



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

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 ордонансы (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, предпринятых 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