



SIGMA

Содействие совершенствованию государственных институтов и управления
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского союза, финансируемая главным образом за счет ЕС

РОЛЬ МИНИСТЕРСТВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ, КОНТРОЛЬ ЗА ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ

Доклад SIGMA № 39

Подготовлено для «Sigma» Майклом Бен-Гера

Данный документ был подготовлен при финансовом содействии Европейского союза. Мнения, представленные в нем, принадлежат автору, и они никоим образом не могут считаться официальной позицией Европейского союза и не обязательно отражают мнения ОЭСР и стран-членов этой организации или стран-бенефициаров, участвующих в программе «Sigma».

ПРОГРАММА «SIGMA»

Программа «Sigma» (Support for Improvement in Governance and Management - «Содействие совершенствованию государственных институтов и управления») — это совместная инициатива Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского союза, финансируемая главным образом за счет средств ЕС.

В сотрудничестве со странами-бенефициарами программа «Sigma» обеспечивает поддержку добросовестной практике в сфере государственного управления посредством:

- оценки прогресса в реформах и определения приоритетов, основывающихся на принципах, отражающих лучшие образцы практики европейских стран и действующее законодательство ЕС (*acquis communautaire*)
- оказания содействия лицам, принимающим решения, и государственным органам в создании организаций и процедур, отвечающих европейским стандартам и практике в данной сфере
- обеспечения донорского содействия в Европе и за ее пределами путем оказания помощи в разработке проектов, создании необходимых предпосылок и поддержке их реализации.

В 2007 году партнерами программы «Sigma» являются следующие страны:

- **страны, недавно вступившие в ЕС:** Болгария и Румыния;
- **страны-кандидаты на вступление в ЕС:** Хорватия, бывшая югославская республика Македония и Турция;
- **западные балканские страны:** Албания, Босния и Герцеговина (государство, состоящее из Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской), Черногория, Сербия и Косово (с июня 1999 г. находится под управлением Миссии ООН по делам временной администрации в Косово – МООНК);
- **Украина** (деятельность финансируется Швецией и Великобританией).

Программа «Sigma» осуществляет поддержку реформаторских усилий стран-партнеров в следующих сферах:

- законодательные и административные основы, государственная служба и система правосудия; системы, исключаящие коррупцию в органах государственной власти;
- государственный внутренний финансовый контроль, внешний аудит, борьба с мошенничеством, а также управление средствами, выделяемыми ЕС;
- управление государственными расходами, бюджетной и казначейской системами;
- государственные закупки;
- разработка и координация государственной политики;
- повышение качества нормативно-правового регулирования.

Более подробную информацию о программе «Sigma» можно найти на нашем сайте:

<http://www.sigmaweb.org>

Авторские права ОЭСР

ОЭСР предоставляет свободное право пользоваться данным материалом для некоммерческих целей. Запросы с целью получения права коммерческого использования данного материала или права на перевод следует направлять по следующему адресу: rights@oecd.org.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Западнобалканские страны, руководствуясь требованиями процесса стабилизации и объединения, а также и перспективами вступления в ЕС, стремятся улучшить у себя качество институтов государственной политики, особенно на уровне министерств. Как в западнобалканских странах, так и в некоторых недавно вступивших в ЕС странах часто довольно слабыми оказываются возможности профильных министерств разрабатывать предложения по мерам политики, проводить анализ политики, осуществлять контроль за ее исполнением и оценивать ее результаты.

Данная публикация основана на одном из докладов «Sigma» и материалов стран ЕС, подготовленных в 2005 году по просьбе ряда новых членов союза. Первоначальный доклад и некоторые из докладов стран ЕС стали базовой документацией для проведения в странах региона, где осуществляется программа помощи CARDS (Помощь Сообщества реконструкции, развитию и стабилизации), семинара «Sigma» о роли министерств в системе государственной политики, который прошел в ноябре 2005 г. В эту дополненную редакцию доклада, подготовленную после семинара, включено приложение с обобщением материалов стран ЕС, а также сравнительными сведениями по региону CARDS, которые были собраны в ходе семинара с помощью анкетирования.

В публикации описываются этапы развития политического процесса, предлагается система оценки и развития роли министерств в политическом процессе, а также сведения о том, как в настоящее время организован политический процесс в странах Западных Балкан. Эти сведения дополняют информацию, изложенную в предыдущем докладе «Sigma», в котором акцент был сделан на структуре и работе секретариата правительства.

Целевой аудиторией для данной публикации являются главным образом аппарат/секретариат правительства и министерства в странах региона CARDS, но публикация может оказаться интересной и для других стран с экономикой переходного типа, которые в настоящее время находятся в процессе укрепления у себя институтов по разработке политики, ее оценке, а также контролю за ее осуществлением.

Со всеми публикациями «Sigma» можно ознакомиться на веб-сайте «Sigma».

Содержание

ПРОГРАММА «SIGMA»	2
ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ОБЩЕЕ СОДЕРЖАНИЕ	6
ГЛАВА 1: ВСТУПЛЕНИЕ	9
ГЛАВА 2: КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА	10
ГЛАВА 3: ФУНКЦИИ МИНИСТЕРСТВ В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПОЛИТИКИ.....	14
3.1 Этап 1: определение приоритетов правительства.....	15
Общее описание данного этапа	15
Роль министерств	16
3.2 Этап 2: Ежегодное планирование мер политики и законопроектов.....	18
Общее описание этапа	18
Роль министерств	18
3.3 Этап 3: Подготовка предложений по мерам политики (включая анализ политики, оценку эффекта воздействия, консультации с гражданским обществом)	21
Общее описание этапа	21
Роль министерств	21
3.4 Этап 4: Подготовка законопроектов.....	24
Общее описание этапа	24
Роль министерств	25
3.5 Этап 5: Межведомственные консультации	27
Общее описание этапа	27
Роль министерств	27
3.6 Этап 6: Направление документов в аппарат правительства	29
Общее описание этапа	29
Роль министерств	29
3.7 Этап 7: Рассмотрение аппаратом правительства	30
Общее описание этапа	30
Роль министерств	30
3.8 Этап 8: Рассмотрение на заседаниях комитетов министров.....	31
Общее описание этапа	31
Роль министерств	32
3.9 Этап 9: решение правительства (Совета министров).....	32
Общее описание этапа	32
Роль министерств	33
3.10 Этап 10: Парламентский процесс и процедура прохождения законопроектов.....	34
Общее описание этапа	34
Роль министерств	34
3.11 Этап 11: Выполнение правовых актов.....	35
Общее описание этапа	35
Роль министерств	35
3.12 Этап 12: Мониторинг эффективности государственной политики и ее оценка.....	36
Общее описание этапа	36
Роль министерств	37
ГЛАВА 4: ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	39
4.1 Вопросы для улучшения.....	39

4.2	Рекомендуемые шаги на будущее	40
	ПРИЛОЖЕНИЕ: ПРИМЕРЫ ИЗ ДОКЛАДОВ ПО СТРАНАМ.....	42

ОБЩЕЕ СОДЕРЖАНИЕ

В этой статье предлагается система для оценки и развития роли министерств в политическом процессе, которая используется в странах ОЭСР, странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и странах Западных Балкан (бывшая Югославия и Албания). В основе анализа лежит справочный доклад и материалы по странам, подготовленные для семинара CARDS, который прошел в г. Будва (Черногория) в ноябре 2005 г.; они дополнены результатами письменного опроса по анкете, заполненной участниками в ходе мероприятия.

Краткая характеристика политического процесса

- Если описывать схематично, политический процесс инициируется принятием политического решения, за которым следует разработка детальной политики, предложение вариантов политических инструментов для дальнейшего использования. Отобранный инструмент затем реализуется и оценивается, что ведет к дальнейшей доработке политики или пересмотру и изменению первоначального политического решения.
- Ведут политический процесс его основные участники (глава правительства, правительство, комитеты правительства, отдельные министры, аппарат правительства, центральные и отраслевые министерства и гражданское общество), которые действуют в соответствии с правилами процедуры и разрабатывают соответствующие документы (меры политики).

Функции министерств в процессе разработки и осуществления политики

- В настоящей публикации весь политический процесс разбивается на 12 шагов. При описании каждого шага указываются функции (ведущие, второстепенные и побочные), выполняемые министерствами. По каждому шагу даны результаты обследования стран региона CARDS и новых членов ЕС.
- *Определение приоритетов.* Министерства должны вносить свой вклад в определение приоритетов, а также в анализ документов о стратегии правительства, выделяя присущие им приоритеты. В обследованных странах министерства в этом процессе участвуют, но менее чем в половине из них стратегические документы используются для определения реальных политических приоритетов.
- *Политическое и законодательное планирование.* У министерств должна быть вся информация о событиях и проблемах, связанных с их конкретными областями деятельности, чтобы они могли определить, где существует потребность в разработке политических и законодательных предложений. Также у них должны быть внутренние ресурсы, позволяющие им участвовать в составлении годового плана работы правительства, который разрабатывается аппаратом правительства. Как показывают ответы на анкету, министерства постоянно участвуют в процессе планирования, но для них характерны недостатки в горизонтальном планировании и управлении кадровыми ресурсами в соответствии с установленными приоритетами.
- *Подготовка предложений по мерам политики* (в том числе анализ политики, оценка воздействия и консультации с гражданским обществом). Такая подготовка осуществляется под руководством соответствующего департамента (отдела) министерств и/или вспомогательным центральным подразделением, отвечающим за разработку и согласование проектов юридических документов. Правительства почти во всех странах CARDS и новых членах ЕС сообщают, что им не хватает ресурсов на подготовку политических предложений. Только одна треть участвовавших стран регулярно консультируется с гражданским обществом, и качество анализа воздействия также часто оценивается как недостаточное.

- *Составление проектов юридических документов.* В идеале, составление проектов начинается после того, как были оценены варианты политики и после того, как правительство согласовало предпочтительный вариант. В большинстве новых стран ЕС и стран CARDS редко существует разделение между разработкой политики и этапом составления проекта документа из-за отсутствия ресурсов и в силу традиций. Только в четырех из 14 стран есть достаточные ресурсы для выработки проектов документов в различных министерствах, что является предварительным условием для гармонизации правовых систем с соглашениями ЕС.
- *Межведомственные консультации.* Правила процедуры предусматривают проведение консультаций, и «участвующие в консультациях» министерства должны улучшить качество проекта по содержанию. В отличие от требований, существующих в странах CARDS, в четырех новых членах ЕС предусмотрена обязанность консультироваться со всеми министерствами. Правда, остается неясным, насколько «далеко» идут такие консультации.
- *Представление документов в аппарат правительства.* После того как политический документ или юридический проект готов, его обычно подписывает министр, и он направляется вместе со вспомогательной документацией в аппарат правительства для включения в план-график (заседания правительства или заседания комитета министров). В правительствах практически всех обследованных государств существуют внутренние процедуры по утверждению документов, прежде чем они передаются в аппарат правительства.
- *Анализ документов аппаратом правительства.* На этом этапе соответствующее министерство должно быть готовым к тому, чтобы обсуждать конкретные документы и отвечать на все вопросы, которые могут возникнуть в аппарате правительства. Для большинства правительств типичны тесные консультации.
- *Анализ комитетами министров.* Комитеты (или комиссии, как они называются в странах бывшей Югославии) являются своеобразным «ситом» для отсеивания политических предложений по связанным направлениям политики, которые представляются на заседания правительства. Во всех правительствах, кроме одного, действует такая система.
- *Принятие решения правительством (Советом министров).* Роль министерств на этом этапе заключается в том, чтобы проинформировать министра перед заседанием правительства и обеспечить соответствующие действия после него. В очень немногих аппаратах особая роль по анализу решений правительства и распределении задач по отделам отдается секретарю министерства.
- *Парламентский процесс и прохождение закона.* Этот этап обычно определяется конституцией и/или парламентом, а аппарат правительства отвечает за то, чтобы были надлежащим образом представлены интересы правительства. В случае внесения парламентом предложений о доработке документов министерство должно подготовить соответствующий ответ.
- *Выполнение решений.* За выполнение решений отвечают конкретные министры и их министерства или ведомства, и нередко это требует принятия подзаконных актов. В ответах на вопросы вскрываются серьезные пробелы в большинстве политических систем с точки зрения выполнения решений (примерно половина респондентов указали на отсутствие какого-либо мониторинга; остальные говорили о том, что мониторинг выполнения решений входит в компетенцию только отделов министерств).
- *Мониторинг и оценка.* За оценку достижения политических целей, а также оценку экономичности политики должны отвечать министерства. Помимо простого формального «анализа затрат», в обследованном регионе редко проводится иная оценка, что сильно мешает созданию столь необходимой в политическом процессе системы обратной связи.

Выводы и рекомендации

В докладе делается вывод о желательности усиления роли министерств в процессе выработки и проведения политики в странах с переходной экономикой.

- В своих конкретных областях министерства, в координации с аппаратом правительства, должны брать на себя ведущую роль на некоторых этапах процесса подготовки и реализации политики, особенно с точки зрения его содержательного наполнения: разработка политики, подготовка проектов, консультации, выполнение, мониторинг и оценка.
- Участники конференции определили приоритетные направления усовершенствования политического процесса, посчитав наиболее важными следующие моменты: улучшение обучения кадров министерства политическому мастерству, усиление центрального аппарата министерств для выполнения политических функций и более четкая организация процедур в самих министерствах.
- При опросе о требуемых изменениях в правилах процедуры большинство участников подчеркивали важность оценки эффекта воздействия.

Предлагаются следующие рекомендации по усилению роли министерств в политическом процессе:

- В «процедурных правилах» правительства должны яснее описываться обязанности министерства, включая вид проводимого анализа (например, оценка эффекта воздействия, анализ затрат).
- Аппарат правительства должен помогать министерствам в проведении ими оценки предложений о мерах политики.
- Правила процедуры должны предусматривать обсуждение политических предложений правительством до начала разработки проектов документов.
- Министерства должны анализировать и уточнять свои внутренние процедуры по подготовке политических документов для правительства. Кроме того, должны разрабатываться методы и процедуры обеспечения координации и контроля качества.
- Приоритетом должно стать обучение кадров всех отделов министерства политическому анализу, оценке эффекта воздействия, а также методам разработки мер политики.

ГЛАВА 1: ВСТУПЛЕНИЕ

В этой статье предлагается система оценки и развития роли министерств в политическом процессе. Основой для статьи послужил главным образом опыт программы «Sigma» в оценке систем выработки и проведения политики и ее координации в странах-кандидатах на вступление в ЕС, многие из которых с 2004 года стали членами союза. Цель [опубликования данных материалов] – создать основы для усвоения такого опыта, особенно для того, что распространить его в правительствах западнобалканских стран (регион CARDS). Соответственно первый вариант этого доклада был обсужден на семинаре, проведенном в рамках программы «Sigma» для правительств региона CARDS (г. Будва, Черногория, 1-2 ноября 2005 г.), и настоящая редакция данного документа основана на результатах этого семинара.

При подготовке первой редакции документа «Sigma» обратилась к ряду стран ЕС (включая **новых членов**) с **просьбой подготовить короткие «материалы по странам» с информацией** о том, как министерства этих стран участвуют в политическом процессе. К сроку, необходимому для включения материалов в доклад, было получено восемь ответов (из Австрии, Чехии, Германии Венгрии, Польши, Словакии, Словении и Испании). Эти материалы в первую очередь явились подтверждением того, что существуют отличия в подходах, хотя они и предоставили возможность для сравнительного анализа из-за разницы в акцентах и подходах. В приложении к этому докладу в качестве иллюстрации разных аспектов политического процесса в министерствах содержатся некоторые интересные примеры из материалов, полученных из этих стран. Полностью материалы можно получить в «Sigma».

Для сбора сравнительной информации «Sigma» подготовила анкету, которая во время семинара в Будве была заполнена участниками от всех 10 правительств западнобалканских стран. Кроме того, вопросник был также заполнен участвовавшими в семинаре экспертами от четырех новых членов ЕС (Чехия, Эстония, Венгрия и Польша). В результате теперь мы располагаем сравнительной информацией по различным аспектам политического процесса в министерствах 14 правительств. Она представлена в таблицах, помещенных в докладе. Читателю следует помнить, что анкеты были заполнены участниками семинара и могут не отражать «официальной» позиции их правительств. Кроме того, многие из вопросов допускают субъективное толкование, а также может проявиться желание анкетированных приукрасить реальность хотя бы в некоторых случаях. Тем не менее, эти ответы весьма иллюстративны и четко указывают на определенные сильные и слабые стороны политического процесса в регионе.

Как уже отмечалось, данная работа посвящена роли министерств в политическом процессе. В этой статье мы лишь опосредованно коснемся роли самого правительства в принятии решения, а также роли аппарата правительства как координатора всей системы выработки решений. Эти вопросы более детально рассматриваются в Докладе «Sigma» № 35 (2004 г.) «*Координация в центре правительства: функции и организация аппарата правительства*». Кроме того, в статье не рассматриваются подробно технические вопросы, касающиеся реальной разработки политики, например анализ политики, оценка эффекта воздействия и консультации. С техническими подробностями можно ознакомиться в Докладе «Sigma» № 31 (2001 г.) «*Совершенствование политических инструментов путем оценки эффекта воздействия*». Оба доклада можно найти на веб-сайте «Sigma» (www.sigmaweb.org).

Примечание по терминологии: термин «аппарат правительства» используется в тексте доклада в значении административного органа, который обслуживает главу правительства (обычно премьер-министра) и правительство/Совет министров. В каждом правительстве существует собственное название этого органа: например, Генеральный секретариат, аппарат правительства, канцелярия, секретариат кабинета министров.

ГЛАВА 2: КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Политика – непростое понятие, имеющее множество значений. На бытовом языке оно означает большой круг действий, от совсем личных (например, «не в моей политике давать личную информацию по телефону») до глобальных (например, глобальная экологическая политика, международная ядерная политика) и даже универсальных («честность – лучшая политика»). В данной статье, обсуждая политику, которая разрабатывается и проводится исполнительной ветвью государственной власти, мы используем этот термин в более узком значении. Для нашей цели мы воспользуемся следующим рабочим определением:

«Политика – это целенаправленная деятельность государства (исполнительной власти), связанная с воздействием на общество либо экономику или с их изменением. Политика включает в себя, помимо прочего, налогообложение, регулирование, государственные расходы, информацию, заявления, правовые требования и юридические запреты».

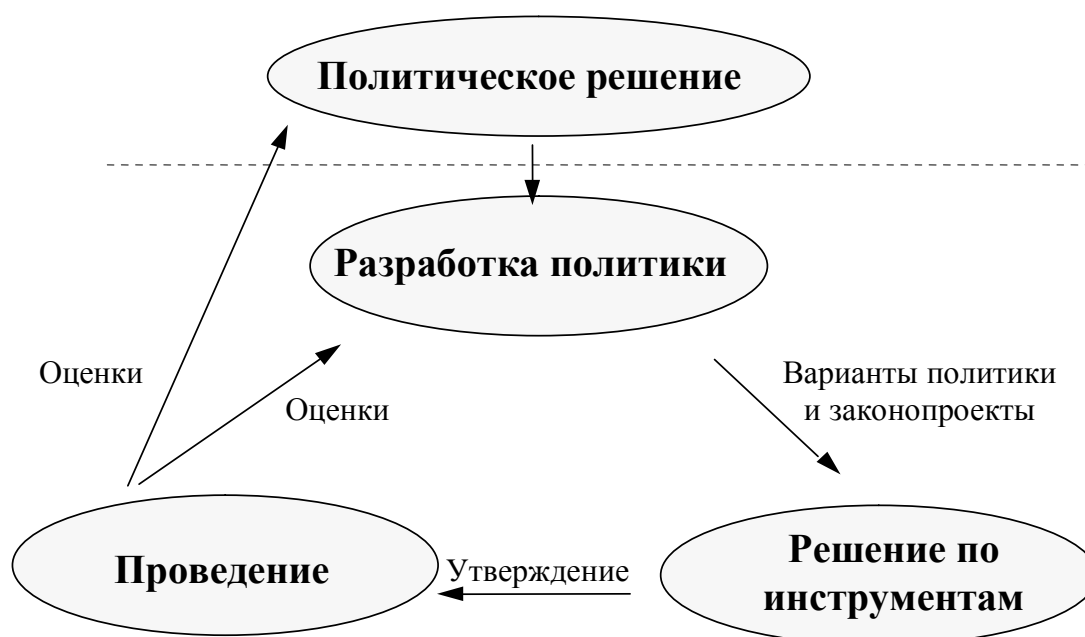
Читателю следует помнить, что невозможно четко определить разницу между терминами «политика» и «стратегия» в их общепринятых значениях. То, что в одном правительстве называется «стратегией экономического развития», другое может называть «политикой экономического развития». В нашей статье мы попытаемся использовать термин «стратегия» для обозначения документов с широкими целями, которые распространяются на несколько министерств и имеют как минимум среднесрочный горизонт действия. В этом смысле нельзя проводить стратегию как таковую. Скорее для достижения целей стратегии потребуется разработка и проведение определенных политических мер и законодательных актов. Таким образом, стратегия экономического развития должна иметь временной горизонт, скажем в пять-десять лет, и требует, чтобы многие министерства разрабатывали политические меры и законодательные акты, которые вместе смогли бы способствовать достижению целей стратегии.

Кроме того, сложно провести различие между значениями “policy” и “politics”, и во многих языках даже нет отдельных терминов для этих двух понятий. Различать их можно было бы следующим образом: термин «politics» применяется тогда, когда говорится о соображениях и деятельности политиков, которые связаны с их попытками быть избранными или переизбранными, а также попытками создать личные или групповые альянсы между собой. А термин «policy» – когда речь идет о том, что проводят в жизнь политики. Разумеется, решения о принятии и проведении той или иной политики также основаны на политических соображениях, но обычно все же возможно провести различие между этими соображениями и их результатами.

Политика, в значении «меры политики», создается в политическом процессе, который обычно представляется в виде определенного цикла. Ниже представлена упрощенная модель политического цикла, и значительная часть настоящего доклада посвящена более подробному рассмотрению этого процесса.

Как явствует из этой модели, политический процесс обычно инициируется политическим решением (обычно в форме общих политических целей), за которым следует более детальная разработка политики, в результате чего появляются варианты более конкретных политических решений относительно тех инструментов политики, которые должны быть приняты (утверждены). После принятия решения инструмент реализуется, а затем оценивается, что, в свою очередь, ведет к дальнейшей проработке мер политики (и возможным поправкам в инструмент) или даже к пересмотру и изменению первоначального политического решения. Следует пояснить нашему читателю, что эти шаги не всегда являются осознанными, упорядоченными или совершенными, тем не менее они всегда совершаются в той или иной мере, осознанно или бессознательно.

Упрощенный цикл политики



В системе исполнительной власти существуют несколько ключевых участников. К ним относятся: глава правительства (премьер-министр или президент), правительство (Совет министров), комитеты правительства, отдельные министры, аппарат правительства, центральные и отраслевые министерства и гражданское общество. (В состав участников входит и парламент: он принимает правительственные законопроекты, предлагает законопроекты или вносит изменения в правительственные решения. Однако, поскольку парламент не относится к исполнительной власти, в настоящем докладе его деятельность не рассматривается подробно.) Опираясь на конституцию, законы, нормативные положения, традиции и политическую культуру, каждый из участников системы политики играет собственную роль (или роли) и выполняет конкретные действия. В основном они играют эти роли в интерактивной манере с некоторыми из остальных участников. В различных элементах и на разных этапах политической системы каждый из участников может играть ведущую или второстепенную роль, в зависимости от природы выполняемых задач.

Процессы, которые определяют и направляют политическую систему, обычно кодифицированы в «правилах процедуры» правительства или аналогичных документах. Обычно такие правила конкретизируют, каким образом правительство (и его комиссии) принимают решения, как аппарат правительства должен заниматься подготовкой заседаний правительства, как министерства (и некоторые иные «административные органы») должны направлять предложения на заседания правительства, а также регламентируют другие действия, которые министерства должны совершить, прежде чем представить свои предложения, например, провести межведомственные консультации и передать их на заключение законотворческому органу правительства. Эти

процедурные правила обычно содержат мало информации о том, как министерства должны разрабатывать свою политику и законодательные предложения, хотя в последние годы некоторые правительства стран региона добавили в эти правила некоторые подробности, например, потребовали от министерств проводить оценку бюджетных эффектов воздействия.

Меры политики являются **продуктом** системы политики, и они почти всегда воплощаются в правовых актах. Хотя об этом часто забывают, необходимо понимать, что каждый законодательный акт воплощает собой политику, даже если политика не была четко или последовательно сформулирована. Например, законодательство, которое устанавливает предел скорости для различных типов дорог, воплощает в себе политику правительства по ограничению скорости вождения, которая должна быть разной на шоссе, второстепенных дорогах и в пределах городской застройки. Цели введения разных скоростных режимов могут быть заявлены в законе (например, повышение безопасности, снижение аварийности, сокращение потребления бензина или снижение шума), либо они могут оказаться незаявленными и выводиться логически из самого законодательного акта. На самом деле связи между государственными задачами и юридическими положениями могут не быть логичными или вразумительными. Тем не менее, по определению, юридические положения всегда олицетворяют собой ту или иную меру политики, даже если только по умолчанию.

Теоретически можно провести различие между политикой и законопроектом, а также между деятельностью, связанной с разработкой политики, и деятельностью, имеющей отношение к составлению законопроекта. Попросту говоря, политика – это содержание, или существо, а законопроект является воплощением этого существа на юридическом языке и в правовом формате. Разработка политики является процессом, который определяет, что должно быть достигнуто, что нужно сделать для достижения этого, как и кто должен это делать, и т. д. Например, после принятия политического решения о принятии мер по снижению аварийности на дорогах, разработка политики должна состоять из анализа причин аварий, их распределения среди различных групп населения и на разных дорогах, действующих правил и процедур, опыта других стран, т.д. Затем разрабатывается несколько вариантов мер по снижению аварийности, например, снижение скоростного режима, ужесточения контроля за соблюдением действующего режима скорости, повышение возраста получения водительских прав, образовательные и информационные кампании. Затем потребуется оценить затраты и результаты в каждом из вариантов (оценка эффекта воздействия, консультации) и представить эти варианты и их обоснования правительству для принятия решения. Все эти шаги являются частью разработки политики. После принятия решения по варианту (вариантам), начинается работа над текстом проекта, когда выбранный вариант или варианты мер облекаются в форму, соответствующую правовой традиции, конституции, т.д.

Однако в реальности такое разделение менее отчетливо, так как правовые особенности сами по себе являются важным аспектом содержания. Например, варианты мер, требующие ужесточения контроля за соблюдением скоростного режима, должны указывать, как и кем это будет делаться. Однако такое уточнение имеет свои правовые последствия, некоторые из которых не могут быть известны до тех пор, пока не будет подготовлен законопроект, а юристы не изучат законность различных подходов, например, в отношении соблюдения основных свобод. Кроме того, правовой акт, вводящий новую политику, может вступать в противоречия с другими правовыми актами, и поэтому процесс законотворчества потребует некоторой переоценки политических решений и вариантов мер. Поэтому на практике при подготовке материалов для принятия решений правительством необходимо пользоваться подходами и методами как политического анализа, так и законотворчества. Действительно, обычно это помогает и сокращает время, если начать с разработки политики, а не заниматься законотворчеством, прежде чем будут уточнены основные цели и принципы политики. Однако вовсе нет необходимости, а зачастую и вредно полностью разделять эти действия на строго последовательные шаги. Взаимодействие с правоведами на ранних этапах разработки политики поможет избежать пустой траты времени на рассмотрение вариантов, которые входят в противоречие с правовыми аспектами.

Темой данной статьи является роль министерств (и некоторых других административных органов) внутри политической системы, а также функции, которые они выполняют на каждом этапе политического процесса. Министерства играют центральную роль в политической системе, так как являются основными органами, разрабатывающими и проводящими политику и законодательство, связанное с тем сектором экономики и общества, которые относятся к сфере (сферам) их компетенции. Эти функции министерств исходят из секторальных обязанностей и часто называются «отраслевыми функциями».

Кроме того, ряд министерств также обладают «горизонтальными функциями» в политической системе, и в этом смысле они взаимодействуют напрямую с другими министерствами, а не с внешним миром. Например, Министерство финансов, помимо своих отраслевых обязанностей (например, по сбору налогов), имеют горизонтальную ответственность за подготовку и распоряжение бюджетом. В этом смысле во время подготовки бюджета оно взаимодействует со всеми остальными министерствами и, кроме того, играет постоянную роль изучения всех предложений министерств, имеющих бюджетные последствия. В некоторых странах Министерство юстиции, помимо своей отраслевой (секторальной) ответственности за систему правосудия (уголовное право, судьи, работа судов), также отвечает за обеспечение целостности всего законодательства. В результате этому министерству поручено проверять законопроекты, подготовленные другими министерствами, на предмет правового языка и соответствия конституции и другим действующим законам. (В правительствах стран бывшей Югославии эта функция обычно осуществляется законодательным секретариатом, а не Министерством юстиции). Эти министерства играют двойную роль в политической системе: с одной стороны, они являются отраслевыми министерствами по отношению к сфере своей компетенции, а с другой – горизонтальными министерствами с особыми функциями в самой политической системе. Там, где это необходимо, в настоящей статье будут затронуты оба этих аспекта.

ГЛАВА 3: ФУНКЦИИ МИНИСТЕРСТВ В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПОЛИТИКИ

Для подробного рассмотрения роли министерств целесообразно разбить процесс разработки и проведения политики на 12 самостоятельных этапов и оценить функции, которые министерства осуществляют на каждом этапе. Процесс разработки и проведения политики охватывает собой несколько стадий цикла, включая установление приоритетов, разработку политики, принятие решения, мониторинг и оценку. Общий перечень из 12 этапов, а также участники каждого из них, представлен в таблице ниже. Как видно из таблицы, министерства играют определенную роль на каждом из 12 этапов, хотя на некоторых из них они играют ведущую роль, а на остальных – второстепенную или даже малозначительную.

Общая таблица: Роль министерства на 12 этапах политического процесса

Этап	Орган с ведущей ролью в подготовке/поддержке	Прочие участвующие органы	Решение/утверждение
1. Определение приоритетов	Партии, канцелярия премьер-министра (аппарат правительства)	Аппарат правительства, все министерства	Правительство, парламент
2. Политическое и законодательное планирование	Аппарат правительства	Все министерства, Законодательный секретариат	Правительство
3. Разработка предложений по политике	Ответственное министерство	Рабочие группы, НПО, внешние эксперты	Министр
4. Подготовка законопроектов	Ответственное министерство	Рабочие группы, НПО, Законодательный секретариат, внешние эксперты	Министр
5. Межведомственные консультации	Ответственное министерство	Некоторые/все остальные министерства (обычно Минфин в своей горизонтальной роли)	Министр
6. Представление аппарату правительства	Ответственное министерство		Министр
7. Анализ аппаратом правительства	Аппарат правительства	Ответственное министерство	Генеральный секретарь
8. Анализ комиссиями	Аппарат правительства	Ответственное министерство	Председатель комиссии, правительство
9. Решение правительства	Аппарат правительства	Ответственное министерство	Правительство
10. Парламентский процесс и принятие	Аппарат парламента	Аппарат правительства, ответственное министерство	Парламент
11. Проведение	Ответственное министерство	НПО, внешние эксперты, местные органы власти	Министр
12. Мониторинг и оценка	Ответственное министерство, аппарат правительства	Внешние эксперты, НПО	Министр, правительство

В этой главе мы обсудим каждый из выше перечисленных этапов, предложив общее описание этапа, а также описание роли министерств на каждом этапе и представив результаты анкеты «Sigma». Кроме того, там, где это возможно, в материалах по странам, приведенных в приложении, будут предложены конкретные примеры, относящиеся к данному этапу.

3.1 Этап 1: определение приоритетов правительства

Общее описание данного этапа

Так как политический процесс обычно представляется в виде цикла, имеет смысл рассматривать приоритеты правительства в качестве отправной точки. Политическими приоритетами обычно являются политические заявления о намерениях, которые делаются правительством в целом. Большинство новых правительств в Европе и на Западных Балканах представляют свою

четырёхлетнюю программу во время утверждения состава правительства парламентом. Эти программы разрабатываются во время избирательной кампании и нередко дорабатываются в процессе переговоров об образовании коалиции. Помимо этого, в период нахождения у власти многие правительства занимаются той или иной формой стратегического планирования (годового или полугодового) и время от времени вырабатывают приоритеты для горизонтальной политики в прочих документах, утверждаемых правительством, например, Стратегии европейской интеграции, стратегии приватизации и стратегии экономического развития. Ежегодный бюджетный процесс в некоторых правительствах также открывает возможности для установления стратегических направлений посредством перераспределения средств в пользу тех областей, которые данным правительством рассматриваются как приоритетные. Вместе эти различные документы устанавливают стратегические рамки для работы правительства.

Стратегические рамки должны закладывать основу для разработки политики. На практике редко встречаются ситуации, когда все стратегические документы правительства полностью друг с другом увязаны и могут в результате служить четким руководством для политического процесса. Поскольку приоритеты нередко представляются в абстрактном и общем виде, вывести из них конкретные меры непросто. Стратегические документы готовятся разными группами (и иногда внешними консультантами), а затем принимаются правительством фактически без учета практичности, либо взаимоотношений с другими документами. Тем не менее, стратегии и долгосрочные программы, принимаемые правительством, дают некоторое представление о политических намерениях правительства, а значит, являются удобной точкой отсчета для всего процесса.

В целом именно аппарат правительства должен отвечать за то, чтобы эти стратегии были взаимосвязаны и чтобы работа министерств велась в соответствии с этими стратегиями.

Роль министерств

В отношении приоритетов правительства министерства играют двоякую роль.

Во-первых, министерства должны принимать участие в определении самих приоритетов. В некоторых случаях те, кто разрабатывает стратегию, могут попросить министерства представить свою позицию, как это обычно бывает при разработке национальных стратегий, связанных с европейской интеграцией. Однако даже тогда, когда разработчики стратегии не обращаются напрямую к министерствам с просьбой о помощи, министерства должны быть готовы «убедить» разработчиков включить в стратегию некоторые из своих приоритетов. Это позволит им, в случае принятия стратегии, использовать утвержденную стратегию в качестве дополнительного обоснования (а возможно, источника нового финансирования) для воплощения своих приоритетов. Привлекаются министерства к разработке или нет, у них должен быть внутренний процесс и возможности для определения приоритетов сначала в пределах собственной сферы компетенции, а затем для последующей их передачи для включения в стратегические документы правительства. Как бы то ни было, проекты стратегических документов должны распространяться среди министерств для учета их замечаний, прежде чем они будут окончательно доработаны, а также у министерств должны быть ресурсы и возможности реагировать на такие документы в последовательной, институциональной манере.

Во-вторых, министерствам необходимо анализировать все стратегические документы правительства для выявления тех приоритетов, которые относятся к ним, и они должны реагировать на них своими собственными политическими инициативами, которые соответствуют стратегии и способствуют ее реализации. В некоторых случаях из стратегического документа ясно, что определенному министерству предстоит подготовить конкретные меры или законопроект. Правда, так бывает не всегда, отчасти потому, что стратегии могут быть довольно общими и расплывчатыми, а отчасти потому, что некоторые стратегические приоритеты касаются интересов

министерства лишь опосредованно. Например, правительство включает в стратегический документ обязательство повысить качество услуг в неблагоприятных районах или некоторым беднейшим регионам страны. Соответствующим министерствам необходимо проанализировать свою деятельность и услуги, чтобы предложить идеи для политики и/или законодательства, которые бы помогли выполнить данное стратегическое обязательство.

Таблица 1: Этап 1: Определение приоритетов правительства

Регион CARDS	Министерства, участвующие в подготовке стратегических документов правительства	В министерствах существует процесс участия в стратегическом планировании	Кто в министерствах отвечает за стратегические планы	В министерствах существует процесс установления приоритетов для мер политики на базе стратегических документов
Албания	Да	Да	Секретарь министерства	Иногда
Босния и Герцеговина – Федерация	Да	Иногда	Политическая канцелярия	Да
Босния и Герцеговина – РС	Да	Да	Политическая канцелярия	Иногда
Босния и Герцеговина – государство	Да	Да	Политическая канцелярия	Иногда
Хорватия	Иногда	Иногда	Каждый отдел	Иногда
Косово	Да	Да	Секретарь министерства	Да
БЮР Македония	Да	Да	Секретарь министерства	Да
Черногория	Да	Да	Секретарь министерства	Да
Сербия	Да	Да	Политическая канцелярия	Иногда
Сербия и Черногория – Союз	Да	Да	Политическая канцелярия	Иногда
Новые страны ЕС				
Чехия	Да	Нет	(процесса нет)	Нет
Эстония				
Венгрия	Да	Да	Каждый отдел	Да
Польша	Да	Да	Каждый отдел и центральное подразделение	Да

Как видно из этой таблицы, почти во всех правительствах в процессе стратегического планирования принимают участие министерства, и почти везде существует внутренний процесс для выполнения соответствующих задач. С другой стороны, после того как стратегические документы подготовлены, менее половины правительств сообщают о том, что в них действует последовательный процесс, благодаря которому министерства на самом деле могут установить для себя приоритеты в области политики, исходя из таких документов. Этот результат не противоречит выводу, к которому часто приходит «Sigma», о том, что временами стратегические документы остаются заявлениями о намерениях, не имеющими какого-то ни было продолжения.

3.2 Этап 2: Ежегодное планирование мер политики и законопроектов

Общее описание этапа

В большинстве правительств существует отработанный процесс планирования мер политики и законопроектов, обычно в расчете на год. В некоторых случаях существуют два разных плана, один – для всех проектов, которые должны выйти на заседания правительства, а другой – только для законопроектов. План обычно состоит из перечня позиций, которые готовятся министерствами, названия ответственного министерства и срока (обычно указывается конкретный месяц) направления правительству для принятия решения. Подготовкой плана занимается аппарат правительства, который также следит за выполнением плана и вносит при необходимости в него изменения – обычно раз в квартал.

Годовые планы разрабатываются на основе материалов, подготовленных министерствами. В некоторых случаях этот процесс идет строго снизу вверх, когда аппарат правительства просто сводит воедино все, что поступает от министерств; в других случаях аппарат правительства имеет право применить свое экспертное мнение при составлении плана, основанного на материалах, направленных министерствами. Это означает, что аппарат правительства оценивает, в достаточной ли степени в представленных министерствами планах учитываются приоритеты правительства, и может запросить от министерства дополнительные материалы, если им не были включены позиции, требуемые для осуществления стратегических приоритетов. И наоборот, аппарат правительства может указать министерству на то, что оно включило слишком много позиций, на рассмотрение которых у правительства либо парламента не будет времени. Таким образом подготовка плана становится интерактивным процессом, способствующим конкретным отраслевым приоритетам, между министерствами и аппаратом правительства, который отвечает за учет межотраслевых и общегосударственных вопросов. Окончательное решение по плану, в том числе по любым спорам, связанным с ним, принимает правительство.

Роль министерств

Министерства играют значительную роль в выработке законодательной и политической программы. Министерства постоянно должны быть хорошо осведомленными о последних событиях и проблемах в сфере своей компетенции, чтобы определять потребности в разработке новых мер политики и законодательных предложений. Планы министерства должны:

- соответствовать заявленным правительством приоритетам;
- реагировать на общественное давление (в том числе со стороны конкретных групп, имеющих свои интересы);
- не противоречить международным соглашениям и обязательствам;
- учитывать проблемы, возникающие в связи с действующей политикой (включая проблемы контроля и реализации) и
- учитывать необходимость более эффективного проведения политики и экономии средств.

Помимо этого постоянного процесса министерствам необходимо осуществлять внутренний процесс реагирования непосредственно на ежегодные обращения аппарата правительства с просьбой представить свою часть материалов к плану, чтобы:

- отразить в плане министерства приоритеты правительства, особенно приоритеты, касающиеся гармонизации законодательства страны с европейским законодательством;

- все управления министерства принимали участие в определении приоритетов министерства в области мер политики и законодательства на предстоящий год;
- обеспечить тесное взаимодействие с правовым департаментом (при его наличии);
- обеспечить наличие внутреннего процесса согласования, чтобы окончательный вариант материалов, направляемых министерством, был реалистичным и сбалансированным, а также
- обеспечить в министерстве наличие ресурсов для надлежащего выполнения плана.

Также министерствам необходимо предусмотреть внутренний механизм обеспечения выполнения плана и возможность его корректировки, если выполнение плана окажется совершенно невозможным. В идеальном случае, если министерство приходит к выводу, что не в состоянии подготовить все документы в плане, оно должно иметь возможность решить, какие из них относятся к приоритетным, и перераспределить ресурсы для их подготовки.

Таблица 2: Этап 2: Ежегодное планирование мер политики и законопроектов

Регион CARDS	Министерства принимают полное участие в ежегодном процессе планирования в правительстве	В министерствах есть внутренний процесс контроля за выполнением плана	Кто отвечает за планирование/контроль	Ресурсы правового департамента регулярно перераспределяются на приоритетные позиции
Албания	Да	Нет	Секретарь министерства	Иногда
Босния и Герцеговина – Федерация	Да	Да	Секретарь министерства	Да
Босния и Герцеговина – РС	Да	Да	Секретарь министерства	Да
Босния и Герцеговина – государство	Ограниченное	Да	Секретарь министерства/ политическая канцелярия	Да
Хорватия	Ограниченное	Нет	Секретарь министерства	Иногда
Косово	Ограниченное	Да	Секретарь министерства	Да
БЮР Македония	Да	Да	Секретарь министерства	--
Черногория	Да	Да	Секретарь министерства/ политическая канцелярия	Да
Сербия	Да	Да	Секретарь министерства/ политическая канцелярия	Иногда
Сербия и Черногория – Союз	Да	Да	Секретарь министерства/ политическая канцелярия	Иногда
Новые страны ЕС				
Чехия	Ограниченное	Нет	политическая канцелярия	Нет
Эстония	Да	Да	Секретарь министерства	Иногда
Венгрия	Да	Да	Центральное подразделение в министерстве	Да
Польша	Да	Да	Секретарь министерства	Иногда

Судя по ответам на анкету, на этом этапе особых проблем с этим процессом нет. Ежегодное планирование почти во всех правительствах обычно проводится аппаратом правительства, и оно обычно основано на материалах, подготовленных министерствами, обычно в форме перечня позиций, которые министерство планирует представить на рассмотрение правительства в предстоящем году. Положительным является также то, что за это обычно отвечает секретарь министерства, так как именно секретарю министерства обычно удобнее всего добиваться, что процесс подготовки материалов был полностью горизонтальным и охватывал все отделы в министерстве. Последний столбец в таблице беспокоит гораздо больше. Из него видно, что примерно в половине правительств законотворческие ресурсы министерства не перераспределяются с учетом приоритетов. По всей видимости, это говорит о том, что министерства не всегда работают как полностью интегрированные организации с соответствующим горизонтальным планированием и кадровым управлением. Та же самая проблема отмечается и далее в статье.

3.3 Этап 3: Подготовка предложений по мерам политики (включая анализ политики, оценку эффекта воздействия, консультации с гражданским обществом)

Общее описание этапа

Процесс разработки предложений по мерам политики обычно включает следующие шаги:

- выявление проблем, которые данная политика должна устранить или исправить;
- определение конкретных целей, которые достигаются данной политикой (качественных и количественных);
- подготовка вариантов подходов и мер, которые соответствуют целям;
- оценка эффекта воздействия со стороны различных вариантов;
- межведомственные консультации для решения межведомственных вопросов;
- консультации с гражданским обществом, а также
- рекомендации министру по предпочитаемому варианту.

Разработка политики подчас оказывается непростой деятельностью и нередко требует мастерства всего коллектива, включающего экономистов, социологов, специалистов конкретного направления (например, по сельскому хозяйству, образованию), финансовых специалистов и юристов. Если у администрации нет достаточных ресурсов, они могут попытаться привлечь внешнюю помощь или обратиться за содействием к международным донорам.

Роль министерств

В целом все задачи на данном этапе осуществляются ответственным министерством (за исключением случаев, когда подготовка поручена внешней организации, но это скорее исключение). Подготовка политических предложений – основная роль министерств в политической системе. Поскольку именно министерства находятся в постоянном взаимодействии с социальными и экономическими сферами, они, на самом деле, являются единственными органами в администрации, располагающими достаточно детальными познаниями и практическим опытом по вопросам, требующим политического и законодательного решения. В некоторых случаях правительства создают специальные рабочие группы для осуществления этого этапа, но даже в этом случае роль министерства с его специализированным опытом является решающей, и оно обычно возглавляет такую рабочую группу.

Ответственность экспертов в составе министерства заключается в том, чтобы министр и правительство получили максимум качественной информации, так как они будут принимать решения, влияющие на общество и экономику. На самом деле все методы политического анализа и разработки мер политики направлены на получение политиками высококачественной и надежной информации. Когда разрабатывается новая по сути политика или пересматривается действующая, подготовка политических предложений требует тщательного анализа и консультаций со всеми заинтересованными сторонами, причем особое внимание должно уделяться финансированию и конкретным требованиям к проведению политики (включая кадры и институты).

Там, где политика попадает в зону ответственности сразу нескольких управлений министерства, принято создавать рабочую группу для разработки политики и проведения необходимого анализа. Кроме того, когда политика охватывает сразу несколько министерств, целесообразно создать межведомственную рабочую группу под руководством ведущего министерства, что позволяет добиться того, чтобы все вопросы были рассмотрены на этапе подготовки и анализа.

Существует две общие модели организации и управления разработкой политики в министерствах: либо этот процесс полностью сосредоточен «в руках» соответствующего департамента (отдела), либо присутствует некий вспомогательный центральный отдел, отвечающий за законотворческую работу и некоторую координацию.

В большинстве случаев основная ответственность за подготовку и разработку политики ложится на отраслевое управление, в сферу компетенции которого попадает рассматриваемый вопрос. Это управление также отвечает за проведение всех видов анализов, за консультации с гражданским обществом и за разъяснение вопросов внутри министерства и в политическом аппарате министра. Если создается внутриминистерская или межведомственная рабочая группа, данное управление выступает в качестве ее председателя и руководит межведомственными консультациями, а по необходимости – информированием министра.

В то же время весьма часто министерства располагают центральным органом, а занимается он или нет составлением законопроектов, зависит, по крайней мере в некоторых случаях, от имеющегося в отраслевом управлении законотворческого опыта. В ряде случаев за координацию работы с замечаниями, поступившими от других министерств в процессе межведомственных консультаций, и за управление процессом получения министерством рекомендаций от других министерств отвечает правовой отдел. В некоторых случаях правовой отдел также является контактным звеном для аппарата правительства до и после обсуждения разработанных министерством материалов комиссиями и правительством.

Из некоторых из документов, подготовленных для «Sigma» восемью странами (см. Приложение), следует, что роль правового отдела в политическом процессе бывает самой разной и может отличаться в министерствах даже одной и той же страны. Эта роль, судя по всему, зависит от относительной численности правового отдела и отраслевых управлений, а также от стиля работы госсекретаря в министерстве и от традиций. Следует особо отметить, что ни в одной из восьми стран не было центрального органа с опытом политического анализа или оценки эффекта воздействия, который мог бы служить ресурсом для всего министерства.

Оценки, проводимые «Sigma» в отношении институтов разработки политики и координации в странах-кандидатах на вступление в ЕС из Центральной и Восточной Европы и в правительствах Западных Балкан, за последние несколько лет неоднократно показывали, что в министерствах недостаточно развиты навыки и опыт разработки мер политики. Поскольку, судя по всему, отсутствует традиция разработки политики, как и осознание ее важности, министерства склонны сразу браться за написание законопроекта без достаточного предварительного анализа. Результатом нередко становится законодательство, которое в реальности не имеет достаточной базы, оказывается дорогостоящим или труднореализуемым, вызывает недовольство в целевых группах и требует постоянного внесения поправок. В Докладе «Sigma» № 31 «*Совершенствование инструментов политики, благодаря оценке эффекта воздействия*» содержится подробный анализ методов, которые следует применять в разработке политики. Тем не менее, очевидно, что прежде, чем можно будет ожидать каких-либо улучшений в этой области, министерствам потребуется значительный объем подготовки к применению этих методов, а также их нужно будет убедить в ценности анализа политики.

Этот вопрос следует рассмотреть особо, так как разработка политики внутри министерства не сводится к работе небольшой группы людей. Как уже отмечалось выше, разработка политики в данном регионе – это задача для всех структурных департаментов в министерстве, и поэтому обучение методам политического анализа, чтобы принести плоды, должно быть широким. К счастью, уже существуют множество обучающих модулей и курсов на эту тему, в рамках которых можно приобрести соответствующие навыки.

Таблица 3.1: Этап 3: Подготовка политических предложений (включая анализ политики, оценку эффекта воздействия, консультации с гражданским обществом)

Регион CARDS	Министерства разрабатывают предложения по политике до составления проектов законов	Министерства обычно направляют политические предложения на решение правительства	В министерствах существует центральное подразделение для выполнения некоторых задач по разработке политики	В министерствах есть ресурсы для выполнения задач по мерам политики
Албания	Да	Да	Нет	Некоторые
Босния и Герцеговина – Федерация	Да	Только в особых случаях	Нет	Некоторые
Босния и Герцеговина – РС	Да	Да	Нет	Некоторые
Босния и Герцеговина – государство	Да	Да	Нет	Некоторые
Хорватия	Иногда	Да	Нет	Да
Косово	Иногда	Нет	Нет	Некоторые
БЮР Македония	Иногда	Только в особых случаях	Нет	Некоторые
Черногория	Да	Да	Нет	Некоторые
Сербия	Да	Да	Экономико-финансовый отдел	Некоторые
Сербия и Черногория – Союз	Да	Да	Да	Некоторые
Новые страны ЕС				
Чехия	Да	Да	Нет	Некоторые
Эстония	Нет	Нет	Да	Некоторые
Венгрия	Иногда	Только в особых случаях	Нет	Некоторые
Польша	Да	Да	Нет	Да

Таблица 3.2: Этап 3: Подготовка политических предложений (включая анализ политики, оценку эффекта воздействия, консультации с гражданским обществом)

Регион CARDS	Правилами процедуры от министерств требуется представить оценку эффекта воздействия	Министерства консультируются с гражданским обществом при подготовке документов по политике и законопроектов	Гражданское общество может серьезно повлиять на предложения министерств
Албания	Да	Иногда	Часто
Босния и Герцеговина – Федерация	Да	Иногда	Часто
Босния и Герцеговина – РС	Да	Да	Часто
Босния и Герцеговина – государство	Да	Иногда	Редко
Хорватия	Да	Иногда	Часто
Косово	Да	Только по законопроектам	Часто

БЮР Македония	Да	Иногда	Часто
Черногория	Да	Да	Часто
Сербия	Нет	Да	Часто
Сербия и Черногория – Союз	Нет	Только по законопроектам	Часто
Новые страны ЕС			
Чехия	Да	Иногда	Часто
Эстония	Да	Иногда	Часто
Венгрия	Да	Да	Редко
Польша	Да	Да	Часто

Обе вышеприведенные таблицы касаются центрального вопроса о том, как министерства работают над своими предложениями по политике. Хотя большинство респондентов сообщают, что министерства готовят политические предложения до того, как они составляют законопроекты, наш опыт показывает, что это не так уж и распространено. Возможно, прояснить это могли бы более косвенные вопросы. Например, почти все правительства говорят о том, что министерства не обладают достаточными ресурсами для подготовки политических предложений. Кроме того, хотя большинство из них утверждают, что гражданское общество нередко может оказать серьезное влияние на предложения по политике, только треть из них консультируется с гражданским обществом на регулярной основе. Соответственно, хотя правила процедуры для всех, кроме двух правительств, требуют подготовку министерствами оценки эффекта воздействия, из ответов на другие вопросы со всей явственностью следует, что качество таких оценок часто неудовлетворительное.

С организационной точки зрения интересно отметить, что только в Эстонии в министерствах есть центральное подразделение для выполнения задач по разработке политики (Хорватия упоминает экономически-бюджетное подразделение, но, судя по всему, данный отдел занимается только расчетами затрат). В этом плане правительства западнобалканских стран следуют обычной европейской модели (типичной для новых и давнишних членов ЕС), в которой разработка политики осуществляется соответствующим управлением министерства, а не центральным отделом специалистов (как это иногда делается при составлении законопроектов). По нашему мнению, такой подход вполне уместен, при условии, что в министерствах присутствуют достаточные горизонтальные механизмы для внутренней координации мер политики и для необходимых консультаций.

3.4 Этап 4: Подготовка законопроектов

Общее описание этапа

На данном этапе происходит составление юридического текста инструментов политики (законодательства, налоговых кодексов, указов, т. п.). В идеале законотворчество должно начинаться после проведения оценки различных вариантов политики (обычно ответственным министерством) с точки зрения эффекта воздействия и реализуемости, а также после того, как правительство или по крайней мере министр утвердил предпочтительный вариант. В большинстве же правительств стран Центральной и Восточной Европы и Западных Балкан редко присутствует разделение между фазой разработки политики и фазой законотворчества. Это объясняется не только традицией, но и ограниченностью ресурсов и сжатыми сроками. Объединение разработки политики с составлением проектов правовых документов нельзя назвать идеальным, но так как от этой привычки трудно отказаться сразу, необходимо искать наиболее эффективные пути объединения этих двух этапов.

Полезные рекомендации и детальные разработки в отношении законотворческой работы можно найти в Докладе «Sigma» № 15 *«Контрольный перечень в помощь законотворчества и регулятивного управления в Центральной и Восточной Европе»*.

Роль министерств

Составление проектов документов – задача министерств, решаемая с помощью законодательного секретариата. Роль министерств на этом этапе довольно очевидна. Большинство министерств в регионе обладают ресурсами для подготовки проектов правовых документов, и они могут также работать вместе с законодательным секретариатом для решения вопросов по мере их возникновения. Сами проекты обычно составляются либо ведущим управлением в самом министерстве, либо специализированным правовым департаментом, а иногда – ими вместе.

Обычно в министерстве имеется четко прописанный процесс внутреннего утверждения законопроектов коллегией министерства под председательством министра. Как правило, в процессе внутреннего утверждения принимает участие политическая канцелярия министра (аппарат).

Таблица 4: Этап 4: Подготовка законопроектов

Регион CARDS	Министерства располагают достаточным количеством квалифицированных юридических кадров для подготовки законопроектов	В министерствах существует центральное подразделение для составления проектов	Если центральное подразделение существует, отвечает ли оно за всю законотворческую работу министерства?
Албания	Да	В некоторых министерствах	Только в отношении законотворческого метода
Босния и Герцеговина – Федерация	В некоторых министерствах	В некоторых министерствах	Да
Босния и Герцеговина – РС	В некоторых министерствах	Нет	--
Босния и Герцеговина – государство	В некоторых министерствах	В некоторых министерствах	Нет
Хорватия	Нет	Да	Нет
Косово	В некоторых министерствах	Да	Да
БЮР Македония	В некоторых министерствах	Нет	--
Черногория	В некоторых министерствах	В некоторых министерствах	Да
Сербия	Да	Да	?
Сербия и Черногория – Союз	В некоторых министерствах	В некоторых министерствах	Да
Новые страны ЕС			
Чехия	В некоторых министерствах	Нет	Нет
Эстония	Да	Да	Да
Венгрия	Да	Да	Да
Польша	В некоторых министерствах	В ряде министерств	Нет

Интересно отметить, данные первой колонки таблицы показывают, что большинство респондентов отмечают отсутствие в министерствах необходимых ресурсов для законотворчества. Только четыре из 14 правительств говорят о наличии достаточных ресурсов в различных министерствах. Это вызывает удивление, если учесть правовую традицию этих государств, и может объясняться низким уровнем заработной платы в органах государственной власти при наличии высокого спроса на юристов в экономике. Не нужно и говорить, что наличие достаточных законотворческих ресурсов в министерствах является необходимым, но не достаточным условием эффективной работы системы разработки мер политики. Значение этого вопроса будет расти, по мере того как правительства вплотную займутся гармонизацией своих правовых систем с соглашениями ЕС.

С точки зрения организации, в одних случаях действуют центральные подразделения, в других – составление проектов осуществляется (как и при разработке политики) в каждом отделе министерства. Мы полагаем, что обе системы могут работать вполне неплохо при условии тесного и постоянного взаимодействия между специалистами по мерам политики и по праву. Примерно в половине правительств действует смешанный подход, когда в одних министерствах есть центральное подразделение, а в других – нет. Можно и так, но проблемы могут усложниться, когда будет решено навести порядок в системе выработки политики и ввести более упорядоченные и

последовательные процедуры в политической работе министерств. Все же создавать нормы для всей системы обычно проще, если все структуры министерств единообразны.

3.5 Этап 5: Межведомственные консультации

Общее описание этапа

Во многих областях политики и законодательства могут присутствовать вполне законные интересы нескольких министерств, так как многие меры политики охватывают сферы компетенции ряда министерств. Это справедливо в отношении профильных министерств, потому что многие меры социальной политики взаимосвязаны (например, политика в области образования и здравоохранения связана с вопросами рабочей силы), а также потому, что меры в различных областях сказываются на экономике (например, в области охраны окружающей среды, транспорта и сельского хозяйства). В случае горизонтального министерства, такого, как Министерство финансов, очевидно, что практически все меры политики имеют бюджетные последствия и поэтому могут касаться мандата министерства. Цель межведомственных консультаций заключается в том, чтобы учесть интересы других министерств, обсудить их на уровне экспертов с целью разрешить возможные конфликты, прежде чем эти документы будут представлены на заседании правительства (или его комиссий), которое займется политическими вопросами.

Правила процедуры обычно предусматривают подробные требования к межведомственным консультациям. Материалы, как правило, рассылаются в другие министерства под подпись министра. Процедурные правила устанавливают сроки для консультаций и указывают, что ответственное министерство должно представить правительству вместе с самим документом список всех замечаний, которые не были приняты, а также обоснование этих замечаний.

Роль министерств

Министерства играют две роли. С одной стороны, они отвечают за проведение консультаций. Эта область включает следующие функции:

- принятие решений о том, в какое министерство следует направить документ для замечаний (если правилами не предусмотрены «все министерства»);
- сбор замечаний, их анализ и решение, какие замечания будут приняты и включены в документ;
- в некоторых случаях созыв заседаний для обсуждения замечаний, особенно если они существенны, а также
- подготовка перечня замечаний, которые не были приняты, и обоснований для их отклонения.

Вторая роль заключается в том, чтобы быть «консультирующим» министерством и готовить ответы на документы, направляемые другими министерствами на консультации. Для этой функции в министерстве должен быть продуман процесс распределения документов между соответствующими управлениями, сбора и сведения замечаний, согласования замечаний в рамках межведомственного процесса и подготовки письма министру, который направляет замечания своему коллеге в ответственное министерство.

В большинстве стран Запады консультации требуются не только для законопроектов, но и для всех мер политики, стоящих на повестке дня заседаний правительства. Так не всегда происходит в Центральной и Восточной Европе или на Западных Балканах, где межведомственные консультации посвящены только проектам документов и чаще всего на более позднем этапе разработки. Такой подход не всегда гарантирует проведение серьезных межведомственных консультаций по сути политики. Консультации по полностью составленному проекту обычно происходят слишком

поздно, идут формально, не дают возможности для подробных обсуждений и посвящены в основном редакционным замечаниям. В таких случаях не достигается главная цель межведомственных консультаций, которая состоит в том, чтобы усовершенствовать содержание политики.

Таблица 5: Этап 5: Межведомственные консультации

Регион CARDS	Тип консультаций, предусматриваемых правилами процедуры	Консультации, которые требуются для документов по политике или только для полностью составленных законопроектов	Процедура межведомственных консультаций способствует более содержательному участию
Албания	Заинтересованные министерства	И то, и другое	Да
Босния и Герцеговина – Федерация	Минфин, Минюст, Законодательный секретариат	И то, и другое	Да
Босния и Герцеговина – РС	Заинтересованные министерства	И то, и другое	Да
Босния и Герцеговина – государство	Заинтересованные министерства	И то, и другое	Нет
Хорватия	Заинтересованные министерства	И то, и другое	Да
Косово	Заинтересованные министерства	Только законопроекты	Да
БЮР Македония	Все министерства	И то, и другое	Да
Черногория	Заинтересованные министерства	Только для законопроектов	Нет
Сербия	Заинтересованные министерства	И то, и другое	Нет
Сербия и Черногория – Союз	Заинтересованные министерства	Только законопроекты	Нет
Новые страны ЕС			
Чехия	Все министерства	И то, и другое	Нет
Эстония	Все министерства	И то, и другое	Да
Венгрия	Все министерства	Только для законопроектов	Да
Польша	Все министерства	И то, и другое	Да

Отличие между правительствами Западных Балкан и новыми членами ЕС особо проявляется в объеме обязательных консультаций. Во-первых, за исключением БЮР Македония, ответственное министерство может решать, с какими министерствами оно будет консультироваться. В большинстве случаев, когда затрагиваются финансовые аспекты, существует обязательное требование консультироваться с Минфином. В четырех новых странах ЕС действует обязательное требование консультироваться со всеми министерствами, благодаря чему обеспечивается учет всех интересов. Следует заметить, что большинство правительств говорят о том, что межведомственные консультации способствуют более содержательному участию консультирующихся министерств. Настоящая статья противоречит наблюдению «Sigma» о том, что эти консультации в основном идут формально и посвящены второстепенным редакционным вопросам. Для прояснения этого вопроса потребуется дополнительное исследование и, наверное, более четкое определение значения «содержательный».

3.6 Этап 6: Направление документов в аппарат правительства

Общее описание этапа

После окончательной проработки доклад или законопроект обычно подписывается министром и отсылается в аппарат правительства на включение в график либо непосредственно заседаний правительства, либо заседаний комитета/комитетов министров.

Роль министерств

Министерство отвечает за окончательную доработку проекта и утверждение его в соответствии с внутренними правилами на уровне министра. Также министерство готовит «досье» со всеми вспомогательными материалами, которое должно сопровождать все документы, направляемые в правительство для решения.

Таблица 6: Этап 6: Направление документов в аппарат правительства

Регион CARDS	В министерствах есть специальный процесс внутреннего утверждения, предшествующий передаче в аппарат правительства	Если да, в чем этот процесс?
Албания	Да	Консультации со всеми отделами
Босния и Герцеговина – Федерация	Да	Утверждает министр
Босния и Герцеговина – РС	Да	Утверждает министр
Босния и Герцеговина – государство	Нет	--
Хорватия	Да	Консультации со всеми отделами
Косово	Да	Согласие политической канцелярии
БЮР Македония	Да	Обсуждение экспертной коллегией
Черногория	Да	Рассмотрение заместителями министра и секретарем министерства
Сербия	?	?
Сербия и Черногория – Союз	Да	Рассмотрение экспертной коллегией вместе с министром
Новые страны ЕС		
Чехия	Да	Консультации со всеми отделами
Эстония	Да	Консультации со всеми отделами
Венгрия	Да	---
Польша	Да	Правовой департамент, потом министр

Из ответов следует, что почти во всех правительствах существует особый процесс для внутреннего утверждения документов, прежде чем они направляются в аппарат правительства. Из всех этих процессов самым распространенным является наилучший подход – консультации с руководителями отделов внутри министерства.

3.7 Этап 7: Рассмотрение аппаратом правительства

Общее описание этапа

Почти во всех системах аппарат правительства является тем органом, который рассматривает поступающие от всех министерств документы и возвращает их им для доработки, если потребуется. В некоторых правительства Центральной и Восточной Европы и Западных Балкан аппарат правительства имеет право, а также и ресурсы рассматривать только формальные аспекты документа, например, все ли подписи в наличии и все ли приложения включены в досье, а также были ли проведены все требуемые законом консультации. В большинстве стран ОЭСР аппарат правительства также рассматривает предложения по сути, особенно для того, чтобы гарантировать, что вопрос был достаточно глубоко изучен, межведомственные вопросы сняты, межотраслевые проблемы надлежащим образом учтены, и предложение соответствует политике и приоритетам правительства, а также другим рассматриваемым политическим инициативам. В ряде случаев проходит параллельное рассмотрение предложения советниками в Ведомстве (Канцелярии) премьер-министра, которые анализируют политические/партийные/коалиционные вопросы.

Роль министерств

На этом этапе роль министерств заключается в готовности обсудить любые проблемы и ответить на любые вопросы, поднимаемые в аппарате правительства. В идеальном случае в министерстве должно быть назначено ответственное лицо, с которым аппарат правительства мог бы связаться в случае необходимости обсудить тот или иной вопрос.

Некоторыми правительствами в регионе в последние годы была создана такая система, когда секретариаты министерств проводят еженедельные совещания под председательством секретаря правительства для совместного обсуждения документов перед направлением их в комиссии или на заседание правительства. Это позволяет еще раз убедиться в том, что документы готовы, а также решить ряд других вопросов, которые не были решены экспертами министерства, но не требуют политического решения. Если такое совещание предусмотрено, персонал министерства должен быть готов проинформировать секретаря до начала этого совещания о тех мерах, которые продвигает министерство, а также обо всех нерешенных вопросах, касающихся мер, предлагаемых другими министерствами.

Таблица 7: Этап 7: Рассмотрение аппаратом правительства

Регион CARDS	Постоянное взаимодействие между министерствами и аппаратом правительства	Еженедельное совещание секретарей министерств для подготовки документа к заседанию правительства	Если да, информируют ли министерства своего секретаря перед таким совещанием?
Албания	Нет, в основном формальное	Нет (планируется)	---
Босния и Герцеговина – Федерация	Да	Нет	---
Босния и Герцеговина – РС	Да	Нет	---
Босния и Герцеговина – государство	Нет, в основном формальное	Нет	---
Хорватия	Да	?	?
Косово	Да	Да	Да
БЮР Македония	Да	Да	Да
Черногория	Да	Нет	---
Сербия	Да	Нет	---
Сербия и Черногория – Союз	Да	Нет	---
Новые страны ЕС			
Чехия	Нет, в основном формальное	Нет	---
Эстония	Да	Нет	---
Венгрия	Да	Да	Да
Польша	Да	Нет	---

Постоянное взаимодействие между министерствами и аппаратом правительства является правилом в большинстве правительств, за исключением трех стран. Еженедельное совещание секретарей министерств (под председательством секретаря правительства) мало распространено, так как проводится только в трех из 14 правительств (и еще одно правительство собирается его ввести). Так как такие совещания обычно рекомендуются консультантами «Sigma», было бы интересно исследовать полезность таких заседаний более подробно, т.е. понять, ведут ли они к более успешному разрешению межведомственных конфликтов, а также способствуют ли они более эффективным и результативным заседаниям правительства.

3.8 Этап 8: Рассмотрение на заседаниях комитетов министров

Общее описание этапа

В большинстве правительств действует система комитетов министров, которые рассматривают документы перед тем, как по ним выносит решение правительство. Комитеты (которые в правительствах стран бывшей Югославии обычно называются комиссиями), как правило, создаются в соответствии с предметным содержанием (например, европейская интеграция, социальные вопросы, экономические вопросы), а их членами являются министры соответствующих отраслей. Комитеты может возглавлять премьер-министр, его заместитель или министр, наиболее тесным образом связанный с обсуждаемым вопросом. Во многих правительствах эти комитеты выполняют роль «сита»: документ обязательно **должен** пройти через заседание комитета, прежде чем он будет включен в график рассмотрения на заседании правительства. В таких случаях комитеты обычно наделены значительной властью, чтобы требовать от министерств

дополнительной проработки или устранения коллизий прежде, чем рекомендовать документ к заседанию правительства. Комитеты почти всегда обслуживаются аппаратом правительства.

Роль министерств

Роль министерств на этом этапе заключается в том, чтобы проинформировать министра к заседанию комитета, на которое он приглашен, обо всех вопросах, которые могут встать на этом заседании, особенно в той части, которая готовилась его министерством, но также и по остальным вопросам, где у министерства может быть особая заинтересованность.

В некоторых случаях в помощь министру министерство может направить экспертов для ответов на технические вопросы на заседании комитета.

Таблица 8: Этап 8: Рассмотрение комитетами министров

Регион CARDS	В министерствах существует процесс по информированию министров к заседаниям комитетов правительства	В заседании комитетов министров участвуют руководящие работники министерства
Албания	Да	Только помогают министру
Босния и Герцеговина – Федерация	Да	Могут участвовать и выступать
Босния и Герцеговина – РС	Да	Могут участвовать и выступать
Босния и Герцеговина – государство	Политическая канцелярия	Только помогают министру
Хорватия	Да	Могут участвовать и выступать
Косово	Нет работающих комитетов	---
БЮР Македония	Да	Могут участвовать и выступать
Черногория	Политическая канцелярия	Только помогают министру
Сербия	Да	Могут участвовать и выступать
Сербия и Черногория – Союз	Да	Могут участвовать и выступать
Новые страны ЕС		
Чехия	Политическая канцелярия	Могут участвовать и выступать
Эстония	Да	Только помогают министру
Венгрия	Да	Нет
Польша	Да	Только помогают министру

Самое интересное в этой таблице то, что во всех правительствах, кроме одного – в Косово, – есть комитеты министров для обсуждения вопросов до их передачи на заседание правительства. (В настоящее время есть планы ввести такие комитеты и в Косово). Также оказывается, что во всех правительствах, где есть комитеты, министров информируют, чтобы подготовить к заседаниям, и руководящий персонал министерства может участвовать в них – чтобы просто помогать своему министру или даже выступать. Это более положительные результаты, чем мы ожидали, исходя из прежних наблюдений «Sigma».

3.9 Этап 9: решение правительства (Совета министров)

Общее описание этапа

Повестка дня для заседания правительства обычно готовится аппаратом правительства и часто утверждается премьер-министром. Досье к заседанию рассылаются министрам аппаратом

правительства за установленное количество дней до заседания. Чтобы на повестке дня были только те документы, которые предварительно были полностью изучены, не поощряется практика внесения документов непосредственно на заседании, хотя это правило действует с разной степенью успеха. Вслед за принятием решения правительством документы либо отсылаются назад соответствующему министерству – для дальнейшей доработки или выполнения, – либо в парламент для решения (в случае рассмотрения законопроекта).

Роль министерств

Как и на этапе рассмотрения документов комитетами правительства, первая задача министерств на этом этапе состоит в том, чтобы проинформировать министра перед заседанием правительства, чтобы он, по возможности, владел всеми соответствующими вопросами, которые могут встать в ходе заседания, особенно в отношении документов, продвигаемых министерством, а также в отношении других документов, в которых министерство заинтересовано.

После заседания каждое министерство должно проанализировать решения, которые относятся к нему, и обеспечить их выполнение.

Таблица 9: Этап 9: Решение правительства (Совет министров)

Регион CARDS	В министерствах действует процесс по информированию министра к заседанию правительства	В министерствах действует процесс следования решениям правительства с целью своевременного выполнения задач министерства
Албания	Да	Обязанность каждого отдела
Босния и Герцеговина – Федерация	Да	Осуществляется на центральном уровне в министерстве
Босния и Герцеговина – РС	Да	Обязанность каждого отдела
Босния и Герцеговина – государство	Обязанность политической канцелярии	Обязанность каждого отдела
Хорватия	Да	Нет
Косово	Обязанность политической канцелярии	Обязанность каждого отдела
БЮР Македония	Да	Осуществляется на центральном уровне в министерстве
Черногория	Обязанность политической канцелярии	Осуществляется на центральном уровне в министерстве
Сербия	Да	Обязанность каждого отдела
Сербия и Черногория – Союз	Да	Обязанность каждого отдела
Новые страны ЕС		
Чехия	Да	Обязанность каждого отдела
Эстония	Да	Осуществляется на центральном уровне в министерстве
Венгрия	---	---
Польша	Да	Осуществляется на центральном уровне в министерстве

В этой таблице отражен важный процесс следования решениям правительства в министерствах и гарантии того, что министерства должны выполнить поставленную задачу (задачи). Там, где за это отвечает каждый отдел, оказывается, что целому министерству может и не удастся распорядиться этим этапом должным образом, так как при таком подходе слишком многое оставляется на волю случая. Министерствам лучше предусмотреть такой процесс, когда секретарю министерства

поручено обеспечить рассмотрение решений всех заседаний правительства, распределение задач конкретным отделам или лицам, а также когда существует практика отчетов, чтобы обеспечить своевременное исполнение решений. Такого типа процесс существует только в некоторых системах государственной власти, ответивших на анкету.

3.10 Этап 10: Парламентский процесс и процедура прохождения законопроектов

Общее описание этапа

Этот процесс требуется не для всех, а лишь для некоторых правительственных решений. Процедуры принятия законопроектов парламентом обычно определяются конституцией и/или самим парламентом. За разработанное правительством законодательство обычно отвечает аппарат правительства, который следит за тем, чтобы были представлены интересы правительства.

Роль министерств

На этом этапе роль министерств заключается в том, чтобы быть готовыми объяснить и защитить законодательные предложения, которые они продвигают на парламентских обсуждениях и в парламентских комитетах, которые их рассматривают. В большинстве случаев в парламенте должен выступать сам министр, но, если возникнут осложнения, ему наверняка потребуется поддержка экспертов министерства по вопросам права и мерам политики.

Если парламент предлагает существенные поправки, министерство должно быть готовым проанализировать их, оценить и подготовить соответствующий ответ (принять, отклонить или найти компромисс), а также обосновать свой ответ.

Таблица 10: Этап 10: Парламентский процесс и прохождение законопроектов

Регион CARDS	В министерствах существует процесс подготовки министра к парламентским обсуждениям законопроектов	Если да, кто отвечает?
Албания	Да	По просьбе парламента
Босния и Герцеговина – Федерация	Да	Сотрудники, направляемые правительством
Босния и Герцеговина – РС	Да	Заместитель министра по конкретному сектору
Босния и Герцеговина – государство	Да	---
Хорватия	Да	Заместитель министра информирует министра
Косово	Да	Правовой департамент и/или политическая канцелярия
БЮР Македония	Да	Сотрудники, направляемые правительством
Черногория	Да	Неформальная, но обычная практика
Сербия	Да	Ответственный отдел
Сербия и Черногория – Союз	Да	Ответственный отдел
Новые страны ЕС		
Чехия	Нет	---
Эстония	Да	Обязанность аппарата правительства
Венгрия	Да	Секретарь по парламентским отношениям (в министерстве)
Польша	Да	Ответственный отдел

3.11 Этап 11: Выполнение правовых актов

Общее описание этапа

В зависимости от требований парламентского законодательства, конкретное исполнение правовых актов может последовать сразу за принятием решения правительством или начаться после принятия парламентского закона. Выполнение состоит из подготовки и принятия подзаконных актов (по необходимости), за которыми следует конкретное проведение положений на местах, описание которого выходит за рамки настоящей статьи.

Роль министерств

Выполнение правовых актов входит в зону ответственности отдельных министров и их министерств или ведомств. В случае с основными законами вслед за принятием их парламентом часто возникает необходимость подготовить подзаконные акты в министерстве. Подготовка таких подзаконных актов является, на самом деле, «мини-процессом» разработки и принятия политики и требует некоторых из тех действий, которые описаны выше для этапов 3-5; за ним следует внутреннее утверждение министерством и подписание министром.

После того как все законодательные основы определены, начинается конкретное выполнение и/или обеспечение выполнения. Эта деятельность является частью постоянной административной работы министерства и связанных с ним ведомств и выходит за рамки настоящей статьи.

Таблица 11: Этап 11: Выполнение правовых актов

Регион CARDS	В министерствах существует специальный процесс контроля за выполнением решений правительства	Если да, как осуществляется управление этим процессом?
Албания	Да	Обязанность каждого отдела
Босния и Герцеговина – Федерация	Да	Обязанность каждого отдела
Босния и Герцеговина – РС	Да	Секретарь министерства
Босния и Герцеговина – государство	Нет	----
Хорватия	Нет	Обязанность каждого отдела
Косово	Нет	Обязанность каждого отдела
БЮР Македония	Нет	Обязанность каждого отдела
Черногория	Да	Обязанность каждого отдела (под руководством политической канцелярии)
Сербия	Да	Обязанность каждого отдела
Сербия и Черногория – Союз	Да	Обязанность каждого отдела
Новые страны ЕС		
Чехия	Нет	---
Эстония	Нет	---
Венгрия	Да	Обязанность каждого отдела
Польша	Да	Секретарь министерства через централизованный неформальный процесс

Эта таблица наглядно демонстрирует один из наиболее существенных недостатков большинства политических систем в регионе, а именно недостаточное внимание в министерствах к выполнению решений. Примерно половина респондентов отмечает, что в министерствах нет процесса мониторинга исполнения решений. Более того, почти все из тех, кто говорил о наличии такого процесса, сообщают, что это обязанность каждого отдела. Как уже отмечалось в связи с выполнением задач, определяемых на заседаниях правительства, «обязанность каждого отдела» в реальности означает, что руководство министерства не занимается последовательно выполнением, и слишком многое отдается на волю случая. Если не существует проработанного процесса, как министерство – и министр – может быть уверенным, что задачи, связанные с осуществлением решений (например, подготовка подзаконных актов, создание административных подразделений и процедур, требуемых для реализации), будут действительно выполнены?

3.12 Этап 12: Мониторинг эффективности государственной политики и ее оценка

Общее описание этапа

Существуют обычно два типа контроля и оценки. Первый – формальный – касается главным образом мониторинга работы министерств с точки зрения сроков, предписанных правительственными решениями. Это входит в обязанности аппарата правительства, и во многих правительствах существует система (обычно компьютеризированная) для отслеживания исполнения решений правительства и контроля за выполнением задач, порученных министерствам.

Второй тип предусматривает оценку фактической результативности политики и правовых требований при достижении установленных целей. Подобная оценка может происходить только

спустя некоторое время после реализации, чаще всего через год или два. Методика и методы проведения таких оценок «ex post» («по факту») в целом аналогичны тем, что используются для оценки эффекта воздействия «ex ante» (предполагаемого воздействия).

Роль министерств

Оценкой результативности деятельности с точки зрения выполнения целей политики и затрат должны заниматься министерства. Однако с некоторой уверенностью можно утверждать, что в регионе это происходит редко, во всяком случае, не на регулярной и последовательной основе. Не исключено, что определенная неформальная «оценка» происходит, так как те, кто занимается проведением политики, не могут не формировать у себя некоторое представление об эффективности политики. Но поскольку эта неформальная оценка проводится каждый раз по-разному, она не может обеспечивать требуемую обратную связь между действующей политикой и потребностью в переменах и реформах.

Маловероятно, что упорядоченный процесс может возникнуть в министерствах до тех пор, пока аппаратом правительства в этой области не будут выработаны руководящие указания и директивы, утверждаемые правительством, и до тех пор, пока не появится тот или иной способ обеспечения выполнения этих требований. Когда это будет сделано, и министерства смирятся со своей ответственностью за оценку на регулярной основе, за информацией о том, как проводить такую оценку, можно будет обратиться к нескольким источникам, включая обучающие курсы и учебные материалы, подготовленные различными университетами и учебными заведениями.

Таблица 12: Этап 12: Мониторинг и оценка

Регион CARDS	Министерства занимаются оценкой ex post результативности своей политики и программ	Оценка предусматривается процедурными правилами
Албания	Иногда	Да
Босния и Герцеговина – Федерация	Иногда	Да
Босния и Герцеговина – РС	Да	Да
Босния и Герцеговина – государство	Редко	Да
Хорватия	Иногда	
Косово	Иногда	Да
БЮР Македония	Редко	Нет
Черногория	Да	Да
Сербия	Иногда	Нет
Сербия и Черногория – Союз	Иногда	Нет
Новые страны ЕС		
Чехия	Нет	Нет
Эстония	Иногда	Нет
Венгрия	Иногда	Да
Польша	Иногда	Нет

И эта таблица демонстрирует существенные недостатки системы управления политикой в министерствах: отсутствие систематической оценки эффективности политики и программ. Разумеется, это непростая задача, которая требует времени и затрат. В то же время чрезвычайно важно, чтобы администрирование пыталось избежать серьезных пробелов в реализации, что является распространенной проблемой, на которую указывает ЕС при оценке продвижения к

принятию соглашений союза. Кроме того, когда отсутствует оценка *ex post*, министерства практически не в состоянии определить, какое законодательство и какие меры политики нуждаются в пересмотре, чтобы поставленные цели были достигнуты более эффективным способом. Как свидетельствует определенная литература, можно проводить оценки и ограниченными ресурсами, привлекая недорогие методы, например, консультации и интервью целевой группы (групп), и полагаясь на простые расчеты экономичности реализации мер.

ГЛАВА 4: ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Вопросы для улучшения

Министерства занимают уникальное положение, позволяющее им брать на себя ведущую роль на ряде этапов системы выработки и реализации политики. Все эти этапы связаны с содержательной стороной политики: разработкой политики, подготовкой законопроектов¹, консультациями, выполнением решений, мониторингом и оценкой. Общее для этих этапов то, что они самым непосредственным образом связаны с содержательной сущностью самой политики и с ответственностью конкретного министра за конкретную область деятельности, а не с коллективной ответственностью всего правительства целиком. Такова логика распределения ответственности: между министрами как конкретными членами правительства, которые пользуются поддержкой своих министерств, с одной стороны, и в целом всего правительства, поддерживаемого аппаратом правительства, с другой.

В конкретной сфере компетенции министерства оно имеет (или должно иметь) преимущество в осуществлении этих задач, потому что именно министерство отвечает за постоянное создание и обеспечение:

- контактов с соответствующими слоями населения, на которых распространяется политика и законодательство, реализуемые министерством;
- постоянного, содержательного экспертного знания в конкретной области деятельности;
- знания действующей политики и законодательства, включая их недостатки, например, недовольство реципиентов, а также
- знания потребностей и трудностей во внедрении и обеспечении выполнения.

Но это палка о двух концах. Если все выше перечисленные элементы в министерстве не сохраняются в нормальном состоянии путем поддержания постоянных контактов с населением и группами, которые находятся в сфере компетенции министерства, если министерство не прислушивается к замечаниям и не извлекает из них уроки, оно не сможет создавать работающую политику и законодательство, а будет только провоцировать новые ожидания и недовольство. Разработка политики не является теоретической дисциплиной или объективным механическим процессом, даже если в ней применяются некоторые научные инструменты и формальные процедуры для анализа проблем и оценки решений. По большому счету, разработка политики – вопрос суждения, складывающегося в интерактивном процессе, в котором действуют эксперты министерства и представители общества, которое министерство обслуживает и чьи действия оно регулирует.

Отвечавшие на вопросы анкеты осознают важность адекватного процесса разработки политики. Респондентов просили оценить систему выработки политики и законодательства в министерствах. Все, кроме одного, ответили, что система нуждается в усовершенствовании. Затем респондентов попросили указать, какие области в их системе нуждаются в изменении. Результаты представлены в

¹ Обратите внимание, что ответственность за оставление проектов юридических документов в странах англосаксонской системы лежит на парламенте (Великобритания) или Министерстве юстиции (Канада), а не на министерствах. Это возможно при условии, что министерства готовят свои документы по политике в достаточной степени детально, чтобы правоведы могли заняться составлением проектов документов, не будучи экспертами в соответствующей предметной области.

Таблице 13 (респонденты могли выбрать любое количество областей, и большинство отметило пять или шесть из 11 предложенных областей).

Таблица 13: На что должны быть направлены меры по усовершенствованию политического процесса?

	Количество правительств, указавших эту область:
Пересмотр процедурных правил правительства	6
Больше контроля со стороны аппарата правительства	8
Более ясные процедуры в самих министерствах	10
Требование готовить политические документы до начала разработки проектов юридических документов	8
Повышение качества межведомственных консультаций	7
Больше консультаций с гражданским обществом	8
Усиление центральных подразделений в министерствах для выполнения политических функций	11
Более децентрализованный процесс в министерствах	2
Больше полномочий для правовых департаментов в министерствах	3
Увеличение численности в правовых департаментах	6
Усиление обучения навыкам разработки политики для кадров министерства	13

В качестве дополнения респондентов просили отметить, какие элементы правил процедуры нужно изменить в первую очередь. Результаты, приведенные в Таблице 14, также показывают подготовку политики в министерствах.

Таблица 14: Какие изменения в правилах процедуры могут потребоваться для улучшения процесса?

	Количество правительств, указавших эту область:
Больше времени на рассмотрение документов	3
Более конкретные требования к межведомственным консультациям	6
Более четкие требования к политическим концепциям	11
Требования к оценке эффекта воздействия	11
Больше полномочий аппарату правительства для изучения предложений и возврата их, если они недостаточны (контроль качества)	6

4.2 Рекомендуемые шаги на будущее

Для повышения роли министерств в политическом процессе следует рассмотреть следующее:

1. «Правила процедуры» правительства должны более подробно описывать обязанности министерств по предоставлению качественной информации правительству для поддержки тех мер, которые они направляют правительству на решение. В правилах может указываться тип анализа, который должен быть проведен (например, оценка эффекта воздействия, анализ экономичности, сравнительный анализ). Также в них может быть указан вид требуемой информации (например, воздействие на промышленность, распределение выгод и затрат по стране, преимущества и недостатки различных вариантов, мнение НПО и организаций гражданского общества, а также содержательные позиции других министерств).

2. Аппарат правительства должен развивать свои возможности по оценке качества информации, предоставляемой министерствами в обоснование своих документов, и должен получить право возвращать документы на доработку, если информации оказалось недостаточно или она была низкого качества.
3. В правилах процедуры должно содержаться требование о том, что документы по политике должны направляться и обсуждаться в правительстве до начала составления юридических документов, по крайней мере в случаях, когда предполагаются серьезные изменения в действующей политике. Заставить это требование работать непросто, но возможно и необходимо.
4. Министерства должны анализировать и пересматривать свои внутренние процедуры подготовки документов для правительства, особое внимание уделяя уточнению и усилению:
 - процедуры ежегодного планирования политической работы;
 - процедуры консультаций с группами, имеющими внешние интересы;
 - процедуры межведомственных консультаций;
 - процесса межведомственного уточнения, а также
 - процедуры мониторинга, оценки и отчета о достижениях и недостатках политики.
5. Министерствам следует создать метод и процедуру внутренних консультаций и контроля за качеством своей политики и законотворчества. Следует проанализировать действующие подходы к управлению политикой в министерстве, также министерствам следует особое внимание уделить созданию более централизованного и всеобъемлющего управления со стороны ведущего руководства (например, секретаря министерства).
6. Министерства должны уточнить и упорядочить роли и обязанности правового отдела в политическом процессе.
7. Министерства должны повышать квалификацию своего персонала (во всех отраслевых департаментах) в политическом анализе и оценке эффекта воздействия. Приоритетным должно быть обучение разработке политики персонала всех отделов. В качестве первого шага министерства могли бы создать небольшое подразделение технических экспертов, которые могли бы выступить в качестве внутренних «консультантов» для отраслевых управлений.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ПРИМЕРЫ ИЗ ДОКЛАДОВ ПО СТРАНАМ

Этап 1: Определение приоритетов правительства

Словения: В июне 2005 г. правительство утвердило Стратегию развития Словении на период 2004-2013 гг. (первые десять лет членства в ЕС), политический документ, определяющий и охватывающий общее развитие всей страны.

Существует также пакет документов, принятых парламентом, а именно «Национальные программы», которые играют важную роль в общем процессе разработки политики, где роль министерств весьма велика. «Национальные программы» – это документы о подготовке национальной политики. В настоящее время существует 14 национальных программ в различных областях социального развития (научные исследования, социальное обеспечение, спорт, охрана окружающей среды, безопасность дорожного транспорта, т.д.). Национальная программа готовится и составляется ответственным министерством и предлагается правительству. Правительство (после утверждения) передает ее в парламент, который принимает ее через специальную законодательную процедуру. Национальная программа не является законом, но принимается парламентом и имеет большое значение для той области общественной жизни, которую регулирует.

Премьер-министр может издать обязательную директиву о работе министерства. Если министр полагает, что эта обязательная директива не соответствует установленной правительством политике, он может потребовать обсуждения этого вопроса в правительстве.

Венгрия: В соответствии с Законом о законодательной работе правительство должно составить законодательную программу на пять лет, с описанием готовящихся законов и наиболее важных декретов правительства. В процессе выработки этой законодательной программы идут консультации со всеми руководителями органов исполнительной власти, а также с председателем Верховного суда, Верховным прокурором, общественными организациями и профсоюзами, а также местными органами власти в Будапеште и органами самоуправления в регионах.

Австрия: В начале деятельности правительства государственные чиновники в министерствах тщательно изучают программы правительства, политические стратегии и политические задачи, чтобы извлечь из них информацию о будущем направлении и действиях.

Словакия: Основным документом с изложением политической ориентации правительства и его задач в конкретных областях государственной политики является манифест правительства, который каждый состав правительства должен представить Национальному совету в течение 30 дней после назначения. На основе манифеста парламент голосует о доверии правительству и передает ему мандат.

Таким образом, манифест правительства можно рассматривать как мандат парламентского большинства правительству на подготовку и проведение мер, предлагаемых в манифесте. Этот мандат имеет две аспекта. Во-первых, это общее выражение доверия правительству со стороны большинства депутатов, представляющих граждан по результатам общих выборов. С более практической точки зрения, выражение доверия, основанное на манифесте, можно рассматривать как неформальное обещание парламентского большинства поддерживать законопроекты, вносимые правительством в соответствии с манифестом.

По условиям коалиционного правительства, и не только в Словакии, манифест правительства также выполняет еще одну неформальную, хотя и очень важную роль – роль соглашения между конкретными политическими партиями, участвующими в формировании правительства, о его задачах и инструментах для конкретных областей государственной политики. Период подготовки к формированию правительства и его манифеста оказывается, таким образом, периодом, в течение которого будущие участники правительства договариваются об основных границах и устремлениях

власти, которые (если их будут соблюдать) должны позволить правительству, его членам и парламенту относительно мирно и продуктивно работать в согласованных пределах.

Польша: Приоритеты в политике устанавливаются правительством в целом и согласовываются во время формирования правительства, а иногда в коалиционном соглашении. Но эта проблема не носит систематического характера. Все зависит от ситуации между партнерами по коалиции. Основным документом, который устанавливает приоритеты правительства, является обращение премьер-министра к парламенту в начале работы нового состава правительства. Все программы работы правительства должны соответствовать обращению премьер-министра.

Чешская Республика: Формальных процедур для подготовки Заявления о политике правительства нет. Это заявление обычно готовится группой советников премьер-министра. Заявление о политике – это своеобразная компиляция материалов, представленных отдельными министрами. Это может сказаться – и иногда сказывается – на последовательности и целостности Заявления о политике. К сожалению, на подготовку и доработку Заявления о политике обычно нет времени. Содержательные консультации с министрами до представления Заявления правительству и парламенту не проводятся.

Помимо нескольких политических приоритетов, которые устанавливаются и выделяются в процессе коалиционных переговоров, например, пенсионная реформа или важные законопроекты, о том, какие законодательные и политические задачи включаются в это заявление, решают сами его составители. Многие изменения вносятся в последний момент, так как разные ведомости «соревнуются» за то, чтобы обеспечить включение своего собственного запланированного законопроекта или предложения по мерам политики в заявление, чтобы придать им вес. Поэтому можно увидеть очень подробный список законопроектов в одной области и лишь некоторые общие политические декларации в другой.

Другая возможность установить приоритеты правительства заключается в подготовке конкретных стратегических концепций, например, Программы сближения или Экономической стратегии. Обычно за подготовку такого документа отвечает конкретный министр. Несмотря на существование формальных процедур для подготовки предложений по мерам правительства, стиль, метод подготовки и качество содержания таких документов бывают самыми различными.

Этап 2: Ежегодное планирование мер политики и законодательства

Словения: Ежегодная программа правительства состоит из списка законов и нормативных положений, планируемых к принятию в предстоящий год. Каждый законодательный акт сопровождается только кратким пояснением. Программа правительства на год – это, скорее, план работы, а не документ о политике. Есть еще один аналогичный документ – годовой отчет, в котором перечислены принятые законы и нормативные положения.

Испания: Выявление проблемы обычно начинается с программы правительства. Программа правительства, являющаяся, по сути, кратким содержанием избирательной программы, использовавшейся в ходе выборов партии, сформировавшей правительство, имеет форму законодательного календаря. Законодательный календарь – это далеко не полный документ, который готовится канцелярией правительств по министерствам.

Помимо программы правительства и непредвиденных проблем (например, экологических катастроф), другими источниками выявляемых проблем являются общественное мнение и международные соглашения. Одним из вопросов, поднимаемых общественным мнением, является проблема бытового насилия. Поэтому первым законом, который был принят текущим правительством, был Закон о бытовом насилии. То же самое можно сказать, например, и жилищной политике.

Словакия: Манифест правительства в Словакии находит свое отражение в двух основных правительственных документах о планировании в области государственной политики: в Плане

работы правительства и Плана законодательных задач правительства. Эти ежегодные документы утверждаются правительством в начале каждого года, и поэтому их можно рассматривать не только как план по выполнению манифеста правительства, но и как возможность дополнить основные, уже установленные приоритеты правительства рядом других задач, которые являются результатом инициатив министров или потребностей, которые не были упомянуты в манифесте.

В соответствии с Планом работы и Планом законодательных задач правительства отдельным ответственным сторонам в назначенный срок поручается представить свои предложения на рассмотрение правительства.

Венгрия: В соответствии с решением правительства о собственных процедурных правилах правительство принимает решение по своему плану работы, рассчитанному на полугодовой период, в котором указываются задачи и помесичный график. Одновременно с подготовкой плана работы правительство принимает программу законотворческой работы, которая публикуется в Официальной газете. В ходе проработки плана работы и программы законотворчества правительство также принимает во внимание обязательства, проистекающие из членства Венгрии в ЕС. Полугодовой период планирования позволяет вносить уточнения в действующую политику по мере необходимости, в соответствии с программами выполнения, экономическими составляющими или чрезвычайными ситуациями.

Польша: Процесс планирования работы Совета министров основан на ежегодных программах работы, которыми обычно занимается Канцелярия премьер-министра. Существуют годовые и иногда более короткие рабочие программы Совета министров, которые составляются Канцелярией премьер-министра, исходя из материалов, направляемых министерствами «снизу – вверх». Канцелярия премьер-министра не отвечает за обеспечение соответствия рабочих планов приоритетам правительства. За это отвечают министры, которые должны учитывать общие стратегические цели правительства.

Чешская Республика: Ежегодный план законодательных действий правительства, а также Годовой план незаконодательных действий правительства каждый год готовятся аппаратом правительства и утверждаются правительством. Помимо этого каждый год выпускаются «Законодательные и незаконодательные прогнозы в деятельности правительства» сроком на два года. Эти документы сводятся воедино аппаратом правительства, исходя из материалов министерств и на основе Заявления о политике правительства. Также аппарат правительства отвечает за то, чтобы министерства выполняли эти планы. Каждый месяц правительство обсуждает Доклад о выполнении задач правительства за прошедший месяц.

Этап 3: Подготовка предложений по мерам политики (включая анализ политики, оценку эффекта воздействия и консультации с гражданским обществом)

Словения: Анализ экономичности каждого законодательного проекта (или проекта закона) посвящен только его воздействию на государственный бюджет. Изменения в госбюджете должны рассчитываться на три года вперед и учитывать предложения по возмещению растущих расходов или возмещению уменьшения доходов в государственном бюджете. Если финансовый анализ не учитывал затраты бюджета, а такие затраты появляются позднее, они возмещаются из бюджетных отчислений, предусмотренных для тех, кто проводил анализ (обычно министерства).

Политический цикл в правительстве сильно формализован и легалистичен. Деятельность по разработке мер политики, мониторингу и оценке строго регламентирована и фактически не предусматривает возможности для подготовки мер политики как различных вариантов, которые бы соответствовали потребностям разных сторон. В системе мало документов о мерах политики (например, о стратегии правительства, национальных программах). Разработка политики состоит, главным образом, из составления проекта юридического документа. При подготовке документов методы оценки эффекта воздействия, подготовки и анализа разных вариантов используются редко. Оценка эффекта воздействия от регулирования ограничивается рассмотрением влияния на

государственный бюджет, последствия же для прочих заинтересованных сторон (экономики, граждан, окружающей среды) систематически не оцениваются.

Испания: После того как инициатива была обсуждена с другими заинтересованными сторонами, она обретает форму нормативного проекта, который должен состоять из объяснительной записки и экономического пояснения. В течение всего процесса разработки политики используются различные проекты документов, в которые вносятся уточнения со стороны различных участников этого процесса.

Объяснительная записка и экономическое пояснение являются обязательными для всех нормативных проектов. В Испании также существует требование, чтобы закон сопровождался комментариями о возможных эффектах воздействия на равенство полов. Проекты, имеющие отношение к природной окружающей среде, должны сопровождаться отчетом об экологическом воздействии, которое они могут иметь.

Словакия: Закон о распределении задач и обязанностей устанавливает ответственность министерств и других ведомств центральных органов исполнительной власти за конкретные области политики. Закон возлагает на эти органы ответственность за формулирование единой государственной политики в указанных областях, а также за проведение этой политики. Кроме того, закон требует от них «изучения вопросов в области, которая относится к их юрисдикции, и анализа получаемых результатов <...> с целью принятия мер, направленных на решение стоящих проблем, <...> выработки стратегий развития соответствующих областей и решения всех главных вопросов, подготовки проектов предлагаемого законодательства и – после процесса рассмотрения – представления их правительству».

В Словакии министерства редко имеют подразделение, отвечающее за все разработки мер политики, их нет и ни в одном из многоотраслевых профильных министерств. Даже если такое подразделение по выработке политики существует (например, в Министерстве окружающей среды), оно не является единственным в министерстве источником документов по мерам политики и законов, а лишь одним из составителей, и ему поручено обеспечить последовательность и согласованность со всеми остальными готовящимися документами. Поэтому обычно в структуре министерства в Словакии существуют различные профильные департаменты, отвечающие за меры политики в области своей компетенции. Именно эти департаменты составляют проекты всех документов по мерам политики, однако следует упомянуть и о роли двух других горизонтальных департаментов.

За составление законопроектов в каждом из министерств отвечает правовой департамент. Поскольку в Словакии законодательство является одной из главных форм разработки политики, и нередко ему не предшествует никакой официальный документ, в котором бы подробно излагались принимаемые в законе меры, правовые департаменты принимают самое живое участие в разработке политики в силу своей ответственности за законодательство. За подготовку и выполнение бюджета отвечает финансовый департамент, который также играет важную политическую роль. Помимо этого, каждое предложение по мерам политики и законопроектам должно быть обсчитано с точки зрения затрат, чем иногда занимаются профильные департаменты, а иногда финансовый департамент.

Последнее время в Словакии проводятся некоторые институциональные новации: два министерства, Министерство финансов и Министерство труда, социальных дел и семьи, создали Институт финансовой политики и Институт социальной политики как департаменты внутри министерства. Эти два института являются соединением аналитического центра и подразделения по разработке мер политики по вопросам, которые пересекают границы между профильными департаментами или за которые министерство официально не отвечает, но в которых имеет неизменную заинтересованность.

Формальные и неформальные правила межведомственного процесса подготовки мер политики охватывают этапы от самого начала до появления политического документа или законопроекта, утвержденного министерством и отправленного в широкий свет. Однако в Словакии министерства редко имеют формальные правила или положения о том, как в действительности должны готовиться политические документы и как должен быть организован процесс. Этот процесс организуется в каждом отдельном случае по-разному.

Венгрия: В ходе разработки мер политики министерство, отвечающее за конкретную область, создает различные консультативные органы, которые могут включать в себя экспертов, исследователей и других специалистов. Обычно в случае «горизонтальных» вопросов создается комитет представителей заинтересованных административных органов, который разрабатывает политику и принимает решения на основе консенсуса.

В министерствах процессом разработки политики и принятия решений в своей области руководят управления, отвечающие за различные области отраслевого управления внутри этого учреждения. Лишь в нескольких министерствах есть специальное подразделение, отвечающее за анализ и выработку стратегии. В соответствии с такой структурой отраслевые департаменты, вместе с подразделениями, которые занимаются анализом и разработкой стратегии, если таковые имеются, готовят документы, касающиеся специализированной отраслевой политики, а правовые департаменты отвечают только за составление и окончательную доработку юридических текстов.

Чешская Республика: Конкретный подход к выработке политики (предварительный анализ, консультации с заинтересованными сторонами, создание рабочих групп, т.д.) остается на усмотрение ответственного министерства (или иного органа власти). Поэтому подходы различаются не только от министерства к министерству, но и от документа к документу. Чаще всего министр поручает задачу по подготовке предложений конкретному управлению в министерстве. Это управление проводит всю предварительную работу: анализ текущей ситуации, сбор данных, т.п. Если требуется содействие других управлений или других министерств, к ним обращаются за помощью по необходимости. Гораздо реже ответственным управлением создается ведомственная или межведомственная рабочая группа. Очень редко к участию в рабочей группе привлекаются стороны, не имеющие отношения к правительству.

Если в закон вносится значительное изменение, готовится описание содержательного намерения этого закона и представляется сначала в правительство. Только после утверждения этого содержательного намерения правительством министерство начинает работать над формулировками положений. В содержательном намерении должен быть анализ правового статуса документа и обстоятельств, сопутствующих его принятию, предложение по решению, в том числе обоснование необходимости принятия правительством предлагаемых мер, а также анализ экономических, социальных и экологических последствий, включая влияние принимаемого документа на государственные бюджеты, деловую среду и равноправие полов. В настоящее время разрабатываются положения о процедурах проведения оценки эффекта воздействия принимаемых мер, а также общественных консультаций.

В последнее время качество оценок эффекта воздействия для деловой среды также проверяется Департаментом реформ регулирования и реформирования центральных органов исполнительной власти в аппарате правительства совместно с канцелярией заместителя премьер-министра по экономике. Это пилотный этап, который должен привести к систематическому контролю за качеством всех экономических, социальных и экологических оценок эффекта воздействия.

Германия: Законодательство этой страны отвечает на изменения в обществе и пытается управлять ими. О состоянии общества многое говорит факт принятия законодательства по конкретному вопросу, а также то, какую форму он принимает, что является показателем политической культуры. В Германии в течение каждой законодательной сессии принимается в среднем от 400 до 500 законов. Более 80 процентов законопроектов разрабатываются федеральными министерствами.

Изменения, которые может потребовать внести в эти предложения Бундестаг в период консультаций, обычно также составляются соответствующим министерством в процессе, известном как «содействие составлению законодательства». В результате за подготовку и составление проектов нового федерального законодательства отвечают главным образом министерства. Однако в министерствах нет специальных законодательных управлений, а подразделение, отвечающее за соответствующее направление, также отвечает за составление законопроектов по этому направлению.

Законопроекты должны сопровождаться пояснительной запиской. В списке ниже дается представление о широком круге вопросов, которые должны проверяться и утверждаться. От соответствующей ведущей организации требуется принимать во внимание эти критерии и делать это как можно конкретнее. Ведущая организация должна объяснить:

- цель и необходимость принятия законопроекта и его отдельных положений;
- конкретные обстоятельства, лежащие в основе законопроекта, а также выводы, на которых он базируется;
- есть ли иные возможные решения и не может ли эта задача быть выполнена частным сектором, а также, какими соображениями руководствовались при отказе от них в каждом конкретном случае;
- вводятся или расширяются ли обязательства по раскрытию информации, иные административные требования или ограничения в выдаче разрешений одновременно с соответствующими государственными процедурами контроля и разрешительными процедурами, а также что мешает заменить их добровольными обязательствами объекта правовой нормы;
- можно ли будет со временем ограничить этот закон;
- предлагает ли законопроект упростить законодательные и административные процедуры, и в частности, предусматривает ли он упрощение или отмену действующих норм регулирования;
- не противоречит ли закон законодательству Европейского союза;
- изменения в текущих юридических нормах.

Законопроекты должны содержать описание эффекта воздействия от регулирования. Эффект воздействия от регулирования означает основные последствия от введения закона. Сюда входят ожидаемые эффекты и непреднамеренное побочное воздействие. Описание предвосхищаемых эффектов воздействия регулирования должно составляться в процессе консультаций с соответствующими компетентными федеральными министерствами, а в том, что касается финансовых последствий, должно быть указано, на каких расчетах или допущениях они основаны. Должна быть представлена оценка воздействия на доходы и расходы бюджета (в целом), включая ожидаемые последствия от введения закона. Доходные и расходные статьи в федеральном бюджете должны быть представлены в разбивке на период многолетнего финансового планирования федеративного государства, с указанием, были ли учтены в многолетнем финансовом планировании дополнительные расходы или снижение доходов и в какой мере, а также как они могли бы быть возмещены. Может потребоваться совместно с Федеральным министерством финансов рассчитать или даже оценить эти суммы. Если ожидаемых финансовых эффектов не предвидится, в пояснительной записке об этом должно быть сказано.

Кроме того, в пояснительной записке после консультаций с Федеральным министерством экономики и труда должны быть разъяснены:

- издержки для отрасли, в особенности для малых и средних предприятий, а также

- влияние закона на удельные цены, уровень цен в общем и его последствия для потребителя.

Федеральное министерство, отвечающее за законопроект, должно собрать сведения о соответствующих экспертах и объединениях, в особенности малых и средних предприятий.

Как правило, рабочие подразделения министерства, которые составляют соответствующие перечни, знают, какие объединения с заинтересованностью могут ответить на эти вопросы. Во многих случаях объединения просят включить их в этот список. Это не только позволяет добиться более широкого участия в принятии нового законодательства, но и освободить суды от дополнительной нагрузки в случае выявления, например, потенциальных конфликтов, которые могут быть разрешены в законодательстве. Само по себе министерство вряд ли может спрогнозировать все возможные эффекты от нового законодательства, учитывая чрезвычайно сложную систему вопросов и непредвиденных последствий. Поэтому привлечение мнений заинтересованных объединений чрезвычайно важно для обеспечения высокого качества законодательства.

Польша: В соответствии с конституцией страны задачей министерств и иных государственных органов преимущественно является подготовка предложений по мерам политики. Однако в некоторых случаях правительство может поручить эту задачу специализированному органу (например, специальной рабочей группе). Правительство рассматривает варианты мер и согласовывает принципы политики до начала работы над текстом законопроекта в министерствах. В некоторых неотложных случаях министерства сразу приступают к написанию закона.

Этап 4: Подготовка проектов юридических документов

Венгрия: Тексты юридических нормативных документов разрабатываются под руководством уполномоченного на то министра. Тексты актов готовятся вместе с министром юстиции, который отвечает за юридическое качество законопроектов. В случае подготовки наиболее важных или сложных актов правительство может учредить комитет по кодификации, в котором принимают участие представители правительства, организаций гражданского общества, профсоюзов, науки и экспертного сообщества.

Согласно Закону о законодательной работе граждане имеют право участвовать в выработке нормативных положений. Указ правительства о правилах процедуры правительства также предусматривает обязательное требование обеспечить участие гражданских и общественных представителей в подготовке законопроекта. НПО, общественные организации и профсоюзы должны участвовать в ней на протяжении всей процедуры нормотворчества, если их заявленные интересы имеют отношение к регулируемой области. На практике с этими организациями проводятся консультации по тексту законопроектов. Это означает, что ответственное министерство направляет им законопроект и указывает срок для подачи замечаний. В некоторых случаях (но не обязательно) тексты законопроектов публикуются для обсуждения на сайте министерства в интернете.

В случае норм широкого регулирования правительство и министерства могут также организовать для дальнейшего обсуждения консультативные совещания, общественные слушания с основными заинтересованными организациями, экспертами высшей школы, местными органами власти, представителями частного сектора и экспертами международных организаций.

Организация министерства, и, следовательно, методология работы, отличаются от министерства к министерству, но в каждом из них существует управление, которое занимается правовыми вопросами и кодификационной деятельностью, а в некоторых из них этой деятельностью руководит заместитель государственного секретаря.

Чешская Республика: Законодательные правила правительства посвящены главным образом формальным аспектам, а не процедурам подготовки. Согласно этим правилам, подготовке должен предшествовать анализ текущего правового и фактического состояния. Законопроекты направляются в Законодательный совет правительства на экспертизу. Этот Совет – независимая

комиссия, состоящая из чиновников, независимых экспертов и ученых под председательством министра, отвечающего за законодательство (иногда этим министром может быть заместитель премьер-министра, а иногда эта функция может входить в обязанности министра юстиции). Законодательный совет при правительстве обычно обсуждает свое заключение с тем министерством, которое представило законопроект.

Германия: Подготовка законопроектов регулируется положениями о составлении законодательных положений и административных норм регулирования, которые издаются Федеральным министерством внутренних дел. Построение законопроектов определяется положениями Руководства по составлению законопроектов, которое издается Федеральным министерством юстиции, и в отдельных случаях рекомендациями Федерального министерства юстиции.

Федеральные министерства внутренних дел и юстиции должны принимать участие в проверке всех законодательных норм на предмет соответствия основополагающему закону и во всех иных случаях – на применимость в соответствии с основополагающим законом. Эти два министерства выполняют определенную обслуживающую функцию: выверяя конституционность законопроекта и эффект от его введения в соответствии с принципами систематической и правовой экспертизы, они обеспечивают своеобразный контроль качества. Если результат отрицательный, законопроект не может быть передан в федеральное правительство на утверждение.

Язык законопроектов должен быть правильным и по возможности понятным любому. Он должен отражать равенство полов. Обычно законопроекты отдаются в редакционное управление Общества немецкого языка при германском Бундестаге для проверки правильности и точности формулировок.

Этап 5: Межведомственные консультации

Испания: переговоры между министерствами проводятся в два этапа. На первом этапе, во время подготовки первой редакции, и после того как министерство согласовало свою внутреннюю позицию, оно обращается формально к другим министерствам. Технический генеральный секретарь министерства отвечает за обращение с просьбой представить свои мнения. Также он отвечает за ведение процесса, связанного с ответами на консультативные запросы, поступающие из других министерств.

Если мнения других министерств не принимаются, министерство, инициировавшее предложение, должно объяснить причины, по которым эти мнения не были учтены.

Второй этап межведомственных переговоров осуществляется через Генеральную комиссию государственных секретарей и их заместителей. Комиссия заседает еженедельно и рассматривает все вопросы, которые будут обсуждаться на текущей неделе в Совете министров. Обычно на законодательный проект уходит минимум три недели, прежде чем он будет утвержден Комиссией, после чего свое решение может вынести Совет министров.

Хотя формально комиссия под председательством ведомства по делам премьер-министра (аппарат правительства) заседает по средам, он функционирует постоянно в форме «виртуальной комиссии». «Виртуальная комиссия» – это компьютерная программа, позволяющая министерствам вносить свои предложения по ряду проектов через интернет непосредственно в ведомство премьер-министра.

После заседания комиссия публикует два индекса. В «Красном индексе» сведены вопросы, по которым не достигнуто согласия. Эти вопросы были либо отложены до более поздней даты заседания, либо сняты, либо переданы в Совет министров для окончательного решения.

«Зеленый индекс» объединяет вопросы, которые были согласованы комиссией. Получив согласие комиссии, Совет министров обычно утверждает вопрос без обсуждения. В принципе Совет

министров имеет право повторно рассмотреть тот или иной вопрос, который уже был утвержден на комиссии, и даже отклонить его.

Словакия: Теоретически проект предложения, утвержденный министром (или другим инициатором), может быть представлен инициатором непосредственно на заседании правительства, которое либо принимает его без дополнений или с изменениями, либо отклоняет его. Однако в силу того, что правительство перегружено, а также из-за его политического характера, такая система была бы неэффективна или не удовлетворяла бы своим задачам. Поэтому между разработкой министерской редакции и вынесением проекта на заседание правительства он проходит несколько промежуточных этапов. Первым таким этапом является процесс межведомственного рассмотрения. В рамках этого процесса инициатор направляет проект всем центральным органам, которые могут быть в той или иной степени заинтересованы в данном предложении, и, возможно, в другие соответствующие учреждения. На практике почти все проекты направляются для высказывания замечаний во все центральные ведомства, заместителям премьер-министра и соответствующим неправительственным институтам (профсоюзам, объединениям работодателей, местным и профессиональным самоуправляемым организациям, т.д.). Лица, организации и учреждения, получающие обращения, могут представить свои замечания по проекту.

Венгрия: В самом министерстве департамент, отвечающий за правовые вопросы и кодификацию, отвечает также за координацию и выработку позиции министерства в ходе рассылки по административным органам. В отношении проектов документов по нормативным положениям, составленным другими учреждениями государственного управления, правовой департамент формулирует официальную позицию министерства, обобщая заключения, представленные различными отраслевыми управлениями. В связи с предложением, подготовленным самим министерством, правовой департамент, во взаимодействии с отраслевым департаментом, отвечает за учет позиций других министерств.

Непосредственно перед заседаниями правительства совещание административных госсекретарей (как форум для подготовки решения) формулирует позиции и выдвигает предложения, так как основная задача этого совещания заключается в прояснении разных точек зрения компетентных участников системы государственного управления. На совещании госсекретари обсуждают поступившие предложения и отчеты, формулируют позиции и выдвигают рекомендации правительству. Перед совещанием госсекретарей стоит задача разрешить все разногласия, оставшиеся после процесса рассылки, и сформулировать позиции по спорным административным и техническим вопросам. Также на совещании может быть решено направить документ в один из комитетов министров для дальнейшего обсуждения. Таким образом, данный форум является звеном между механизмом управления в правительстве и механизмом принятия политических решений.

Совещания госсекретарей может предложить инициатору документа представить, по возможности к заседанию правительства, дополнительное предложение, отражающее позицию совещания в утвержденном виде. Если предложение необходимо переработать, совещание госсекретарей может потребовать представить новое предложение в соответствии с требованиями, установленными в решении. Министр, поддерживающий предложение, должен попытаться уточнить нерешенные вопросы путем личных консультаций до начала заседания правительства.

Германия: По вопросам, касающимся сферы полномочий сразу нескольких министерств, эти министерства работают вместе, чтобы позволить федеральному правительству выступать и действовать последовательно. За своевременное и полное участие отвечает ведущее федеральное министерство. В простых случаях достаточно устного обсуждения, но оно должно быть запротоколировано. Проекты, поступающие из других федеральных министерств на подпись, должны быть без промедления обработаны и отправлены дальше. Точки зрения должны доводиться до сведения соответствующих федеральных министерств. До тех пор пока существуют отличия во мнениях, ведущее федеральное министерство не должно принимать никаких обязательных для всех решений, требующих согласования с другими федеральными министерствами.

Чем значительнее потенциальный эффект от действия министерства, тем важнее взаимодействовать и координировать свои решения с другими министерствами и интересами. Документы, направляемые в Кабинет министров, а также законодательные предложения должны соответствовать формальным условиям и требованиям.

Те федеральные министерства, на которые будут распространяться предлагаемые законопроекты, должны принимать участие в его подготовке и составлении с самого раннего этапа. Среди этих министерств те, на чью сферу компетенции распространяется новое законодательство.

Противоречия между министерствами должны быть урегулированы до заседания кабинета министров; Федеральный канцлер должен лично пытаться добиться понимания между федеральными министерствами. Если его личная попытка добиться согласия в соответствии с правилами процедуры федерального правительства ни к чему не приводит, в документе на адрес Кабинета министров это должно указываться. Существенные спорные моменты также должны указываться вместе с предложениями по решению. Федеральное министерство, отстаивающее собственную, отличающуюся от других точку зрения, должно направить ведущему министерству доклад, который включается в пакет документов, поступающие в Кабинет министров.

Польша: Руководитель канцелярии премьер-министра может созвать межведомственное совещание и специальные заседания постоянных комитетов для урегулирования противоречий, которые возникли в ходе межведомственных консультаций.

Чешская Республика: Межведомственные консультации предписываются правилами процедуры и распространяются как на законопроекты, так и на другие, незаконодательные акты. Незаконодательные документы должны направляться для высказывания замечаний всем министрам, заместителям премьер-министра и руководителю аппарата правительства. Эти материалы также направляются в ведомство премьер-министра в качестве информации. Руководители других центральных органов власти, омбудсмен и/или руководители региональных органов власти получают документ для замечаний только в том случае, если он касается их компетенции. Министерства (и другие органы, перечисленные выше, если документ имеет к ним отношение) получают 10 рабочих дней для подготовки комментариев. Этот срок может быть сокращен только в исключительных случаях и с согласия премьер-министра.

Если документ имеет отношение к делам ЕС, указанная выше процедура межведомственных консультаций может быть заменена формальными процедурами, установленными для Комитета правительства по ЕС. Это может произойти только в том случае, если никто из членов комитета не потребовал стандартных межведомственных консультаций.

Аналогичные процедуры распространяются и на подготовку законодательных документов. Проект (содержательные намерения, законопроект или проект решения правительства, либо подзаконный акт) рассылается для комментариев всем министрам, заместителями премьер-министра, руководителю аппарата правительства и председателю Национального банка Чехии. Проект направляется также и другим органам (например, в канцелярию президента, в Конституционный суд, Высшую Аудиторскую палату, в региональные органы власти, т.д.), только если он имеет отношение к их сфере компетенции. Кроме того, в ряде случаев проект также направляется в Экономическую палату и объединению кооперативов. И, наконец, если проект касается интересов работников и работодателей, он также направляется в их объединения, которые включаются в так называемую «тройку».

Срок направления замечания определяется минимум в 15 рабочих дней (или 20 в случае постатейного проекта закона). Этот срок может быть уменьшен только в исключительных случаях и с согласия премьер-министра или главы Законодательного совета правительства. Также проект в качестве информации направляется в Департамент совместимости и Департамент законодательства аппарата правительства.

Если замечание имеет пометку «принципиально», представляющее министерство должно его учесть и попытаться найти согласованное решение. В случае, если к согласию прийти не удастся, «разногласие», которое является причиной этого, должно быть указано в докладе, сопровождающем представленный документ.

Отчет о межведомственных консультациях, включающий перечень того, кому направлялся документ, каков был срок рассмотрения, и каковы результаты (если были «разногласия»), является частью так называемого сопроводительного доклада. Если документ существенно изменился после процедуры межведомственных совещаний, его необходимо направить еще на один круг консультаций.

Следует отметить, что для процедур межведомственных консультаций, а также для направления документов в правительство используется электронная система.

Этап 6: Направление документов в аппарат правительства

Испания: Внутреннее согласование направленных в Совет министров документов осуществляется центральным департаментом министерства. Технический генеральный секретариат является основным горизонтальным консультативным подразделением министерства. Он отвечает за подготовку докладов по законодательным проектам, инициированным министерством. В докладах, публикуемых Техническим генеральным секретариатом, сохраняется строгое отношение к формальным правовым аспектам предложения. Также данное подразделение вырабатывает пояснительную записку, которая должна сопровождать весь проект и объясняет, из чего состоит политика и какие причины привели к ее разработке. Технический генеральный секретарь контролирует составление проекта пояснительной записки на основе информации, предоставляемой тем государственным секретарем, который инициировал эту политику.

Этап 7: Рассмотрение аппаратом правительства

В материалах стран не найдено конкретных примеров.

Этап 8: рассмотрение комитетами министров

Словения: Все вопросы, которые проходят через правительственную процедуру, должны пройти через рабочий орган и получить консенсус членов этого органа. Рабочие органы правительства бывают постоянными и временными. Министры и руководители государственных служб входят в состав рабочих органов правительства в силу своей должности.

Испания: Экономические аспекты всех предложений обсуждаются на министерской комиссии. Комиссия делегатов по экономическим вопросам анализирует эффект воздействия и актуальность предложения с точки зрения рациональности и контроля за государственными расходами. Комиссия состоит из министров экономических министерств. Также в ее работе принимают участие директор ведомства президента (премьер-министра), директор Экономического управления президента (премьер-министра), госсекретарь по экономике и госсекретарь по финансам и бюджету.

Венгрия: Существует ряд министерских комитетов, называемых «кабинетами». Кабинет – это консультативный орган, выражающий предварительное мнение по вопросам, требующим решения правительства или влияющим на политические и экономические задачи правительства. Кабинеты не имеют права принимать решения вместо правительства. В настоящее время существуют следующие кабинеты:

Кабинет социальной политики обсуждает вопросы наибольшей важности для социальной политики, конкретизирует требуемые меры, готовит соответствующие решения.

Экономический кабинет комментирует концептуальные вопросы, касающиеся экономики, готовит решения правительства по экономической политике и занимает позиции по политике, связанной с

реформой государственных финансов. Кабинет обсуждает поступившие в правительство предложения по экономике, связанные с бюджетными обязательствами.

Кабинет национальной безопасности координирует политику, имеющую отношение к национальной безопасности, и готовит решения, касающиеся защиты государства и общественной безопасности.

Кабинет европейских дел занимается стратегическими вопросами, связанными с членством Венгрии в ЕС, а также связанные с ЕС проекты особой важности, вместе с внутренними мерами, проистекающими из них. Также этот кабинет обеспечивает надлежащее и результативное представительство интересов Венгрии как члена Европейского союза.

Кабинет политики развития координирует планы правительства и предложения в области политики развития, координирует развитие второго Европейского плана и готовит связанные с этим решения.

Кабинет сельской политики укрепляет эффективность сельской политики и в рамках этого способствует более продуманным решениям и проведению необходимых действий правительства для улучшения положения и ситуации малых муниципалитетов, деревень и так называемых усадеб.

Польша: Политические и законодательные вопросы должны направляться и обсуждаться соответствующим постоянным комитетом, прежде чем они ставятся на обсуждение на заседании правительства. В этих случаях комитеты обычно имеют немало полномочий, чтобы требовать дополнительной работы или ресурсов для урегулирования спорных вопросов прежде, чем они передаются на заседание правительства. Обычно при подготовке к заседаниям комитетов министерства информируют своих министров. Во многих случаях в заседаниях комитетов принимают участие старшие чиновники, помогающие своим министрам.

Этап 9: Вынесение решения правительством (Советом министров)

В материалах стран нет конкретных примеров.

Этап 10: Парламентский процесс и процедура прохождения законопроектов

Испания: В канцелярии министра есть парламентские советники, отвечающие за подготовку ответов на вопросы членов парламента и подготовку слушаний с участием министра в парламенте.

Венгрия: В ведомстве премьер-министра есть специальное подразделение, парламентский секретариат, которое отвечает от имени правительства за внесение законопроектов, предложений и докладов в парламент, за подготовку участия правительства в деятельности парламента и координацию разработки позиции правительства по поправкам и другим предложениям членов парламента, а также парламентских комитетов. Кроме того, в каждом министерстве есть особое подразделение, подчиняющееся напрямую министру или политическому госсекретарю и помогающее министру и политическому госсекретарю работать с парламентом.

Этап 11: Проведение политики

В материалах стран нет конкретных примеров.

Этап 12: Мониторинг эффективности государственной политики и ее оценка

Испания: В Испании оценка государственной политики воспринимается как объективная. Так не всегда получается, потому что во многих случаях не определяются обсчитываемые задачи. Так, например, Испания получает данные от постоянной Обсерватории иммиграции, которая готовит очень подробные статистические отчеты. Однако если не рассчитывать ожидаемое количество иммигрантов или уровень интеграции этих иммигрантов, сложно оценить, была ли политика успешной.

В Испании, чтобы избежать этих проблем и устранить основные недостатки, чтобы создать хорошо работающие государственные службы, текущее правительство решило учредить Агентство по оценке качества государственной политики, которое прилагается Министерству государственного управления и работает как с чиновниками, так и с профессионалами из различных областей. Кроме того, это Агентство создаст механизмы взаимодействия с другими государственными органами, особенно с автономными областями, учитывая, что они в Испании управляют наибольшей частью государственных услуг.

Несмотря на только недавно появившиеся ассоциации, объединяющие экспертов высшей школы для оценки государственной политики, оказывается, что необходима общественная инициатива, чтобы оценка политики в Испании достигла того же уровня, как и в более развитых соседних странах.

Венгрия: В соответствии с Законом о разработке законодательства нормоустанавливающие институты и нормоисполняющие институты должны отслеживать последствия нормативного регулирования; они также обязаны отмечать те компоненты, которые препятствуют его применению, недостаток его эффективности или трудности применения. Опыт таких недостатков должен учитываться в ходе дальнейшей разработки норм.

Министерства, совместно с заинтересованными министрами и органами государственного управления, должны постоянно изучать эффективность правового регулирования, и, сделав выводы, предпринять необходимые шаги для достижения соответствующих целей.

Особую задачу в мониторинге играет Бюро правительства, которое функционирует в аппарате премьер-министра. Бюро ведет список задач со сроками, установленными правительственными решениями или планами работы. Это же подразделение также готовит ежемесячный реестр неудач внедрения. Министр, ответственный за их выполнение, должен в письменном виде объяснить причины невыполнения сроков и указать уточненную дату завершения работы. Бюро правительства каждый месяц готовит и представляет правительству предложение с рекомендациями по изменению сроков выполнения различных задач. Если для успешного проведения политики или осуществления задачи, предусмотренной правительственным решением, требуются некоторые изменения, ответственный министр должен инициировать изменение действующей нормы или предложить новую.

Кроме того, премьер-министр может потребовать от министров отчитаться по выполнению задач, порученных правительству.

Германия: В пояснительной записке к законопроекту ведущее федеральное министерство должно заявить, будет ли проводиться и по истечении какого срока оценка его эффективности: были ли достигнуты запланированные результаты, были ли понесенные затраты пропорциональны результатам и какие побочные эффекты возникли.

Польша: Канцелярия премьер-министра следит за выполнением [законов] и направляет регулярные доклады в правительство о том, насколько успешно министерства реализуют правительственные решения.

Чешская Республика: Аппарат правительства также отвечает за контроль за выполнением решений правительства. Если правительство своим решением возлагает на некоторых министров определенного рода задачу (обычно подготовить документ или законопроект и/или представить их правительству), на каждое конкретное решение правительства готовится «реестр задач». Аппарат правительства следит за тем, выполняются ли эти задачи. Если они не выполняются, он может проинформировать правительство и премьер-министра. Однако оценка того, насколько решения правительства выполняются в смысле содержания, эффективности и результативности, не проводится.