



**ГУ-ВШЭ**

**Институт оценивания  
политик и программ**



---

**Оценка принятия законопроектов и  
эффективности их правоприменения  
(международный опыт)**

**Мария Устинова**

23 мая 2005 г.

Межфакультетский семинар  
«Оценивание программ и политик:  
методология и применение»

---

[www.iopp.ru](http://www.iopp.ru)

# Оценка принятия законопроектов и эффективности их правоприменения

---

- это комплекс мер, направленных на изучение:
  - качества принимаемых законопроектов;
  - воздействия принимаемых законов на процесс достижения целей, поставленных законодателем при разработке законопроекта.

## Перспективная оценка

---

- это оценка возможного воздействия готовящегося закона:
  - Перспективная оценка выполняется перед принятием формальных законодательных решений для того, чтобы понять потенциальное воздействие планируемого закона.
  - Указывает на существующие пробелы и дает импульс для принятия необходимых мер по своевременной ликвидации этих пробелов.
-

# Ретроспективная оценка

---

- Проводится после принятия закона, в ходе его применения или, в отдельных случаях, особенно если нормы ограничены во времени, непосредственно до или после завершения периода действия правовых норм.
- Целью ретроспективной оценки является определение того, что происходит после вступления в силу закона и предвосхищение реального воздействия законодательных действий.

# Типы и критерии оценки

---

## Типы:

- pre-assessment  
(прогнозная оценка)
- on-going (мониторинг)
- ex-post  
(завершающая  
оценка)

## Критерии:

- Действенность
- Эффективность
- Целесообразность

# Действенность

---

- это степень соответствия наблюдаемых взглядов и поведения целевой группы населения (индивидуумы, предприятия, должностные лица, отвечающие за применение законодательства) нормативной модели, то есть отношениям и нормам поведения, предписанным законодателем.
  - Вопрос: выполняется ли в действительности то, что законодатель хотел воплотить в жизнь?
-

# Эффективность

---

- это степень достижения законом поставленной цели.
  - Обеспечивает ли закон максимальный эффект при данных затратах или требуемый результат с минимальными затратами?
  - Этот критерий особенно интересен с политической точки зрения, т.к. показывает, насколько важно ясно определить цель или цели законодательного решения: если политические власти, законодатели, отказываются от определения целей, то невозможно оценить эффективность законодательства.
-

# Целесообразность

---

- это означает рассмотрение, с одной стороны, затрат на его применение и, с другой - степень достижения поставленных целей, делая возможным выбор между различными мерами или оценку пропорциональности различных мер
  - Оценка выгод и затрат выполняется прежде всего с точки зрения законодателя, но, конечно, может принимать во внимание и другие взгляды, особенно мнение "целевой" группы населения, на которую направлена правовая норма. В этом смысле можно также различать внутренние и внешние затраты и выгоды.
-



# Институциональные формы оценивания

---

## Процедурные меры

- Статьи в законах, обязывающие проводить перспективную и ретроспективную оценку (Швейцария)
- Принцип *sunset*, предполагающий периодический пересмотр закона (Голландия, Великобритания)

## Организационные меры

Создание специальных комитетов и служб, ответственных за оценку законодательства (Швейцария, Великобритания, Германия и другие европейские страны)

## Опыт Швейцарии

---

- 1996 год - создание Швейцарского Общества Оценки;
  - 1999 год - введение новой статьи об оценке в Федеральную Конституцию Швейцарской Конфедерации;
  - При представлении законопроектов на рассмотрение в парламент, правительство должно подготовить специальный доклад, который объясняет механизм действия закона и дает перспективную оценку закона.
-

## Опыт Швейцарии (продолжение)

---

- Многие федеральные законы и правительственные ординансы (подзаконные акты) содержат статьи о периодической оценке действенности законов. Швейцарское законодательство включает в себя более 30 таких статей на федеральном уровне.
  - Некоторые статьи по оценке законов содержат положения о финансовом обеспечении оценки действенности мер, принятых государством по организации тех или иных мероприятий или проведению закона в жизнь.
  - Экспериментальные законы. Они вводятся временно для того, чтобы выяснить, является ли то или иное потенциальное решение приемлемым для достижения той или иной цели.
  - Создание специальных органов по оценке (Служба при Комитете по контролю, Орган финансового аудита)
-

## Опыт Великобритании

---

- Консультативные доклады (этап перспективной оценки)
  - К каждому проекту закона прилагаются специальное приложение. Оно содержит информацию о финансовых аспектах проведения предлагаемых мер, кадровых вопросах, содержит прогноз действенности закона, оценку последствий для окружающей среды (где это уместно), а также заявление ответственного по данному законопроекту министра о соответствии положений законопроекта Европейской конвенции по правам человека.
-

# Опыт Великобритании (продолжение)

- Создание парламентских комитетов, отражающих структуру правительственных департаментов и тщательно рассматривающих проводимую ими политику и предлагаемые ими проекты законов.
- Принцип sunset («принцип захода солнца») - положение об автоматическом прекращении действия нормы в случае ее неподтверждения, т. е. закон перестанет быть действующим после, скажем пяти лет, если его не возобновят. Следовательно, для возобновления закона через определенный период времени проводится его оценка.

## Опыт Германии

---

- Развита система как перспективной, так ретроспективной оценки
  - В Германии применяются различные методы оценки, включая симуляции (испытания) и экспериментальное законодательство.
  - Правительство обязано готовить доклады о выполнении закона.
  - В перспективе - создание в Бундестаге центральной структуры по оценке последствий применения законов
-

## Опыт Германии (продолжение)

---

- Пример перспективной оценки - федеральный акт гражданского судопроизводства. Первый законопроект был испытан в 1999 году в отдельно взятой федеральной земле (Северный Рейн - Вестфалия). Несколько дел были разобраны в соответствии с существующим законодательством и положениями нового проекта закона о гражданском судопроизводстве. Вопрос заключался в том, повлияла ли реорганизация судебных инстанций на ведение дел. Заключение этого достаточно интенсивного теста повлекло за собой введение нескольких поправок. Было обнаружено, что новый акт о гражданском судопроизводстве может оказаться еще менее эффективным, чем предыдущий.

## Опыт Швеции

---

### Перспективная оценка:

- Создание правительственного комитета (его функции - всестороннее изучение проблемы, оценка финансовых затрат).
- Организация публичных обсуждений.
- Изучение законопроекта Правовым Советом.
- Изучение законопроекта парламентским комитетом.

### Ретроспективная оценка:

- Проведение исследований по оценке эффективности правоприменения закона (министерство или специальный орган).
  - Принятие закона на ограниченное время (экспериментальное законодательство).
-



## Опыт Узбекистана

---

1996 г. Институт мониторинга действующего законодательства.

- Изучение действующего законодательства и его соответствия международным нормам в области прав человека.
  - Изучение и обобщение правоприменительной практики по поощрению и защите прав человека, разработка рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства
  - Научная экспертиза законопроектов.
  - Участие в контрольно-аналитической деятельности Олий Мажелиса (парламент Узбекистана), его комитетов и комиссий.
-

## Опыт России

---

2004 - доклад Совета Федерации ФС РФ «О состоянии законодательства в РФ» - итоговый документ, обобщающий результаты деятельности по мониторингу законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики РФ.

Центр информации мониторинга правового пространства и правоприменительной практики при Комиссии Совета Федерации ФС РФ по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации ФС РФ  
[http://council.gov.ru/kom\\_home/kom\\_met/index.htm](http://council.gov.ru/kom_home/kom_met/index.htm)