходной информации:

1. К кому обращались должностные лица ведомства для получения информации относительно способов исполнения детальных условий закона? Все ли заинтересованные стороны были задействованы при этом? В частности, предусматривалось ли законодательством требование проведения консультаций с защитниками малообеспеченных слоев населения, женщин, детей, меньшинств, окружающей среды, прав человека и законности?
2. Каким образом и у кого сотрудники ведомства получали фактическую информацию, помогающую им принять решение о способах исполнения детальных условий закона?

IV. Функции обратной связи:

1. Каким образом ведомство получило информацию о том, выполнили ли заинтересованные стороны его предписания?
2. Ведомство ожидало того момента, когда люди начали подавать жалобы?
3. Почти каждое исполняющее ведомство занимается урегулированием жалоб; но входило ли в обязанности ведомства также выявление нарушений? Как это реализовывалось на практике?
4. Кто был уполномочен подавать жалобы?
5. Посредством каких процедур соответствующие лица смогли подать жалобы? Были ли эти процедуры четкими и эффективными?
6. Получало ли ведомство фактическую информацию о том, выполнялся ли закон адресатами, путем проведения расследований сотрудниками ведомства? Путем проведения общественных слушаний? Посредством запроса мнений задействованных сторон, особенно представителей социально незащищенных или традиционно находящихся в тяжелом положении слоев населения?

V. Процессы принятия решений и опротестование:

1. Если в ведомстве есть орган принятия решений, уполномоченный принимать решения относительно исполнения, какая часть членов этого органа должна проголосовать в пользу предложения? Должны ли они встречаться и обсуждать вопрос, или каждый из них письменно излагает свою точку зрения?
2. Должны ли лица, принимающие решения, сопровождать свои решения обоснованием в письменной форме? Должно ли обоснование включать в себя фактические данные, а также аргументацию? Как это применялось на практике?
3. Должны ли лица, принимающие решения, уведомлять заинтересованные стороны при рассмотрении определенного вопроса и предлагать им предоставить свою информацию? Как ведомство должно реагировать на предоставленную информацию? Как это применялось на практике?
4. Была ли возможность у лица, не удовлетворенного решением ведомства, обратиться в определенное учреждение, для того чтобы оспорить решение?
5. Насколько часто обжаловались решения?
6. Насколько эффективной была процедура обжалования? Сколько первоначальных решений было изменено в результате процедуры обжалования?

7 В соответствии с адаптированной информацией книги: Энн Сейдман, Роберт Сейдман и Налин Абейсекере, Оценка законодательства – Руководство для законодателей, февраль, 2003 год, Бостон, Массачусетс, стр. 105.

ШАГ 8: ОПРЕДЕЛЕНИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Выбор заинтересованных сторон является одним из важнейших этапов в планировании оценки эффективности применения законодательства. Заинтересованными сторонами могут быть все, кто владеет информацией об исполнении и влиянии закона, а также все, на кого влияет закон.

Оценка эффективности применения законодательства может давать ответы на следующие вопросы:

- На какие социальные группы повлиял закон?
- Насколько велики эти группы?
- Какой эффект оказал закон на каждую из групп?
- Насколько важен этот эффект?
- Как долго этот эффект будет длиться?

Заинтересованными сторонами могут быть эксперты и специалисты, дающие комментарии по законодательным предложениям или политическим мерам, научные работники и специалисты, представители органов заинтересованных сторон и представительских организаций, профессиональных учреждений и физических лиц и любые иные лица, которые могут сделать вклад в проведение оценки эффективности применения законодательства.[8] Процесс выбора заинтересованных сторон имеет важное значение, поскольку парламентский Комитет должен обеспечить, чтобы были представлены все точки зрения на законодательство.

Парламент должен обеспечить участие тщательно отобранных потенциальных заинтересованных сторон. В процессе отбора могут помочь ответы на нижеследующие вопросы, заданные в начале процесса:

- Кто имеет заинтересованность в законе?
- На кого закон или его предмет может потенциально повлиять положительным или отрицательным образом?
- Чья поддержка имеет решающее значение для успеха закона или политики?

Даже в случае наличия предварительного списка первоначальных заинтересованных сторон, подготовленного персоналом Комитета, Комитет в целом или председатель, действующий от имени Комитета, принимает на себя ответственность за выбор.

Заинтересованные стороны можно пригласить на общественные слушания или консультации, организованные Комитетом. Любой предварительный список первоначально приглашенных участников должен утвердить Комитет. При эффективной коллегиальной работе членов и хороших лидерских качествах у председателя, список свидетелей может в существенной мере определяться председателем после краткого обсуждения с членами различных партий.

При выборе заинтересованных сторон или свидетелей для слушаний или консультации важно предусмотреть, чтобы были представлены взгляды меньшинств, особенно когда рассматриваемые вопросы могут прямо влиять или иметь отношение к их обеспечению и благосостоянию.

При выборе свидетелей также необходимо принимать во внимание гендерный критерий. Важно, насколько это возможно, сбалансировать количество мужчин и женщин при выборе свидетелей, для того чтобы были представлены все точки зрения, и любые результаты были признаны достоверными. От баланса или дисбаланса между количеством свидетелей-мужчин и женщин, который виден во время телепередач или репортажей с места событий, весьма существенно зависит имидж парламента в глазах общественности. Постоянно растет количество стран, где список свидетелей и выступающих, состоящий исключительно из мужчин, воспринимается как свидетельство практики и поведения, не позволяющего женщинам в полной мере участвовать в демократических процессах.

Учет гендерного фактора в процессе проведения оценки эффективности применения законодательства касается не только восприятия процесса, но и его надежности. Гендерный дисбаланс в процессах оценки эффективности применения законодательства также предполагает, что свидетельства, используемые для анализа законодательства, являются неполными и, возможно, неправильными или неточным, поскольку могут не отображать точку зрения половины населения.

8 Отдельные граждане могут играть важную роль в оценке эффективности применения законодательства, поскольку они могут предоставить информацию из первых рук об эффекте от закона и его эффективности либо неэффективности. Так, например, это могут быть жертвы, пережившие разные виды насилия, связанного с гендерным фактором, личный опыт которых может иметь важное значение для оценки эффективности применения законодательства. Еще одним примером может служить рассказ людей о неприятностях, произошедших по причине неисполнения законодательства (например, по пожарной безопасности).

Действия парламентского персонала

- Составление обзорной информации о соответствующих заинтересованных сторонах, на которые повлиял закон – отдельных гражданах и группах лиц;

- Подготовка выборки заинтересованных сторон, которые могут быть приглашены на общественные слушания в качестве свидетелей, организованных парламентским Комитетом, на рассмотрение Комитетом и его председателем.

ШАГ 9: СБОР ИСХОДНОЙ ИНФОРМАЦИИ И ИНФОРМАЦИИ ПО СУЩЕСТВУ ВОПРОСА

Сбор исходной информации и информации по существу вопроса представляет собой один из оставшихся важных шагов в планировании оценки эффективности применения законодательства.

Существуют два типа данных, которые можно собрать: первичные и вторичные. Первичные данные создаются непосредственно группой, занимающейся оценкой эффективности применения законодательства, в то время как вторичные данные создаются прочими лицами, но их использует данная группа. Вторичные данные, если они надёжные и относятся к существу вопроса, предпочтительно использовать для создания новых или копирования существующих данных. Рекомендуется рассматривать вопрос сбора первичной информации после исчерпания источников вторичной информации, поскольку это требует времени и ресурсов. Преимуществом использования первичной информации является новизна. В идеале, при оценке эффективности применения законодательства надлежит выбирать сочетание источников, включая существующие источники, что предусматривает

Рис. 2: Источники сбора данных для оценки эффективности применения законодательства

сбалансированный корпус данных. Возможно, в зависимости от контекста, уже есть значительный объём информации.

Примерами источников являются:

- разукрупнённые статистические данные;
- научное исследование;
- изучение общественного мнения;
- официальные отраслевые отчёты, публикуемые государственными органами;
- новости или журналистские расследования;
- отчёты организаций при местных органах власти;
- отчёты, публикуемые независимыми организациями и НГО;
- отчёт государства-участника и общие заключения органа, контролирующего соблюдение соответствующей конвенции ООН о защите прав человека или их региональных аналогов;

Вставка 6: Десять факторов, которые необходимо учитывать при планировании сбора данных

1. Какие основные данные нужно собрать для обеспечения надёжного и непротиворечивого измерения в достижении главных целей? Какие данные нужно разбить по полу, возрасту, уровню образования, расположению и так далее?
2. Какие дополнительные данные нужно собрать как подспорье планируемой оценке?
3. Какую информацию следует представить в письменном виде, какая информация потребуется в устой форме?
4. Каковы качественные характеристики для собранных данных?
5. Какие органы должны привлекаться к сбору и анализу первичных данных?
6. Каковы основные сроки для сбора и анализа данных?
7. Кто будет ответственным за сбор данных?
8. Как будет оцениваться качество и непротиворечивость информации?
9. Какие слушания необходимы и кого следует выслушать (представителей центрального правительства, государственной администрации, гражданского общества, жертв, свидетелей и т.п.)?
10. Какие рабочие визиты требуются для сбора данных и проверка правильности полученных данных?

- независимые отчёты гражданского общества, создаваемые параллельно с отчётами государства-участника;
- отчёты по отдельной стране всемирных или региональных организаций, таких как ВОЗ, ЮНЕСКО, Всемирный банк, Организация американских государств, Азиатский банк развития, или Экономическая комиссия ООН для Африки.

Количественные и качественные данные дополняют друг друга. Количественные данные могут обеспечить репрезентативную выборку населения, что поможет определить направления и тенденции в общественном, экономическом или политическом поведении. Разумеется, такие данные представляются в числовом виде. Качественную информацию можно использовать для описания взглядов и впечатлений людей, которые потенциально могут пригодиться при разработке изменений. Во время опросов группа оценки должна, следовательно, непременно спрашивать, что, по мнению, опрашиваемых, нужно улучшить или изменить и как реализовывать эти изменения.

Парламент волен определять форму подготовки методологии сбора информации. Например: 1) опросы заинтересованных лиц или глубинные интервью, которые полуформализованы, проводятся лично или по телефону; 2) фокус-группы или совещания по обмену опытом; 3) наблюдение с привлечением участников; 4) стандартизированные обсуждения и консультации; 5) количественные опросы.

Множественность перспектив того, как собирать данные, является положительной стороной; на данном этапе консенсус не требуется. Расхождения во мнениях о том, как толковать данные, можно представить в отчёте (отчётах).

В следующем блоке включён ряд вопросов для учёта при планировании сбора данных.

Действия парламентского персонала

- Подготовить план сбора данных с описанием, как соответствующие данные для оценки эффективности применения законодательства будут собираться и оцениваться, кем, какие органы будут вовлечены, и какие слушания и рабочие визиты требуются для сбора данных, и план проверки правильности полученных данных.

- Сделать промежуточный анализ сбора данных в ходе оценки эффективности применения законодательства.

ШАГ 10: ОПРЕДЕЛЕНИЕ СРОКОВ ПРОЦЕССА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Временные рамки данного процесса зависят от нескольких факторов: сложности целей, объёма и масштаба оценки, её организации, частоты совещаний и плана работ Комитета, ресурсов, качества анализов и экспертов и т.п.

В идеале весь процесс должен завершаться в срок от трёх до шести месяцев.

Действия парламентского персонала

- Подготовить предложение председателю Комитета с реалистичными временными рамками всех работ по оценке эффективности применения законодательства, с основными этапами для каждого шага в данном процессе.

Действия председателя Комитета

- Утвердить календарный план процесса оценки эффективности применения законодательства.

3.3. ЭТАП РЕАЛИЗАЦИИ

После начала оценки эффективности применения законодательства нужно предвидеть следующие вопросы: консультации с заинтересованными сторон и исполняющими ведомствами; анализ механизма делегированного законодательства; работа со средствами массовой информации и продумывание информационной кампании; анализ результатов оценки эффективности применения законодательства и составление отчёта. Эти вопросы считаются частью этапа реализации оценки эффективности применения законодательства.

На последующих страницах эти шаги описаны довольно подробно; хотя за каждым отдельным парламентом остаётся решение об объёме этого процесса о степени его детализации. Также возможен чуть более жёсткий процесс консультаций.

Рис. 3: Обзор стадий этапа внедрения при оценки эффективности применения законодательства

ШАГ 11: ПРОВЕДЕНИЕ КОНСУЛЬТАЦИЙ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН ПРИ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Проведение консультации с заинтересованными сторонами представляет собой один из основных пунктов в оценке эффективности применения законодательства. Консультация с заинтересованными сторонами даёт возможность членам парламента, работникам парламента, приглашённым экспертам и заинтересованным сторонам, а также общественности проанализировать, внимательно изучить и исследовать состояние внедрения одного закона или серии законов, относящихся к управлению страной. Они помогают членам парламента определить меры, нужные для доработки законодательного акта и (или) для работы государственных структур в реализации законодательства. Консультация с заинтересованными сторонами также информирует членов

Вставка 7: Общие принципы и минимальные нормы консультаций с заинтересованными сторонами[9]

Отношения с заинтересованными сторонами регулируются четырьмя общими принципами:

Существуют пять «Минимальных норм», которые должны соблюдаться на всех консультациях с заинтересованными сторонами:

A. Ясное содержание процесса консультаций: вся корреспонденция и консультационные документы должны быть понятными, лаконичными и содержать всю нужную информацию для облегчения формулировки ответов;

B. Консультации с целевыми группами: при определении целевой группы (групп) в процессе консультаций парламент должен убедиться в том, что у всех соответствующих сторон есть возможность выразить свои мнения;

C. Оглашение: парламент должен обеспечить надлежащую огласку информации и приспособить свои информационные каналы так, чтобы отвечать потребностям всех целевых аудиторий;

D. Предельные сроки: парламент должен обеспечить достаточное время для планирования и ответов на приглашения и печатные работы;

E. Подтверждение ответной реакции: получение печатных работ должно подтверждаться, а печатные работы публиковаться

9 Основанием для этих «Общих принципов и минимальных норм консультаций с заинтересованными сторонами» служит описание, опубликованное по адресу: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm

парламента и сам парламент об уровне общественной поддержки какого-либо закона и соответствующей государственной политики.

Существует много способов проконсультироваться с заинтересованными сторонами, исполняющими ведомствами в ходе оценки эффективности применения законодательства: через общественные слушания, письменное свидетельство, устное свидетельство, индивидуальные встречи или встречи в избирательных округах и т.п., а парламент может использовать один способ или сочетание нескольких. Таким образом, общественные слушания являются одной из форм консультаций с заинтересованными сторонами.

При исследовании особенно деликатных или сложных тем, например, таких, как домашнее насилие или браки несовершеннолетних, работники парламента и члены парламента должны обеспечить разработку процесса консультаций так, чтобы учитывать обстоятельства и положение свидетелей и заинтересованных сторон, а также защитить их личность и достоинство. Важной обязанностью является соблюдение осторожности при вовлечении лиц, переживших такие обстоятельства. Процессы консультаций обязательно должны подстраиваться под них.

Успех оценки эффективности применения законодательства и консультаций с заинтересованными сторонами очень сильно зависит от качества письменной работы лиц, участвующих в ней. От лиц, появляющихся на общественных слушаниях, обычно требуют представить письменное свидетельство членам Комитета до начала слушаний, хотя особенные обстоятельства (запрос на информацию от жертв катастроф или насилия) могут предусматривать иной порядок действий. На совещании данное лицо обычно делает вступительное заявление, сопровождаемое кратким представлением письменного свидетельства, ранее поданного этим лицом. Затем данное лицо отвечает на вопросы, которые ставят члены Комитета, прежде чем другой свидетель-эксперт начнёт своё свидетельство. Формат и последовательность заявлений определяет Комитет перед консультацией.

Последовательность свидетельских показаний научных сотрудников, представителей образовательных учреждений, промышленности, общественных организаций и остальных граждан должна определяться таким образом, чтобы информацию представляли логичным, последовательным и нарастающим образом. Например, Комитет может определить последовательность, согласно которой одно лицо может оспаривать или поддерживать свидетельство другого лица.

Для обеспечения возможности работникам министерств посетить консультации с заинтересованными сторонами обычно заблаговременно рассылают уведомление и приглашения. Если кому-то из таких сотрудников требуется оформление разрешения на оглашение свидетельствования, приглашение следует посылать заблаговременно, например, за пять дней.

Рис. 4: Заинтересованные стороны при парламентской оценке эффективности применения законодательства

Письменное свидетельство

Письменное свидетельство должно подаваться заранее (например, за десять дней), чтобы все члены Комитета могли изучить и прочитать документ перед тем, как данное лицо будет давать показания. При приглашении какого-либо лица к даче показаний персонал Комитета укажет, ожи-

дает ли Комитет получить письменное краткое письменное изложение дела.[10]

Не существует правил относительно формата, который должен применяться к письменным свидетельствам. Комитетам в других странах казалось полезным поступать следующим образом.

Письменное свидетельство должно содержать:
- полное имя (наименование) и адрес лица или организации, дающих свидетельские показания;
- краткую докладную записку о лицах или организации, возможно, с указанием их специализации;
- любую информацию, которую они могут предложить, на основании которой Комитет мог бы сделать выводы, или которая могла бы направляться другим лицам для их ответных действий.

Также целесообразно включить любые рекомендации по мерам воздействия от правительственных или иных органов, которые данное лицо хотело бы, чтобы Комитет учёл.

Если письменное свидетельство очень краткое, его можно отослать как письмо, однако, в ином случае целесообразно, чтобы это свидетельство было бы в форме служебной записки. Если данная служебная записка длинна сверх меры, у неё должно быть резюме на одну страницу с основными пунктами и, если уместно, с таблицей содержания.

Предпочтительная форма подачи – приложение к электронному письму на электронный адрес Комитета, как это указано в Объявлении для печати и отображено на веб-сайте. Подаваемые документы нужно отсылать либо в офис председателя Комитета, либо согласно указаниям в Объявлении для печати.

Помимо письменного свидетельства данное лицо (лица) должны с собой доставлять любую дополнительную информацию, которая, по их мнению, может оказаться полезной. Например: общая информация об их организации, прочие источники информации по рассматриваемому вопросу, копии презентаций, которую они предоставляют и т.п. Если возможно, им нужно представлять эту информацию заблаговременно или быть готовыми представить копию секретарю Комитета во время заседания.

Если требуется электронная презентация, свидетелей могут попросить представить её заблаговременно, если позволяют обстоятельства. В приглашении должно уточняться оборудование, доступное для свидетелей для демонстрации презентации.

10 Основано и адаптировано на основании следующего: Парламент Грузии, Инструкция для персонала Комитета, Тбилиси, 2016 г., 82 стр.

Вставка 8: Руководящие принципы для письменных предложений[11]

Сотрудники Комитета должны уведомлять о Руководящих принципах для письменных предложений, таких как:

- Представление документов должно включать фактическую информацию для обоснования взглядов, изложенных в заявлении;
- Рекомендации должны быть конкретными, насколько это возможно;
- Наименование (имя) и адрес организации или лица,представляющего документ, должно указываться на титульном листе;
- У всех подаваемых документов должно быть резюме;

- Все графические изображения или диаграммы должны выполняться чёрной краской для целей фотокопирования;
- Лица, ставящие свои подписи от имени какой-либо организации, должны указывать уровень, на котором подаваемая документация была заверена;
- Целесообразно, чтобы подаваемые документы могли бы быть и в электронном виде, и в бумажном.
- Решение о распространении среди общественности подаваемого документа остаётся за Комитетом;
- Материал, уже публиковавшийся где-либо, не должен составлять основу подаваемых документов, но на него можно ссылаться в них или прилагать к этим же подаваемым документам, - в каждом случае это должно чётко указываться;
- Свидетели должны проявлять осторожность в комментировании вопросов, ещё не переданных в суд, или вопросов, в отношении которых судебное разбирательство неизбежно.

О том, что происходит с письменным свидетельством, уже поданным в парламент, можно так же сообщать свидетелям-экспертам и упоминать на веб-странице парламента, где объявляется о слушаниях.

- Комитеты публикуют большинство получаемых ими письменных свидетельств на веб-странице парламента;

- Если кто-нибудь не желает, чтобы подаваемая им документация публиковалась, данное лицо должно ясно об этом заявить и пояснить причины нежелания такого разглашения. Комитет примет это во внимание при решении о публикации;
- Комитет не обязан ни принимать любое письменное предложение в качестве свидетельства, ни публиковать любую или всю подаваемую документацию, если она уже принята как свидетельство. Такое может случиться, если подаваемая документация очень обширная или содержит материал, в отношении которого неуместно давать предпочтение со стороны парламента.

11 Основано и адаптировано на основании следующего: Парламент Грузии, Инструкция для персонала Комитета, Тбилиси, 2016 г., 82 стр.

Устное свидетельство

Иногда Комитеты просят от свидетелей краткое устное заявление. Свидетели должны кратко представиться, и, если уместно, назвать свой род занятий и тип работ, выполняемых их организацией. Каждый Комитет должен требовать от свидетелей ограничивать свои устные показания кратким представлением аргументов. Из-за экономии времени, поскольку имеются письменные заявления, обычно нет потребности, чтобы свидетель зачитывал всё своё заявление.

Обычная продолжительность вступительного слова – от пяти до десяти минут. В некоторых случаях председатель может ограничить эту продолжительность. Однако, если требуется, председатель может продлить этот период.

Поскольку время Комитета на принятие устного свидетельства ограничено, все свидетели, даже те, которых Комитет приглашает к даче устного свидетельства, поощряются к подаче письменного свидетельства. Это повышает продуктивность слушаний устных свидетельств, поскольку перед членами Комитета есть заявления свидетелей, и это значит, что, если свидетелей не вызывают на дачу устного свидетельства, у Комитета всё равно есть польза от их мнений.

В Приложении 2 к настоящему документу представлены рекомендации для свидетелей-экспертов на слушаниях или консультациях по оценке эффективности применения законодательства.

Опрос свидетелей

Период вопросов и ответов начинается после окончания свидетелем своего вступительного слова. Члены Комитета используют это время на постановку вопросов и получение дополнительной информации, которая может стать подспорьем для дальнейших действий и решений Комитета. Офис председателя Комитета могут просить заблаговременно подготовить вопросы для председателя и прочих членов, которые будут ставиться перед свидетелями. В некоторых случаях серию вопросов могут представить свидетелям и обсудить с ними до слушаний.

У каждого члена Комитета должна быть возможность ставить вопросы каждому свидетелю. Порядок опроса может определяться в соответствии с местами каждой партии в парламенте или на усмотрение председателя. В некоторых странах члена парламента, не являющегося членом Комитета, который организовывает слушания, но интересующегося или компетентного в данном вопросе, могут также пригласить задавать вопросы свидетелям.

Комитеты также могут предоставлять свидетелям (для их личного использования) копии свидетельств, уже данных другими, в которые не внесены правки. Комитеты должны также пытаться заблаговременно уведомлять свидетелей, если для ответов на вопросы, поднимаемые Комитетом, может понадобиться какой-либо поиск или сбор информации либо мнений. Если у какого-либо лица нет непосредственно доступной информации для ответа на вопрос, Комитет может попросить подать её в письменном виде впоследствии.

Действия парламентского персонала

- Приглашать заинтересованные стороны, экспертов и исполняющие ведомства на консультацию / общественные слушания
- Определять лучший формат консультаций (например, общественные слушания, письменные свидетельства и т.п.)
- Составлять повестку дня совещания и консультировать председателя Комитета
- Запрашивать письменные свидетельства перед консультациями, исходя из руководящих принципов для письменных предложений
- Готовить предложения для председателя и членов Комитета с вопросами и темами, которые следует поднимать во время консультаций / общественных слушаний.

Действия членов парламента / Комитет

- Проводить консультации / общественные слушания по оценке эффективности применения законодательства и опрашивать свидетелей

ШАГ 12: АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЛЕГИРОВАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Иногда для достижения желаемых результатов программных мероприятий нужно нацеливать конкретные официальные лица на использование их полномочных прав для решения проблемы, -которая слишком запутанная, слишком быстро развивающаяся, слишком многогранная, чтобы её решить сейчас, - уточняя детали законодательства. Как следствие, постановления парламента часто предоставляют руководителям исполнительных органов полномочия соз-

Вставка 9: Анализ введения в действие закона «О безопасности дорожного движения» и его подзаконных актов[12]

В то время, как законодательство даёт какому-либо органу полномочия устанавливать правила, существует потребность в критериях для ограничения дискреционного права официальных лиц в установлении правил и для предотвращения безответственных и непрозрачных случаев применения. Ниже приведены несколько вопросов для анализа эффективности баланса между законодательными и подзаконными актами при ограничении дискреционного права официальных лиц. Эти вопросы применены к образцу Закона о безопасности дорожного движения в стране, где такой закон был введён в действие.

- *Излагает ли закон свои цели достаточно точно для ограничения дискреционного права?*

Например, содержит ли закон, дающий заведующему отделом автотранспортных средств при министерстве, полномочия устанавливать максимально допустимые скорости на участках конкретного шоссе, формулировку, что данный законопроект нацелен на паритет между безопасностью водителей, пассажиров и прочих лиц и потребностью в экономически целесообразном, быстром транспорте? Известны ли цели данного закона широкому кругу, и до какой степени заведующий отделом автотранспортных средств осведомлён об этих целях?

- *Ограничивает ли данный закон полномочия должностных лиц конкретного органа в назначении возмещения?*

Например, ограничивает ли законодательный акт о превышении скорости полномочия руководителя отделом устанавливать правила, точно определяющие возмещение? Как руководитель отделом использовал свои полномочия, чтобы устанавливать правила, точно определяющие возмещение?

- *Определяет ли точно данный закон виды реальных предложений, которые большинство специалистов в данной области считают уместными при объяснении принципов поведения в этом вопросе?*

Например, в вопросе установления ограничений скорости требуется ли законом от руководителя отделом учитывать только состояние шоссе, погоду, объём дорожного движения и, возможно, причины, побуждающие водителей превышать скорость: кто-нибудь везёт рожающую жену в больницу, поэтому у него более приемлемый для общества повод для быстрой езды, чем у молодого человека, красующегося перед девушкой тем, как быстро может ездить его автомобиль? Каким образом руководитель отделом учитывал различные факторы, влияющие на нарушения данного закона?

- *Требует ли данный закон, чтобы этот орган устанавливал правила, включающие в себя существующую практику?*

Например, требует ли он, чтобы руководитель отделом устанавливал ограничения скорости на 10 километров в час меньше, чем средняя скорость, с которой транспортные средства фактически ездят по этому участку шоссе? Как часто данный орган применял эти правила и каков был результат?

- *Требует ли закон от органа, устанавливающего правила, чётко констатировать критерии, применяемые при разработке конкретного правила, и согласования с регуляторным органом этих критериев до вступления в силу данного правила?*

Например, разрешено ли законом руководителю отделом устанавливать «разумные» пределы превышения скорости для какого-либо участка шоссе, но при этом требуется, чтобы руководитель отделом в письменной форме описал причины для такого решения, и приостанавливал действие этого правила, пока суд не рассмотрит новое ограничение скорости и не одобрит применяемые критерии? Как часто это делалось за последние пять лет? Каков был результат?

12 Источник: Оценка законодательства - Руководство для законодателей, составленное Анной Сейдман, Робертом Сейдманом и Налин Абейсекере, февраль 2003 г., Бостон, штат Массачусетс, стр. 129.

давать делегированное законодательство или подзаконные акты.

Для оценки эффективности применения законодательства идеальным является рассмотрение подзаконных актов после введения их в силу, в то же самое время анализируя законодательство, являющееся источником действующего, которому они обязаны своими полномочиями. Особенно это касается тех случаев, когда большинство положений, дающих результат какому-либо законодательному акту, содержатся в подзаконных актах, а не столько в первичном законодательстве. Это требует особого подхода к проведению оценки эффективности применения законодательства для закона, который делегирует иному органу власти — государственному органу, государственной корпорации или частному юридическому лицу — право создавать и внедрять подробные правила (регламенты, вторичное законодательство), предписывающие желаемые действия заинтересованных сторон.

В качестве важного аспекта оценки эффективности применения законодательства можно оценивать, есть ли правильный баланс между вопросами, регулируемыми первичным и вторичным законодательством, и, следовательно, есть ли правильный баланс между вопросами, находящимися в распоряжении депутатов парламента, и вопросами, оставленными в распоряжении исполнительного органа.

Тем не менее, есть вопросы к эффективности использования делегированного законодательства или подзаконных актов.

- Как передавать ограниченную часть законодательных полномочий без существенного ослабления парламента?
- Как передавать дискреционные полномочия должностным лицам в дозированном количестве, необходимом в данных обстоятельствах?
- Как гарантировать, что органы используют делегированные полномочия для целей общества, а не собственных?
- Как депутаты парламента могут утверждать, что представляют народ, одновременно с этим сознательно отдавать часть законодательных полномочий исполнительной власти?

Поэтому, запрос об оценке эффективности применения законодательства должен всегда ставить вопросы о том, какие существенные факты и логику обосновывает требование авторов закона по поводу подзаконных актов. Были ли авторы закона правы избрав именно это ведомство для создания и распространения новых правил? Какие последствия имело избрание этого ведомства и предписания этих процедур? Найти ответы на эти вопросы может помочь контрольный список, представленный во врезке ниже.

Вставка 10: Вопросы для оценки эффективности применения закона, наделяющего подзаконные акты существенными полномочиями

1. Доказано ли, что закон эффективно способствует урегулированию проблемного поведения людей в наиболее различных обстоятельствах, среди прочего, в географически обширной стране, что послужило обоснованием для принятия закона, в значительной мере санкционирующего подзаконные акты?
2. Доказано ли, что закон призван урегулировать проблему, укорененную в быстрых сменах социо-экономических обстоятельств, что стало причиной того, что никто не мог заранее разработать подробные модели поведения, что в свою очередь и послужило обоснованием для принятия закона, в значительной мере санкционирующего подзаконные акты?
3. Доказано ли, что закон призван урегулировать малопонятные вопросы, которые требуют продолжительного исследования и одновременно способности экспериментировать с разными решениями, что послужило обоснованием для принятия закона, в значительной мере санкционирующего подзаконные акты?
4. Какие альтернативные модели разработки детального набора правил для урегулирования существенной проблемы рассматривали авторы закона? Подтверждаются ли их заключения последовавшими событиями?
5. Что представляют собой предписанные критерии и процедуры для каждого из процессов ведомства по принятию решений, касающихся существенных вопросов? Сработали ли они?
6. Являются ли внедряемые ведомством процедуры причиной ограничения способности чиновников вводить произвольные правила, и входит ли в эти процедуры предотвращение опасности того, что административные органы могут воспользоваться своей привилегией создавать правила для того, чтоб увеличить свою власть или личное богатство?
7. Способствуют ли эти процедуры и критерии прозрачности, подотчетности, стимулируют ли участие соответствующих заинтересованных сторон? Способствуют ли эти процедуры и критерии обоснованному и беспристрастному созданию правил?

Действия парламентского персонала

- Подготовить аналитико-правовой документ для председателя Комитета насчет баланса между законодательными и подзаконными актами среди анализируемых документов, основываясь на контрольном списке по поводу внедрения закона, в значительной мере санкционирующего подзаконные акты;
- Обсудить аналитико-правовой документ с председателем Комитета и предоставить его всем членам Комитета;
- Запросить отчет из исполняющего ведомства о принятых положениях и решениях, и составить черновик списка вопросов для последующего запроса.

ШАГ 13: ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ

Ознакомление заинтересованных лиц с оценкой эффективности применения законодательства или же публичное слушание — это больше, чем мероприятие с целью сбора информации для членов парламента о ходе имплементации закона. Это возможность более широкого публичного обсуждения закона и связанных с ним вопросов, которые затрагивают общественные интересы. Это может поспособствовать повышению уровня общественной осведомленности насчет важной работы парламента в поисках решений для удовлетворения общественных нужд.

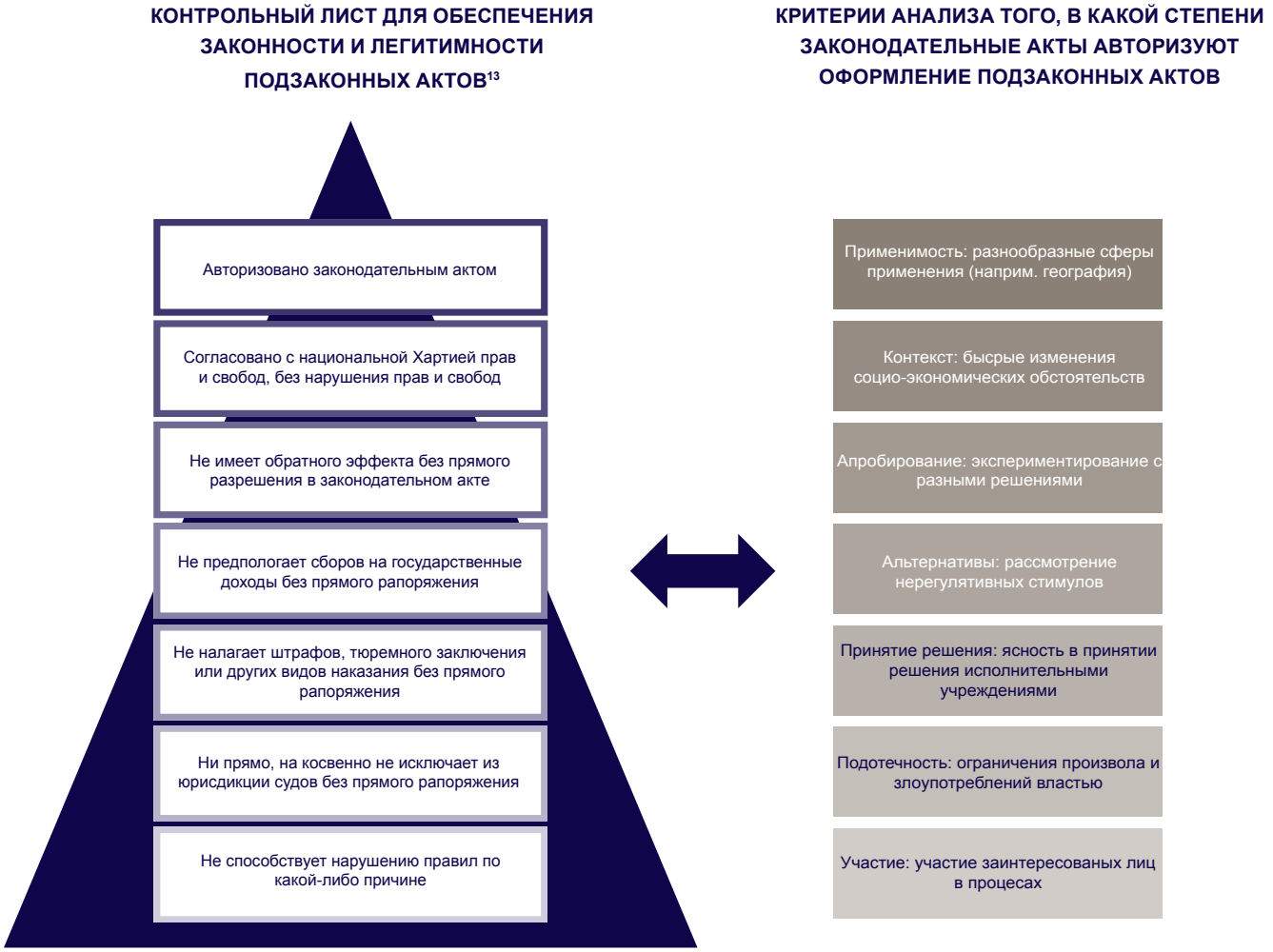


Рис. 5: Оценка подзаконных актов и их введения посредством законодательных актов

13 Контрольный лист составлен на основе критериев, заданных Постоянным комитетом Канады по оценке правил. Смотри: Вестминстерская фундация за демократию, Comparative Study on practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance, Лондон, 2017, с. 41.

Приглашение средств массовой информации

Часто происходит так, что государственные учреждения и те, кто ими управляет, с большей вероятностью отвечают на те вопросы, которые широко освещались в средствах массовой информации. Именно с целью такого освещения процесса консультаций с заинтересованными лицами с оценкой эффективности применения законодательства, Комитет может решить пригласить средства массовой информации и подготовить пресс-релиз.

Смогут ли средства массовой информации присутствовать или нет, зависит от правил парламента и от решения Комитета. Комитет может решить, что (частично) ознакомление заинтересованных лиц с оценкой эффективности применения законодательства должно быть закрыто для широкой публики, но только по ограниченному количеству определенных причин (например, если данная информация может поставить под угрозу национальную безопасность или отразится на конфиденциальности задействованных лиц). Парламентский отдел прессы и общественной информации должен непосредственно участвовать в подготовке к общественным консультациям.

Помимо приглашения средств массовой информации, Комитет может решить организовать полномасштабную информационную кампанию. В то время, как приглашение журналистов и телевизионных команд относиться к средствам массовой информации в рамках гражданского общества, полномасштабная информационная кампания нацелена на охват не только общественности, а и неправительственных организаций, заинтересованных сторон, правительства, гражданских служащих в министерствах и всех членов Парламента. Если Комитет стремится не только выслушать экспертные мнения, а и ознакомить заинтересованные стороны и общественность с законом, или осветить обсуждаемые вопросы, то осуществить это можно при помощи полномасштабной информационной кампании.

Подготовка информационного материала для средств массовой информации и организаций гражданского общества

Для того, чтобы Комитет мог предоставить информацию касательно запланированного ознакомления с оценкой эффективности применения законодательства более структурировано, рекомендуется подготовить подборку материалов для пресс-брифинга, содержащую соответствующие документы. Этот пакет документов может быть направлен средствам массовой информации, организациям гражданского общества и простым гражданам. Сотрудники Комитета отвечают за составление подборки материалов для пресс-брифинга. Сотрудники Комитета должны тщательным образом проверить источники и качество информационных материалов, поскольку тип распространяемой информации в конечном итоге повлияет на то, как общественность и заинтересованные стороны будут вносить свой вклад. Подборка материалов может содержать такие документы:

- Пресс-релиз по поводу процесса консультаций;
- Повестка дня консультационной встречи;
- Список членов Комитета;
- Список свидетелей-экспертов;
- Презентации или биографии экспертов, если есть такая возможность;
- Копия соответствующих законов и/или краткое изложение закона;
- Желательно, дополнительная справочная информация и анализ рассматриваемого на консультации вопроса, который также может содержать отсылки касательно того, каким способом соответствующий вопрос регулируется в других странах;
- Процедурное руководство для средств массовой информации, приглашенных на консультацию.

Консультация на веб-странице Парламента

Существует много способов, при помощи которых парламентский комитет может использовать интернет как средство пропаганды публичного слушания. Ниже изложены наиболее благоразумные подходы.

- На веб-станице парламента может находиться постоянная ссылка на консультацию, где будут отображены последующие встречи в форме совета для средств массовой информации (с предметом обсуждения, датой, временем, местом проведения, контактной информацией, приглашенными экспертами и целью встречи);
- Интернет также предоставляет эффектив-

ный способ регистрации отдельных лиц, которые хотят посетить мероприятие;
- Кроме того, используя твиттер или электронную почту, общественность может предлагать вопросы, которые должны быть заданы экспертом членами парламента и председателем комитета;
- Во время пост-консультационного периода один из разделов на веб-странице парламента может быть отведен под комментарии, мнения и рекомендации, предоставленные общественностью. Также на веб-странице должна указываться электронная почта, на которую можно отправлять комментарии, дальнейшие предложения или жалобы по проведению самой консультации, или запросы на большее количество информации. Сотрудники должны регулярно проверять эту электронную почту;
- Парламент должен использовать веб-сайт для опубликования доклада Комитета касательно запроса оценки эффективности применения законодательства, а также для периодических обновлений статуса последующей деятельности.

Действия парламентского персонала

- Подготовить предложение для председателя Комитета по приглашению средств массовой информации и проведения полномасштабной информационной кампании;

- Подготовить содержимое пакета материалов для пресс-брифинга и подход к проведению консультации при помощи веб-страницы парламента.

ШАГ 14: АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Переработка информации в выводы – это важный шаг в процессе запроса оценки эффективности применения законодательства, он ни в коей мере не является ни автоматическим, ни легким. Проблема заключается в том, чтобы структурировать информацию и использовать ее для ответа на вопросы, стоящие перед оценкой эффективности применения законодательства.

Анализ результатов оценки эффективности применения законодательства требует креативного и ориентированного на перспективу подхода. Использование последовательных, объективных методов для формирования выводов гарантирует их соответствие потребностям этого исследования.

Для составления выводов сотрудники Комитета должны проанализировать информацию, предоставленную многими людьми, касающуюся таких широких вопросов, как: Что работает и что не работает? Почему? Кто обладает официальной и неофициальной властью для осуществления перемен? Кто с кем может сотрудничать для того, чтобы обеспечить или предотвратить осуществление перемен? Эти вопросы, среди прочих, предоставят информацию, которую можно использовать для проведения общего анализа данной темы.

Сотрудникам Комитета может помочь структурирование информации, поиск характерных структур и объяснений тому, почему возникают какие-либо проблемы, в том числе при помощи SWOT-анализа (Сильные стороны, Слабые, Возможности и Угрозы). Собранная информация, в идеале и количественно, и качественно, поможет определить тренды, но также может и объяснить процесс, в том числе – причины, почему он проводится, в первую очередь.

Сотрудники Комитета должны использовать результаты своей работы для того, чтобы определить, решение каких приоритетных задач касательно улучшений и рекомендаций не терпит отлагательств, и какие цели будет достичь труднее, а какие легче, и какому уровню правительства следует адресовать результаты их работы.

Действия парламентского персонала

- Составить актуальные предварительные выводы по запросу оценки эффективности применения законодательства, при помощи установленной методологии анализа данных, SWOT-анализа, анализа заинтересованных сторон и юридического разбора;

- Обсудить предварительные выводы между сотрудниками, работающими в разных Комитетах, исследовательском и юридическом отделах. Сотрудники парламента могут проконсультироваться касательно предварительных

выводов с внешними экспертами и исполняющими учреждениями.

ШАГ 15: ПОДГОТОВКА ОТЧЕТА

Результатом каждого процесса запроса оценки эффективности применения законодательства должен стать отчет. Этот отчет должен предоставить точное и краткое изложение основной собранной информации, презентовать консультации и дискуссионные вопросы, осаждавшиеся членами Парламента и экспертами, а также результаты и рекомендации.

Очень важно отделить результаты запроса, представленные в докладе, которые являются крайне фактологическими, от политических процессов разработки рекомендаций по тем темам и государственной политике, которые обсуждались в этом процессе. Завершение и одобрение доклада по результатам не следует задерживать из-за последующих политических обсуждений и рекомендаций. Принятие рекомендаций является отдельным решением Комитета, поскольку оно может основываться как на результатах запроса, так и на другой информации, исходящей от политических партий, Премьер-министра, правительственных министров, а также национальных и международных организаций.

Несмотря на то, что готовят доклад сотрудники Комитета, Комитет берет на себя ответственность за окончательную версию доклада по поводу процесса запроса оценки эффективности применения законодательства, в том числе за результаты и рекомендации.

Комитет должен решить, будет ли доклад сопровождаться какими-нибудь документами в принципе, и если да – то какими. Дополнительные документы могут содержать письменные заключения свидетелей-экспертов, таблицы, результаты исследований Комитета и письменные свидетельства тех, кто не смог посетить консультацию, а также ответы свидетелей на вопросы, заданные членами Комитета во время процесса запроса оценки эффективности применения законодательства.

Действия сотрудников парламента

- Окончить подготовку отчета с результатами запроса оценки эффективности применения законодательства;
- Подготовить для председателя Комитета предложения по возможным рекомендациям или другие варианты возможных рекомендаций;
- Помогать председателю в ходе двусторонних встреч с другими членами Комитета в поисках общей позиции касательно возможных рекомендаций.

Действия членов Парламента / Комитета

- Просмотреть и одобрить отчет с результатами запроса оценки эффективности применения законодательства;
- Провести дебаты и одобрить рекомендации.

Вставка 11: От оценки эффективности применения законодательства до депутатского законопроекта – на примере закона о гендерном равенстве[14]

В 2011 году Совет Европы (СЕ) принял Стамбульскую конвенцию по предотвращению и борьбе с насилием над женщинами и домашним насилием. Соединенное Королевство активно участвовало в подготовке проекта Конвенции и подписало ее в 2012 году, но не слишком спешило ратифицировать нововведения.

В существующем британском законе уже имелась достаточно сильная нормативно-правовая база для защиты против насилия и разработанный порядок судебного преследования за правонарушения, но один из членов Парламента, а именно из Палаты Общин, доктор Эйли Вайтфорд определил ряд недостатков существующего порядка. Среди них слабые полномочия в случае принудительного брака, убийства во имя чести и аспекты современной работорговли, а также отсутствие юрисдикции в вопросе правонарушений, совершенных британскими гражданами за пределами территории Соединенного Королевства.

Кроме того, доктор Вайтфорд обратил внимание на то, что существующие правовые средства защиты размещены в разных законодательных актах. Конвенция поможет объединить их в более широкую стратегию противостояния насилию и прекращения дискриминации, а также, в идеале, облегчит отслеживание прогресса и последовательности реализации закона.

Более того, Конвенция поспособствует возникновению более высокого уровня подотчетности и защиты обязательств в отношении ресурсов, а также предоставит нормативно-правовую базу для борьбы с новыми появляющимися формами насилия, такими как порно-месть.

Наконец, прописанные в Конвенции требования к отчетности обеспечат регулярную периодичность оценки эффективности применения законодательства, что не только поможет отследить предпринимаемые правительством действия для борьбы с насилием, но и будет требовать регулярные отчеты его достижений в обеспечении гендерного равенства.

Доктор Вайтфорд представил депутатский закон с целью заставить правительство предпринять разумные шаги, которые помогут Соединенному Королевству соответствовать условиям Стамбульской Конвенции. Не смотря на то, что вокруг некоторых вопросов, в частности, связанных с проблемой экс-территориальной юрисдикции, возникли разногласия, билль в конце концов прошел голосования и получил статус парламентского акта в апреле 2017 года.

Что сработало? Доктор Вайтфорд определил несколько необходимых для этого процесса факторов.

1. *Тесное партнерство с гражданским обществом.*

Работа в тандеме с организациями гражданского общества дала стимул к оценке существующего законодательства (определение просчетов в существующей нормативно-правовой базе) и предлагаемого средства правовой защиты (Стамбульской Конвенции). Гражданское общество сыграло большую роль в предоставлении достаточно веских для принятия Конвенции доказательств и обеспечении публичной поддержки билля доктора Вайтфорда и политического давления на членов Парламента и правительства в этом вопросе.

14 Все документы по оценке эффективности применения законодательства, касающегося домашнего насилия в Великобритании можно найти здесь:
http://services.parliament.uk/bills/2016-17/preventingandcombatingviolenceagainstwomenanddomesticviolence.html

2. *Внедрения механизмов оценки эффективности применения законодательства в процесс.*

Оригинальный билль доктора Вайтфорда содержал достаточно жесткие требования к подотчетности правительства, в дополнение к тем, которые уже были прописаны в самой Конвенции. Хотя вследствие парламентских дебатов эти требования билля доктора Вайтфорда были упразднены, их первоначальной целью являлось привлечение внимания к тому, насколько важна возможность отслеживать, контролировать и анализировать влияние и реализацию Конвенции.

3.4. ЭТАП ПОСЛЕДУЮЩЕГО КОНТРОЛЯ

Когда запрос оценки эффективности применения законодательства подходит к концу, необходимо позаботится о ряде последующих вопросов. Мы рассматриваем эти вопросы как составляющую этапа последующего контроля после запроса оценки эффективности применения законодательства: распространение доклада, помещение его в публичный доступ, политика последующей после запроса деятельности и оценка процесса и результатов запроса оценки эффективности применения законодательства. Все эти вопросы выступают составляющими этапа последующей деятельности.

Рис 6: Обзор шагов на этапе последующего контроля после оценки эффективности применения законодательства

ШАГ 16: ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТА НА РАССМОТРЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО ДОСТУПА

Доклад касательно процесса запроса оценки эффективности применения законодательства должен быть опубликован и находиться в свободном доступе. Первым средством такого обнародования является публикация отчета на парламентском сайте. Комитет также может решить издать отчет в печатном виде с целью его дальнейшего распространения. В особых случаях, Комитет может провести пресс-конференцию для презентации отчета и тем самым привлечь общественное внимание к изложенным в нем результатам. В таком случае, Комитет должен обсудить дальнейшие действия по запросу оценки эффективности применения законодательства до проведения каких-либо пресс-конференций.

Если Комитет желает опубликовать некоторые из письменных свидетельств вместе с отчетом Комитета, а свидетель-эксперт желает опубликовать эти свидетельства заранее, он должен поставить Комитет в известность о своих намерениях и попросить разрешения (обычно, это не должно создавать никаких проблем).

Рекомендуется отправить копию отчета для публичного слушания свидетелям-экспертам и всем участникам консультаций или публичных слушаний. Эта задача возлагается на персонал парламента.

Кроме того, сотрудники могут распространить отчет среди правительственных министерств, заинтересованных сторон и отдельных групп,

организаций гражданского общества и неправительственных организаций, специализирующихся в этой сфере журналистов, международных организаций и других институций, которых может заинтересовать данная тема. Широкое распространение отчета может поспособствовать кампании общественной информации касательно этого вопроса и расширить масштабы охватываемого парламентом населения.

Сотрудники Комитета должны поддерживать связь с Парламентским отделом прессы и общественной информации с целью составления списка тех участников, которые должны получить копию отчета. Также сотрудники должны полагаться на парламентскую почтовую службу в вопросах рассылки отчета в печатном виде. Кроме того, сотрудники парламента должны подготовить краткое описание запроса и его результатов, направить его средствам массовой информации и обновить парламентскую веб-страницу.

Действия парламентского персонала

- Подготовить предложения касательно распространения и обсуждения отчета по запросу оценки эффективности применения законодательства; обсудить эти предложения с Парламентским отделом прессы и общественной информации.

- Распространить отчет среди всех людей и агентств, которые внесли вклад в запрос оценки эффективности применения законодательства.

ШАГ 17: СОЗДАНИЕ СТРАТЕГИИ ПОСЛЕДУЮЩИХ ДЕЙСТВИЙ ПО ЗАПРОСУ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Принятие и распространение отчета касательно запроса оценки эффективности применения законодательства – это еще не конец процесса. Собственно говоря, именно внимание к последующим после запроса действиям может определить, что произойдет с публичным вкладом, внесенным во время запроса, и поспособствует ли он улучшению предоставления услуг и внедрению законодательства, на основании которого и был организован запрос.

Поскольку импульс и интерес скорей всего уменьшатся после окончания запроса, крайне необходимо внедрить пост-запросные мониторинговые механизмы. Ниже изложено несколько возможных вариантов последующих действий, предназначенные для сотрудников и председателя Комитета.[15]

- После завершения запроса оценки эффективности применения законодательства Комитету рекомендуется добиться ответа от правительства касательно отчета и рекомендаций.
- Председатель и члены Комитета могут использовать результаты запроса во время парламентских пленарных заседаний.
- Следующим шагом может быть организация дебатов на пленарном заседании относительно отчета.
- Отчеты также могут рассматриваться в форме предметных предложений парламента, выражающих согласие или несогласие с отчетом в целом или с его определёнными параграфами, а также полное или частичное согласие с содержащимися в отчете рекомендациями.

Действия парламентского персонала

- Подготовить предложения для председателя и членов Комитета касательно стратегии последующих действий

Действия членов Парламента

- Добиться ответа правительства на отчет и рекомендации;

- Обсудить отчет и его результаты на пленарных заседаниях Парламента.

15 Для анализа политики дальнейших действий и влияния запросов оценки эффективности применения законодательства в Вестминстерском парламенте, стоит обратить внимание на исследование Томаса Кейгила, PhD Университета Ньюкасла. Смотри библиографию.

ШАГ 18: ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ И ПРОЦЕССА РАБОТЫ НАД ЗАПРОСОМ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

По прошествии определенного периода после окончания запроса, Комитет должен составить оценку процесса и результатов этого запроса. Предполагается, что эта оценка должна составляться в период между 9 и 12 месяцем после окончания запроса. За этот период времени Комитет сможет оценить прогресс внедрения рекомендаций по запросу, обдумать возможные дополнительные инициативы, которые будут поддерживать осуществление рекомендаций, в том числе возможные новые поправки к рассматриваемому законодательству.

Оценка может также касаться процесса оценки эффективности применения законодательства, таких моментов как, временные рамки, человеческие и финансовые ресурсы, задействованные в запросе, взаимодействие с заинтересованными сторонами. Оценка может также содержать обзор правовой и процедурной структуры, применяемой для проведения запросов по оценке эффективности применения законодательства парламентом.

Действия парламентского персонала

- Подготовить проект оценки процесса выполнения и результатов запроса, с целью обсуждения его на встрече Комитета, который осуществлял запрос по оценке эффективности применения законодательства.

IV. ВЫВОДЫ: ПОВЫШЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСРЕДСТВОМ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Рассмотрение имплементации законодательства тесно связано с контрольно-надзорной функцией парламента. Для осуществления надзора парламенты могут учредить специальные комитеты и проводить собственный анализ и/или опираться на информацию и отчеты, предоставляемые правительством. Правительство и парламент несут отличные друг от друга функции и участвуют в разных этапах оценочного процесса. Правительство, будучи ответственным за исполнение закона, обладает средствами для сбора и систематизации информации по внедрению закона. С другой стороны, функцией парламента является надзор за указанной деятельностью.

В качестве рекомендаций парламентам по выработке политики и содействия укреплению их потенциала, WFD подготовил несколько возможных вариантов (или комбинацию таковых) введения Оценки эффективности применения законодательства:

(1.) Министерствам предлагается регулярно предоставлять в парламент отчеты по внедрению законов, при возможном принятии за основу модели Великобритании, в рамках которой министерства подготавливают для парламента Меморандум по внедрению каждого закона – в период от трех до пяти лет после его вступления в силу.

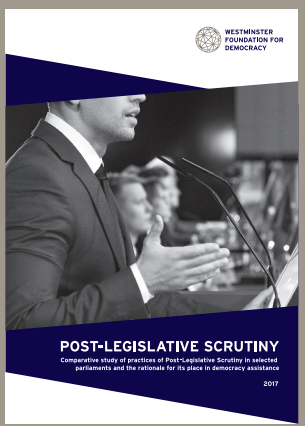
(2.) Парламент может привлечь внешние учреждения к исследованию внедрения законодательства или поручить его им, причем как автономным официальным учреждениям (например, Управлению Генерального ревизора), так и внешним независимым учреждениям, например, университетам.

(3.) Парламент может самостоятельно формировать запросы по внедрению отдельных законов путем проведения публичных слушаний, сбора фактического материала и проведения внутреннего исследования сотрудниками парламента, например, Научно-исследовательского или Законодательного отдела.

Вставка 12: Сравнительный анализ оценок эффективности применения законодательства

Вестминстерская фундация за демократию опубликовала сравнительный анализ проведения парламентских оценок эффективности применения законодательства в 10 странах. В документе представлены релевантные методы, процедуры, структуры и опыт в контексте проведения оценки эффективности применения законодательства в Великобритании, Бельгии, Канаде, Индии, Индонезии, Ливане, Черногории, Пакистане, Южной Африке и Швейцарии. Также рассматривается функция подзаконных актов, соотнесенность гендерного аспекта и оценки эффективности применения законодательства, обоснование функции Оценки в поддержке демократии.

Документ был опубликован в сентябре 2017 года и доступен на www.wfd.org



В процессе работы в данном направлении, в связи с вышеуказанными возможными вариантами поддержки, необходимой парламенту, возникают очевидные практические вопросы, а именно: 1) В какой форме она должна осуществляться? 2) Какова должна быть приоритетность? 3) Когда применяться?

В поиске ответов на данные вопросы, парламент может обратиться к опыту других парламентов, описанному в недавно опубликованном «Сравнительном анализе». В официальном порядке такое решение может повлечь дачу поручения целевому, специальному или постоянно действующему Комитету. Также парламент может рассмотреть потенциальные преимущества создания дополнительных уровней сопровождения оценки эффективности применения законодательства путем установления принципов определения условий об истечении срока действия законодательства для проведения его своевременной обязательной оценки, или установление механизмов запуска Оценки, при которых парламенту рекомендуется провести определенный пересмотр.

В случае невозможности обеспечения полной интеграции системы пересмотра эффективности применения законодательства вследствие ограниченности парламентских ресурсов, WFD предлагается подход планирования и внедрения в рамках двухгодичного пилотного проекта, в процессе осуществления которого парламент исследует внедрение определенных законов (двух или трех). По истечении двух лет проводится оценка пилотного проекта, и сделанные выводы ложатся в основу более обобщенного и узаконенного подхода. Пилотный проект может осуществляться в форме пересмотра Комитетом отчетов министерства по внедрению определенного закона (законов), пересмотра Комитетом результатов исследования, проведенного внешними учреждениями или запроса Комитета и внутреннего исследования результатов внедрения определенных законов.

И, наконец, деятельность по оценке эффективности применения законодательства должна подтвердить свою целесообразность для общественности и проводиться таким образом, чтобы граждане также могли принять участие в оценке законодательства.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК ДЕЙСТВИЙ СОТРУДНИКОВ ПАРЛАМЕНТА ПРИ ЗАПРОСЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА [16]

СРОКИ	Запрос Оценки эффективности применения законодательства ЭТАП ПЛАНИРОВАНИЯ	ИСПОЛНИТЕЛЬ
Принятие законопроекта	Подготовить текст для возможного запроса Главе исполнительной власти о готовности министерств участвовать в пересмотре законодательства	Юридическая служба
Принятие законопроекта	Подготовить текст для возможного запроса Главе исполнительной власти о готовности министерств участвовать в пересмотре законодательства	Юридическая служба
На постоянной основе	Проанализировать, какие триггерные показатели являются релевантными для законодательства в контексте соответствующего парламентского Комитета	Юрслужба / Комитет
На постоянной основе	Подготовить предложение Комитету и/или парламенту по юридическим и методическим рекомендациям касательно механизмов запуска Оценки	Юрслужба / Комитет
В любое время	Составить рекомендации для руководства парламента по наилучшей структуре управления персоналом для проведения оценки эффективности применения законодательства	Комитет / Отдел кадров
На постоянной основе	Обеспечить координацию и консультацию всех сотрудников – участников оценки эффективности применения законодательства	Комитет
- 8 недель	Проверить, какие финансовые ресурсы имеются в наличии или какой объем финансовых ресурсов следует запросить для проведения оценки эффективности применения законодательства	Комитет / деп-т бюджета
- 8 недель	Определить степень необходимости и конструктивности внешнего донорского финансирования оценки эффективности применения законодательства	Комитет / деп-т бюджета
- 8 недель	Подготовить «предварительный проект» запроса оценки эффективности применения законодательства с указанием результатов анализа текущего состояния дел, закона(ов) для пересмотра, области запроса и целей	Комитет
- 7 недель	Обсудить «предварительный проект» с главой Комитета	Комитет
- 7 недель	Подготовить предложение по реалистичным срокам всего запроса оценки эффективности применения законодательства с указанием ключевых этапов	Комитет
- 6 недель	Определить возможный благоприятный эффект публичного слушания по запросу относительно внедрения определенного(ых) закона(ов)	Комитет
- 6 недель	Подготовить тщательную оценку функции и деятельности исполняющего ведомства или ведомств в соответствии с требованиями, предусмотренными в законе	Комитет
- 5 недель	Составить обзор релевантных заинтересованных сторон – объектов воздействия законодательства	Комитет
- 4 недели	Подготовить выборку заинтересованных сторон для приглашения в качестве свидетелей на публичное слушание	Комитет
- 4 недели	Подготовить план сбора данных	Комитет
Подлежит уточнению	Провести промежуточный пересмотр плана сбора данных в процессе выполнения запроса оценки эффективности применения законодательства	Комитет

16 Источник с последующей корректировкой: Parliament of Georgia, Manual for Committee staff, Tbilisi, 2016, 82 p.

СРОКИ	Запрос Оценки эффективности применения законодательства ЭТАП ВНЕДРЕНИЯ	ИСПОЛНИТЕЛЬ
- 3 недели	Пригласить заинтересованные стороны, экспертов и исполняющие ведомства на консультации заинтересованных сторон / публичное слушание	Комитет
- 3 недели	Составить повестку дня заседания и проконсультироваться с главой Комитета	Комитет
- 3 недели	Запросить письменные показания заинтересованных сторон	Комитет
- 3 недели	Подготовить предложение по вопросам и проблематике, подлежащим обсуждению	Комитет
- 3 недели	Подготовить аналитическую справку по соотнесенности законодательных и подзаконных актов в отношении пересматриваемых законов	Юридическая служба
- 2 недели	Заручиться содействием исполняющего ведомства в отношении принятых постановлений и решений, и подготовить вопросы для дальнейшего запроса	Комитет
- 2 недели	Подготовить предложение по приглашению СМИ и информационной кампании	Пресс-служба
- 1 неделя	Разработать пресс-пакет и методику для проведения консультации посредством веб-страницы парламента	Комитет, Пресс-служба
Подлежит уточнению	Организовать публичное слушание или консультацию по Оценки эффективности применения законодательства	Комитет

СРОКИ	Запрос Оценки эффективности применения законодательства ЭТАП ПОСЛЕДУЮЩЕГО КОНТРОЛЯ	ИСПОЛНИТЕЛЬ
+ 1 неделя	Систематизировать релевантные предварительные результаты запроса оценки эффективности применения законодательства	Комитет
+ 2 недели	Обсудить предварительные результаты с сотрудниками парламента, внешними экспертами и исполняющими ведомствами	Комитет
+ 2 недели	Подготовить предложение по возможным рекомендациям	Комитет, Юрслужба
+ 3 недели	Содействовать главе комитета в проведении двусторонних заседаний с членами других комитетов с целью выработки совместных решений по возможным рекомендациям	Комитет
+ 3 недели	Подготовить предложение по информационно-разъяснительной работе и коммуникации в контексте отчета по запросу оценки эффективности применения законодательства и обсудить предложение с парламентской Пресс-службой и Службой общественной информации	Комитет Пресс-служба
+ 4 недели	Представить отчет на рассмотрение всем лицам и исполняющим ведомствам, участвующим в запросе	Комитет
+ 4 недели	Подготовить предложение по политике контроля в продолжение работы по запросу	Комитет
+ 6 месяцев	Подготовить проект по оценке результатов и процесса запроса	Комитет

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: РЕКОМЕНДАЦИИ СВИДЕТЕЛЯМ-ЭКСПЕРТАМ – УЧАСТНИКАМ СЛУШАНИЙ ИЛИ КОНСУЛЬТАЦИЙ ПО ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

- Подтвердите по телефону или в письменной форме (в письме или по электронной почте) принятие вами приглашения участвовать в слушании/консультации;

- Спланируйте ваши показания. Ваше изложение будет более четким и эффективным, если вы подготовите показания в письменной форме;

- Приглашение участвовать в слушании часто содержит запрос на письменные показания. Если такой запрос сделан, то показания должны:
  - быть краткими, четкими и, по возможности, не превышать восьми страниц. Если объем показаний превышает восемь страниц, необходимо добавить краткое резюме
  - придерживаться тематики и предмета слушания, акцентировать внимание на фактической информации, быть конкретными в отношении законодательства (существующего и предлагаемого) и служить опорой для устных показаний, которые будут даваться вами в Комитете
  - подаваться, как минимум, за две недели до слушания, если позволяют обстоятельства, для передачи краткого резюме членам Комитета на рассмотрение. По возможности, свидетелям-экспертам рекомендуется подавать резюме в электронном формате.
  - по возможности, подаваться на диске в формате Microsoft Word;

- Прибудьте на слушание заранее для регистрации, чтобы уведомить Комитет о вашем присутствии. Процедура проведения слушаний отличается у каждого Комитета, однако первый час (или более) слушания часто отводится для высокопоставленных должностных лиц – других законодателей, представителей правительства, депутатов. Затем глава Комитета начинает вызывать свидетелей-экспертов из списка общей регистрации, обычно по порядку записи. При ограниченной дееспособности или особых потребностях необходимо заранее уведомить сотрудников Комитета для оказания Вам всесторонней поддержки;

- Когда вам предоставили слово, следует:
  - представиться, и если Вы представляете группу, назвать ее
  - хотя вам будет предоставлено небольшое время на вступительное заявление (обычно не более 10 минут), спешить не следует (ваше выступление интерпретируется и записывается парламентскими стенографистами), как и волноваться при выступлении, продлившимся менее отведенного для него времени
  - говорить обо всех вопросах, запросах или проблемах, относящихся к тематике заседания
  - при уведомлении об истечении времени выступления, закончить предложение, поблагодарить Комитет и прекратить выступление
  - использовать время выступления для краткого изложения вашего мнения и обратить внимание членов Комитета на ваши письменные показания как источник более детальной информации
  - помнить, что описание вашего опыта является наиболее убедительным фактором. Не следует просто повторять замечания других выступающих
  - принять во внимание, что после окончания вами выступления, у членов Комитета могут возникнуть вопросы к вам. Отвечайте коротко и точно. Если вы не знаете, что ответить, сообщите об этом и скажите, что свяжетесь с ними позже
  - проявлять вежливость и уважение. Не уничижайте тех, кто свидетельствует против вашей позиции. Обозначьте различия, ответьте на проблемные вопросы, но не переходите на личности
  - воспринимать без обид ситуацию, когда законодатели входят и выходят во время заседания. У них есть иные единовременные обязательства, как, например, присутствие на различных заседаниях в течение дня;

- После слушания напишите благодарственное письмо в Комитет, приложив еще один экземпляр ваших показаний и всю необходимую дополнительную информацию или ответы на вопросы, которые вы обязались предоставить.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: ГЛОССАРИЙ ПАРЛАМЕНТСКИХ ТЕРМИНОВ[17]

Целевые комитеты

Комитеты, учрежденные для решения временных задач.

См. также *Постояннодействующие комитеты.*

Поправка

Поправка – изменение формулировки законопроекта или предложения, вносимого депутатом.

Ассигнования

Изъятие бюджетных средств из общей суммы налоговых поступлений, финансирующих правительственные расходы, и распределение их по статьям расходов.

Аудит

Ревизия и результирующий отчет относительно счетов, связанных с использованием средств. Внутренний аудит проводится заинтересованным учреждением. Внешний аудит – высшим органом финансового контроля. Термин обычно относится к финансовому аудиту – ревизии и верификации правительственных счетов. Высший орган финансового контроля также может проводить аудит эффективности деятельности.

См. также Эффективное расходование средств, Высший орган финансового контроля.

Бюджет

Программа правительства по произведению сборов (налоги, акцизы и проч.), расходованию бюджетных средств и займу или кредитованию на конкретный финансовый год. Проект бюджета содержит как суммарные данные, так и ассигнования на управление программами. Во многих странах правительственный проект бюджета представлен в форме бюджетного(ых) законопроекта(ов). В парламентах стран-членов Британского Содружества бюджет иногда состоит из различных документов, и парламент может утвердить *Ассигнования*, представленные в *Проекте бюджета*.

Вотум недоверия

Парламентская процедура формального выражения неодобрения правительству или его членам относительно позиций, которых они придерживаются, или бездействия, за которое они ответственны. Данная процедура не всегда означает лишение доверия.

Комитет (парламентский)

Парламентский орган, назначаемый одной палатой (или обеими в случае *совместных комитетов в двухпалатном парламенте*) для выполнения определенных задач и находящийся в ведении основной палаты парламента. Основная палата парламента либо передает вопросы на рассмотрение в комитет, либо уполномочивает его самостоятельно выбирать вопросы для рассмотрения. Комитеты могут быть как постояннодействующими, так и целевыми.

См. также Постояннодействующие комитеты, Целевые комитеты.

Законопроекты

Законопроекты – это правительственные проекты законов, представляемые вначале в форме проекта для детального изучения перед их внесением. В парламенте Великобритании законопроекты обычно изучаются либо специальным комитетом Палаты Общин или Палаты Лордов, либо специально созданным совместным комитетом обеих Палат парламента. Данный процесс известен как «анализ законопроекта».

Дебаты

Обмен мнениями, имеющий целью помочь депутатам принять осознанное коллективное решение по определенному вопросу. Дебаты часто завершаются проведением голосования. Данная процедура может использоваться как для утверждения предложения, так и просто для учета мнений по вопросу.

17 Источник: IPU, Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments, Geneva, 2007, p. 77-81; Westminster Parliament, Glossary of Parliamentary Terms, London, UK: http://www.parliament.uk/site-information/glossary/

Делегированное законодательство
Закон, принятый парламентом (законодательный акт), часто наделяет министров полномочиями дальнейшего нормотворчества в пределах действия закона после его принятия. Нормативные положения, созданные в результате указанного процесса, являются «подзаконными актами» или «делегированным законодательством».

Проект бюджета
Программы ассигнований для каждой статьи бюджета, обычно подготавливаемые каждым министерством. После утверждения основного проекта бюджета на год, используются дополнительные проекты для модификации принятых показателей.

Слушания
Процедуры, используемые парламентскими органами для получения информации в устной форме от лиц, не задействованных в заинтересованных органах. Слушания могут быть как консультативными, так и с заслушиванием свидетельских показаний.

Интерпелляция
Официальный *запрос* правительству или его министерствам, ответ по которому часто сопровождается голосованием за предложения. Процедура интерпелляции отличается от парламента к парламенту. Она может быть в форме единичного запроса или представлять собой сопутствующий контроль для других письменных или устных запросов.

Совместный комитет
Комитет, члены которого назначаются обеими палатами *двухпалатного парламента*.

Уполномоченный по правам человека
Лицо, действующее независимо от правительства и иногда независимо от парламента, возглавляющее конституционный или законодательный государственный институт, принимающее и рассматривающее жалобы от граждан в отношении решений, действий или бездействия государственной администрации. Должность может называться омбудсмен, медиатор, парламентский комиссар по правам человека, народный защитник, генеральный инспектор и т.п.

Оппозиция (парламентская)
Политические партии или их соответствующие группы в парламенте, не принимающие участие в работе действующего правительства. При президентской республике часто используется термин «меньшинство».

Постояннодействующие комитеты
Комитеты, учрежденные на весь период действия законодательного органа, в соответствии с *регламентом работы*. В некоторых парламентах их называют Постоянными комитетами.

Петиция (в парламент)
Запрос властям от одного или нескольких граждан на принятие мер. Обращение может иметь целью устранение несправедливости в отношении отдельного гражданина.

Законодательный акт
Закон, принятый парламентом.

Депутатские законопроекты
Депутатские законопроекты вносятся отдельными депутатами, а не правительством. Как и в случае с законом общегосударственного значения, их целью является внесение изменений в закон применительно к населению в целом. В Великобритании крайне небольшое количество депутатских законопроектов становятся законами, но, содействуя публичным обсуждениям затрагиваемых вопросов, они могут оказывать косвенное влияние на законодательство.

Квалифицированное большинство
Большинство большее, чем простое большинство, например, три пятых, две третьих, три четверти или четыре пятых.

Вопросы
Запросы информации по определенной теме, сделанные отдельным депутатом или группой депутатов. Вопрос может быть задан как в устной, так и в письменной форме.
См. также Интерпелляция.

Время вопросов
Время в повестке дня парламента, отведенное для устных вопросов и ответов на них.

Докладчики
Один или более членов *комитета*, действующих от имени комитета. Докладчики готовят проекты отчетов в комитете или представляют отчет комитета на пленарном заседании.

Нормативное положение
Термин, используемый в конституционных текстах, для обозначения категории скорее правил, не предписаний, вводимых в действие парламентом и имеющих силу закона. В некоторых системах нормативные положения известны как, или считаются, делегированным законодательством или подзаконными актами. Правовая традиция континентальной Европы относит нормативное положение к области деятельности исполнительной власти, тогда как законодательство пребывает в области ведения власти законодательной.

Регламент работы
Ряд кодифицированных норм, регулирующих организацию деятельности парламента и его процедуры. В каждом парламенте данные нормы имеют разные названия. «Правила внутреннего распорядка» во франкоговорящих и испаноговорящих странах часто вводятся в действие в форме органического закона. В парламентах стран-членов Британского Содружества зачастую используется термин «регламент работы».

Оценка (парламентская оценка)
Парламентская оценка – тщательное изучение и рассмотрение стратегий, действий и расходов правительства, осуществляемые парламентом и его комитетами.

Подзаконные акты
Закон, принятый парламентом (законодательный акт), часто наделяет министров полномочиями дальнейшего нормотворчества в пределах действия закона после его принятия. Нормативные положения, созданные в результате указанного процесса, являются «подзаконными актами» или «делегированным законодательством».

Специальный комитет
Специальный комитет – небольшая группа депутатов, назначенная для тщательного изучения определенного вопроса или выполнения определенной контрольной функции. Комитет может проводить опрос официальных лиц и экспертов, а также требовать информацию от правительства. Специальные комитеты составляют отчет по результатам своей работы, и предполагается, что правительство должно учитывать рекомендации, предложенные комитетом.

Условия об истечении срока действия
Положение в законопроекте, прописывающее дату истечения срока действия после его утверждения в качестве закона. Условия об истечении срока действия включаются в закон в том случае, когда предполагается, что парламент должен иметь возможность пересмотреть решение относительно его целесообразности через определенный период времени.

Дополнительный вопрос
Уточняющий или запрашивающий дополнительную информацию вопрос, следующий за ответом правительства на вопрос депутата в течение *времени вопросов*.

Высший орган финансового контроля
Госучреждение, осуществляющее внешний аудит государственных счетов.

Система управления
Порядок распределения государственной власти между тремя ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной) и порядок контроля ими остальных. При президентской республике президент является главой государства и главой исполнительной ветви власти, и его/ее статус как таковой не зависит от поддержки законодательной власти. При парламентской республике глава исполнительной ветви власти возглавляет правительство, зависящее от доверия или толерантного отношения парламентского большинства; при этом главой государства может быть монарх или номинальный президент. При полупрезидентской республике избранный президент является главой государ-

ства и делит статус главы исполнительной власти с премьер-министром, чей статус зависит от парламентского доверия.

Эффективное расходование средств

Неофициальное название экономической эффективности. При аудите эффективного расходования средств оцениваются три ключевых показателя: экономичность, эффективность и результативность.

Свидетели-эксперты

Лица, участвующие в публичном слушании, в частности, эксперты и специалисты узкой специализации, высказывающие свое мнение по поводу законодательных предложений или стратегии, научно-педагогические работники и дипломированные специалисты, представители заинтересованных сторон, институты профессиональной деятельности, отдельные граждане и любое лицо, приглашенные участвовать в обсуждении во время публичных слушаний. Термин «свидетель» здесь не обязательно имеет то же юридическое значение, что и «свидетель» в суде.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Argument, Stephen, 'Legislative Scrutiny in Australia: Wisdom to Export?', 2011 32(2) Statute Law Review, p. 116-148.

Bernhardt, Peter, Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation in Canada: Too Late and Too Little? in: The Loophole. Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel, No. 3 of 2014, p. 73-84.

Caygill, Thomas, Into the Unknown: Accounting for the Recommendations and Government Acceptance of Post-Legislative Scrutiny in the UK Parliament. Conference Paper submission for PSA Annual Conference 2017 Parliaments and Legislatures Specialist Group, Glasgow 10th - 13th April 2017, https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2017/Into%20the%20Unknown%20Accounting%20for%20the%20Recommendations%20and%20Government%20Acceptance%20of%20Post-Legislative%20Scrutiny%20in%20the%20UK%20Parliament.pdf

Caygill, Thomas, Post-legislative scrutiny: what recommendations are committees making, and are they being accepted? British Politics and Policy at LSE (27 Jul 2017). Blog Entry: http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/post-legislative-scrutiny-strength-of-recommendations/

Childs, S., 'The Good Parliament,' University of Bristol (2015), http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/news/2016/july/20%20Jul%20Prof%20Sarah%20Childs%20The%20Good%20Parliament%20report.pdf

De Vrieze Franklin and Hasson Victoria, Comparative Study on practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance, Westminster Foundation for Democracy, London, 2017, 68 p.

De Vrieze Franklin, Principles for Post-Legislative Scrutiny by parliament, Westminster Foundation for Democracy, London, 2017, 16 p.

Government of Canada, Gender Based Analysis Plus (GBA+) Resource Website, Status of Women Canada, http://www.swc-cfc.gc.ca/gba-acs/index-en.html

Government of Germany, Gender Knowledge Platform, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, http://www.gender-in-german-development.net/gender-analysis.html

International IDEA, Democratic Accountability in Service Delivery. A practical guide to identify improvements through assessment, Stockholm, 2014, 92 p.

IPU, Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments, Geneva, 2007, p. 77-81;

Kelly, Richard and Everett, Michael, Post-Legislative Scrutiny, House of Commons Library, Standard Note: SN/PC/05232; date: 23 May 2013.

MacKay, F. and Bilton, K., 'Equality Proofing Procedures in Drafting Legislation: International Comparisons', Scottish Executive Central Research Unit (2001), http://www.gov.scot/Publications/2002/04/14506/2653

National Democratic Institute (NDI), Service and Accountability – Public Hearings Manual, Washington DC, November 2009, 84 p. https://www.ndi.org/sites/default/files/Service%20and%20accountability%20Public%20Hearing%20Manual.pdf

National Democratic Institute, Strengthening the Legislative Participation of Women in Parliament: Analyzing Legislation with a Gender Perspective, (2007), http://iknowpolitics.org/sites/default/files/gender_perspective_roundtable.pdf

Palmieri, S., 'Gender Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice,' Inter Parliamentary Union (2011), http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf

Parliament of Georgia, Manual for Committee staff, Tbilisi, 2016, [draft document 82 p.

Post-legislative Scrutiny – The Government's Approach. Updating and improving the legislative process, Presented to Parliament by the Lord Privy Seal, Leader of the House of Commons and Minister for Women and Equality, March 2008.

Seidman Ann, Seidman Robert, and Abeysekere Nalin, Assessing Legislation - A Manual for Legislators, February 2003, Boston, Massachusetts, 130 p.

UK House of Commons, Guide for witnesses giving written or oral evidence to a House of Commons select committee, London, February 2016, 16 p. https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/witnessguide.pdf

UK Law Commission, Post-Legislative Scrutiny – consultation paper, Published as LAW COM No 302, London, October 2006, 62 p.

UK Westminster Parliament, Glossary of Parliamentary Terms, London, UK: http://www.parliament.uk/site-information/glossary/

World Bank, Governance and the Law - World Development Report 2017, Washington DC, 307 p., http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017

For more information about Westminster Foundation for Democracy's work,
visit www.wfd.org and follow us @WFD_Democracy