



СИГМА

**Программа поддержки развития государственного управления и менеджмента
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза,
финансируемая в основном из средств ЕС**

ВОПРОСНИК ПО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВУ И ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

ПУБЛИКАЦИЯ СИГМА № 15, 1997

Данный документ был подготовлен при финансовой поддержке со стороны Европейского Союза. Мнения, изложенные в настоящем документе, ни в коей мере не должны рассматриваться в качестве официальной позиции Европейского Союза и они могут не совпадать со взглядами ОЭСР, ее стран-участниц и стран-бенефициаров Программы СИГМА.

ПРОГРАММА СИГМА

СИГМА (SIGMA) – Программа поддержки развития государственного управления и менеджмента в странах Центральной и Восточной Европы – является совместной инициативой Центра ОЭСР по сотрудничеству с экономикой переходного периода (ССЕТ) и Программы помощи Сообщества странам Центральной и Восточной Европы (Программа Phare Европейского Союза). Инициатива поддерживает процесс реформирования органов государственного управления в тринадцати странах с переходной экономикой и финансируется, в основном, за счет средств Программы Phare.

Организация экономического сотрудничества и развития является межправительственной организацией, объединяющей 29 демократических государств с развитой экономикой. С помощью ССЕТ реформируемые страны Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза получают консультации и содействие со стороны ОЭСР по широкому спектру экономических вопросов. Программа Phare предоставляет финансовые гранты для поддержки своих стран-партнеров в Центральной и Восточной Европе до достижения той стадии, когда они будут готовы принять на себя обязательства, налагаемые их членством в Европейском Союзе.

Программа Phare и СИГМА обслуживают одни и те же страны: Албанию, Боснию-Герцеговину, Болгарию, Чешскую Республику, Эстонию, Бывшую Югославскую Республику Македония, Венгрию, Латвию, Литву, Польшу, Румынию, Словакию и Словению.

Созданная в 1992 году СИГМА осуществляет деятельность в рамках Службы государственного управления ОЭСР (PUMA). PUMA предоставляет информацию и экспертный анализ по вопросам государственного управления для руководителей в странах-членах ОЭСР и оказывает содействие для установления контакта и обмена опытом между менеджерами государственного сектора. СИГМА предлагает для стран-бенефициаров доступ к сети опытных государственных руководителей, сравнительную информацию, а также технические знания, связанные со Службой государственного управления ОЭСР.

Целями СИГМА являются следующие:

- содействие странам-бенефициарам в процессе поиска процедур надлежащего управления по повышению административной эффективности и способствованию соблюдению сотрудниками государственного сектора демократических ценностей, этики и уважения к правопорядку;
- помощь в создании внутренних возможностей на уровне центрального правительства для борьбы с трудностями интернационализации и сложностями, вызванными планами по интеграции Европейского Союза; и
- поддержка инициатив Европейского Союза и иных финансирующих институтов в оказании содействия странам-бенефициарам в процессе реформирования органов государственного управления и вклад в координацию деятельности по финансированию.

В рамках этой работы инициатива уделяет особое внимание вопросам межправительственного сотрудничества. Данная практика включает в себя оказание логистической поддержки формированию сетей практикующих специалистов в сфере государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы, а также между этими практикующими специалистами и их коллегами в иных государствах.

СИГМА осуществляет деятельность в пяти технических направлениях: Руководство административной реформой и национальными стратегиями, Руководство процессом формирования политики, Управление расходами, Руководство государственной службой и Административный надзор. Также Отдел по информационным услугам распространяет материалы по вопросам государственного управления в печатном и электронном виде.

Для получения дополнительной информации по СИГМА посетите наш веб-сайт:

<http://www.sigmaxweb.org>

Авторское право ОЭСР

ОЭСР разрешает свободное использование данного материала в некоммерческих целях. Все запросы относительно коммерческого использования данного материала или прав на перевод должны направляться по адресу rights@oecd.org.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Страны Центральной и Восточной Европы должны пересмотреть и адаптировать свои правовые системы под стандарты Европейского Союза в рамках своего вступления в ЕС. Поэтому вопрос о разработке качественного и «применимого» законодательства является очень важным.

Публикуя данный вопросник, СИГМА намеревается предоставить методологию оценки институционального устройства, процедур и методик законотворческой деятельности, принятых в странах Центральной и Восточной Европы, а также определить тот инструментарий, который может оказаться полезным в тех странах, которые рассматривают возможность внесения изменений. Данный перечень был разработан на основе практического опыта и навыков стран-членов ОЭСР, а также в странах Центральной и Восточной Европы. Вопросник не должен рассматриваться ни в качестве предписания относительно того, что должно быть сделано, ни в качестве указания, каким образом нужно рассматривать отдельные виды деятельности. Этот перечень, скорее, предназначен для того, чтобы достаточно детально идентифицировать ряд вопросов, которые необходимо рассмотреть в целях обеспечения высокого качества с юридической точки зрения. Разумеется, фактический выбор в этих вопросах должен отражать локальные особенности.

Данная публикация основана на вопроснике, который был подготовлен для запущенного в 1997 году по инициативе СИГМА проекта «Законотворчество и управление регуляторными вопросами в странах Центральной и Восточной Европы». Результатом этого проекта стала отдельная публикация СИГМА под названием «Законотворчество и управление регуляторными вопросами в странах Центральной и Восточной Европы», которая также будет доступна через СИГМА. Вопросник, подготовленный профессором Кейсом Патчеттом Британского Университета Кардиффа, содержит вопросы относительно разработки политики, организационной структуры, персонала, фактической разработки проектов документов и оценки воздействия. Была предпринята попытка отразить в структуре вопросника насколько это возможно хронологический процесс разработки юридических документов, чтобы этот перечень мог использоваться в качестве практического методологического инструмента.

Вопросник призван помочь персоналу, отвечающему за проверку и организацию процесса подготовки проектов документов, и персоналу, непосредственно осуществляющему подготовку проектов документов, с тем, чтобы повысить их осведомленность относительно различных аспектов практики разработки качественных законов. Хотя целевая аудитория состоит из государственных служащих стран Центральной и Восточной Европы, она не ограничивается только этим регионом, поскольку законотворчество и управление регуляторными вопросами являются предметом пристального внимания в большинстве демократических государств в мире. Более того, вопросник может стать полезным инструментом для финансирующего сообщества.

За более подробной информацией, включая информацию о деятельности СИГМА в этой сфере, пожалуйста, обращайтесь к Анке Фрейберт или Михалу Бен-Гера по нижеуказанному адресу.

Словарь терминов, используемых в вопроснике, приведен в Приложении 1.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Создание регуляторной структуры, отвечающей стандартам ЕС, является большой проблемой в странах Центральной и Восточной Европы, и это делается не только для того, чтобы стимулировать развитие экономики, но также в целях обеспечения благосостояния граждан. Для достижения этой цели важно создать устойчивую институциональную структуру, иметь в наличии персонал, обладающий квалификацией в сфере законодательства, создать эффективные процедуры координации и консультирования, а также обеспечить проведение оценки возможного воздействия новых юридических документов до момента их принятия.

Ряд стран-бенефициаров СИГМА обратились с просьбой оказать им содействие в решении этой чрезвычайно сложной задачи по созданию эффективных и работоспособных структур и процедур законодательства. Помимо ряда заседаний рабочих групп, которые были проведены по ключевым вопросам законодательства, был разработан данный вопросник, чтобы обеспечить страны дополнительным инструментом для самооценки.

Данный вопросник предлагает метод оценки структур, процедур и способов подготовки и разработки законодательства, а также для выявления методик, которые могут оказаться полезными в процессе рассмотрения вопроса об изменениях в структуре. Процесс законодательства состоит из двух этапов: разработка политики и подготовка законодательного текста для последующей реализации одобренной политики. Вопросник, в основном, касается последнего этапа.

Данный вопросник разработан с учетом опыта ОЭСР и стран Центральной и Восточной Европы. В частности, он учитывает результаты работы, проведенной Группой по управлению регуляторными вопросами и реформированию при Службе государственного управления ОЭСР (PUMA), а также озабоченность Программы помощи Сообщества странам Центральной и Восточной Европы (Программа Phare Европейского Союза), которая была озвучена в контексте сближения законодательства в отношении вступления в ЕС.

Вопросник должен стать практическим инструментом для всех тех, кто отвечает за создание или проверку процесса законодательства. Поэтому он охватывает не только вопросы, касающиеся самого регулирования, но также и организационные и кадровые вопросы.

Организация процесса разработки документов, включая надлежащее кадровое обеспечение, является важнейшей основой для качественных юридических документов. Также, как оказалось, важно проводить ряд верификаций в процессе выработки политики и разработки документов.

В отдельных главах вопросника освещены следующие темы:

- Проверки политики
- Организация процесса законодательства
- Разработка основного законодательства
- Разработка второстепенного законодательства
- Специальные верификации в отношении проектов законодательства
- Опубликование законодательства.

Вопросы, поднятые в рамках главы «Организация процесса законодательства», касаются регуляторной структуры, персонала, отвечающего за разработку документов, инструментов по проверке и подтверждению проектов, использования компьютерных технологий и консультационных процедур. Следующие две главы применяются к разработке основного и второстепенного законодательства и предлагают рассмотреть вопросы, связанные с процедурами, постановкой задач, сроками и ролью парламента в процессе подготовке обоих видов законодательства.

В целях обеспечения того, что результатом законодательства будут являться четкие, последовательные и исполнимые правовые документы, в соответствующей главе описывается ряд специальных верификаций, такие как соответствие законодательства и вносимых в него изменений конституции, действующему законодательству и правовой системе, а также международным обязательствам.

Верификации также касаются сближения законодательства с правом ЕС; применения; правовой формы, ясности, понятности и применимости.

Разработка предлагаемой политики в процессе законотворчества может создать законодательную схему, которая охватывает широкий перечень вопросов или предусматривает более комплексные механизмы по сравнению с теми, которые планировались изначально. В этих случаях обосновано проведения дополнительных косвенных верификаций политики после подготовки проекта документа.

Проверки, касающиеся источников и опубликования законодательства применяются к таким вопросам, как, например, где можно найти текст законодательства (например, официальный журнал, база данных), требования к публикации, ответственные государственные органы, доступ заинтересованных лиц и бюджетирование.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОГРАММА СИГМА.....	2
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	3
ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	8
ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ.....	9
А. ПРОВЕРКИ ПОЛИТИКИ.....	10
А1. Процедуры и инструменты для проведения верификаций.....	10
А2. Регуляторный подход.....	11
А3. Административные требования.....	11
А4. Проверки последствий и воздействия.....	12
Последствия расходов и экономическое воздействие.....	12
Эффективность.....	12
Целесообразность.....	13
Применение.....	13
В. ОРГАНИЗАЦИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	14
В1. Нормативно-правовая база.....	14
В2. Персонал, отвечающий за разработку документов.....	14
В3. Инструменты для верификации проектов.....	15
В4. Использование компьютерных технологий.....	15
В5. Консультационные процедуры.....	16
С. РАЗРАБОТКА ОСНОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	17
С1. Законодательная программа и график.....	17
С2. Процесс разработки.....	18
С3. Парламентское рассмотрение основного законодательства.....	19
С4. Формальности.....	20

D.	РАЗРАБОТКА ВТОРОСТЕПЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	20
D1.	Наделение полномочиями по принятию второстепенного законодательства	20
D2.	Принятие второстепенного законодательства.....	21
D3.	Процедуры после принятия второстепенного законодательства	22
D4.	Парламентские действия	22
E.	ОТДЕЛЬНЫЕ ВЕРИФИКАЦИИ ЗАКОНОПРОЕКТОВ.....	23
E1.	Соответствие конституции	23
E2.	Соответствие действующему законодательству и правовой системе.....	23
E3.	Сближение с правом ЕС	24
E4.	Соблюдение иных международных обязательств	24
E5.	Проверки применения	25
E6.	Проверки в отношении правовой формы, ясности и понятности	25
E7.	Проверки политики по завершении разработки документов.....	26
F.	ОПУБЛИКОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	27
F1.	Источники законодательства.....	27
F2.	Опубликование законодательства.....	28
	ПРИЛОЖЕНИЕ 1- Словарь.....	29
	ПРИЛОЖЕНИЕ 2 – Рекомендованный вопросник ОЭСР для принятия регуляторных решений.....	30

ВВЕДЕНИЕ

В принципе, процесс законотворчества состоит из двух этапов: разработка политики и подготовка законодательного текста для последующей реализации одобренной политики. На первом этапе необходимо принять ключевые решения по следующим вопросам:

- какая из возможных опций политики является предпочтительной;
- нужно ли реализовывать эту опцию через законодательство или с помощью мер не связанных с законодательством;
- какие органы власти должны приводить законодательство в исполнение; и
- какой основной подход должен быть принят в законодательстве, а также какие правовые и административные механизмы необходимы для того, чтобы реализовать данный подход и сделать его работающим.

Решения вопросов, подобных этим, должны быть даны до начала работы над текстом законодательства. Нахождение этих решений – задача директивных органов, ответственных за разработку политики, которые являются экспертами в конкретных вопросах, включая те, которые требуют специализированную правовую экспертизу.

На втором этапе данные ключевые решения по политике должны быть конвертированы в юридический текст, хотя по-прежнему будет сохраняться потребность в подробной экспертной политике и юридических комментариях по ключевым вопросам. Требуются различные и специализированные правовые знания, чтобы сделать из политики и административных требований практические, эффективные и четкие юридические правила. Опытные законодатели обладают широкими познаниями в отношении использования надлежащих правовых концепций и терминологии в контексте законодательства и применения превалирующих методик разработки документов в отношении законодательной структуры, формы и стиля.

В некоторых системах эти два этапа могут быть формально разделены, однако в большинстве стран Центральной и Восточной Европы ими, скорее всего, занимаются одни и те же сотрудники министерства или рабочей группы.

Хотя данный вопросник в основном посвящен второму этапу, в первом разделе описываются виды проверок, которые играют важную роль в процессе разработки политики. Во многих странах законодателей просят подготовить пояснительную документацию, сопровождающую разработанное ими законодательство («обоснования»), которая должна включать в себя информацию о предпосылках разработки политики.

ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ

Страны-члены ОЭСР выяснили, что качество их законодательства может быть существенно повышено, если особое внимание уделить отдельным вопросам. 9 марта 1995 года Совет ОЭСР дал рекомендацию, чтобы всегда задавались следующие вопросы в процессе рассмотрения решения о регуляторном действии:

1. Правильно ли определена проблема?
2. Оправдано ли действие государства?
3. Является ли регулирование наилучшей формой действия государства?
4. Существует ли правовое основание для регулирования?
5. Укажите надлежащий уровень (или уровни) государства для данного действия?
6. Оправданы ли расходы той выгодой, которая будет получена в результате введения данного регулирования?
7. Является ли прозрачным распределение результатов в обществе?
8. Является ли регулирование ясным, последовательным, понятным и доступным для пользователей?
9. Была ли у всех заинтересованных лиц возможность изложить свою точку зрения?
10. Как будет обеспечиваться соблюдение установленных требований?

Полный текст Рекомендации изложен в Приложении 2.

Очевидно, что большинство из них является ключевыми вопросами, касающимися политики, которые должны быть надлежащим образом урегулированы до разработки законодательства (например, 1-6, 10), и которые, возможно, потребуется задать в отношении каждой возможной опции в целях выявления наиболее предпочтительной опции. С другой стороны, вопрос 8 может быть рассмотрен только тогда, когда законопроект уже подготовлен. В некоторых случаях вопрос может быть поднят на любом этапе (например, 7 и 9). Более того, вопрос, который хотя уже и был рассмотрен на этапе разработки политики, иногда может быть задан еще раз на стадии разработки документов по мере появления детальных схем в тексте.

Ответы на все эти вопросы, вне зависимости от того, каким образом и когда они были получены, являются важными для работы законодателя. Конечно же, если ответы не предоставлены в процессе разработки политики, законодатели могут быть вынуждены задать их или попытаться дать ответы на них самостоятельно в процессе разработки документов.

А. ПРОВЕРКИ ПОЛИТИКИ

Страны-члены ОЭСР используют следующие верификации в качестве составляющей ожидаемой оценки законодательных проектов, для улучшения надёжности, эффективности и экономической рентабельности закона. Когда уместно, они должны применяться ко всем органам, ответственным за законодательную инициативу – как в отношении основного законодательства, так и в отношении второстепенного законодательства, хотя в отношении последнего обычно это происходит в меньшей степени. Они должны быть встроены в стандартный процесс подготовки документов, используемый в рамках государства, а когда речь идет о законодательстве и изменениях к нему, то они должны быть встроены в стандартный процесс подготовки документов, используемый также и в парламенте.

Данные вопросы не сфокусированы на способах, с помощью которых можно наилучшим образом провести отдельные верификации (например, силами центрального экспертного органа, действующего от имени всех министерств, или специализированных подразделений в рамках отдельных министерств), а также на том, нужно ли рассмотреть их в рамках одного упражнения. Это, конечно же, зависит от доступности и местной организации специализированных ресурсов.

A1. Процедуры и инструменты для проведения верификаций

- A1.1 Указаны ли в правилах лица или органы, отвечающие за проведение следующих верификаций, в частности, когда такие верификации должны проводиться централизованно или отдельными министерствами, и когда эту работу можно отдать внешнему подрядчику, например, внешним агентствам или консультантам?
- A1.2 Был ли рассмотрен вопрос о создании единого государственного подразделения, которое может разработать специальную требуемую компетенцию?
- A1.3 Содержатся ли в правилах указания на этап процесса разработки документов, в ходе которого необходимо провести указанные верификации (например, когда рассматривается вопрос о вариантах политики или когда был сделан выбор в пользу определенного варианта, или когда работа над законопроектом была завершена, или в ходе нескольких таких этапов)?
- A1.4 Устанавливают ли эти правила процедуры, которые необходимо соблюдать, особенно в тех случаях, когда выявлены проблемы в отношении предложений по проекту?
- A1.5 Предусматривают ли правила, что обоснования, поданные вместе с законопроектами в совет министров и парламент, должны содержать формальное уведомление о том, что эти верификации были проведены, а также, в частности, информацию о планируемых расходах, финансовом влиянии и бюджетных последствиях?
- A1.6 Предусмотрены ли формальные механизмы, обеспечивающие проведение аналогичных проверок в отношении законопроектов или изменений, инициированных парламентом?
- A1.7 Используются или разрабатываются формальные документы для содействия проведению прогнозируемой оценки предложений по разработке политики в сфере законодательства (например, компьютерные модели, моделирование, вопросники)?
- A1.8 Было ли дано поручение какому-либо государственному органу или органам изучить опыт других стран в использовании прогнозируемой оценки в целях разработки подходящих документов для локального использования и обеспечения информированности лиц, которые могут их использовать, о существовании таких документов?
- A1.9 Предоставляет ли государство возможности для прохождения обучения в стране или за рубежом по вопросам использования формальной прогнозируемой оценки?

A2. Регуляторный подход

- A2.1 Предусмотрены ли процедуры, позволяющие директивным органам, разрабатывающим политику, точно и правильно идентифицировать проблему, которую необходимо решить, полностью изучить ее природу и масштаб, а также понять причины возникновения этой проблемы и жестко зафиксировать цели политики?
- A2.2 Является ли стандартной практикой, чтобы министерства проводили первичный анализ, верификации альтернативных вариантов политики с целью выявления того, каким образом обеспечиваются цели политики?
- A2.3 Является ли стандартной практикой проведение специальной проверки на предмет того, есть ли вообще потребность в новом законодательстве, например, поскольку вопрос:
- урегулирован или может быть решен в рамках действующего законодательства, или
 - может быть решен с помощью или без помощи законодательных действий (например, с помощью административных указаний, таких как контракт или переговоры и соглашение с затронутыми сторонами)?
- A2.4 Осуществляется ли специальная проверка предложений по разработке политики и вариантов политики в отношении нового законодательства в процессе выработки политики на предмет их соответствия требованиям конституции?
- A2.5 Осуществляется ли специальная проверка предложений по разработке политики и вариантов политики в отношении нового законодательства в процессе выработки политики на предмет их соответствия действующему законодательству и юридическим структурам?

A3. Административные требования

- A3.1 Является ли стандартной практикой определение в отношении каждого нового законопроекта наиболее подходящего уровня в государстве, на котором должно осуществляться применение новой схемы?
- A3.2 Является ли стандартной практикой проведение проверки в отношении каждого нового законопроекта с целью выявления того, что:
- организационные структуры и административные процедуры, необходимые для полноценного функционирования новой схемы, уже существуют и будут являться достаточными для этой цели, или
 - в случае их отсутствия или недостаточности, необходимые дополнительные требования могут быть установлены на уровне, необходимом для эффективного применения?
- A3.3 Является ли стандартной практикой проведение проверки в отношении каждого нового законопроекта с целью выявления:
- того, что уже выделены надлежащие ресурсы, в частности, трудовые ресурсы, для полноценного функционирования новой схемы, или
 - ресурсов, которые необходимо будет предоставить случае их отсутствия?
- A3.4 Нужно ли в процессе данной верификации уделять особое внимание тому, осуществляется ли и каким образом может осуществляться автоматизированное администрирование в ходе имплементации?
- A3.5 If so, is it standard practice to check the impact upon implementation of using computer systems (e.g. in terms of increased, or saving of, costs or of likely delays to the commencement of the scheme until the computer systems, and the consequential training, have been completed)?

A4. Проверки последствий и воздействия

Последствия расходов и экономическое воздействие

- A4.1 Были ли приняты правила, регулирующие верификацию расходов в отношении новых законопроектов?
- A4.2 Определены ли в правилах виды законопроектов, для которых оценка затрат является целесообразной, и, в частности, указаны ли случаи, когда такая оценка является обязательной?
- A4.3 Были ли инициированы формальные процедуры для оценки воздействия новых законопроектов на государственный бюджет в свете капитальных и периодических расходов, в частности, расходов на содержание персонала и организационных расходов?
- A4.4 Были ли инициированы формальные процедуры для оценки воздействия новых законопроектов на бюджеты иных государственных органов (таких как местные правительства или органы местного самоуправления)?
- A4.5 Требуют ли правила, чтобы оценка затрат включала в себя оценку:
- а) финансового влияния на частный сектор, который вероятно будет затронут новыми законопроектами, в частности, в отношении более высоких административных расходов и капитальных затрат, и
 - б) косвенного финансового влияния нового законодательства на частный сектор, например, на инвестиционные стратегии и возможные снижения налоговых платежей?
- A4.6 Можно ли подтвердить, что правила:
- а) требуют, чтобы оценка затрат включала в себя оценку влияния предлагаемой схемы в отношении возросших социальных расходов в обычном сообществе;
 - б) содержат рекомендации в отношении критериев, которые должны применяться для определения того, будут ли такие повышения расходов являться приемлемыми, или, например, они всего лишь приведут к непредусмотренным изменениям в общественном поведении; и
 - в) требуют проводить оценку в отношении возможных кратко-, средне- и долгосрочных последствий принятия нового законодательства о занятости населения?
- A4.7 Были ли инициированы процедуры, позволяющие государству выяснить с помощью оценки последствий, насколько реалистичными были запланированные затраты?

Эффективность

- A4.8 Требуют ли правила проводить проверки специально для оценки того, достигнет ли предлагаемая законодательная схема своих целей?
- A4.9 В частности, предназначена ли данная верификация для проверки того:
- а) что схема достигнет своих целей при минимальных затратах, и
 - б) приведет ли она к приводящим к обратным результатам последствиям или непредусмотренным и неадекватным последствиям?
- A4.10 Включает ли данная верификация подготовку заявления об ожидаемых преимуществах нового законодательства (включая соответствующие количественные данные), в частности, указывающего на недостатки действующего законодательства и на то, каким образом новая схема поможет улучшить ситуацию?

Целесообразность

- A4.11 Нужно ли проводить проверки специально для оценки того, сможет ли предлагаемая законодательная схема фактически:
- a) предоставить предполагаемые преимущества тем, кто, как ожидается, получить преимущества, и b) соответствовать операционным потребностям администрации, которая должна осуществлять исполнение этой схемы?
- A4.12 Включает ли данная верификация изучение того, приведет ли данная схема государственного управления к созданию ненужного или излишнего бюрократизма или к применению излишне сложных административных процедур?
- A4.13 Включает ли данная верификация изучение того, создаст ли администрация схемы дополнительные трудности для частного сектора в отношении ненужных или излишне сложных процедур (например, для получения официального разрешения) или разработает механизмы по соблюдению законодательных требований?
- A4.14 Включает ли данная верификация оценку того, предъявит ли схема требования к государственному управлению или частному сектору, которые не будут экономически целесообразными, например, в экономическом смысле требования, которые будут несопоставимы с преимуществами, которые будут в результате получены?
- A4.15 Включает ли данная верификация оценку возможного влияния схемы, как на тех, на кого она в основном направлена, так и косвенно на третьих лиц, в отношении дополнительных расходов или ограничений или утраты льгот или личные или экономические возможности?
- A4.16 Включает ли данная верификация оценку того, создаст ли схема возможности для взяточничества в администрации (например, выплата чиновникам незаконных платежей в целях получения лицензий)?
- A4.17 Включает ли данная верификация оценку вероятности общественного признания схемы после того, как она начала функционировать, и возможной ответного действия со стороны общественности или реакции в отношении изменения в поведении (умышленного и неумышленного)?

Применение

- A4.18 Нужно ли особо рассматривать методы, с помощью которых будет обеспечиваться соблюдение законодательства и определение:
- a) правовых положений, которые потребуются для обеспечения эффективного применения законодательной схемы, и
 - b) человеческих, институциональных и финансовых ресурсов, которые потребуются для выбранного метода принудительного обеспечения соблюдения?
- A4.19 Нужно ли проводить специальную проверку для оценки того, будут ли предлагаемые методы, обеспечивающие соблюдение законодательных требований, принудительное обеспечение соблюдения законодательной схемы и рассмотрение споров, являться эффективными, справедливыми, последовательными и открытыми в процессе использования?
- A4.20 Нужно ли проводить специальную проверку для определения того, что предлагаемые методы соблюдения законодательных требований, принудительного обеспечения соблюдения законодательной схемы и вынесении решений, скорее всего, диктуют уверенность и сотрудничество затрагиваемых лиц и находятся в рамках соблюдения установленных требований?

В. ОРГАНИЗАЦИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В1. Нормативно-правовая база

- В1.1** Существуют ли правила, устанавливающие процедуры и требования, которые необходимо соблюдать в процессе разработки законодательства? Были ли они пересмотрены после переходного периода?
- В1.2** Объединены ли эти правила вместе в едином регуляторном документе (например, законодательстве, директиве или руководстве), который используется всеми разработчиками законодательных документов?
- В1.3** Устанавливают ли эти правила стандартные процедуры, которые необходимо соблюдать в процессе разработки законодательства, и стандартные требования к форме, формату, стилю разработки документов и действию законодательства?
- В1.4** Существует ли какой-либо государственный орган (например, министр), отвечающий за разработку и обновление этих процедур и требований, а также за обеспечение того, что установленные ими общие стандарты соблюдаются разработчиками законодательных документов в отдельных министерствах?
- В1.5** Используются или разрабатываются ли для этих целей регуляторные вопросники?
- В1.6** Существует ли какой-либо парламентский или судебный орган, обладающий специальными полномочиями по верификации последовательного соблюдения стандартов в процессе разработки законодательства?
- В1.7** Существует ли единый государственный орган (например, старший министр), обладающий специальными полномочиями по надзору за нормативно-правовой базой и/или по координации программы деятельности по разработке документов, осуществляемой министрами?

В2. Персонал, отвечающий за разработку документов

- В2.1** Признается ли законотворческая деятельность экспертной правовой квалификацией, которая необходима каждому министерству время от времени и которая требует специальных навыков, приобретаемых посредством систематического обучения и фактического опыта?
- В2.2** Есть ли у каждого государственного органа, отвечающего за подготовку законодательства (например, у министра), в наличии или доступ к достаточному количеству опытных законодателей, чтобы удовлетворить свои потребности?
- В2.3** Есть ли у парламента в наличии или доступ к достаточному количеству опытных законодателей, чтобы удовлетворить свои потребности в законотворческой деятельности, или к своим комиссиям или их членам в рамках осуществления законодательной инициативы или подготовки изменений в правительственные проекты?
- В2.4** Будет ли обеспечение процесса разработки документов необходимыми ресурсами более простым, если бюджеты министерств будут предусматривать специальные фонды для найма персонала, отвечающего за разработку документов?
- В2.5** Предпринимаются ли шаги по обеспечению того, что лица, занятые в разработке документов, обладают необходимым уровнем опыта и подготовки, для выполнения конкретных задач, поставленных перед ними?
- В2.6** Будет ли лучше, если в процедурах и условиях прохождения государственной службы будет сделано официальное признание специальных навыков и опыта, необходимых для лиц, осуществляющих законопроектную деятельность? В частности, существуют ли

возможности для законодателей получать повышение по службе или иные продвижение в этом качестве?

- V2.7 Осуществляется ли формальная и периодическая оценка компетенции сотрудников в сфере законотворческой деятельности (например, посредством аттестации сотрудников)?
- V2.8 Можно ли утверждать, что все лица, которые планируют быть вовлечены в процесс законотворчества, получают базовое обучение специальным навыкам разработки законопроектов?
- V2.9 Предоставляется ли обучение, позволяющее законодателям повышать свою квалификацию время от времени?
- V2.10 Существуют ли механизмы, позволяющие новичкам в законотворческой деятельности или имеющим ограниченный опыт работать с или под присмотром должностных лиц, имеющих более богатый опыт в сфере законотворчества?
- V2.11 Существует ли единая политика в отношении того, когда можно привлекать внешних консультантов или иных экспертов, не работающих на государственной службе, для разработки проектов законодательства? Проводится ли регулярная оценка затрат и результатов использования таких лиц, чем сотрудников министерства, занятых разработкой документов?
- V2.12 Предпринимаются ли меры по проверке того, что такие консультанты или эксперты являются компетентными законодателями и обладают знаниями в преобладающих требованиях и стандартах подготовки законодательства?
- V2.13 Осуществляется ли мониторинг качества работы законодателей (либо внутри министерства или внешний) старшим должностным лицом министерства? В частности, проходят ли отдельные проекты специальную проверку на наличие ошибок в процессе разработки до того, как министерство будет считать эти проекты завершенными?
- V2.14 Доступны ли министерские законодатели парламентским или аналогичным комиссиям в целях дачи объяснений или разъяснений в отношении законодательства, с которым работали законодатели? В достаточной ли степени информированы эти органы об их доступности?

V3. Инструменты для верификации проектов

- V3.1 Используются или разрабатываются ли формальные инструменты для оценки проектов законодательства (например, вопросники, касающиеся содержания предмета или стандартов качества)?
- V3.2 Отвечает ли какой-либо государственный орган за изучение опыта других стран в систематическом использовании проверок законотворческой деятельности и за разработку подходящих инструментов для локального использования?
- V3.3 В частности, используются или рассматриваются ли моделирование, алгоритмы, графические схемы или анализ критических путей в процессе разработки законодательства?
- V3.4 Существуют ли формальные руководящие принципы в отношении использования законодательства других стран либо в качестве модели для директивных органов, ответственных за разработку политики, либо в качестве законодательного прецедента для законодателей?

V4. Использование компьютерных технологий

- V4.1 Существует ли государственная политика в отношении полноценного использования компьютерных технологий в процессе разработки законодательства?

- B4.2 Обеспечен ли каждый законодатель персональным компьютером для своего исключительно пользования, чтобы законопроекты могли бы быть подготовлены непосредственно на компьютерах?
- B4.3 Используют ли все законодатели одинаковое программное обеспечение для электронной обработки текста? Является ли оно стандартным приложением или предпринимаются шаги для разработки программного обеспечения, которое будет использоваться специально в процессе законотворчества?
- B4.4 Используется или разрабатывается ли официальная компьютеризированная база данных, к которой у законодателей может быть интерактивный доступ для целей поиска законов, которые будут затронуты изменениями, или прецедентов?
- B4.5 В отсутствие официальной базы данных есть ли у законодателей интерактивный доступ к базе данных законодательства, касающегося обязанностей министерства?
- B4.6 Используется ли в государственной типографии современное компьютеризированное издательское оборудование?
- B4.7 Есть ли техническая возможность у законодателей направить в государственную типографию текст разработанного законодательства в определенной форме (например, на дискете или онлайн), которая позволяет осуществить печать законодательства без дополнительного типографского набора?

B5. Консультационные процедуры

- B5.1 Были ли приняты правила, которые предусматривают:
- a) стандартные процедуры, согласно которым должны быть проведены консультации с затронутыми лицами, должна быть предоставлена информация этим лицам, а также каким образом и в какое время их ответы должны быть представлены и рассмотрены;
 - b) как можно сделать такие консультации эффективными, честными и открытыми; и
 - c) каким образом осуществляется мониторинг консультационных процедур и их принудительное исполнение в случае, когда эти процедуры являются обязательными?
- B5.2 Были ли внедрены формальные механизмы, допускающие возможность для широкой общественности давать комментарии к законодательным предложениям или законопроектам, в частности, предусматривающие, каким образом можно привлечь внимание общественности к законодательным предложениям, а также каким образом комментарии общественности должны быть сделаны, получены и рассмотрены?
- B5.3 Используются ли консультативные группы, постоянные или временные, в целях оказания содействия процессу разработки нового законодательства по отдельным вопросам?
- B5.4 Были ли внедрены формальные механизмы, предусматривающие использование консультационных процедур в отношении законодательства, инициированного парламентом?
- B5.5 Предусматривают ли правила, что обоснования, поданные в совет министров и парламент, должны включать в себя перечень органов, с которыми были проведены консультации в ходе разработки законодательства?

С. РАЗРАБОТКА ОСНОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

С1. Законодательная программа и график

- С1.1 Согласует ли государство (например, через совет министров) формальную программу законопроектов, которые должны быть подготовлены для рассмотрения в ближайшие сессии парламента?
- С1.2 Существует ли в государстве формальная процедура (например, рассмотрение комитетом совета министров) для принятия решения по конкурирующим требованиям министерств, каким законопроектам необходимо отдать приоритет в следующей законодательной программе?
- С1.3 Разрабатывает ли государство ежегодный график определения законодательных приоритетов и для согласования следующей законодательной программы?
- С1.4 Предусматривает ли законодательная программа государственные законодательные приоритеты для ближайших сессий парламента, от которых можно отклоняться исключительно в экстренных случаях?
- С1.5 Охватывает ли данная программа достаточно продолжительный период (например, не менее года), что позволяет соответствующим министерствам эффективно планировать разработку законодательства?
- С1.6 Происходит ли коллективное одобрение или подтверждение государством (например, советом министров) целей политики для каждого нового законодательного проекта до того, как будет дано разрешение на начало процесса разработки законодательства?
- С1.7 Устанавливается ли в законодательной программе общий график для разработки законопроектов? Осуществляется ли централизованная координация реализации этой программы, а также централизованный мониторинг за ее реализацией?
- С1.8 Проходит ли каждый законопроект, разработанный в министерстве, утверждение соответствующим министром по завершении разработки текста документа?
- С1.9 Должен ли каждый законченный законопроект быть представлен и коллективно одобрен государством (например, советом министров) до того, как он будет представлен в парламента?
- С1.10 Проводится ли формальное сравнение (например, комитетом совета министров) между изначально утвержденными целями политики и окончательным законопроектом с тем, чтобы убедиться в их последовательности до того, как проект будет одобрен правительством?
- С1.11 Сопровождается ли каждый законопроект, представленный в совет министров, детальным пояснительным материалом (например, обоснованием), описывающим законодательные цели и задействованные механизмы и перечисляющим верификации, которые были пройдены (см. разделы А и Е данного вопросника), а также их результаты?
- С1.12 Проходит ли коллективное одобрение в государстве (например, советом министров) график представления законопроекта в парламента?
- С1.13 Дает ли государство парламента заблаговременное уведомление о направлении отдельных законопроектов, чтобы позволить парламента эффективно планировать свою законодательную деятельность?
- С1.14 Предоставляется ли полный обзор законодательных целей и схемы лицам, отвечающим за представление проекта в парламента от имени государства, за его презентацию и защиту в парламенте?

C1.15 Существуют ли достаточные механизмы, позволяющие законодателям, работающим с законопроектом, проводить необходимый инструктаж по вопросам разработки документов для этих лиц до и в ходе процесса рассмотрения законопроекта в парламенте?

C2. Процесс разработки

C2.1 Существуют ли четко определенные механизмы в рамках министерств для отбора и назначения законодателей, которые отвечают за разработку проектов документов министерства?

C2.2 При разработке проекта документа, который касается широкого перечня вопросов или сложных вопросов существует ли практика вовлечения должностных лиц, обладающих специальной компетенцией по соответствующим вопросам, а также должностных лиц, специализирующихся на процессе разработки документов (например, с помощью создания «проектной команды» или рабочей группы в рамках ответственного министерства или какими-либо иными способами)?

C2.3 Существуют ли четкие руководящие принципы (включая указания в отношении разрешенных расходов), описывающие случаи, когда отдельные министерства могут привлекать лиц, не работающих в министерстве, и, в частности, не работающих на государство, к работе в проектной команде?

C2.4 Устанавливает ли министерство сроки для завершения работы над каждым законопроектом? В частности, учитывается ли вопрос, касающийся времени, необходимого для подготовки, рассмотрения и проведения консультаций в отношении ряда проектов, которые, скорее всего, потребуются для отдельного законодательства?

C2.5 Является ли стандартной практикой, чтобы проектная команда разрабатывала цели, методологию и схему нового законодательства, и, в частности, решала потенциальные операционные проблемы, до начала проведения систематической работы над текстом законопроекта?

C2.6 После того, как будут определены цели, методология и схема нового законодательства, предоставляется ли законодателю полная свобода в подготовке текста законопроекта для рассмотрения его проектной командой или министерскими должностными лицами?

C2.7 Существуют ли четкие руководящие принципы (включая указания в отношении разрешенных расходов), указывающие, когда, на каких стадиях, какими средствами проектная команда может или должна консультироваться с иными министерствами по вопросам содержания законодательства?

C2.8 Существуют ли четкие руководящие принципы в отношении того, когда и от кого можно или нужно получать комментарии от заинтересованных групп или внешних экспертов по различным законопроектам? Нуждаются ли эти руководящие принципы в установленном графике, в рамках которого должны быть сделаны требуемые комментарии?

C2.9 В частности, существуют ли четкие руководящие принципы в отношении обстоятельств, при которых текст законопроекта должен являться конфиденциальным для государства, а также в отношении того, кто может уполномочивать лиц, не работающих на государство, давать комментарии к законопроекту до его представления в парламент, и при каких условиях?

C2.10 Были ли изданы стандартные указания в отношении того, кто отвечает за тщательную проверку текста законопроекта на предмет выявления ошибок в содержании или презентации или печатной версии? Например, понятно ли, кто отвечает за корректуру всех редакций законопроекта, включая редакцию, которая прошла финальное чтение и была одобрена парламентом?

C2.11 Существует ли какая-либо процедура, с помощью которой парламент или политические группы в парламенте могут рассматривать и давать комментарии в отношении (а) политики и законодательной схемы предлагаемого законопроекта и/или (б) формы, структуры или непосредственно процесса разработки законопроекта до того, как законопроект будет окончательно внесен в парламент?

C3. Парламентское рассмотрение основного законодательства

C3.1 Достаточно ли времени выделяется членам парламента на изучение содержания законопроекта и проведение консультаций с заинтересованными сторонами до того, как парламент проведет первое рассмотрение законопроекта по существу? В частности, содержит ли регламент парламента соответствующие положения на этот счет?

C3.2 Предоставляется ли в парламента достаточный объем пояснительной информации (например, обоснование) вместе с законопроектом в момент его внесения в парламента? Существуют ли стандартные руководящие принципы в отношении того, что именно должно там содержаться и кто отвечает за подготовку таких пояснительных информационных материалов?

C3.3 Публикуются ли такие обоснования или предоставляются ли они членам общественности (либо для изучения законопроекта, либо когда законопроект уже вступил в силу)?

C3.4 Имеют ли члены парламента доступ к юридическим консультациям и помощи (например, через свой секретариат), что позволяет им эффективно изучать законопроект в парламенте, и, в частности, по вопросам содержания текущего законодательства и его недостаткам, которые законопроект призван реформировать или изменить?

C3.5 Позволяет ли регламент парламента получать свидетельские показания от должностных лиц министерства, внешних экспертов и информированных членов общественности в процессе рассмотрения законопроекта?

C3.6 Предоставляются ли членам парламента содействие и консультации (например, через секретариат парламента) в процессе разработки своих собственных изменений или законопроектов для внесения их в парламента?

C3.7 Когда изменения в государственные законопроекты предлагаются парламентом, существуют ли достаточные механизмы, обеспечивающие последовательную разработку изменений в соответствии с целями и языком законопроекта?

C3.8 Предусматривает ли регламент парламента ограничения по срокам, когда об изменениях в государственные законопроекты необходимо сообщать до их рассмотрения парламентом? Являются ли эти сроки достаточными, позволяют ли они государству, а также членам парламента ознакомиться с последствиями принятия таких изменений?

C3.9 Позволяет ли государству регламент парламента в достаточной степени изучить законопроекты и изменения, внесенные членами парламента, и формально сообщить о своей точке зрения в парламента?

C3.10 Если парламента самостоятельно вносит законопроект, существуют ли какие-либо формальные процедуры, позволяющие парламенту в процессе разработки законопроекта ознакомиться, например, с финансовыми и операционными ограничениями, которые государство должно учитывать при осуществлении любых законодательных действий?

C3.11 Существуют ли какие-либо формальные механизмы, с помощью которых законопроекты или изменения, инициированные парламентом, могут подлежать верификациям, схожим с теми, которые применялись государством в отношении изначального законопроекта?

C3.12 Существует ли стандартная практика для должностных лиц министерства, разрабатывающего документ (в частности, для законодателей), вести мониторинг за процессом рассмотрения их законопроекта в парламенте?

C3.13 Если государство придет к выводу о том, что в настоящий момент до внесения в парламент законопроекта или парламентских изменений нуждаются в изменениях, позволяет ли регламент парламента, чтобы министерство, которое разрабатывало документ, внесло свои собственные изменения?

C4. Формальности

C4.1 Можно ли сказать, что законопроекты, вносящие изменения в действующее законодательство, однозначно определяют положения законодательства, которые должны быть изменены, а также, что они четко указывают сроки внесения таких изменений? В частности, вносятся ли изменения в законодательство в форме отдельных изменений и дополнений в *текст* такого законодательства или в виде удалений?

C4.2 Существуют ли стандартные юридические правила, предписывающие, каким образом нужно обходиться с законодательными положениями, которые влекут за собой финансовые последствия (например, для расходов или налогообложения)?

C4.3 Существуют ли стандартные юридические правила, устанавливающие, *когда* законодательство вступает в силу, если это прямо не указано в самом законодательстве?

C4.4 Существуют ли стандартные юридические правила, регулирующие вопрос использования государственного заказа для целей вступления законодательства в силу и способы, посредством которых можно осуществлять такие полномочия?

C4.5 Предусматривают ли стандартные юридические правила, что законодательство автоматически утрачивает силу, если оно не вступило в течение определенного срока?

D. РАЗРАБОТКА ВТОРОСТЕПЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

D1. Наделение полномочиями по принятию второстепенного законодательства

D1.1 Существуют ли признанные цели или вопросы, в отношении которых должно или не должно использоваться второстепенное законодательство для целей реализации основного законодательства? В частности, предусматривают ли правила, что вопросы, которые содержат существенные или противоречивые положения, должны регулироваться основным законодательством?

D1.2 Когда второстепенное законодательство необходимо для целей реализации основного законодательства, существует ли стандартная практика передачи полномочий по его разработке и по определению органа, на которого такие полномочия возлагаются, в рамках основного законодательства?

D1.3 Устанавливает ли общий закон ограничения или условия, регулирующие осуществление государственными органами своих полномочий по разработке второстепенного законодательства?

D1.4 Существует ли стандартная практика, когда в основном законодательстве устанавливаются специальные ограничения на осуществление полномочий по разработке второстепенного законодательства (например, посредством ограничения его использования только в специально оговоренных целях)? В частности, предусматривается ли обычно в основном законодательстве обязательные процедуры, которые необходимо соблюдать при разработке второстепенного законодательства (например, в отношении консультирования)?

- D1.5 Существует ли стандартная практика, когда в процессе разработки основного законодательства осуществляется проверка на предмет того, что были предоставлены существенные полномочия для разработки всего объема второстепенного законодательства, которое может потребоваться?
- D1.6 Проводятся ли проверки в процессе разработки основного законодательства с целью выявления конституционности делегирования полномочий по разработке второстепенного законодательства?
- D1.7 Когда применение основного законодательства осуществляется с помощью второстепенного законодательства с тем, чтобы сделать законодательную схему более эффективной, проводятся ли проверки на предмет того, что основное законодательство не будет вступать в силу до того, как все второстепенное законодательство не будет разработано?

D2. Принятие второстепенного законодательства

- D2.1 Определяют ли правила лиц, которые принимают решения о том, что второстепенное законодательство должно быть разработано с целью применения отдельного основного законодательства, которые определяют формальные этапы в процессе разработки второстепенного законодательства, а также которые определяют, требуется ли коллективное согласие государства в каких-либо случаях?
- D2.2 Определяется ли содержание второстепенного законодательства обычно теми же должностными лицами в рамках министерства, которые разрабатывали политику в отношении основного законодательства? Принимает ли участие законодатель на этом этапе?
- D2.3 Осуществляется ли обычно в рамках министерства разработка второстепенного законодательства непосредственно законодателем?
Предпринимаются ли шаги, направленные на выполнение работы, если это возможно, законодателем, который разрабатывал основное законодательство?
- D2.4 Предусматривают ли правила иные государственные органы (в рамках соответствующего министерства или в рамках иных министерств), которые должны быть вовлечены в обсуждения второстепенного законодательства?
- D2.5 Существует ли какое-либо требование, установленное правилами, в отношении консультирования с затронутыми сторонами или специальными группами заинтересованных лиц?
- D2.6 Предусматривают ли правила этап разработки законодательства, на котором проходят внутренние и общественные консультации, а также способ проведения таких консультаций?
- D2.7 В частности, рассматривается ли вопрос о том, что необходимо опубликовывать отдельные акты второстепенного законодательства, представляющие важность для общественности, для общественного обсуждения в рамках установленного срока до того, как эти акты будут формально утверждены?
- D2.8 Устанавливают ли правила стандартные требования, которые должны соблюдать законодатели при разработке второстепенного законодательства, в частности, требования о проведении проверок в целях установления:
- a) существования необходимых полномочий для разработки необходимого второстепенного законодательства;
 - b) соответствия содержания предлагаемого законодательства основному законодательству, для исполнения которого оно предлагается; и

с) отсутствия противоречий между второстепенным законодательством и иным законодательством?

- D2.9 Предусматривают ли правила договоренности, в частности, в отношении формы и стиля, которые, как ожидается, должны соблюдать законодатели в процессе разработки второстепенного законодательства?
- D2.10 Описывают ли правила обстоятельства, при которых второстепенное законодательство должно быть внесено в совет министров для одобрения вместе с сопроводительными документами?
- D2.11 Предусматривают ли правила формальное действие, посредством которого проект документа становится вступившим в силу законом (например, подписание министром с последующим опубликованием в *Официальной / Национальной Газете*)?

D3. Процедуры после принятия второстепенного законодательства

- D3.1 Отвечает ли какой-либо орган (либо коллективно для государства либо отдельные министры) за проведение финальной проверки после того, как второстепенное законодательство будет разработано, в отношении действительности или формы и за определение полномочий органа, особенно в отношении некачественных документов?
- D3.2 Существует ли какое-либо юридическое требование, устанавливающее, что все второстепенное законодательство должно быть централизованно зарегистрировано, а также каким образом и кем должен вестись реестр, и какие реквизиты документов должны быть отражены в реестре?
- D3.3 Уполномочен ли какой-либо государственный орган составлять и опубликовывать официальный каталог или иной аналогичный справочник по всему второстепенному законодательству, которое было разработано и вступило в силу, поскольку оно относится к отдельным актам основного законодательства?
- D3.4 Предусматривают ли правила срок для опубликования второстепенного законодательства после того, как оно было разработано?
- D3.5 Существует ли правовое требование о том, что за рядом некоторых исключений второстепенное законодательство должно быть сначала опубликовано, а только потом вступить в силу? Если нет, существуют ли ограничения, предусмотренные законом, в отношении применения второстепенного законодательства до его опубликования?

D4. Парламентские действия

- D4.1 Предусматривают ли правила, что отдельные акты второстепенного законодательства должны быть направлены в парламент или что парламент должен быть проинформирован об принятии таких актов (например, вследствие их содержания или противоречивой природы), а также каким образом и в какие сроки такие сообщения должны быть сделаны?
- D4.2 Существуют ли стандартные требования в отношении того, когда второстепенное законодательство должно быть одобрено или может быть отклонено парламентом?
- D4.3 Предусматривает ли регламент парламента изучение или обсуждение второстепенного законодательства по инициативе парламента?
- D4.4 Обладает ли парламента полномочиями по изменению второстепенного законодательства, разработанного правительством? Предусматривает ли регламент парламента способ внесения таких изменений и допускает ли этот способ возможность правительства представить отзыв на такие изменения, внесенные парламентом?

- D4.5 Если парламент вправе выступить с законодательной инициативой в отношении второстепенного законодательства, осуществляется ли подготовка документов опытными законодателями?
- D4.6 Существует ли процедура, согласно которой документы, разработанные парламентом, должны быть внесены в соответствующее министерство для комментариев до того, как эти документы будут одобрены парламентом? Существует ли процедура, обеспечивающая всестороннее рассмотрение вопросов о последствиях расходов и экономическом влиянии законодательства в рамках процесса разработки документов?
- D4.7 Был ли создан при парламенте комитет, который осуществляет мониторинг за осуществлением полномочий по разработке второстепенного законодательства? Предусматривает ли регламент наделение этого органа эффективными полномочиями?

Е. ОТДЕЛЬНЫЕ ВЕРИФИКАЦИИ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

Нижеследующие верификации используются в странах-членах ОЭСР в процессе разработки законодательства с целью повышения качества законодательства как юридического документа, который содержит четкие, последовательные, понятные и исполнимые нормы права. Они должны применяться ко всем лицам, ответственным за разработку законодательства, как основного, так и второстепенного. Соответственно, они должны быть стандартными составляющими процесса разработки документов в правительстве, а также и в парламенте в отношении законодательства и вносимых в него изменений, которые иницируются в этих органах.

E1. Соответствие конституции

- E1.1 Проходят ли тексты различных законопроектов (основных или второстепенных) специальную верификацию в ходе процесса разработки на предмет их соответствия требованиям конституции?
- E1.2 В частности, проводится ли специальная верификация на предмет соответствия отдельным конституционным положениям (например, положениям о правах человека и гражданина)?
- E1.3 Определил ли парламент формальные механизмы по верификации предлагаемых им законопроектов или изменений на предмет их соответствия требованиям конституции?
- E1.4 Предусматривают ли правила, каким образом и кому необходимо сообщать о факте и результатах такой верификации, а также последовательные действия, которые можно предпринять при выявлении сложностей?

E2. Соответствие действующему законодательству и правовой системе

- E2.1 Проводится ли специальная проверка до начала процесса разработки документа с целью подтверждения того, что новое законодательство необходимо и что вопрос не может быть урегулирован в рамках действующего законодательства или иными способами, не требующими принятия законодательства?
- E2.2 Проходит ли текст каждого законопроекта (основного или второстепенного) специальную верификацию законодателями в ходе процесса разработки на предмет его соответствия действующему законодательству, правовым структурам и процедурам?
- E2.3 Предусмотрены ли формальные механизмы для верификации того, что:
- а) законопроект соответствует действующим правовым требованиям, которые устанавливают природоохранные стандарты, и
 - б) применение предлагаемого законодательства будет отвечать действующим национальным стандартам, касающимся охраны окружающей среды?

- E2.4 Предусматривают ли правила необходимость проведения законодателями отдельных исследований по завершении процесса разработки нового законодательства в целях установления и обеспечения с правовой точки зрения следующего:
- a) все положения действующего законодательства должны быть отменены или изменены, и
 - b) должны быть включены переходные положения, чтобы обеспечить правовую преемственность между новым законодательством и действующим законодательством?

E3. Сближение с правом ЕС

- E3.1 Была ли разработана специальная методология для проверки согласованности действующего или нового законодательства с правом ЕС?
- E3.2 Предусматривают ли правила виды законодательства (в иерархии законодательных документов), которые подлежат данной верификации, а также критерии, которые должны применяться при проверке соответствия законодательства праву ЕС?
- E3.3 Четко ли определяют правила орган или органы, которые отвечают за фильтрацию проектов документов, подлежащих проверке, и применение критериев к таким проектам?
- E3.4 Предусматривают ли правила процедуры, которым необходимо следовать, если рассматриваемое законодательство не соответствует праву ЕС в некоторых аспектах? Определяют ли они орган, который должен принять окончательное решение о действиях, которые необходимо предпринять в отношении проектов законодательства, которое не соответствует применимому праву ЕС?
- E3.5 Предусматривают ли правила, что все проекты законодательства, направленные в совет министров, должны сопровождаться заявлением, подтверждающим факт проведения верификации для этой цели и определяющим степень соответствия законодательства праву ЕС (например, сертификат соответствия)?
- E3.6 Предусмотрены ли правовые механизмы, обеспечивающие верификацию предлагаемых парламентом законопроектов или изменений на предмет их соответствия праву ЕС?

E4. Соблюдение иных международных обязательств

- E4.1 Предусмотрены ли правовые механизмы, разработанные специально для верификации того, что законопроект соответствует Европейской конвенции о правах человека?
- E4.2 Предусмотрены ли формальные механизмы для верификации того, что законопроект соответствует обязательствам, предусмотренным в иных международных договорах, к которым уже присоединилось государство или к которым оно скорее всего присоединится, которые могут повлиять на отдельный вопрос, регулируемый законодательством (например, договоры об охране окружающей среды, конвенции Международной организации труда)?
- E4.3 Определяют ли правила лица или органы, отвечающие за проведение такой верификации? Предусматривают ли они процедуры, которые необходимо соблюдать, в частности, в случаях возникновения несоответствий?
- E4.4 Предусматривают ли правила, что все законопроекты, внесенные в совет министров, должны сопровождаться заявлением, подтверждающим факт проведения верификации для этой цели, а также, что законодательство соответствует праву международных договоров?
- E4.5 Предусмотрены ли формальные механизмы, обеспечивающие верификацию законопроектов или изменений, инициированных парламентом, на предмет их соответствия праву международных договоров?

E5. Проверки применения

- E5.1 Проводят ли законодатели систематическую проверку с целью выявления того, что законопроект содержит все правовые положения, которые требуются для полноценного применения и администрирования схемы?
- E5.2 Рассматривался ли специально вопрос о методах, с помощью которых будет обеспечиваться соответствие с новым законодательством, а также об определении правовых положений, которые необходимы для обеспечения эффективного применения законодательной схемы?
- E5.3 Нужно ли проводить специальную проверку в целях оценки того, что методы, обеспечивающие принудительное обеспечение соблюдения установленных законом требований, исполнимость законодательной схемы, а также вынесение решений, являются эффективными, справедливыми, последовательными и открытыми в процессе их применения?
- E5.4 Нужно ли проводить специальную проверку в целях выявления того, что принятые методы принудительного обеспечения соблюдения установленных законом требований, исполнимости законодательной схемы и вынесения решений, скорее всего, диктуют уверенность и сотрудничество затрагиваемых лиц и находятся в рамках соблюдения установленных требований?
- E5.5 Обязаны ли законодатели проводить специальные проверки на предмет выявления того, что использованный законодательный язык способствует функционированию судов при вынесении решений и разрешении споров, вытекающих из законодательной схемы?
- E5.6 Нужно ли проводить специальную проверку в целях выявления трудовых, институциональных и финансовых ресурсов, которые потребуются для реализации проекта, а также в какой степени может потребоваться улучшить эти ресурсы, и каким образом можно этого достичь?
- E5.7 Предусмотрены ли формальные механизмы, которые обеспечивали бы проведение данной верификации также и в отношении законодательства, инициированного парламентом, или изменений в законодательство, инициированных правительством или парламентом?
- E5.8 Предусматривают ли правила, что обоснования, поданные в совет министров и парламент, должны включать формальное уведомление о проведении данной верификации?

E6. Проверки в отношении правовой формы, ясности и понятности

- E6.1 Предусматривают ли правила стандартные формы, которые законодатели должны использовать в процессе разработки законодательства, в частности, в отношении:
- формы основного и второстепенного законодательства (например, указание заголовка, способ нумерации документов и разделения и нумерации отдельных частей);
 - вводных и заключительных формулировок и технических положений, касающихся целей, действия и применения;
 - позиционирования отдельных видов законодательных положений (например, положений, касающихся принудительного исполнения, отмены или изменения иного законодательства, переходных положений);
 - форм, которые должны использоваться для отдельных видов законодательных положений (например, положения о санкциях, изменяющие или отменяющие положения); и
 - стилей формата и печати?
- E6.2 Предусматривают ли правила стандартную практику разработки документов, которую необходимо соблюдать при составлении текстов законодательства (например,

законодательная структура, стиль письма, терминология, определения, внутренняя согласованность и исключение двусмысленности)?

- Е6.3 Предусмотрены ли формальные механизмы, которые обеспечивали бы, как на уровне правительства, так и на уровне парламента, принятие законодателями аналогичных стандартных форм и следование аналогичным практикам разработки документов?
- Е6.4 Ввело ли правительство формальную политику о том, что законодательство должно:
- а) быть сформулировано таким образом, чтобы оно было легким для восприятия и работы;
 - б) было четким в отношении того, как сформулировано его содержание;
 - в) быть свободным от чересчур формальных юридических терминов; и
 - г) быть написано на языке, стандартно используемом общественностью, которое подпадает под действие законодательства?
- Е6.5 Предусмотрены ли формальные механизмы проведения систематической верификации в отношении того, что все новое законодательство соответствует этим стандартам?
- Е6.6 Существует ли стимул для законодателей, чтобы договориться о принципах разработки документов, которые специально разработаны для приведения этих целей в исполнение?
- Е6.7 Отвечает ли какой-либо орган за определение того, каким образом можно повысить качество законотворческой деятельности, в частности, в отношении языка и стиля, чтобы сделать законодательство более доступным?

Е7. Проверки политики по завершении разработки документов

Разработка предложения о политике в процессе разработки документов может привести к разработке законодательной схемы, которая охватывает более широкий перечень вопросов или предусматривает более сложные договоренности по сравнению с теми, которые были согласованы изначально. В этих случаях по завершении работы над проектом документа может быть целесообразным провести дополнительные верификации второго уровня. Данные верификации могут также потребоваться для целей завершения обоснования, которое обычно сопровождает основное законодательство.

В частности, такие проверки, скорее всего, будут снова рассматриваться вместе с теми вопросами, которые рассматривались ранее, под следующими заголовками в данном вопросе:

1. административные требования: А3.2-3
2. последствия расходов и экономическое воздействие: А4.3-5
3. эффективность: А4.9
4. практичность: А4.11-16
5. применение: А4.19-20.

- Е7.1 Предусматривают ли правила, что законопроекты, работа над которыми завершена (например, проекты, которые, скорее всего, будут иметь существенные социальные или экономические последствия), будут подлежать повторным верификациям до их принятия советом министров и внесения в парламент?
- Е7.2 Предусматривают ли действующие процедуры обязанность передать эти проекты в надлежащий орган, проводящий верификации, чтобы его выводы были бы учтены законодателем при проверке проекта?

Ф. ОПУБЛИКОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

F1. Источники законодательства

- F1.1 Существует ли официальное издание (например, *Официальная / Национальная Газета*), в котором публикуются аутентичные официальные тексты законодательства, включая законопроекты?
- F1.2 Требуют ли правила, чтобы все законодательство, основное и второстепенное, было опубликовано в этом журнале непосредственно после принятия?
- F1.3 Предусматривают ли правила, что все основное законодательство и второстепенное законодательство должно быть опубликовано заново в ежегодных выпусках?
- F1.4 Был ли создан центральный реестр или регистрационная система для регистрации всего основного и второстепенного законодательства, чтобы обеспечить создание и поддержание полного архива?
- F1.5 Если электронная база данных законодательства предоставляется правительством или находится в процессе разработки:
- a) были ли предприняты шаги, направленные на то, чтобы база данных содержала законодательство в той форме, которую государство может гарантировать как аутентичную, и
 - b) будет ли разрешен юристам, судьям и общественности, а также государственным должностным лицам интерактивный доступ к этой базе данных?
- F1.6 Требуют ли правила, чтобы регулярно готовился и опубликовывался свод основного и второстепенного законодательства (включая все законодательство, действующее на дату опубликования)?
- F1.7 Существуют ли механизмы, с помощью которых любое законодательство, которое было существенно изменено, может быть перепечатано в сводной аутентичной форме?
- F1.8 Существует ли требование в отношении регулярного опубликования официального обновленного каталога законодательства, действующего в настоящее время, который бы также указывал на то, где, когда и каким образом изменялось действовавшее ранее законодательство?
- F1.9 Требуется ли от каждого министерства поддерживать полное собрание действующего законодательства, касающегося вопросов, находящихся в сфере его компетенции?
- F1.10 Есть ли у каждого министерства доступ к полному собранию всего действующего законодательства? В частности, есть ли обычно у всех законодателей доступ к полному собранию законодательства?
- F1.11 Содержатся ли полные собрания действующего законодательства в центрах, к которым у членов юридической профессии и у общественности есть свободный доступ? Выделяются ли денежные средства в достаточном объеме, чтобы обеспечить общее ведение данных собраний законодательства на хорошем уровне?
- F1.12 Могут ли юристы и предприятия частного сектора легко получить аутентичное и полное собрание действующего законодательства? Распространяются ли копии отдельных документов в свободном доступе по всей стране по цене, доступной для населения?
- F1.13 Был ли создан или уполномочен правительством какой-либо орган или органы, который бы отвечал за:
- a) надзор за статусом текущего законодательства (например, с тем, чтобы выдвинуть предложения по отмене законодательства, которое устарело или уже не действует), и

- б) подготовку и опубликование на регулярной основе сводов основного и/или второстепенного законодательства, действующего в настоящее время?

F2. Опубликование законодательства

- F2.1 Предусматривают ли правила срок для печати текстов законопроектов после их одобрения правительством или инициирования членами парламента и до их внесения в парламента?
- F2.2 Предусматривают ли правила этап разработки документов, на котором законопроект должен быть опубликован, когда он должен появиться в доступе для общественности (например, для приобретения) и кому автоматически должны направляться *бесплатные* копии?
- F2.3 Предусматривают ли правила, за счет каких бюджетов (например, из общего государственного бюджета, бюджетов отдельных министерств, парламента) будут понесены расходы на печать и опубликование законодательства?
- F2.4 Четко ли предусматривают правила, кто обладает полномочиями по внесению изменений в текст законодательства после его принятия, но до финального опубликования, и в каких случаях (например, в целях исправления опечаток)?
- F2.5 Предусматривают ли правила срок для официального опубликования законодательства после его принятия или вступления в силу, а также любые исключительные обстоятельства, при которых закон может вступить в силу до того, как он будет опубликован?

ПРИЛОЖЕНИЕ 1- Словарь

изменяющее законодательство: законодательство, которое изменяет действие существующего законодательства либо посредством изменения или отмены положений, либо посредством дополнения или замены новыми положениями

сближение законодательства: процесс приведения действующего законодательства в соответствии с требованиями права ЕС

законопроект: проект основного законодательства в форме, которая будет рассматриваться парламентом

консолидация (сведение): процесс издание подробного и согласованного свода законодательства или законодательных правил по отдельному вопросу в организованном формате

прогнозируемая оценка: процесс качественной оценки особенности предлагаемого законодательства до принятия окончательного решения об одобрении указанного законодательства

законодатель: лицо (либо правительственное должностное лицо, либо нанятый по контракту консультант), осуществляющее подготовку текста нового законодательства

законотворчество: процесс конвертации новой политики в юридические правила в рамках законодательства в надлежащей правовой форме и стиле до акта правотворчества

законодательство: писаный закон, принятый парламентом, правительством или иным органом, наделенным полномочиями (обычно по конституции) издавать законодательные документы

основное законодательство: законодательство, принятое парламентом (т.е. органом, наделенным функцией по принятию основных законодательных документов для государства)

нормативно-правовая база: стандартные механизмы (предусмотренные в законе) для разработки законодательства, включая любые юридические требования в отношении обязательных стандартных процедур, а также в отношении формы и стиля, в котором должно быть разработано законодательство

правило: любой документ из числа юридических документов, которые могут быть приняты парламентом, правительством или государственной администрацией в целях оказания влияния на поведение (т.е. законодательные документы, такие как основное и второстепенное законодательство, и документы, не являющиеся законодательными, такие как циркуляры, указания, руководящие принципы или инструкции)

правовое регулирование: систематическое регулирование процесса разработки, подготовки и принятия нового законодательства

второстепенное законодательство: нормативные документы (например, приказы, директивы, правила, положения, указания), принятые правительством или иным исполнительным органом, наделенным полномочиями по принятию таких документов с целью исполнения второстепенного законодательства

верификация: процесс тщательной проверки предложения о политике или проекта законодательства с целью проверки его соответствия некоему отдельному стандарту или требуемому уровню качества

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 – Рекомендованный вопросник ОЭСР для принятия регуляторных решений

Рекомендация Совета ОЭСР, принятая 9 марта 1995 года

Следующие десять вопросов о регуляторных решениях отражают принципы качественного принятия решений, которые используются странами-членами ОЭСР в целях повышения эффективности и результативности государственного регулирования посредством улучшения правовой и фактической основы для регулирования, разъяснения опций, содействия должностным лицам в принятии более качественных решений, создания более упорядоченного и предсказуемого процесса принятия решений, идентификации существующих правил, которые устарели или утратили свою актуальность, а также более прозрачных действий государства. Но они должны применяться в рамках более широкой системы правового регулирования, которая включает в себя такие элементы, как сбор и анализ информации, процесс консультирования и систематическая оценка существующих правил.

1. Правильно ли определена проблема?

Проблема, которая должна быть решена, должна быть четко обозначена, должны быть четко описаны ее природа и масштаб, а также даны пояснения относительно причин ее возникновения (с указанием на побудительные мотивы затронутых лиц).

2. Оправдано ли действие государства?

Вмешательство государства должно быть основано на четком доказательстве того, что действие государства является оправданным, учитывая природу проблемы, возможные полезные результаты и расходы по осуществлению такого действия (основываясь на реалистичной оценке эффективности государства), а также альтернативные механизмы урегулирования проблемы.

3. Является ли регулирование наилучшей формой действия государства?

Регуляторные органы должны проводить на ранней стадии регуляторного процесса информированное сравнение различных регуляторных и нерегуляторных документов, учитывая различные аспекты, такие как расходы, выгоды, распределительные результаты и административные требования.

4. Существует ли правовое основание для регулирования?

Регуляторные процессы должны быть структурированы таким образом, чтобы все регуляторные решения неукоснительно соблюдали «верховенство закона»; а именно, должна быть четко прописана обязанность обеспечить, чтобы все правила были одобрены постановлениями высшего уровня и соблюдались обязательства из международных договоров, а также соответствовали таким правовым принципам как определённость, соразмерность, и применимым процессуальным требованиям.

5. Какой уровень (или уровни) государства лучше всего подходит для этого действия?

Регуляторные органы должны выбрать наиболее подходящий уровень государства для действия или, если вовлечены несколько уровней государства, разработать эффективные системы координации между уровнями государства.

6. Оправданы ли расходы той выгодой, которая будет получена в результате введения данного регулирования?

Регуляторные органы должны оценить общий объем ожидаемых расходов и выгоды от каждого регуляторного предложения и от возможных альтернативных вариантов, а также должны представить оценку в доступном формате лицам, ответственным за разработку политики. Расходы на государственные действия должны быть оправданы выгодами, которые можно будет получить, до осуществления этих действий.

7. Является ли прозрачным распределение результатов в обществе?

В той степени, в которой распределительная и справедливая стоимость подвергается вмешательству со стороны государства, регуляторные органы должны обеспечить прозрачное распределение регуляторных расходов и выгод между социальными группами.

8. Является ли регулирование ясным, последовательным, понятным и доступным для пользователей?

Регуляторные органы должны оценить, насколько понятными будут правила для потенциальных пользователей и для этого должны предпринять шаги, направленные на то, чтобы текст и структура правил были в максимальной степени ясными.

9. Была ли у всех заинтересованных лиц возможность изложить свою точку зрения?

Правила должны разрабатываться открыто и прозрачно с использованием надлежащих процедур для эффективного и своевременного получения комментариев от заинтересованных сторон, таких как затронутые коммерческие предприятия и профсоюзы, иные группы заинтересованных лиц или иные уровни государства.

10. Как будет обеспечиваться соблюдение установленных требований?

Регуляторные органы должны оценить стимулы и институты, с помощью которых будет осуществляться регулирование, а также разработать ответные стратегии по применению, которые позволят использовать их в максимально эффективной степени.