



WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY

ПРИНЦИПЫ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА





WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY

ПРИНЦИПЫ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Франклин де Вризе (Franklin De Vrieze)

Лондон, январь 2018

Данный документ – продукт Вестминстерской фондации за демократию (WFD). Он подготовлен при финансовой поддержке МИД (FCO) Великобритании в рамках трехлетнего гранта WFD.

Изложенные в документе взгляды принадлежат самому автору и необязательно отражают официальную точку зрения FCO и DFID, которые не принимают на себя ответственности за взгляды и информацию или за решения, принятые на их основе.

Если вы делаете отсылки или распространяете фрагменты или полный текст данного отчета, просим упоминать автора и указывать веб-сайт www.wfd.org в качестве источника, и не изменять при этом текст.

Для получения дальнейшей информации о Вестминстерской фондации за демократию обращайтесь на веб-страницу www.wfd.org и следите за нами на [@WFD_Democracy](https://twitter.com/WFD_Democracy)

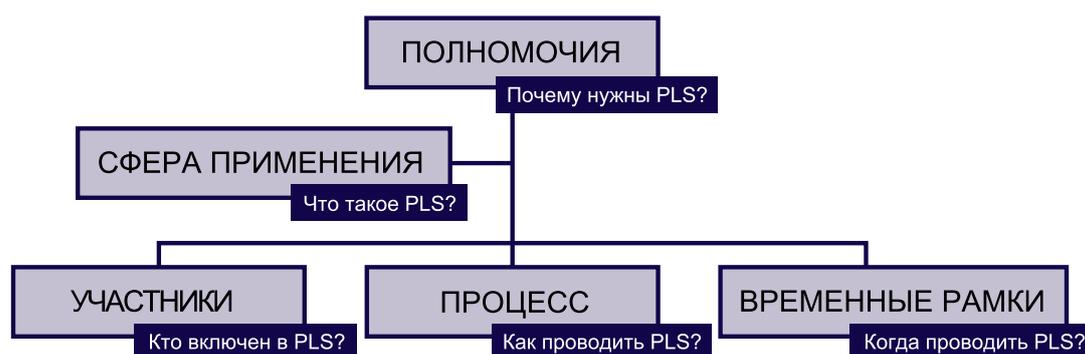
Благодарность автора

«Принципы парламентской оценки эффективности применения законодательства» составлены Франклином де Вризе от имени Вестминстерской фондации за демократию (WFD). Автор выражает благодарность за коллегиальную ревизию черновика документа господам Криспину Пойзеру (Палата Общин), Гэри Кокеру (Парламент Шотландии), Феликсу Штребелу (Парламент Швейцарии), д-ру Фотису Фитсилису (Парламент Греции), Энди Ричардсону (Межпарламентский Союз, IPU), Тому Кайджилу (Университет Ньюкасла), г-же Шеннон О'Коннел (WFD) и д-ру Виктории Хассон (WFD).

ВВЕДЕНИЕ

«Принципы парламентской оценки эффективности применения законодательства» - это документ по выработке стратегии, предназначенный в помощь парламентариям, заинтересованным в инициировании или улучшении практики оценки эффективности применения законодательства (для краткости, - эффективность законодательства или PLS). Здесь обобщены соответствующие практики на основе уроков, извлеченных парламентами в Великобритании и парламентов-партнеров Вестминстерской фундаии за демократию (WFD).

В «Принципах...» рассматриваются полномочия на проведение оценки эффективности применения законодательства («почему»), сфера применения («что»), участники процесса («кто»), процесс («как»), и временные рамки («когда»).



Документ написан для парламентариев, работников аппарата парламента, политических советников депутатов и экспертов по работе парламента. Он пригодится парламентам, которые стремятся:

- усилить парламентский контроль за выполнением государственной политики и сконцентрировать законодательный цикл страны,
- пересмотреть Регламент работы Парламента с целью акцентирования его роли в оценке эффективности применения законодательства,
- начать и осуществить в парламенте пилотный проект по оценке эффективности применения законодательства,
- определить необходимые структуры и ресурсы для осуществления оценки эффективности законодательства парламентом.

Во вставке ниже перечислены 15 основных принципов, за которыми следуют пояснения каждого принципа. Эти принципы не являются не исчерпывающими, ни конечными, а лишь дают представление о нужном направлении построения настоящей практики по оценке эффективности законодательства в соответствии с законодательной базой и процедурными правилами работы каждого отдельного парламента.

Мы изложили принципы отдельно, т.к. WFD верит, что оценка эффективности применения законодательства должна быть неотъемлемой частью парламентского процесса. WFD хорошо известно о ресурсных ограничениях для парламента и необходимости в гибком подходе. Поэтому эти принципы как можно более базируются на существующей в парламентах системе и процессах.

Материалы WFD по оценке эффективности законодательства

Документ «Принципы оценки эффективности применения законодательства» - это часть более широкой инициативы WFD по оценке эффективности законодательства, которая включает «Сравнительное изучение оценки эффективности применения законодательства» и пособие, которое называется «Пособие по парламентской оценке эффективности применения законодательства». Кроме того, WFD собирается помочь заинтересованным парламентам в запуске пилотного проекта по оценке эффективности законодательства.

ПРИНЦИПЫ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОЦЕНКИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ПОЛНОМОЧИЯ

1. Парламент несет ответственность за мониторинг законов, которые он принял, на предмет их выполнения так, как они задумывались и достигали нужного эффекта. Поэтому оценка эффективности применения является важным инструментом усиления подотчетности правительства.
2. Обычно полномочия по оценке эффективности запускаются тремя обязательными механизмами: по просьбе министерства, условиями об истечении срока действия или условиями пересмотра законодательства.
3. Даже если при принятии закона в нем не предусмотрено никаких обязательств по проведению оценки эффективности его применения, то Парламент должен иметь возможность провести оценку эффективности законодательства по любому вопросу, какой он выберет.

СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

4. Оценка эффективности законодательства охватывает как введение закона в действие, так и его влияние на общество, и таким образом, помогает не только улучшить закон, но и благосостояние людей.
5. Для оптимального использования времени и ресурсов, парламенту необходимо выработать прозрачный процесс определения тех фрагментов законодательства, которые будут отобраны для оценки эффективности их применения.
6. Для понимания эффективности и влияния применения закона, полезно рассматривать подзаконные акты, делегированное законодательство в совокупности с главным законом.
7. Оценка эффективности предусматривает возможность оценить влияние законодательства на вопросы, пронизывающие разные законопроекты, например, гендер или меньшинства.

УЧАСТНИКИ

8. Парламент может возложить ответственность за оценку эффективности законодательства на постоянные парламентские комитеты, или на специальный парламентский орган. Процесс оценки законодательство должен быть инклюзивным процессом, в котором могут принимать участие все парламентские группы.
9. Для парламента эффективное проведение оценки законодательства означает выделение для этого человеческих ресурсов, равно как и надлежащего компьютерного ресурса и приложений. Поэтому Парламент должен решить, создать ли для этого специальную службу оценки эффективности законодательства, или отдать эту функцию на аутсорсинг независимой группе экспертов, обязав их отчитываться перед парламентом.
10. Вовлечение общественности к оценке эффективности законодательства открывает доступ к дополнительным источникам информации, повышает доверие к выводам и усиливает доверие общественности к демократическим институтам.

ПРОЦЕССЫ

11. Включение оценки эффективности законодательства в регламент парламента способствует четкости, целенаправленности и выделению ресурсов на эту деятельность.
12. Оценка эффективности применения должна исключать простое повторение аргументов в поддержку стратегии, которые применялись при принятии закона.
13. Результативна оценка эффективности применения законодательства требует полного и своевременного доступа к правительственной информации, а также ко взглядам широкого круга заинтересованных сторон, включая и организации гражданского общества.
14. Парламент должен предусмотреть процесс анализа выводов из оценки эффективности законодательства таким образом, чтобы стало возможным своевременно вносить изменения в законодательство и в государственную политику в целом.

ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ

15. Оценка эффективности законодательства в общем случае осуществляется через три года после введения закона в действие.

ПОЛНОМОЧИЯ ПАРЛАМЕНТА НА ПРОВЕДЕНИЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1 ПАРЛАМЕНТ НЕСЕТ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА МОНИТОРИНГ ЗАКОНОВ, КОТОРЫЕ ОН ПРИНЯЛ, НА ПРЕДМЕТ ИХ ВЫПОЛНЕНИЯ ТАК, КАК ОНИ ЗАДУМЫВАЛИСЬ И ДОСТИГАЛИ НУЖНОГО ЭФФЕКТА. ПОЭТОМУ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЯВЛЯЕТСЯ ВАЖНЫМ ИНСТРУМЕНТОМ УСИЛЕНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА.

Поскольку парламенты расходуют большое количество человеческих и финансовых ресурсов на процесс принятия законодательства, то нередко аспект применения законодательства выпадает из поля зрения. Имплементация - это комплексное усилие, зависящее от мобилизации ресурсов и различных действующих лиц, а также от приверженности политике и законодательству, координации и сотрудничеству всех задействованных сторон.

Имплементация не происходит автоматически и на ее ход влияют несколько факторов: изменение фактов на местах, отклонение от целей, сопротивление заинтересованных сторон и изменения в законодательной базе стратегий, связанных с данной стратегией. Имплементация законодательства и политики может искажаться асимметрией власти, исключением, захватом государства (*крупными фирмами* – прим. переводчика) и клиентализмом.

Не смотря на эти вызовы, существуют четыре всеобъемлющие причины, почему парламентам следует приоритизировать мониторинг и оценку имплементации законодательства: (1) для обеспечения требований демократического управления и потребности выполнения законодательства согласно принципу легальности и правовой определенности; (2) для своевременного предотвращения негативного эффекта от нового законодательства; (3) для сфокусирования на имплементации и достижении целей государственной политики; и (4) для определения и распространения хорошей практики, чтобы можно было извлечь уроки из успешного опыта и выявить ошибки в ходе такой работы по оценке эффективности.

Поэтому оценка эффективности применения законодательства – это важный инструмент усиления подотчетности правительства и является частью функции парламентского контроля.

2 ОБЫЧНО ПОЛНОМОЧИЯ ПО ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАПУСКАЮТСЯ ТРЕМЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМИ МЕХАНИЗМАМИ: ПО ПРОСЬБЕ МИНИСТЕРСТВА, УСЛОВИЯМИ ОБ ИСТЕЧЕНИИ СРОКА ДЕЙСТВИЯ ИЛИ УСЛОВИЯМИ ПЕРЕСМОТРА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.

Самым эффективным механизмом обеспечения проведения оценки эффективности законодательства является наличие требований обязательного пересмотра законодательства еще до принятия проекта закона парламентом. Существует много способов ввести такое требование еще до принятия закона:

- Во-первых, в момент прохождения законопроекта, от министров исполнительной власти можно потребовать министерского обязательства проводить пересмотры законодательства с указанием, что должно пересматриваться и когда.
- Второй возможный вариант - депутаты могут составить таблицу поправок во время принятия закона, и в этой таблице предусмотреть условие пересмотра закона. Условие пересмотра может стать полезным инструментом, поскольку, будучи записано в законе, сразу обретет силу закона. Оно может предполагать общий пересмотр или конкретизировать положения закона, которые должны будут в дальнейшем анализироваться, временные рамки такой оценки и ответственность за ее проведение.
- Третий вариант – условия об истечении срока действия, которые идут на один шаг дальше. По условию истечения срока действия закон или положение закона автоматически прекращает свое действие после

определенного времени, если только не будет введен в действие новый критерий, - например, пересмотр, который сохранит старый критерий.

Часто условия о пересмотре или истечении срока действия отражают политический компромисс, указывая на цену, которую правительство заплатит за проведение закона через парламент. Желательно, чтобы парламенты как можно больше устанавливали оценку эффективности применения законодательства в качестве обязательного требования или полномочия.

Нужно заметить, что существует соглашение между парламентом и правительством Великобритании об оценке эффективности применения законодательства, которое предусматривает, что правительство должно подавать в парламент Меморандум через 3-5 лет после введения закона в действие и его имплантации. Возможно, не во всех парламентах можно ввести такую систему, но было бы полезно продумать систему, при которой правительство обязуется предоставлять парламенту информацию и таким образом превосходит ожидания законодателей и исполнителей от процесса.

ЗДАЖЕ ЕСЛИ ПРИ ПРИНЯТИИ ЗАКОНА В НЕМ НЕ ПРЕДУСМОТРЕНО НИКАКИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ, ТО ПАРЛАМЕНТ ДОЛЖЕН ИМЕТЬ ВОЗМОЖНОСТЬ ПРОВЕСТИ ОЦЕНКУ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ЛЮБОМУ ВОПРОСУ, КАКОЙ ОН ВЫБЕРЕТ.

Обязательные требования проведения оценки эффективности законодательства не всегда желательны или обязательны. Альтернативным подходом может стать решение о пересмотре отдельных положений закона после его введения в действие. Существуют разные механизмы запуска оценки эффективности законодательства, и на парламенте лежит первоочередная ответственность их запуска. Парламент должен иметь возможность предпринять оценку эффективности законодательства по любому выбранному им предмету.

Хотя правительство может играть важную роль в инициировании процесса пересмотра принятого закона, соответствующий комитет парламента должен иметь возможность предложить пересмотреть закон или его положения в любое время. Механизмы запуска пересмотра закона парламентом могут включать: 1) требования граждан или организаций о пересмотре положений закона; 2) отчеты СМИ или петиции, указывающие на необходимость оценки эффективности закона; 3) указания членов судебной власти на прорехи, недостатки или противоречия в законе; 4) регулярная работа парламентского комитета и запросы по данному вопросу.

Существует очевидная польза в том, чтобы парламент мог инициировать оценку эффективности законодательства на основании требований граждан, проверяя точность, применимость, имплементацию и своевременность конкретных законов. Когда оценка эффективности законодательства будет проводиться по инициативе граждан, парламент должен обеспечить участие общественности в этом процессе.

В то время, как первый из предложенных вариантов предполагает включение механизма оценки эффективности закона еще до его принятия, второй вариант предусматривает проведение такой оценки без предварительного законодательного требования, и, таким образом, полагается на механизмы запуска оценки, запускаемые после принятия закона. Оба варианта взаимодополняемы и вместе являют собой удобный сценарий для парламента, принимающего решение о проведении оценке эффективности законодательства на более системной основе. Разрабатывая стратегическую базу оценки эффективности законодательства полезно предусмотреть возможность применения обоих этих вариантов.

В случае отсутствия обязательного требования рассмотрения имплементации законодательства, парламенту рекомендуется предусмотреть механизмы запуска такой оценки эффективности выполнения законодательства и применять их к отдельным законам, к том числе и по требованию или обращениям граждан.

СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

4 ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОХВАТЫВАЕТ КАК ВВЕДЕНИЕ ЗАКОНА В ДЕЙСТВИЕ, ТАК И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ОБЩЕСТВО, И ТАКИМ ОБРАЗОМ, ПОМОГАЕТ НЕ ТОЛЬКО УЛУЧШИТЬ ЗАКОН, НО И БЛАГОСОСТОЯНИЕ ЛЮДЕЙ.

Поскольку оценка эффективности законодательства – широкое понятие, то иногда для разных парламентов и разных участников процесса это означает различные вещи. В узком понимании, оценка эффективности законодательства рассматривает правоприменение закона, насколько вступили в силу положения закона, как суды их интерпретируют и как юристы-практики и граждане используют закон. В более широком смысле, оценка эффективности применения рассматривает влияние законодательства: насколько воплотились задуманные в законе цели политики и насколько результативно.

Существует два измерения оценки эффективности законодательства: (1) оценка технического введения и правоприменения законопроекта; (2) оценка его соотношения со стратегическими результатами (*государственной политики*). Поэтому парламентам рекомендуется оценивать эффективность законодательства на обоих этих уровнях: и на уровне правоприменения, и на уровне влияния. Таким образом, оценка эффективности законодательства будет содействовать совершенствованию законов и улучшению благосостояния граждан.

5 ДЛЯ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВРЕМЕНИ И РЕСУРСОВ ПАРЛАМЕНТУ НЕОБХОДИМ ПРОЗРАЧНЫЙ ПРОЦЕСС ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТЕХ ФРАГМЕНТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, КОТОРЫЕ БУДУТ ОТОБРАНЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ.

Хотя в принципе было бы полезно проводить оценку эффективности большинства законов, но, учитывая необходимое время и ресурсы, являющиеся проблемой даже для самых состоятельных парламентов мира, стоит тщательно отбирать законы для оценки. Предпочтительно выделять ограниченные ресурсы так, чтобы проводить качественную и результативную про-

верку нескольких фрагментов законодательства в год, а не сплошную проверку множества законопроектов. По той же причине желательно рассматривать одно положение или раздел (разделы) закона. Такой подход особенно уместен для больших законов, содержащих разные составляющие, служащие разным целям.

Тем не менее, можно определить типы законов, которые, в целом, подходят или не подходят для оценки эффективности законодательства. Законы в целом неподходящие для оценки эффективности, включают: 1) финансовые законопроекты; 2) объединяющее (консолидирующее) законодательство; 3) законодательство, вносящее мелкие технические изменения; 4) законы с собственной схемой метода анализа эффективности и отчетности о нем.

С другой стороны, законодательство, относящееся к состоянию чрезвычайной ситуации в стране, особенно там, где оно влияет на гражданские свободы, и законодательство, принятое по ускоренной процедуре должно всегда становиться предметом оценки эффективности применения. В дополнение, очень полезно рассмотреть накопительный эффект законодательства, что предполагает рассмотрение нескольких фрагментов законодательства в рамках одной и той же государственной политики.

6 ДЛЯ ПОНИМАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ВЛИЯНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНА, ПОЛЕЗНО РАССМАТРИВАТЬ ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ, ДЕЛЕГИРОВАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СОВОКУПНОСТИ С ГЛАВНЫМ ЗАКОНОМ.

Парламентские законы часто дают министрам полномочия принимать делегированное законодательство или разрабатывать подзаконные акты. В идеале подзаконные акты должны анализироваться вместе с основными законами, которыми они порождены и благодаря которым имеют полномочия. Это особенно уместно, когда большинство положений, вводящих в действие фрагмент законодательства, содержится именно в подзаконном акте, а не в основном законе, что может приводить к противоречиям и

разрывам. В некоторых парламентах эту задачу выполняют комитет по делегированным полномочиям и регуляторной реформе или комитет по нормам (Канада). Как и с первичным законодательством, это дает парламентским комитетам возможность заказать исследование о влиянии конкретного подзаконного акта или самим исследовать этот вопрос

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДУСМАТРИВАЕТ ВОЗМОЖНОСТЬ ОЦЕНИТЬ ВЛИЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА НАИВАЖНЕЙШИЕ ВОПРОСЫ, ПРОНИЗЫВАЮЩИЕ РАЗНЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ, НАПРИМЕР, ГЕНДЕР ИЛИ МЕНЬШИНСТВА.

Система оценки эффективности принятого законодательства позволяет парламенту рассматривать важные вопросы, пронизывающие многие законопроекты, - и считающиеся данным парламентом приоритетными. Такими вопросами могут быть гендер, или права человека, регуляторная нагрузка или нагрузка на окружающую среду, и т.д.

Например, законодательные инициативы часто влияют по-разному на мужчин и женщин. Систематический анализ и оценка права и

государственной политики с точки зрения их влияния на соответствующие демографические группы поможет определить и предотвратить или смягчить потенциальные различия. Такой технический подход, называемый гендерным анализом, также помогает обеспечить, чтобы женщины и мужчины имели доступ к одинаковым возможностям и правовой защите. Гендерный анализ используется также для обеспечения эффективности расходования средств и усиления правительственной результативности и прозрачности.

Гендерный анализ требует сбора и анализа свидетельств, таких, как распределенные по признаку пола данные или количественные оценки государственных услуг. Он также заставляет политиков подвергать сомнению свои представления о надлежащей структуре государственной программы или услуги, и задавать детальные вопросы, на кого более влияет данная проблема или вопрос, и как на этих людей повлияет предлагаемое решение. Поэтому предпочтительнее планировать этот процесс на ранних этапах законодательной процедуры, еще до принятия закона, для обеспечения наличия систем сбора и регистрации необходимых свидетельств и информации.



УЧАСТНИКИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

8 ПАРЛАМЕНТ МОЖЕТ ВОЗЛОЖИТЬ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ОЦЕНКУ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ПОСТОЯННЫЕ ПАРЛАМЕНТСКИЕ КОМИТЕТЫ, ИЛИ НА СПЕЦИАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТСКИЙ ОРГАН. ПРОЦЕСС ОЦЕНКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖЕН БЫТЬ ИНКЛЮЗИВНЫМ ПРОЦЕССОМ, В КОТОРОМ МОГУТ ПРИНИМАТЬ УЧАСТИЕ ВСЕ ПАРЛАМЕНТСКИЕ ГРУППЫ.

Парламент должен принять решение о роли и ответственности его постоянных парламентских комитетов в проведении оценки эффективности законодательства при поддержке аппаратов комитетов (как в случае Палаты общин Британского парламента), и целесообразно ли возложить обязанность такой оценки на специально выделенный для этого комитет (как в Шотландии и Ливане), или на специальные временные комитеты (как в Палате лордов Британского парламента). В некоторых парламентах, напр., в Индонезии, Правовой или Юридический комитет рассматривает применение законодательства – созданы ли подзаконные акты и какие решения принимаются судами по данному закону, в то время как тематические комитеты оценивают влияние закона, – достигает ли он своих целей, и насколько. Любой подход полезен; и выбранный подход зависит от таких вопросов, как регламент работы парламента; от желания и потенциала комитетов; от культуры парламентского контроля; от установившейся практики и от наличия людских ресурсов.

Кроме того, оценка эффективности законодательства должна быть инклюзивным процессом, в котором могут участвовать все партийные группы, правящие и оппозиционные. Поскольку оценка эффективности является частью функции парламентского контроля, то инклюзивный подход укрепляет подотчетность системы правления и улучшает предоставление услуг гражданам.

9 ДЛЯ ПАРЛАМЕНТА ЭФФЕКТИВНОЕ ПРОВЕДЕНИЕ ОЦЕНКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОЗНАЧАЕТ ВЫДЕЛЕНИЕ ДЛЯ ЭТОГО ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ РЕСУРСОВ, РАВНО КАК И НАДЛЕЖАЩЕГО КОМПЬЮТЕРНОГО РЕСУРСА И ПРИЛОЖЕНИЙ. ПОЭТОМУ ПАРЛАМЕНТ ДОЛЖЕН РЕШИТЬ, СОЗДАТЬ ЛИ ДЛЯ ЭТОГО СПЕЦИАЛЬНУЮ СЛУЖБУ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ИЛИ ОТДАТЬ ЭТУ ФУНКЦИЮ НА АУТСОРСИНГ НЕЗАВИСИМОЙ ГРУППЕ ЭКСПЕРТОВ, ОБЯЗАВ ИХ ОТЧИТЫВАТЬСЯ ПЕРЕД ПАРЛАМЕНТОМ.

Чтобы оценка эффективности законодательства была успешной при умеренных затратах времени и денег, очень важно, чтобы парламент предоставил своим сотрудникам достаточные полномочия взаимодействия с соответствующими институтами и заинтересованными лицами внутри страны. Это необходимо по многим причинам, а именно, для сбора необходимой информации, получения документов на нужном языке, или для заказа перевода при необходимости, например, если некое применяемое старое законодательство колониальных времен отсутствует в переводе на национальный язык страны.

Особо тщательно следует озаботиться обучением и назначением персонала для проведения оценки применения законодательства. Вестминстерская фондация за демократию предлагает парламентам использовать опыт специалистов в комитетах, а также исследовательские службы или подразделения парламента.

В дополнение к соответствующим административным структурам и процессам, парламенту понадобится разработать и внедрить компьютерную систему и приложения для сбора, хранения и обработки данных, необходимых для оценки эффективности применения законодательства.

Парламент должен сам решить, создать ли отдельную исследовательскую службу оценки применения законодательства в секретариате (как в Индонезии или Швейцарии). Или заказать независимому органу или группе экспертов проведение оценки эффективности законодательства (как в Южной Африке). Каждый подход имеет свои преимущества; и руководство каждого парламента само решает, какой из подходов наиболее соответствует его национальной и парламентской специфике.

10 ПРИВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОТКРЫВАЕТ ДОСТУП К ДОПОЛНИТЕЛЬНЫМ ИСТОЧНИКАМ ИНФОРМАЦИИ, ПОВЫШАЕТ ДОВЕРИЕ К ВЫВОДАМ И УСИЛИВАЕТ ДОВЕРИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ИНСТИТУТАМ.

Когда комитеты проводят общественные слушания или консультации в ходе процесса оценки эффективности законодательства, они обычно задействуют дополнительные ресурсы информации, что увеличивает доверие к полученным выводам оценки применения законодательства. Дополнительно, общественные консультации усиливают доверие общественности к парламенту и демократическим институтам в целом. Результат оценки эффективности законодательства, т.е. отчет, должен быть доступен для общественности, по возможности, с использованием стандартов открытых данных.



ПРОЦЕСС ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

11 ВКЛЮЧЕНИЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕГЛАМЕНТ ПАРЛАМЕНТА СПОСОБСТВУЕТ ЧЕТКОСТИ, ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННОСТИ И ВЫДЕЛЕНИЮ РЕСУРСОВ НА ЭТУ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.

Страны мира по-разному закладывают правовую и стратегическую основу проведения оценки эффективности законодательства в различных документах, - то ли в конституции (как в Швейцарии), то ли парламентским законом (как в Индонезии), то ли в регламенте работы парламента (как в Канаде). В Великобритании оценка эффективности законодательства является частью сложившейся практики парламентского процесса и одной из центральных задач комитетов, а процесс поддержки этой работы согласован с исполнительной властью.

Если парламент хочет развивать и укреплять работу по оценке эффективности законов, то полезно зафиксировать эту функцию в регламенте работы парламента. Такой документ создает ясность и целенаправленность оценки эффективности законодательства и часто способствует выделению ресурсов, необходимых для ее проведения. Тем не менее, такие официальные документы не являются предпосылкой для осуществления оценки эффективности законодательства, и потому отсутствие отдельной законодательной базы или отсылки в регламенте парламента не должно помешать парламенту осуществлять оценку эффективности законодательства как часть его общей функции парламентского контроля. Тем не менее, для парламентав желательно, чтобы положение об оценке эффективности законодательства было четко прописано в регламенте его работы.

12 ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ДОЛЖНА ИСКЛЮЧАТЬ ПРОСТОЕ ПОВТОРЕНИЕ АРГУМЕНТОВ В ПОДДЕРЖКУ СТРАТЕГИИ, КОТОРЫЕ ПРИМЕНЯЛИСЬ ПРИ ПРИНЯТИИ ЗАКОНА.

Чтобы оценка эффективности законодательства была результативной, а ее выводы получили широкую поддержку, при ее проведении следует избегать простого повторения стратегических аргументов, приводившихся в ходе дебатов за принятие закона, а вместо этого сосредоточиться на правоприменении и влиянии закона на основе свидетельств того, как же он работает на практике. В то время как принятие закона и дебаты о достоинствах стратегии, которую он отображает, могли разделять политические партии и депутатов во время голосования за законопроект, дискуссия в ходе оценки эффективности закона должна стать глубинным анализом его влияния и того, насколько удалось достичь поставленных целей. В некоторых случаях, например, при пересмотре Мьянмой ее старого законодательства, это также может послужить информацией для дискуссии, насколько оптимальными остаются поставленные ранее цели. Чрезвычайное законодательство может стать исключением из этого правила, и может позволять ревизировать государственную политику, стоящую за законопроектом. Чрезвычайное законодательство часто принимается без надлежащего парламентского рассмотрения в условиях ограниченного времени. Поэтому в чрезвычайное законодательство рекомендуется включать условия об истечении срока его действия.

Кроме того, анализируя влияние законодательства, следует рассматривать и накопительный эффект от его применения, а также, насколько положение дел в данном секторе государственной политики формируется разными фрагментами законодательства. Законодательное влияние редко является результатом действия одного единственного закона; отсюда и возник-

кает необходимость рассматривать накопительный эффект от применения законодательства.

13 РЕЗУЛЬТАТИВНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ТРЕБУЕТ ПОЛНОГО И СВОЕВРЕМЕННОГО ДОСТУПА К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ, А ТАКЖЕ К ВЗГЛЯДАМ ШИРОКОГО КРУГА ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН, ВКЛЮЧАЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.

Принимая закон, парламент должен прояснить, как он будет иметь доступ к правительственной информации об имплементации этого закона. Один из способов - предусмотреть подачу министерствами информации на регулярной основе или в определенные моменты времени. В Великобритании соответствующее министерство выполняет первоначальную оценку, через три или пять лет после введения закона, и результаты публикуются в виде отчета и представляются парламенту. Соответствующий избранный комитет затем рассматривает этот отчет, и может провести свою оценку влияния законодательства, если сочтет нужным. Если такая схема не существует – то есть, парламент сам должен инициировать сбор соответствующей информации – то доступ парламента к государственной информации становится очень важным. Исполнительная власть имеет в своем распоряжении огромный государственный аппарат, способный предоставить данные, необходимые для оценки эффективности закона и его влияния. Поэтому парламент сильно выиграет, если запросит от исполнительной власти предоставления свидетельств для проведения оценки в соответствующий парламентский орган. Полезным источником информации могут стать аудиты деятельности, которые проводятся Аудиторской службой или Счетной палатой государства.

Способность парламента получать, интегрировать и обрабатывать правительственную и другую доступную информацию приобретает огромное значение. Поэтому совместимость государственных баз данных, включение их в открытые данные и создание административного аппарата поддержки парламента являются предпосылками эффективного проведения оценки эффективности законодательства.

Кроме того, эффективная оценка законодательства требует получения откликов от многих за-

интересованных сторон включая организации гражданского общества; и парламент должен предусмотреть механизмы и возможности для получения мнения ОГО.

Полезно заметить, что парламенты часто находятся в системе более широкого общественного внимания, и они должны реагировать на эту систему и тесно сотрудничать с внешними организациями не только в области оценки эффективности влияния законодательства.

14 ПАРЛАМЕНТ ДОЛЖЕН ПРЕДУСМОТРЕТЬ ПРОЦЕСС АНАЛИЗА ВЫВОДОВ ИЗ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ТАКИМ ОБРАЗОМ, ЧТОБЫ СТАЛО ВОЗМОЖНЫМ СВОЕВРЕМЕННО ВНОСИТЬ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПОЛИТИКУ В ЦЕЛОМ.

Парламент должен обеспечить, чтобы выводы из оценки эффективности стали руководством к действию. Выводы оценки могут стать полезной базой для внесения поправок, поскольку дают информацию о состоянии имплементации законодательства; такие выводы могут предполагать другие парламентские меры. Оценка внедрения законодательства может стать поводом для парламентских запросов, предложений, требований о резолюции и (своевременных) ответов правительства. Например, в Великобритании срок для письменного ответа правительства составляет от 3 до 6 месяцев и считается публичным документом по Закону о свободе информации.

Парламент может пересматривать мероприятия в ответ на рекомендации органа, проводившего оценку эффективности законодательства, через шесть или двенадцать месяцев после ее завершения.

ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

15 ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЩЕМ СЛУЧАЕ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ ЧЕРЕЗ ТРИ ГОДА ПОСЛЕ ВВЕДЕНИЯ ЗАКОНА В ДЕЙСТВИЕ.

Хотя трудно установить общие временные рамки пересмотра всех типов законодательства во всех условиях, рекомендуется, чтобы законы становились предметом рассмотрения по меньшей мере через три года после введения их в действие. Могут быть случаи (например, с чрезвычайным законодательством), когда из-за политического давления необходимо более раннее рассмотрение. Тем не менее, более раннее рассмотрение может иметь недостатки из-за

краткости срока, за который можно вполне оценить влияние закона. Если закон порождает политические разногласия, то ранняя оценка может привести к продолжению спора о политике, которую этот закон воплощает.

Другим фактором является то, что большие законы как правило содержат несколько дат вступления в силу для разных частей закона, что приводит в постепенному введению закона в действие в течение нескольких месяцев или даже более года, - и в таких случаях пересмотр может, тем не менее, быть полезным для прояснения, какие части не вступили в силу, и почему.

