



Руководство

по демократическому
законотворчеству в целях
совершенствования законодательства



osce
ODIHR

Руководство по
демократическому
законотворчеству в целях
совершенствования
законодательства



Слова благодарности

Ведущим составителем данного Руководства является **г-жа Элис Томас**, международный эксперт в области прав человека и права. Материалы для составления настоящего документа предоставили: **д-р Марта Ахлер** из Центра судебного сотрудничества Института Европейского университета; **г-жа Лолита Цигане**, эксперт по демократическому управлению и бывший член парламента; **д-р Ронан Кормакейн**, старший научный сотрудник Центра Бингема по вопросам верховенства права; **г-н Ив Дутриё**, член Государственного совета Франции; **д-р Тимеа Дриночи**, приглашенный профессор юридического факультета Федерального университета Минас-Жерайс, Бразилия; **г-н Ив Гуан**, член Государственного совета Франции; **г-н Ивар Хендла**, стратегический советник Правительственной канцелярии Эстонии; **г-н Мюррей Хант**, директор Центра Бингхэма по вопросам верховенства права, Британский институт международного и сравнительного права; **проф. Люциус Мадер**, бывший заместитель директора Федерального управления юстиции Швейцарии и ассоциированный профессор Лозаннского университета; **г-н Крис Молл**, старший эксперт по вопросам верховенства права; **д-р Мария Мусмути**, младший научный сотрудник Института перспективных юридических исследований Лондонского университета и исполнительный директор Центра европейского конституционного права; **проф. Алан Пейдж**, почетный профессор государственного права Университета Данди; **проф. Кирстен Робертс Лайер**, доцент кафедры государственной политики Центрально-Европейского университета; проф. **д-р Мелани Энн Салли**, директор Института госуправления в Вене; и **г-н Франклин де Вриз**, руководитель практики по вопросам подотчетности Вестминстерского фонда за демократию.

Руководство также прошло экспертную проверку Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), Организации экономического сотрудничества и развития и Парламентской ассамблеи ОБСЕ.

Руководство по демократическому законотворчеству в целях совершенствования законодательства

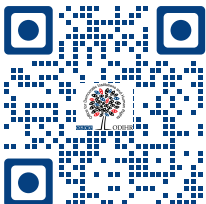
Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
Ул. Миодова 10
00-251 Варшава, Польша
www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2024

Все права защищены. Бесплатное копирование содержания настоящей публикации и его использование в образовательных и других некоммерческих целях возможно при условии приведения ссылки на БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN: 978-92-9271-270-9

Оформление и дизайн: Деян Кузмановски



Содержание

Предисловие	1
Введение	3
ЧАСТЬ I. Основные понятия	8
Определение демократического законотворчества и качественного законодательства	9
Законотворческий цикл	13
ЧАСТЬ II. Руководящие принципы демократического законотворчества и более качественного законодательства	18
Предпосылки для демократического законотворчества и более качественного законодательства	18
Принцип 1: Соответствие демократическим принципам	18
Принцип 2: Соблюдение верховенства права	19
Принцип 3: Соблюдение прав человека	20
Процесс создания законов	21
Принцип 4: Необходимость в законодательстве	21
Принцип 5: Законотворчество на основе фактических данных	21
Принцип 6: Открытость и прозрачность законотворческого процесса	22
Принцип 7: Участие и инклюзивность	23
Принцип 8: Организованное и своевременное планирование законотворческой деятельности	24
Принцип 9: Адаптируемость и стабильность правовой базы	25
Принцип 10: Подотчетность учреждений и отдельных лиц	25
Принцип 11: Ускоренная законотворческая процедура и законотворчество в чрезвычайных ситуациях	26
Содержание законов	28
Принцип 12: Равенство и недискриминация	28
Принцип 13: Соразмерность	28
Принцип 14: Эффективность	29
Форма законов	29
Принцип 15: Ясность и понятность	29
Принцип 16: Предсказуемость	30
Принцип 17: Опубликование и доступность	30

ЧАСТЬ III. Основные участники законотворческого процесса	34
1. Роль парламента	35
2. Роль правительства	44
3. Роль национальных правозащитных учреждений и аналогичных независимых органов	48
4. Роль судебной власти	53
5. Роль гражданского общества	57
6. Роль общественности	61
7. Роль экспертов	66
8. Роль групп особых интересов, осуществляющих лоббистскую деятельность	69
ЧАСТЬ IV. Основные элементы законотворческого процесса	74
1. Формирование политики	74
2. Планирование законодательства	82
3. Подготовка законодательства	86
4. Оценка регуляторного воздействия	100
Предварительная оценка регуляторного воздействия (ОРВ ex ante)	101
Ретроспективная оценка регулирующего воздействия (ОРВ ex post)	111
5. Консультации	117
6. Контрольно-надзорные механизмы	131
7. Опубликование и обеспечение доступа к принятому законодательству	143
8. Гендерные аспекты и фактор многообразия	147
Учет гендерных аспектов	150
Учет фактора многообразия	156
9. Ускоренный порядок законотворческой деятельности	159
10. Чрезвычайное положение	163
ПРИЛОЖЕНИЕ I. Избранные международные и региональные правовые инструменты и справочные документы	177
ПРИЛОЖЕНИЕ II. Глоссарий основных терминов для целей настоящего руководства	199

Список схем и вставок

Схема 1	Процесс создания законов – законотворческий цикл	14
Схема 2	Учет гендерных аспектов и фактора многообразия на протяжении всего законотворческого цикла	15
Схема 3	Процесс формирования политики	75
Схема 4	ОЭСР — Типы ретроспективной оценки	113
Вставка 1	Определение демократического законотворчества	10
Вставка 2	Определение качественного законодательства	11
Вставка 3	Способы, с помощью которых парламенты могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов	43
Вставка 4	Способы, с помощью которых правительства могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов	47
Вставка 5	Способы, с помощью которых независимые правозащитные учреждения (НПЗУ) и аналогичные независимые органы могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов	52
Вставка 6	Способы, с помощью которых органы судебной власти могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов	56
Вставка 7	Способы, с помощью которых гражданское общество может способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов	60
Вставка 8	Способы, с помощью которых общественность может способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов	66
Вставка 9	Способы, с помощью которых эксперты могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов	68
Вставка 10	Рекомендация Совета ОЭСР о соблюдении принципов прозрачности и честности в лоббировании	71
Вставка 11	Способы, с помощью которых группы особых интересов и лоббисты могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов	72
Вставка 12	Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне	126
Вставка 13	Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию Covid-19	164

Пример страны 1	Ирландия — Офис парламентских юридических советников (ОПЮС)	39
Пример страны 2	Черногория — Регламент Парламента Черногории	41
Пример страны 3	Роль национальных правозащитных учреждений и аналогичных независимых органов в Армении, Франции и Грузии	49
Пример страны 4	Румыния — Роль Конституционного Суда в Румынии	55
Пример страны 5	Гражданские инициативы в Кыргызской Республике, Республике Северная Македония и Эстонии	64
Пример страны 6	Сербия — Положение о методологии управления государственной политикой, анализе влияния государственной политики и нормативных актов, а также о содержании отдельных государственных программных документов	66
Пример страны 7	Эстония — Принятие решений на основе данных	81
Пример страны 8	Босния и Герцеговина – Обзор процесса планирования законодательства	82
Пример страны 9	Португалия — Португальская Хартия прав человека в цифровую эпоху	89
Пример страны 10	Сербия — Закон «О Народной скупшине»	96
Пример страны 11	Франция — Guide de Légistique («Руководство по законотворчеству»)	97
Пример страны 12	Эстония — Основные принципы законодательной политики до 2030 года	102
Пример страны 13	Черногория — Регламент Правительства Черногории	103
Пример страны 14	Чешская Республика — Общая политика оценки регуляторного воздействия	109
Пример страны 15	Австрия — Обзор механизмов ОРВ и ретроспективной оценки	115
Пример страны 16	Великобритания — Ретроспективная оценка	117
Пример страны 17	Кыргызская Республика — Регламент Жогорку Кенеша (Парламента)	119
Пример страны 18	Эстония — Основные принципы законодательной политики до 2030 года	121
Пример страны 19	Хорватия — Кодекс проведения консультаций с общественностью, заинтересованной в участии в процедурах принятия законов, других распоряжений и нормативно-правовых актов	128
Пример страны 20	Словения — Закон о Конституционном Суде Республики Словения	136
Пример страны 21	Греция — Закон 4622/2019 «Об организации, функционировании и прозрачности деятельности правительства, правительственных учреждений и центральной государственной администрации»	138
Пример страны 22	Франция — legifrance.gouv.fr — Французская государственная служба по распространению законов	144
Пример страны 23	Официальный онлайн-вестник Грузии	144
Пример страны 24	Франция — Французская делегация по правам женщин и равным возможностям для мужчин и женщин	151
Пример страны 25	Черногория — Поправки к Регламенту с целью достижения гендерного баланса	152
Пример страны 26	Греция — Закон 4604/2019 «О существенном гендерном равенстве, предотвращении и борьбе с гендерным насилием»	153
Пример страны 27	Австрия — Аспект гендерного равенства в рамках ОРВ	155
Пример страны 28	Канада — Руководство по вовлечению общественности	157
Пример страны 29	Регламент Европейского Парламента	171

Предисловие

Законы оказывают огромное и зачастую непредвиденное влияние на нашу повседневную жизнь, формируя наше общество, наши права, обязанности и личные свободы. Качество законов, влияющих на нашу жизнь, напрямую зависит от процессов их разработки и согласования. И все же процесс, который приводит к их принятию, часто представляется дистанцированным, недоступным, сложным или монополизированным политиками или технократами. Отступление от принципов демократии, наблюдаемое во многих частях региона ОБСЕ в последние годы, в сочетании с последствиями для институтов ОБСЕ, вызванными различными кризисами и конфликтами, обнажили ряд основных недостатков законотворческого процесса, начиная с разработки законов, частого нарушения баланса между различными ветвями власти, и заканчивая частым использованием ускоренных процедур и отсутствием консультаций с общественностью, что приводит к недоверию общества к принятому законодательству и демократическим институтам в целом.

Государства-участники ОБСЕ обязались соблюдать принципы демократии и верховенства права как важнейшие элементы прочного мира и стабильности в регионе, и эти обязательства также должны быть отражены в их законотворческих процессах. Надлежащее законотворчество является краеугольным камнем функционирования демократии, защиты и реализации прав человека и в конечном итоге способствует укреплению доверия общества к демократическим институтам и процессам. Процедуры и практика законотворчества должны следовать принципам демократии и верховенства права, а также соответствовать международным обязательствам и стандартам в области прав человека, которым привержены государства-участники ОБСЕ.

Почти двадцать лет назад Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) приступило к оценке систем и процессов законотворчества с целью выявления отправных точек для совершенствования элементов этих процессов и, в конечном итоге, принятия более качественного законодательства. Настоящее Руководство по демократическому законотворчеству в целях совершенствования законодательства основывается на результатах работы БДИПЧ и направлено на предоставление конкретных практических рекомендаций по разработке качественных законов путем повышения качества законотворческих процессов.

Руководство представляет собой всеобъемлющий инструментарий для политиков и законодателей по совершенствованию законотворческого процесса, позволяющий решать современные проблемы законотворчества и способствовать большей открытости, прозрачности, подотчетности, инклюзивности и широкому участию общественности на всех этапах законотворческого цикла. Руководство является эффективным инструментом обеспечения соответствия процессов законотворчества и принятого законодательства правам человека, принципам доступности и недискриминации, учета гендерных аспектов и потребностей различных социальных групп. Руководство также подчеркивает основополагающую роль неправительственных организаций в законотворческом процессе и может послужить инструментом защиты интересов гражданского общества, обеспечивая информирование лиц, затрагиваемых законодательством, и обеспечивая их участие в формировании его содержания.

Мы надеемся, что данное Руководство станет полезным источником информации и предоставит пользователям практические советы по реформированию норм и практики законотворчества в соответствии с международными стандартами в области прав человека и верховенства права и обязательствами ОБСЕ, что приведет к принятию более качественных законов. Конечная цель Руководства состоит в том, чтобы расширить возможности лиц, принимающих решения, по разработке законодательства, которое действительно будет отвечать интересам народа.

Директор БДИПЧ Матео Мекаччи

Введение

1. Законы оказывают огромное влияние на повседневную жизнь, права и благосостояние каждого человека, и качество этих законов неразрывно связано с процессом, который привел к их принятию. Государства-участники ОБСЕ обязались соблюдать демократические принципы и верховенство права в качестве важнейших элементов прочного мира и стабильности в регионе, и эти обязательства также должны быть отражены в их законотворческих процессах. В условиях продолжающейся эрозии демократических и конституционных стандартов и верховенства права во всем мире, а также снижения доверия общества к демократическим институтам, крайне важно укреплять эти институты и процессы путем содействия открытости, прозрачности, инклюзивности и подотчетности законотворческой деятельности. Современное законотворчество демонстрирует ряд недостатков, включая отсутствие надлежащего обсуждения политики, оценки воздействия или консультаций с общественностью перед разработкой закона, а также практику оттеснения демократических институтов на второй план на протяжении всего законодательного процесса.
2. В принципе, демократическое законотворчество не только приводит к созданию более качественных законов, но и, как правило, улучшает их реализацию, что в конечном итоге повышает доверие общества к демократическим институтам и процессам. Залогом качества законов¹ является их последовательность, ясность и четкость, предсказуемость, прозрачность, доступность, соответствие правам человека, эффективность, недискриминационность, учет гендерных аспектов и потребностей различных групп общества как в формулировках, так и на практике после их применения. Качество законов напрямую зависит от процесса их разработки и обсуждения. Таким образом, процедуры и практика законотворчества должны следовать демократическим принципам,

1 Для целей настоящего Руководства термины «закон» / «законодательство» / «нормативно-правовой акт» используются для обозначения юридически обязательного документа, принятого компетентным законодательным или исполнительным органом власти, который кодифицирует поведенческие нормы и устанавливает права и обязанности отдельных лиц, государства и/или других органов или организаций. За исключением случаев, когда указано иное, Руководство в принципе охватывает как первичное законодательство (т.е. правовые акты, утвержденные парламентом или конгрессом), так и вторичное законодательство («подзаконные акты» или «постановления», т.е. нормативные акты, принятые исполнительной властью с целью реализации первичного законодательства), поскольку большинство изложенных в них принципов и рекомендаций относятся к обоим видам законодательства, учитывая при этом разнообразие практики в регионе ОБСЕ.

обеспечивать верховенство права и соответствовать международным обязательствам и стандартам в области прав человека. В то же время они должны основываться на фактах, быть открытыми и прозрачными, предусматривать широкое участие и носить инклюзивный характер, а также подлежать эффективному надзору.

3. *Цель Руководства* — Настоящее Руководство призвано представить обзор руководящих принципов демократического законоотворчества, а также конкретные практические рекомендации по соблюдению этих принципов на каждом этапе законотворческого цикла с целью разработки качественных законов, основанных на верховенстве права и уважении прав человека. Эти принципы и стандарты лежат в основе процесса подготовки, обсуждения, принятия, реализации и оценки законов; в то же время Руководство стремится наглядно продемонстрировать то, как сделать эти процессы эффективными. Отражая опыт и передовую практику стран региона ОБСЕ, Руководство также призвано разъяснить некоторые параметры демократического законоотворчества, используя в качестве ориентира обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, а также международные стандарты и рекомендации в области прав человека и верховенства права. В Руководстве также отражена важность сохранения принципов и стандартов законоотворчества во времена кризиса с учетом как опыта пандемии коронавируса COVID-19, так и последствий других чрезвычайных ситуаций. Оно призвано обеспечить объективную, тщательную, прозрачную и справедливую оценку законотворческих процессов.
4. Руководство основывается на результатах работы БДИПЧ по оценке законодательства и законодательных процессов отдельных государств-участников ОБСЕ за последние 20 лет и на рекомендациях, сформулированных в этом контексте. Эти рекомендации касаются не только содержания законов, но и процесса их разработки и согласования. Исходя из того, что качество законов является прямым следствием того, как они разрабатывались и согласовывались, основная цель Руководства состоит в предоставлении конкретных и практических рекомендаций по разработке качественных законов путем повышения качества процессов законоотворчества, исходя из убеждения, что это приведет к более значимым и устойчивым реформам. В свою очередь, Руководство призвано стать инструментом для проведения вышеупомянутых оценок законодательства БДИПЧ, чтобы упростить анализ

конституционно-правовых структур, законодательства и практики законотворчества в той или иной стране.

5. *Целевая аудитория* — Руководство предназначено для всех участников законотворческого процесса на государственном, региональном или местном уровнях. К ним относятся правительственные чиновники и лица, принимающие решения, члены и сотрудники парламента, разработчики политики и законодательства, а также эксперты, занимающиеся или уполномоченные заниматься совершенствованием законодательства. Оно также адресовано более широкой аудитории, включая независимые институты, в частности национальные правозащитные учреждения (НПЗУ), а также организации гражданского общества (ОГО), научные круги, правозащитников, все другие лица и организации, участвующие в законотворческом процессе в различном качестве.
6. Признавая, что ключевые элементы и этапы разработки политики и законов в большинстве государств-участников ОБСЕ в целом протекают по схожим схемам, Руководство и содержащиеся в нем рекомендации предназначены для применения во всех демократических государствах, независимо от того, являются ли они президентскими или парламентскими демократиями, а также от того, являются ли их парламентами однопалатными или двухпалатными. В то же время в Руководстве учитывается разнообразие местных традиций, исторических, политических, социальных, судебных или географических условий конкретных стран, а также различных правовых систем и механизмов.
7. *Сфера применения Руководства* — Отражая вышеуказанные цели, Руководство фокусируется на полном цикле разработки политики и законов, включающем весь процесс подготовки, составления, консультаций и обсуждения, тщательной проверки, внесения поправок, принятия, публикации, реализации, мониторинга и оценки законов. В нем рассматриваются стандартные процедуры законотворчества. Специальные правила проведения референдумов и других подобных форм законотворчества не входят в сферу применения настоящего Руководства, хотя некоторые принципы также имеют к нему отношение. Хотя некоторые из рекомендаций, содержащихся в Руководстве, имеют отношение к ситуациям, связанным с военным положением/вооруженным конфликтом, эти вопросы могут потребовать отдельной оценки.

8. *Структура Руководства* — Руководство начинается с введения и определений демократического законотворчества и качественных законов, а также описания концепции законотворческого процесса как цикла, а часть II содержит набор руководящих принципов демократического законотворчества и способов разработки качественных законов, основанных на ключевых стандартах верховенства права и прав человека. Эти принципы составляют основу Руководства по демократическому законотворчеству в целях совершенствования законодательства, определяя то, как принимаются законы (процесс принятия законов), каким стандартам должно соответствовать их содержание (содержание законов) и в какой форме они должны быть приняты (форма законодательства). В части III представлены основные участники законотворческого процесса и их роли. Наконец, в части IV приводятся подробные, конкретные и практические рекомендации по соблюдению руководящих принципов на каждом этапе законотворческого цикла в целях повышения качества законодательства. В приложениях к Руководству содержатся ссылки на отдельные международные и региональные договоры, документы и прецедентное право, а также глоссарий с ключевыми терминами.
9. *Методология составления Руководства* — Руководство разрабатывалось в три этапа: во-первых, было проведено исследование репрезентативных и инклюзивных образцов законотворческой практики государств-участников ОБСЕ, а также соответствующих инструментов и подходов, разработанных другими организациями; во-вторых, было достигнуто общее понимание принципов и практики демократического законотворчества, включая выявление наиболее спорных и/или проблемных областей регулирования и практики. На третьем этапе было составлено само Руководство в ходе инклюзивного и всестороннего процесса подготовки проекта, в котором в течение четырех лет участвовали ведущий разработчик и рабочая группа экспертов БДИПЧ. Затем проект Руководства прошел экспертную проверку Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), Организации экономического сотрудничества и развития, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и представителей гражданского общества.

The background is a solid red color. Overlaid on this are several concentric, semi-transparent red circles. Within these circles, there are various geometric shapes and arrows, also in semi-transparent red, arranged in a circular pattern. These include squares, circles, and triangles, some of which are connected by curved lines, suggesting a flow or a cycle. The overall effect is a dynamic, layered composition.

ЧАСТЬ I. **ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ**

ЧАСТЬ I. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

10. Необходимость открытого и демократического законотворчества четко прописана в соответствующих обязательствах ОБСЕ. В Копенгагенском документе 1990 года говорится, что законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры «существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей».² Московский документ 1991 года поддерживает эти выводы, обязывая государства-участники ОБСЕ разрабатывать и принимать законы «в результате открытого процесса, отражающего волю народа».³ В других обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения подчеркивается важность демократических, инклюзивных и основанных на участии общественности процедур принятия решений⁴. Кроме того, государства-участники ОБСЕ обязались строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления⁵ и признали ее неотъемлемым элементом верховенства права.⁶ Демократия также является

2 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (Копенгагенский документ), ОБСЕ, 29 июня 1990 г., п. 5.8

3 Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (Московский документ), ОБСЕ, 3 октября 1991 г., п. 18.1.

4 Особенно в отношении эффективного и полноценного участия женщин, представителей национальных меньшинств, а также представителей рома и синти; см., например, План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (План действий), ОБСЕ, 27 ноября 2003 г., п. 88; «Вызов времени перемен» (Хельсинкский документ), ОБСЕ, 10 июля 1992 г.; и Московский документ ОБСЕ.

5 Преамбула Парижской хартии ОБСЕ для новой Европы, 21 ноября 1990 г.

6 Пункт 3 Копенгагенского документа ОБСЕ; см. также пункт 2 Копенгагенского документа ОБСЕ, в котором говорится, что «правовое государство означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, образующими структуру, обеспечивающие ее наиболее полное выражение»; а также Московский документ ОБСЕ, в котором государства-участники ОБСЕ подтвердили, что «демократия является неотъемлемым элементом правового государства и что плюрализм имеет большое значение для деятельности политических организаций». Признавая, что термин «верховенство права» является многогранным и широким понятием, для целей настоящего Руководства будет сохранено содержательное и широкое понимание этого термина, означающее систему управления, в которой все лица, включая отдельных граждан, государство и все публичные образования, несут ответственность перед законами, которые были приняты в соответствии с принципами, перечисленными в настоящем документе, и которые соответствуют этим принципам по форме и содержанию. Примеры определений того, что подразумевается под «верховенством права», см. например, в докладе Генерального секретаря Совета Безопасности ООН «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», S/2004/616, 23 августа 2004 г., п. 6, в котором верховенство права определено как «принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности». См. также «Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права» Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы, CDL-AD(2016)007, 18 марта 2016 г., в котором обсуждаются следующие основные элементы верховенства права:

одной из универсальных основных ценностей и одним из основных принципов других межправительственных организаций и межгосударственных союзов, таких как Организация Объединенных Наций (ООН)⁷, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁸, Совет Европы (СЕ)⁹, Европейский союз (ЕС)¹⁰ и Организация американских государств (ОАГ).¹¹ Соблюдение прав человека и основных свобод является неотъемлемой частью демократии и верховенства права (более подробная информация о применимых международных и региональных стандартах и рекомендациях приведена в Приложении I).

1. Определение демократического законотворчества и качественного законодательства

11. Для целей настоящего Руководства законотворческие процессы являются демократическими, если они осуществляются демократически избранными или назначенными органами, которые придерживаются принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов, а также соответствуют принципам верховенства права и прав человека, являются открытыми, прозрачными, доступными и недискриминационными, учитывают гендерные особенности и потребности различных групп общества, являются инклюзивными, представительными и основываются на участии. Демократический законотворческий процесс ведет к принятию более совершенных законов и, как правило, способствует более эффективному применению принятых законов.

«(1) Законность, включая прозрачный, подотчетный и демократический процесс принятия законов; (2) Правовая определенность; (3) Предотвращение злоупотребления властью; (4) Доступ к правосудию в независимых и беспристрастных судах, включая судебный пересмотр административных актов; (5) Соблюдение прав человека; и (6) Недискриминация и равенство перед законом».

7 Как сказано на [сайте ООН](#).

8 Рекомендация Совета Организации по экономическому сотрудничеству и развитию в Европе (ОЭСР) по вопросам открытого управления, 2017 г.; Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам регуляторной политики и управления, 22 марта 2012 г.

9 «Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список», Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы, CDL-AD(2019)015-е, 24 июня 2019 г., п. 10. См. также: Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), «Гайд Парк против Молдовы» (№1), заявление № 33482/06, постановление от 31 марта 2009 г., п. 27, в котором суд еще раз подчеркнул, что демократия «является единственной политической моделью, предусмотренной Конвенцией, и единственной моделью, совместимой с ней».

10 См. статью 2 Консолидированной версии Договора о Европейском Союзе, OJ C 326, 26.10.2012, стр. 13-390, которая гласит: «Союз основан на таких ценностях, как уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, верховенство права и уважение прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для государств-членов в обществе, в котором преобладают плюрализм, недискриминация, терпимость, справедливость, солидарность и равенство между женщинами и мужчинами», а также Раздел II.

11 См. веб-сайт [Организации американских государств \(ОАГ\)](#).

Вставка 1 — Определение демократического законотворчества

Демократический законотворческий процесс (демократическое законотворчество) – это процесс разработки, составления, консультаций, обсуждения, тщательного изучения, изменения, принятия и опубликования, а также контролирования и оценки законов в соответствии с ключевыми демократическими принципами. Этот процесс осуществляется демократически избранными или назначенными органами, которые придерживаются принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов. Процесс соответствует принципам верховенства права и соблюдения прав человека, является открытым, прозрачным, доступным, недискриминационным, учитывает гендерные особенности и потребности различных групп, является инклюзивным репрезентативным и основывается на участии.

12. Законы устанавливают поведенческие нормы и обобщают принципы, права, привилегии, а также обязанности отдельных лиц, полномочия и ответственность государств и других органов или организаций. По своему содержанию законы должны¹² соответствовать демократическим принципам и принципу верховенства права, быть совместимыми с правами человека и недискриминационными, а также соразмерными и эффективными. С точки зрения формы и структуры законы должны быть ясными и понятными для конечного пользователя, прогнозируемыми, доступными, последовательными, стабильными и предсказуемыми¹³. Законы должны быть сформулированы достаточно точно, чтобы люди могли регулировать свое поведение соответствующим образом и могли в разумной степени предвидеть последствия тех или иных своих действий¹⁴. В то же время законы не должны быть излишне подробными или слишком насыщенными во всех ситуациях¹⁵. Если в одних случаях вопрос, регулируемый законом, может требовать большей детализации, то в других предпочтительнее использовать широкий и гибкий подход, оставляя определенную свободу действий органам, которым поручено толкование правовых норм, в частности, судам общей юрисдикции. В принципе, первичное законодательство

12 В настоящем Руководстве термины «должны», «обязаны» используются при наличии четких международных юридических обязывающих требований, в то время как термины «следует», «целесообразно» предпочтительны при отсутствии таких юридически обязывающих требований и при упоминании политических обязательств, не имеющих обязательной юридической силы рекомендаций и/или примеров надлежащей практики.

13 Tom Bingham, *The Rule of Law* (Том Бингем, «Верховенство права»), Penguin UK, 2011 г., стр. 40.

14 ЕСПЧ, дело «Санди Таймс» против Соединенного Королевства (№ 1)» (*The Sunday Times v. United Kingdom (No.1)*), жалоба № 6538/74, постановление от 26 апреля 1979 г., п. 49. См. также: Венецианская комиссия, «Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права», пп. 58-59.

15 ЕСПЧ, дело «Кононов против Латвии» (*Kononov v. Latvia*) [Большая палата], жалоба № 36376/04, постановление от 17 мая 2010 г., пп. 187, 235 и 238.

должно определять ключевые правила и основные принципы, а также права и обязанности, полномочия и ответственность в соответствии с результатами процесса формирования политики. Вторичное законодательство, принимаемое для реализации первичного законодательства, может дополнять некоторые детали, такие как техническая информация или административные процедуры, не выходя за рамки того, что регулируется первичным законодательством. Первичное и вторичное законодательство получают дальнейшее развитие в судебной практике, которая может восполнять пробелы путем судебного толкования, при этом оставаясь верной букве и духу закона.

Вставка 2 – Определение качественного законодательства

Законы считаются качественными, если их можно характеризовать как четкие, понятные, прогнозируемые, последовательные, стабильные, предсказуемые, доступные, соответствующие стандартам верховенства права и прав человека, учитывающие гендерные аспекты и фактор многообразия, недискриминационные как в содержательном, так и в практическом плане, а также соразмерные и эффективные.

13. Законы обычно принимаются в ответ на потребности общества (реальные или предполагаемые) или проблемы, а также для выполнения обязательств, наложенных другим законодательством, судебными решениями или международными договорами. В то же время законодательство – это лишь один из примеров вмешательства государства в самом широком смысле, когда изменения осуществляются не путем убеждения или поощрения, а с помощью принятого государством закона, устанавливающего обязательные правила или стандарты. Этот законодательный подход следует использовать, когда глубокий анализ или ранее осуществленные меры указывают на то, что другие формы государственного вмешательства не будут столь же эффективными¹⁶. Там, где это возможно и целесообразно, предпочтение следует отдавать незаконодательным мерам, что позволит избежать чрезмерного регулирования и перегруженности законодательных органов, что происходит, если на рассмотрении, в частности в парламенте, одновременно находится слишком много законопроектов. Выбор способа вмешательства для государственных органов зависит от множества факторов, таких как рассматриваемый вопрос, предполагаемое воздействие такого вмешательства, финансовые соображения, а

16 Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам регуляторной политики и управления, 22 марта 2012 г., п. 4.

также от того, какое решение окажется наиболее успешным для конкретного вопроса. Однако любые ограничения на осуществление государством прав человека и основных свобод должны быть предусмотрены основным законом.

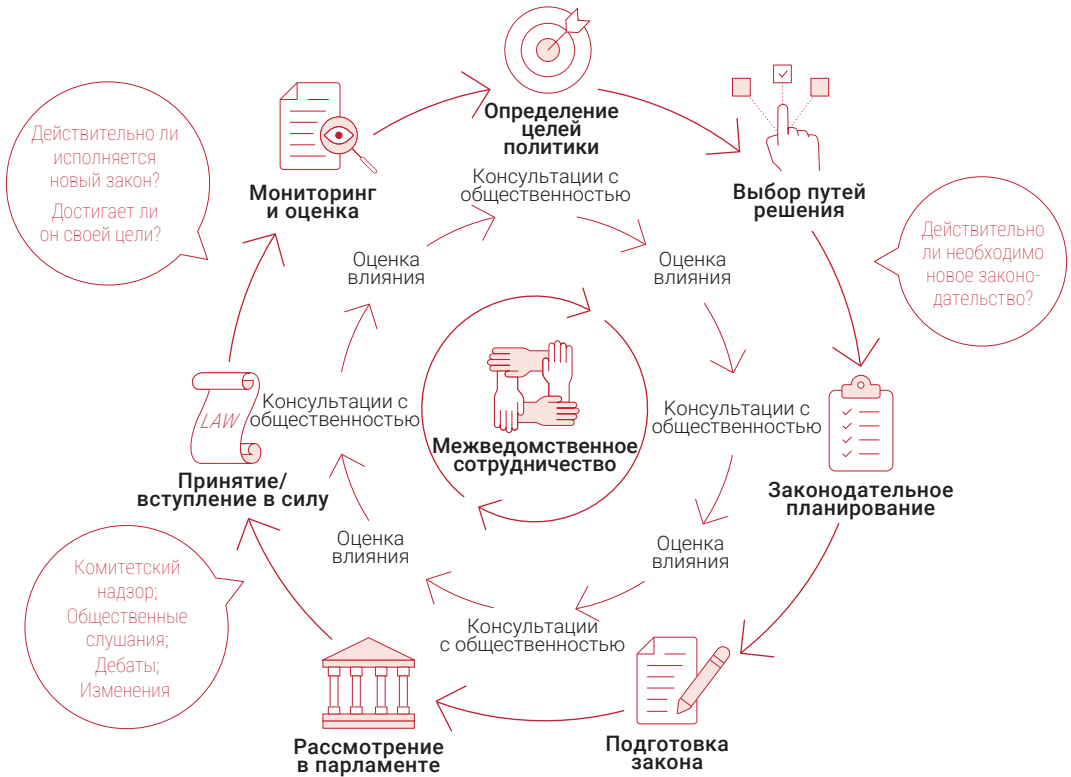
14. Если наилучшим решением является принятие закона, важно, чтобы он был разработан в соответствии с надлежащей законодательной процедурой, которая должна быть закреплена в нормативно-правовой базе. Как правило, некоторые общие правила законодательства заложены в конституциях. Это относится к различным функциям правительства и парламента, к тому, какие органы или лица обладают правом законодательной инициативы, а также к положениям о нормативно-правовой иерархии¹⁷ и положениям, определяющим стадии законодательского процесса. В ряде стран региона ОБСЕ дополнительно существует законодательство, регулирующее нормативно-правовую иерархию, первичные законы, подзаконные акты или регламенты правительства и парламента, а также документы «мягкого права», в которых описывается законодательский процесс или отдельные его компоненты.

17 Нормативно-правовая иерархия определяет относительный уровень расположения различных типов законов в структуре правовой системы конкретного государства. В целом, основные уровни иерархии включают конституцию или учредительный документ; статуты или законодательство; нормативные акты; и процедуры. Иерархическая структура варьируется от страны к стране и зависит от формы правления. Однако существуют общие принципы, которые характерны для большинства стран и являются ключевыми для определения цели каждого законодательного акта в рамках нормативно-правовой базы и, в конечном счете, для обеспечения их авторитетности и юридической силы. Соблюдение нормативно-правовой иерархии является основополагающим для принципа верховенства права, поскольку именно оно определяет, каким образом различные уровни права будут применяться на практике, т.е. как нормативно-правовые акты ранжируются по степени их значимости и каким образом полномочия и сфера действия каждого уровня обусловлены конституцией. Что касается положения ратифицированных международных договоров в этой иерархической структуре и их иерархических взаимосвязей с Конституцией, то они также варьируются от страны к стране: некоторые правовые системы придерживаются монистического подхода, при котором международные договоры являются частью внутригосударственного правопорядка без необходимости их переноса в национальное законодательство с помощью национальных правовых инструментов, в то время как другие страны используют дуалистический подход, при котором международные договоры не применяются непосредственно в рамках внутригосударственного правопорядка, а должны быть преобразованы в национальное законодательство с помощью статута или иного источника национального права.

2. Законотворческий цикл

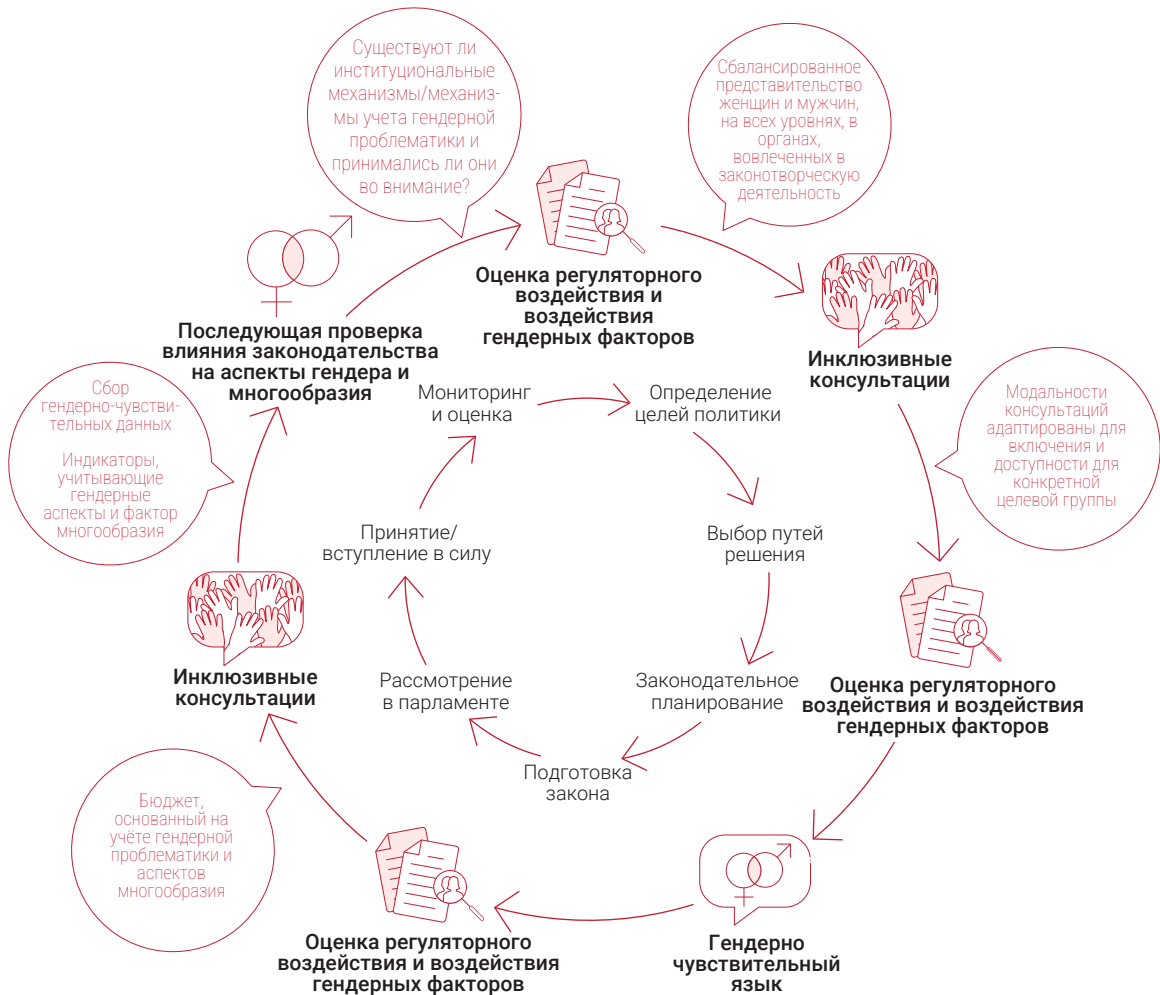
15. К процессу законотворчества следует подходить как к циклу, который состоит из следующих этапов: определение политики; разработка законопроекта; парламентская проверка; принятие, публикация и консолидация; мониторинг и оценка. На этапе оценки могут быть выявлены пробелы и недостатки, что, в свою очередь, может привести к новым политическим дебатам, которые запустят новый политический и законотворческий цикл. То, как этот цикл осуществляется на практике, зависит от законов и процедур, принятых в каждой стране. В некоторых странах разные этапы цикла могут происходить одновременно или повторяться несколько раз.
16. В то же время существует ряд методологических шагов, которые предпринимаются при разработке концепции законодательства. Обычно все начинается с выявления проблемы, потребности общества или необходимости адаптации законодательства к другим законам или международным договорам, включая документы по правам человека. Затем определяется цель меры (в основном, то, какой аспект проблемы необходимо решить) и анализируются различные варианты, включая законодательные меры и меры, не связанные с регулированием, которые могут помочь в достижении этой цели. После выбора меры, которая будет предпринята, и рассмотрения законодательства как наиболее подходящего способа, запускаются процедурные элементы законотворческого процесса. В конечном итоге выбранное решение должно быть наиболее соразмерным и эффективным, то есть наименее обременительным, но при этом способным достичь наилучших результатов. Затем это решение проходит несколько циклов проверки и тестирования на протяжении всего процесса рассмотрения и принятия правительством и парламентом, при активном участии и консультациях с заинтересованными сторонами. После принятия законодательства его реализация контролируется надзорными органами и другими субъектами.

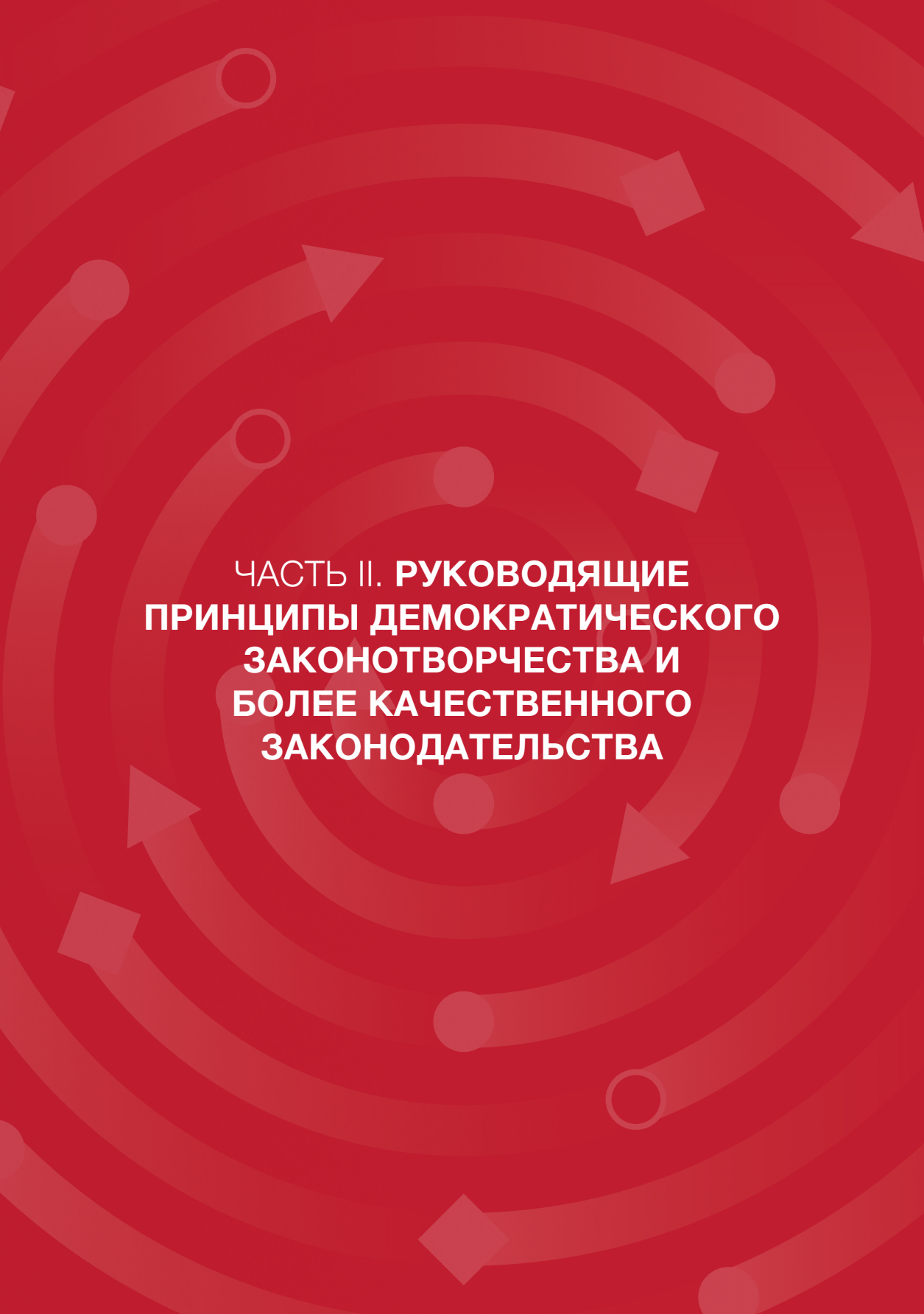
Схема 1. Процесс создания законов – законотворческий цикл



17. Подход к законотворчеству, основанный на принципе жизненного цикла, позволяет законодателям систематически учитывать различные вопросы, включая гендерные аспекты и фактор многообразия, экологические и экономические последствия, в ходе всего законотворческого процесса. В качестве примера ниже приведена схема, демонстрирующая способы учета гендерных аспектов и фактора многообразия в законотворческом процессе.

Схема 2. Учет гендерных аспектов и фактора многообразия на протяжении всего законотворческого цикла



The background is a solid red color with a complex, abstract pattern of concentric circles and arrows. The circles are of varying shades of red and are centered around the text. The arrows are also in various shades of red and are arranged in a circular, clockwise direction, suggesting a process or cycle. The overall design is modern and dynamic.

**ЧАСТЬ II. РУКОВОДЯЩИЕ
ПРИНЦИПЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО
ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА И
БОЛЕЕ КАЧЕСТВЕННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

ЧАСТЬ II. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА И БОЛЕЕ КАЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

18. Процесс законотворчества и законодательство должны соответствовать принципам демократии, верховенства права и соблюдения прав человека; другие принципы законотворчества и качественного законодательства, описанные в этом разделе, основаны на этих основных предпосылках. Изложенные ниже ключевые принципы определяют то, как разрабатываются законы (процесс законотворчества), каким стандартам должна соответствовать суть закона (содержание законодательства) и какую форму должен принять закон (форма законодательства). В части III Руководства более подробно рассказывается о том, как основные участники законотворческого процесса применяют Руководящие принципы на практике, а часть IV содержит пояснительные комментарии, в которых подробно рассматриваются Руководящие принципы и даются подробные, конкретные и практические рекомендации по их соблюдению на каждом этапе законотворческого цикла.

1. Предпосылки для демократического законотворчества и более качественного законодательства

Принцип 1: Соответствие демократическим принципам

19. Процедуры и практика законотворчества, а также содержание законов должны соответствовать демократическим принципам. Это означает, что они должны исходить от демократически избранных или назначенных органов, которые придерживаются принципа разделения властей и необходимых сдержек и противовесов между государственными институтами, как это четко прописано в конституции страны. Законодательство также должно готовиться, обсуждаться, проверяться, приниматься, применяться, контролироваться

и оцениваться в соответствии с процедурами, предусматривающими широкое участие и представительство, изложенными в рамках стабильной, четкой, предсказуемой, открытой и прозрачной правовой базы. Законодательная власть, как правило, должна принадлежать демократически избранному парламенту, а законы не должны делегировать или допускать делегирование неограниченных законотворческих полномочий исполнительной власти. В тех случаях, когда это происходит, делегирование парламентом таких полномочий исполнительной власти должно быть минимальным и допускаться только при определенных обстоятельствах. Эти обстоятельства должны быть четко и ясно определены в конституции или конституционном законодательстве, наряду с целями, содержанием и объемом делегирования, а также деталями парламентского контроля или проверки и судебного пересмотра делегированного законодательства. Необходимо избегать регулярного использования исполнительной властью таких «исключительных» законотворческих полномочий или постепенно отказаться от них, если такая практика существует, или, по крайней мере, ограничить ее механизмами эффективного парламентского контроля.

Принцип 2: Соблюдение верховенства права

20. Процесс подготовки и содержание законов должны соответствовать принципу верховенства права. Это означает, что государственные учреждения, физические и юридические лица ответственны за соблюдение законов, принятых в соответствии с демократическими принципами (см. **Принцип 1**); законы должны быть последовательными, четкими и должны соблюдать права человека (см. **Принцип 3**), а также применяться на равной и прозрачной основе и подлежать надзору, включая контроль со стороны независимых и беспристрастных судов. Верховенство права также подразумевает, что как процесс законотворчества, так и содержание законов должны соответствовать нормам права более высокого уровня, включая применимые международно-правовые обязательства, и что это соответствие должно оцениваться на разных этапах законотворческого процесса. Как правило, законодательство не должно обладать обратным действием; исключения из этого правила должны быть четко прописаны в конституции или конституционном законодательстве и строго ограничены вескими причинами, связанными с общественными интересами. Ни в коем случае нельзя допускать негативного обратного действия в случае

уголовного законодательства. Законодательство должно устанавливать правила будущего поведения и не может быть направлено на применение *ad hominem* (т.е. к конкретному лицу или группе лиц). Кроме того, хотя законодательство должно быть способно адаптироваться к меняющимся экономическим или социальным условиям, оно не должно нарушать принцип *res judicata* (т.е. уважение к окончательным судебным решениям, вынесенным на основании ранее действовавших норм).

Принцип 3: Соблюдение прав человека

21. Законодательство должно соблюдать права человека, то есть быть совместимым с применимыми международными обязательствами и стандартами в области прав человека, а также с правами и свободами, гарантированными национальными конституциями. Это также означает, что законодательство не должно быть прямо или косвенно дискриминационным и должно учитывать гендерные аспекты и фактор многообразия. Для этого законотворческий процесс должен быть инклюзивным и учитывать гендерные аспекты и фактор многообразия на протяжении всего законотворческого цикла, чтобы обеспечить справедливые результаты и положительное влияние на гендерные аспекты, многообразие и права человека (см. в особенности **принципы 6, 7 и 12**). Воздействие законов на права человека должно определяться на этапе формирования политики или предварительной разработки нового законодательства. Разработчики политики и законодательства должны тщательно изучать законодательство с точки зрения прав человека, гендерного равенства и многообразия на протяжении всего законотворческого цикла, чтобы понять, учитывает ли оно разнообразные потребности женщин, мужчин и различных слоев общества, в первую очередь исторически маргинализированных или недопредставленных групп. Чтобы обеспечить такие результаты, процесс разработки, составления, консультаций, обсуждения, реализации и оценки законодательства должен быть инклюзивным и основанным на широком участии. Различные государственные и негосударственные субъекты – в частности, независимые НПЗУ, парламентские комитеты, другие органы, занимающиеся правами человека, и ОГО – должны иметь возможность независимо и эффективно осуществлять важнейшие функции мониторинга и надзора на протяжении всего законотворческого процесса, в том числе

после принятия закона. Если законодательный акт может нарушить какое-либо право, государство должно продемонстрировать, что предлагаемое вмешательство соответствует вышестоящему законодательству (включая принципы, закрепленные в конституции и международном праве), преследует законную цель, является необходимым для достижения этой цели, а также соразмерным и недискриминационным.

2. Процесс создания законов

Принцип 4: Необходимость в законодательстве

22. Вмешательство государства путем принятия законодательства должно осуществляться только в тех случаях, когда оно необходимо, и когда другие, незаконодательные меры нецелесообразны или менее эффективны. По этой причине, а также во избежание принятия ненужных и невыполнимых законов и внесения частых существенных поправок в законодательство, необходимость принятия законов должна оцениваться на начальном этапе законотворческого процесса. Отправной точкой должно стать правильное определение проблемы или потребности на начальном этапе формирования политики, за которым должно последовать широкое и открытое обсуждение того, как лучше всего решить проблему в соответствии с установленными политическими целями, оценка всех потенциальных альтернативных решений, включая решения, не связанные с регулированием, чтобы определить, является ли принятие закона наиболее подходящим способом (см. также **Принцип 5**).

Принцип 5: Законотворчество на основе фактических данных

23. В целом, законы и государственные решения должны подготавливаться, обсуждаться и приниматься на основе веских аргументов, научных доказательств и данных, включая информацию, полученную в результате оценки воздействия и консультаций с общественностью и другими заинтересованными сторонами. Оценки воздействия, основанные на фактических данных, должны проводиться на ранних этапах подготовки закона или поправок и должны включать

оценку возможных экономических, экологических, социальных и правозащитных последствий, последствий для равноправия, гендерного равенства и других аспектов, а также бюджетных, нормативных и бюрократических последствий предлагаемого законопроекта. После принятия закона необходимо контролировать его реализацию и оценивать его последствия/воздействие, чтобы оценить его соответствие поставленной цели и достижение желаемых результатов. Подобные оценки завершают цикл, который начинается с предварительной оценки воздействия. Этот вид оценки должен включать анализ как вступления закона в силу (включая вторичное законодательство), так и его воздействие на общество и права человека (см. также **Принцип 3**). Оценка должна проводиться различными структурами, включая правительство, парламент, гражданское общество и других экспертов, по истечении согласованного периода времени после принятия закона. Результаты оценки должны лечь в основу следующего законодательного цикла.

Принцип 6: Открытость и прозрачность законотворческого процесса

24. Весь законотворческий процесс – разработка, составление, обсуждение, принятие, реализация, мониторинг и оценка политики и законов – должен быть открытым и прозрачным. Открытость означает предоставление общественности всей соответствующей информации и документов, относящихся к законотворческому процессу, и вовлечение общественности в целях обеспечения максимальной доступности законодательного процесса для всех. Информация о законопроектах должна включать, как минимум, документы, излагающие предпосылки и обоснование необходимости их принятия. Они должны разъяснять необходимость принятия закона и содержать ссылки на доказательства и оценки воздействия. Они также должны включать обзор и анализ результатов консультаций и пояснения относительно соответствия законопроекта конституции и другим законам, а также международным правовым обязательствам и обязательствам в области прав человека. Прозрачность подразумевает содействие органов государственной власти раскрытию и доступности данных и информации в целях обеспечения общего понимания законотворческого процесса и информирования граждан о том, как они могут принять участие в этом процессе. Необходимо активно распространять и публиковать законопроекты, всю информацию о них (включая обновленные версии) и о

процедурах законотворчества, как в режиме онлайн, так и в печатном виде, а для неправительственных организаций и общественности – в простой и понятной форме. Это поможет обеспечить информирование всех заинтересованных сторон, как в органах государственного управления, так и за их пределами, о необходимости принятия закона, а также о планируемой и текущей законотворческой работе на самых ранних этапах.

Принцип 7: Участие и инклюзивность

25. Все заинтересованные стороны и участники должны иметь доступ к законотворческому процессу, получать необходимую информацию о нем и иметь возможность конструктивно участвовать в нем и вносить свой вклад. Консультации – это один из способов взаимодействия с общественностью в дополнение к обмену информацией и участию, причем последнее подразумевает более активное вовлечение. Различные группы и лица, особенно те, чьи интересы может затронуть законопроект, а также заинтересованные организации должны быть определены на ранних этапах формирования политики и на протяжении всего законотворческого процесса. Они должны быть наделены полномочиями, позволяющими им принимать полноценное участие в процессе. Широкомасштабные, активные информационно-разъяснительные мероприятия со стороны правительства и парламента должны способствовать выявлению и привлечению всех заинтересованных сторон и партнеров, включая организации, выступающие за гендерное равенство и представляющие исторически маргинализированные или недопредставленные группы. Государства должны учитывать потребности различных групп и конкретные проблемы, которые мешают отдельным лицам или группам участвовать в процессе наравне с другими. В то же время государства должны обеспечить информирование о законодательной инициативе представителей групп, которые ощутили или могут ощутить на себе несоразмерное воздействие закона, а также их непосредственное участие в разработке и подготовке законопроекта. Параллельно с этим государства должны регулировать и диверсифицировать структуры, методы, механизмы, способы и виды общественного участия, а также его результаты, адаптируя их к потребностям различных заинтересованных сторон и охватывая более широкую аудиторию. Государства обязаны информировать общественность о способах участия и о том, как его результаты будут использоваться в законотворческом процессе. Способы участия должны быть удобными для пользователей и включать в себя

новые технологии, но не должны ограничиваться лишь онлайн-инструментами. Все участники должны иметь достаточно времени для подготовки и представления своих предложений и замечаний по проектам политики или законов. Эти предложения и замечания должны подвергаться тщательной, справедливой и пропорциональной оценке, а инициатор процесса должен своевременно предоставлять содержательную и качественную обратную связь по итогам каждой общественной консультации, в том числе, четко обосновывая включение или невключение тех или иных предложений. Указанные предложения и замечания также могут публиковаться в Интернете.

Принцип 8: Организованное и своевременное планирование законотворческой деятельности

26. Правительству и парламенту следует обеспечить надлежащее заблаговременное планирование политики и законодательства, чтобы сохранить свою рабочую нагрузку на разумном уровне и обеспечить реалистичную и оперативную подготовку законов и составление бюджета. Для обеспечения надлежащей координации планы законопроектной работы и стратегии правительства и парламента должны быть согласованы. Годовая программа законопроектной работы правительства должна планироваться и публиковаться заранее, а отступления от этой программы должны быть исключениями, если только они не вызваны непредвиденными обстоятельствами. В программе должно быть предусмотрено достаточно времени для каждого этапа законотворческого процесса, чтобы обеспечить проведение оценки воздействия, консультаций с общественностью, обсуждения и эффективной проверки законопроектов, а также их рассмотрение в парламенте, без ненужных перерывов между различными этапами. Важные законодательные акты, которые оказывают существенное влияние на значительные слои населения или на права человека и основные свободы отдельных лиц, должны обсуждаться в течение длительного времени (см. **Принцип 7**). При планировании следует избегать ситуаций, когда время, отведенное на консультации и обсуждение, неоправданно сжато. Программы законопроектной работы должны предусматривать запас времени на случай незапланированных событий, таких как принятие срочных законов, которые могут появиться в течение законодательного года.

Принцип 9: Адаптируемость и стабильность правовой базы

27. Законы отражают общественные, политические, экономические и другие приоритеты страны и поэтому должны быть способны адаптироваться к новым событиям, меняющимся обстоятельствам и приоритетам. Правовые системы должны быть достаточно гибкими, чтобы обеспечивать возможность адаптации, сохраняя при этом необходимую степень стабильности и последовательности законодательной базы. Такая стабильность может быть обеспечена за счет открытого, инклюзивного, хорошо спланированного и основанного на фактах законотворчества, сопровождаемого проверкой и надзором. Чрезмерно частые поправки к законам, нередко обусловленные отсутствием планирования и предварительного изучения политических тем, подрывают стабильность законодательной базы и правовую определенность в целом, поэтому их следует избегать.

Принцип 10: Подотчетность учреждений и отдельных лиц

28. Должны существовать эффективные механизмы и институциональные рамки для обеспечения подотчетности государственных учреждений, участвующих в законотворческом процессе, перед общественностью. На протяжении всего законотворческого процесса необходимо обеспечить надзор, мониторинг и публичную отчетность в целях достижения эффективной и значимой институциональной и политической подотчетности в случаях, когда отдельные лица или группы подвергаются негативному воздействию в ходе законотворческого процесса или после введения закона в действие. Механизмы регуляторного надзора должны способствовать тому, чтобы компетентные органы, отвечающие за законотворчество, не выходили за рамки своих полномочий, соблюдали законы и порядок разработки законодательства, а также обеспечивали контроль качества инструментов нормативно-правового регулирования и в конечном итоге оценивали и совершенствовали регуляторную политику. В частности, парламент и его комитеты должны осуществлять надзор за деятельностью государственных органов и ведомств, участвующих в законотворческой деятельности. Параллельно с этим сильные независимые надзорные органы, включая НПЗУ и судебные органы (в частности, конституционные суды, там, где они существуют), должны оценивать

наличие и качество ключевых элементов демократического законотворческого процесса. В дополнение к существующим судебным процедурам в отношении законов, которые привели к нарушениям прав человека, необходимо создать эффективные механизмы для проверки соответствия законотворческих процессов ключевым процедурным требованиям, либо в рамках проверки, проводимой конституционными судами или специализированными парламентскими органами, либо с помощью других средств надзора. В результате таких проверок законопроекты могут быть приостановлены или возвращены в иницилирующие органы до принятия, а принятые законы могут быть отменены. Дисциплинарные или иные нарушения со стороны ответственных должностных лиц могут также привести к индивидуальной ответственности, установленной компетентным дисциплинарным или иным органом.

Принцип 11: Ускоренная законотворческая процедура и законотворчество в чрезвычайных ситуациях

29. Законодательство может предусматривать ускоренную или форсированную законотворческую процедуру в случаях внесения в законодательство незначительных, простых и не вызывающих споров поправок, или в случае необходимости скорейшего принятия определенных законов. В последнем случае такая процедура должна использоваться редко и только в виде исключения, когда действительно существует необходимость в срочном принятии конкретного закона, поскольку этот процесс предполагает отсутствие законодательного планирования и предусматривает меньшее количество или полное отсутствие времени для углубленных консультаций по законопроектам, а также для адекватной парламентской проверки. Законодательство должно четко и конкретно определять обстоятельства, при которых могут применяться ускоренные процедуры, и требовать надлежащего обоснования. Ускоренные процедуры законотворчества не должны использоваться в обход консультаций с общественностью и оценки воздействия и возможны только в том случае, если они основаны на официальном запросе, поданном согласно соответствующему закону. Они не должны применяться для проведения важных и/или масштабных реформ, таких как конституционная реформа, законы, вносящие серьезные изменения в функционирование демократических институтов, или законы, существенно влияющие на осуществление

прав человека и основных свобод. Законы, принятые по ускоренным процедурам, должны подвергаться особому надзору и в идеале должны содержать оговорку о пересмотре.

30. Законы, принятые в чрезвычайных ситуациях в рамках ускоренной процедуры или путем принятия правительственных постановлений и связанные с ними меры должны ограничиваться соображениями строгой необходимости и быть соразмерны чрезвычайным обстоятельствам. Такие законы и другие чрезвычайные меры должны оставаться в силе только на время действия чрезвычайной ситуации. Принятые меры должны регулярно оцениваться, а для обеспечения соблюдения правил должны быть предусмотрены адекватные гарантии и надзор, включая судебный контроль. Во время чрезвычайных ситуаций государства должны воздерживаться от рассмотрения законов, которые не носят срочный характер. Они не должны принимать или изменять конституционные положения или законы, которые могут повлиять на основные свободы и права человека, а также изменять баланс власти и систему сдержек и противовесов. Даже во время чрезвычайной ситуации органы государственной власти должны стремиться к применению обычной законодательной процедуры и обеспечивать широкие общественные слушания и консультации, насколько это возможно в данных обстоятельствах, в том числе с использованием онлайн-платформ. Законы о чрезвычайном положении должны содержать оговорку об истечении срока действия, а если во время чрезвычайной ситуации были приняты другие законы, то в идеале они должны содержать оговорку о пересмотре и подлежать повторному рассмотрению парламентом после завершения чрезвычайной ситуации.

3. Содержание законов

Принцип 12: Равенство и недискриминация

31. Все люди рождаются свободными и равными и должны иметь равный доступ к законам и пользоваться их защитой. Следовательно, законодательство не должно прямо или косвенно, намеренно или ненамеренно дискриминировать какое-либо лицо или группу лиц (см. также **Принцип 3**). Если закон приводит к дискриминации, должен существовать четкий механизм компенсации. Кроме того, законодательство должно активно способствовать достижению фактического равенства, а также обеспечивать равенство итогов или результатов для различных групп общества. Необходимо наличие специальных антидискриминационных законов и законов, поощряющих гендерное равенство и другие формы равенства, которые служили бы руководством и ориентиром для разработки всего законодательства. Это крайне важно для предотвращения произвольного нарушения прав человека по таким признакам, как национальное или этническое происхождение, цвет кожи, религия или убеждения, язык, пол, сексуальная ориентация, гендер, гендерная идентичность, инвалидность, социальное происхождение, имущественное положение, состояние здоровья, место рождения, возраст или иное положение. Следует обеспечить инклюзивность законодательного процесса (как указано в **Принципе 7**), что предполагает взаимодействие с различными группами и лицами, чтобы не допускать разработки законодательства с учетом мнения или в интересах исключительно большинства или преобладающей части населения.

Принцип 13: Соразмерность

32. Законодательство должно быть соразмерно своим целям, что предполагает его необходимость (см. также **Принципы 4 и 14**). В частности, закон должен использовать наименее интрузивные меры для достижения политической цели. Кроме того, должно существовать разумное соотношение между общественными интересами, преследуемыми законодательством, и его возможным воздействием на частные интересы или права отдельных лиц. Законы, которые не являются необходимыми и соразмерными, не должны приниматься.

Принцип 14: Эффективность

33. Законодательство должно быть эффективным, то есть осуществимым и позволяющим достичь желаемых результатов. Для этого законы должны иметь четко сформулированную цель, которая должна быть известна и понятна как отдельным лицам, так и исполнительным органам. Законодательство должно включать в себя подходящие и реалистичные механизмы реализации и соблюдения, а также четко доносить правила до всех, кого оно затрагивает или кто отвечает за его реализацию. Законы также должны быть органично интегрированы в свод действующих законов путем отмены, изменения или дополнения существующего законодательства. Законодательство также требует своевременного и качественного исполнения; часто это зависит от быстрого принятия вторичного законодательства с соответствующими приказами и процедурами, обеспечивающими исполнение первичного законодательства. После принятия закона необходимо отслеживать его выполнение и оценивать его воздействие.

4. Форма законов

Принцип 15: Ясность и понятность

34. Законы должны быть сформулированы ясно, четко и однозначно. Они должны быть легкими для понимания, даже если в них затрагиваются сложные темы. По возможности, в законодательстве следует избегать излишней или ненужной детализации, а качество и воздействие существующих законов следует регулярно контролировать, чтобы удостовериться в их необходимости, эффективности и соразмерности (см. также **Принципы 4, 13 и 14**). В целях достижения ясности и понятности законов, необходимо обеспечить согласованность и последовательность всей нормативно-правовой базы страны. Это означает, что законы должны дополнять друг друга, а не противоречить друг другу. Это также означает, что в законе не должно быть несоответствий или противоречий. Одним из требований к четкому и недвусмысленному законодательству является согласованность формулировок и структуры с единообразным использованием терминологии, добавлением необходимых определений и наличием соответствующих перекрестных ссылок на другие положения или законы. Для этого необходимо, чтобы составители следовали единым и четким инструкциям, а также

необходимо инвестировать достаточное количество средств в обучение и повышение квалификации составителей законов, чтобы обеспечить высокое качество законодательства. Грамотно составленный и четкий законопроект проясняет цели и общее содержание закона, не допуская при этом правовых лазеек, нечетких, противоречивых или двусмысленных формулировок, которые могут негативно повлиять на правовую определенность закона, чувство сопричастности и доверие к нему со стороны общества.

Принцип 16: Предсказуемость

35. Законы должны быть предсказуемыми, то есть достаточно ясными для того, чтобы обычный человек мог в любое время и в разумной в данных обстоятельствах степени представить, к каким последствиям может привести то или иное действие, при необходимости прибегнув к помощи юриста. Законы должны содержать четкие определения и не допускать излишней свободы действий со стороны государства, которая может привести к произволу. Законы, требующие значительных усилий от органов, ответственных за их исполнение, не должны вступать в силу немедленно, а должны предоставлять этим органам определенный срок для подготовки к исполнению (*vacatio legis*).

Принцип 17: Публикация и доступность

36. Законы, законопроекты и подзаконные акты должны публиковаться как в электронных, так и в других средствах массовой информации, чтобы их было легко найти. Законопроекты, а также принятые законы и сопроводительные документы к ним должны быть легко доступны для всего населения. С этой целью они должны своевременно публиковаться на общедоступных официальных сайтах и в официальных газетах, быть доступными на национальных языках (включая языки меньшинств) и, насколько это возможно, в форматах, доступных или адаптированных для людей с инвалидностью (включая лиц с нарушениями зрения или интеллектуального развития). С развитием новых технологий доступность может быть повышена за счет публикации законов в электронном виде. Тем не менее, законы должны быть доступны и в печатном виде, чтобы снизить риск цифрового неравенства (т.е. исключения определенных категорий населения, которые могут не иметь доступа

к Интернету и новым технологиям или не уметь в них ориентироваться). Все дополнительные материалы (например, судебные решения по закону, подзаконные акты и поправки) должны быть доступны в одном и том же месте. Для повышения доступности веб-сайты и официальные бюллетени должны содержать сводные правовые тексты, отражающие последние изменения в законодательстве, а также предыдущие версии законов. Кроме того, необходимо обеспечить надлежащее и надежное резервное копирование онлайн-официальных бюллетеней.

**ЧАСТЬ III. ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ
ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО
ПРОЦЕССА**



ЧАСТЬ III. ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

37. Законотворческий процесс, включающий в себя подготовку, обсуждение, проверку, пересмотр, принятие и обнародование, мониторинг и оценку политики и законов, отличается в зависимости от страны, однако участники этого процесса и их роли зачастую весьма схожи. В данном обзоре описаны основные участники и их задачи, выполнение которых в соответствии с их мандатами должно способствовать демократическому законотворчеству, отвечающему изложенным выше ключевым принципам. На основе конституции правительства и парламенты создают законы, подзаконные акты и регламенты для себя, в которых должны быть четко прописаны их права, обязанности и порядок осуществления деятельности. Законы, содержащие общие и абстрактные правила, обычно принимаются парламентами, однако конституции могут содержать положения, позволяющие исполнительной власти издавать указы в определенных областях, или исключения, при которых парламенты делегируют законодательные полномочия исполнительной власти. В таких случаях цели, содержание и объем делегированных полномочий должны быть четко прописаны в соответствующих законодательных актах¹⁸. Вторичное законодательство («подзаконные акты» или «нормативные акты») принимается исполнительной властью с целью реализации законов, принятых парламентом или исполнительной властью, в том числе путем внесения некоторых деталей, таких как техническая информация или административные процедуры. Эффективные законотворческие процессы и качественные законы требуют совместной работы и последовательных усилий всех ветвей государственной власти.
38. В следующих подразделах приводится более полное описание ролей, которые играют различные участники законотворческого процесса, и вклада, который они могут внести в обеспечение демократичности законотворчества и высокого качества законов.

18 См.: Венецианская комиссия, «Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права», контрольные показатели А.4. i. и iii.

1. Роль парламента

39. Парламенты и отдельные парламентарии играют важнейшую роль в процессе законотворчества, иницируя законы, обсуждая, внося поправки и утверждая законопроекты, представленные исполнительной властью, а также выступая в качестве механизма законодательного надзора от имени населения, которое они представляют.
40. Парламенты вносят вклад в обеспечение соблюдения государством своих международных обязательств в области прав человека и в воплощение их в национальной политике и законодательстве¹⁹. Как часть законодательной системы, парламенты являются частью государственной власти, задача которой состоит в том, чтобы гарантировать соблюдение, защиту и реализацию прав человека в стране. В парламенте это достигается путем принятия законодательства, соответствующего правам человека, поддержки национальных правозащитных механизмов, рассмотрения петиций и других сообщений о потенциальных нарушениях прав человека, а также путем мониторинга и надзора за деятельностью правительства²⁰.
41. В целом, в зависимости от конституции каждой страны, общие контрольные механизмы, доступные парламентам, включают публичные слушания, петиции, интерpellляции (т. е. официальные запросы парламента к правительству), отчеты, встречи по интересующим вопросам с членами исполнительной власти или создание комитетов по расследованию для изучения конкретных ситуаций или проблем.
42. Регламент парламента определяет различные виды дебатов, как на пленарных заседаниях, так и на уровне комитетов и подкомитетов. Он также определяет порядок работы следственных комиссий или порядок рассмотрения и использования петиций, слушаний и других инструментов, имеющих в распоряжении парламента. Регламент парламента может дополнительно включать определенные положения, направленные на усиление роли оппозиции и межпартийных групп в парламенте, что особенно важно в контексте

19 «Вклад парламента в работу Совета по правам человека и проведение его универсального периодического обзора», Ежегодный доклад Верховного комиссара ООН по правам человека, A/HRC/38/25, 17 мая 2018 г., Приложение 1.

20 См., например: Kirsten Roberts Lyer, *Effective Human Rights Engagement for Parliamentary Bodies. A Toolkit* (Кирстен Робертс Лайер, «Эффективное взаимодействие с парламентскими органами по вопросам прав человека, методическое пособие»), International IDEA, 2022 г.; см. также «Руководство по правам человека № 26 для парламентариев», Межпарламентский союз (МПС), глава 2.

законотворчества и законодательного надзора. Статус оппозиции будет зависеть, в частности, от типа избирательной системы, организации законодательного органа и государственного устройства.²¹

43. Состав руководящих органов парламента и комитетов, как правило, в основном соответствует принципу пропорционального представительства (за исключением некоторых случаев, когда необходим больший паритет, например, в следственных комитетах, проверяющих деятельность руководства партии большинства²²) и отражает политический состав парламента или палаты.²³ Кроме того, в соответствии с международными обязательствами и обязанностями по обеспечению гендерного баланса в процессе принятия государственных решений на всех уровнях²⁴, важно обеспечить сбалансированное представительство женщин и мужчин в парламентах и их органах, в том числе, в процессах формирования политики и законотворчества. Члены оппозиционных партий часто имеют право голоса в коллективных органах парламента, поэтому они участвуют во всех важных процедурных решениях, касающихся его функционирования²⁵. Оппозиционные партии нуждаются в соответствующей инфраструктуре и ресурсах, включая государственное финансирование, для надлежащего выполнения своей роли в парламенте²⁶. К таким ресурсам относятся, в частности, доступ к правительственным документам, возможность распоряжаться разумной долей парламентского времени и поддержка со стороны сотрудников аппарата парламента.²⁷

21 Венецианская комиссия, «Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список», п. 12.

22 См. «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий», 2-е издание, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, 6 апреля 2023 г., п. 127.

23 «О руководящих принципах процедурного характера в отношении прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте», Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Резолюция 1601 (2008), принятая 23 января 2008 г., п. 2.1.1. См. также: Венецианская комиссия, «Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список», п. 86.

24 Например, Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), ГА ООН, вступила в силу 3 сентября 1981 года, в которой говорится о равном и всестороннем представительстве женщин в системах принятия решений в политической и общественной жизни, и Статья 8, призывающая все государства-участники принять соответствующие меры для обеспечения такого представительства; Пекинская платформа действий, Глава I Доклада Четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Пекин, 4-15 сентября 1995 года (A/CONF.177/20 и Add.1), стратегическая цель G.1: «Принятие мер по обеспечению равного доступа женщин к директивным структурам и процессу принятия решений и их полного участия в них»; Рекомендация Rec.(2003)3 Комитета министров Совета Европы государствам-членам СЕ о сбалансированном участии женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений, принятая 30 апреля 2002 года; Решение Совета министров ОБСЕ MC DEC/7/09 об участии женщин в политической и общественной жизни, 2 декабря 2009 года.

25 Венецианская комиссия, «Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список», п. 88.

26 БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий», п. 127.

27 В Соединенном Королевстве так называемое «краткосрочное финансирование» – это финансирование оппозиционных

44. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ регламенты предусматривают приоритетное право на выступление для оппозиционных партий или включают «дни оппозиции», в течение которых оппозиционные партии или фракции меньшинства могут определять парламентскую повестку дня²⁸. Определенное число оппозиционных парламентариев также может иметь право созывать и назначать внеочередные парламентские сессии или требовать включения определенных вопросов в повестку дня предстоящих сессий, либо регламент может содержать другие положения, усиливающие роль парламентских оппозиционных партий²⁹. Члены оппозиционных партий также должны иметь право вносить поправки к обсуждаемым в парламенте законопроектам, особенно если это правительственные законопроекты, следуя обычным процедурным требованиям³⁰.
45. В зависимости от страны, парламентарии или группы парламентариев могут обладать правом законодательной инициативы, то есть правом разрабатывать и вносить в парламент законопроекты. Если в одних странах законопроекты могут вносить отдельные члены парламента³¹, то в других это право предоставляется определенному числу парламентариев или фракциям³². На практике парламенты также могут создавать рабочие группы по разработке

партий для оплаты их парламентской работы, командировочных и сопутствующих расходов, а также текущих расходов на содержание офиса лидера оппозиции; более подробную информацию см. в статье Richard Kelly, *Short Money*, House of Commons Library, 8 июня 2023 г.

- 28 В государствах, придерживающихся Вестминстерской модели, существуют «дни оппозиции», например, в Великобритании, где в соответствии с Постоянным указом 14 Палаты общин в течение каждой парламентской сессии на рассмотрение вопросов оппозиции отводятся 20 дней, 17 из которых находятся в распоряжении лидера основной оппозиционной партии и три – в распоряжении лидера второй по величине оппозиционной партии (см.: *Standing Orders of the House of Commons, 2018, Standing Order 14 «Arrangement of Public Business»*). В Канаде оппозиционные партии также имеют в своем распоряжении 20 так называемых «отведенных дней», в течение которых они могут обсуждать любую статью предлагаемых правительством планов расходов (см.: *Members of the House of Commons: Their Role*, Government of Canada Political and Social Affairs Division, Revised Jun 1997). См. также Конституцию Франции от 4 октября 1958 г. с поправками, Статья 48, в которой говорится, что «*один день заседаний в месяц отводится на обсуждение повестки, определяемой каждой палатой по инициативе оппозиционных групп в соответствующей палате, а также по инициативе групп меньшинства*».
- 29 См.: ПАСЕ, «*О руководящих принципах процедурного характера в отношении прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте*», п.п. 2.1.-2.3.5. См. также: Венецианская комиссия, «*Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список*», п.п. 93-97, 100 и 102..
- 30 Венецианская комиссия, *Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список*, п.п. 104-107.
- 31 Например, см. статью 81 Конституции Албании, в которой говорится, что правом законодательной инициативы обладают Совет министров, каждый депутат и 20 000 избирателей, а также статью 39 Конституции Франции, предоставляющую право законодательной инициативы премьер-министру и парламентариям.
- 32 Например, Регламент немецкого Бундестага и Регламент Комитета по посредничеству, май 2014 г., Раздел 76, согласно которым для принятия законопроектов, инициированных членами парламента в соответствии со Статьей 76 Основного закона Германии, требуется поддержка 5 процентов членов парламента или фракции. См. также статью 65 Конституции Латвии, гласящую, что «законопроекты могут быть представлены в Сейм Президентом, Кабинетом министров или комитетами Сейма, не менее чем пятью членами Сейма или, в порядке и в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией, одной десятой частью избирателей»..

законов, состоящие не только из парламентариев, но и из экспертов, представителей гражданского общества и т.д. При создании таких рабочих групп важно обеспечить прозрачность требований к экспертам и представителям гражданского общества, а также инклюзивность и гендерную сбалансированность состава рабочих групп³³.

46. Наличие достаточного количества ресурсов и необходимого вспомогательного персонала, включая составителей законопроектов или других специалистов, является необходимым условием для надлежащего функционирования парламентов, выполнения ими законодательных, представительских и надзорных функций. Хорошо подготовленные, аполитичные и компетентные сотрудники парламента предоставляют депутатам как от правящих, так и от оппозиционных партий необходимую информацию и результаты исследований для подготовки качественных законопроектов и поправок к законам. Отсутствие такой поддержки может негативно сказаться на профессиональном общении между различными законодателями и привести к несогласованности их действий (например, парламентарии и правительство могут представлять схожие законопроекты), что негативно скажется на законотворческом процессе. Необходимо также обеспечить надлежащее и непрерывное обучение сотрудников, оказывающих депутатам помощь в разработке законодательных инициатив и поправок, а также чиновников, занимающихся подготовкой и редактированием законопроектов, по вопросам использования руководств по составлению законопроектов, применению законодательной техники и других руководств.

33 По вопросу об участии ассоциаций в разработке политики и законодательства см. «Руководящие принципы по свободе объединений», БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, 1 января 2015 г., пп. 183-187. См. также Рекомендацию СМ/Рес(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, Совет Европы, 10 октября 2007 г., пп. 12, 76 и 77; Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, ГА ООН, резолюция 53/144, 9 декабря 1998 г., Статья 8; Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН), 25 июня 1998 г., Статьи 6 и 8; Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, Совет Европы, ETS No. 157, 1 февраля 1998 г., Статья 15.

ПРИМЕР СТРАНЫ 1

Ирландия — Офис парламентских юридических советников (ОПЮС)³⁴

Офис парламентских юридических советников (ОПЮС) – это внутренняя юридическая служба палат парламента Ирландии, полностью независимая от правительства и предоставляющая специализированные, беспристрастные юридические консультации по широкому спектру парламентских, конституционных и юридических вопросов для парламента, его членов и сотрудников. К ним относятся юридические консультации и содействие по правовым вопросам, возникающим в комитетах парламента, рассмотрение и оспаривание поддерживаемых правительством политических вопросов и законопроектов, консультационные услуги по вопросам правовой политики и услуги по разработке законопроектов для членов парламента, не являющихся членами правительства (включая первоначальное исследование, разработку политического предложения, составление законопроекта и поправок к нему, а также проверку на этапе, предшествующем рассмотрению в комитете).

47. Кроме того, следует позаботиться о повышении внимания к гендерным аспектам и фактору многообразия в парламентах, особенно в том, что касается процессов законотворчества и надзора³⁵ (см. подраздел IV.8 «Гендерные аспекты и фактор многообразия» ниже). Аудиты и планы действий по гендерным аспектам и фактору многообразия могут способствовать более качественному учету гендерных аспектов в деятельности парламентов, в том числе при выполнении ими своих законотворческих функций.³⁶

34 См. Офис парламентских юридических советников – Палаты парламента.

35 Сравнительный обзор вопросов учета гендерной проблематики в парламентах государств-участников ОБСЕ приведен в документе «Обеспечение гендерного равенства в парламенте: Пособие для парламентов стран региона ОБСЕ», БДИПЧ ОБСЕ, 6 декабря 2021 г.

36 См. там же, а также «Гендерный аудит парламентов на основе широкого участия: пошаговое руководство», БДИПЧ ОБСЕ, 16 августа 2022 г.

48. После внесения законопроекта в парламент его, как правило, направляют в комитет, который обсуждает его как целиком, так и по частям, а затем может принять его с изменениями или без них. Также важно, чтобы в парламенте существовали конкретные институциональные механизмы или механизмы, обеспечивающие надлежащее проведение гендерного анализа (например, парламентский комитет), подкрепленные соответствующими бюджетными ассигнованиями и ресурсами, а также адекватными вспомогательными исследовательскими службами³⁷. После рассмотрения в комитете законопроект обычно проходит не менее двух чтений (сначала целиком, а затем постатейно), в ходе которых депутаты могут предлагать свои поправки. Пленарные заседания, как правило, бывают открытыми для публики. Они могут проходить в закрытом режиме по решению большинства, в идеале – квалифицированного большинства, в случае обсуждения секретных вопросов (например, вопросов обороны или внешней политики); решения, принятые парламентом в ходе закрытых слушаний, подлежат последующей публикации³⁸.
49. Право вносить поправки в ходе парламентских заседаний может быть ограничено регламентом, чтобы предотвратить запоздалые или неактуальные предложения о поправках. В ряде стран первое чтение проводится компетентными комитетами, а затем пленарное заседание рассматривает законопроект во втором чтении. В некоторых странах конституция и/или регламент парламента предусматривают третье чтение.³⁹

37 См., например, «Законы, работающие на благо мужчин и женщин: Пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве», БДИПЧ ОБСЕ, 4 июля 2017 г., стр. 40-46.

38 Венецианская комиссия, «Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список», 24 июня 2019 г., п. 64.

39 Например, Постановление №71 Палаты общин Канады, Регламент Бундестага Германии, Раздел 84, и Постановление № 62 Палаты общин Великобритании.

ПРИМЕР СТРАНЫ 2

Черногория – Регламента Парламента Черногории⁴⁰

(неофициальный перевод)

Статья 137

Рассмотрение законопроектов комитетами (первое чтение)

До рассмотрения законопроекта на заседании Парламента, его рассмотрение осуществляют компетентные комитеты (Комитет по законодательству и профильный комитет). [...]

До рассмотрения законодательной инициативы на заседании Парламента, ее рассмотрение осуществляют ответственные комитеты (Комитет по законодательству и профильный комитет).

Статья 140

Рассмотрение законопроекта в целом (второе чтение)

[..] Рассмотрение законопроекта включает в себя обсуждение следующих вопросов: конституционная основа в соответствии со статьей 16 Конституции; основания для принятия закона; его соответствие европейскому законодательству и признанным международным соглашениям; суть и последствия предлагаемых решений и оценка необходимых бюджетных средств для реализации закона. [...]

Рассмотрение законодательного предложения на заседании Парламента начинается с общих дебатов по законодательному предложению.

Общие дебаты включают обсуждение конституционной основы, указанной в статье 16 Конституции; оснований для принятия закона; его соответствия европейскому законодательству и ратифицированным международным договорам; сути и последствий предлагаемых решений и предполагаемых бюджетных средств, необходимых для исполнения закона.

[...]

Статья 143

Детальное рассмотрение законопроекта (третье чтение)

После дополнительных слушаний в комитетах и представления отчета по ним Парламент рассматривает законопроект в

40 См. Регламент Парламента Черногории.

деталей, что включает обсуждение решений, содержащихся в законопроекте, представленных поправок, которые не были согласованы, а также мнений и предложений, высказанных комитетами.

[..]

После дополнительных дебатов в комитетах и представления отчета по ним Парламент переходит к детальному обсуждению законодательного предложения, которое включает дебаты по решениям, содержащимся в законопроекте, представленным, но не согласованным поправкам, а также позициям и предложениям комитетов.

[..]

50. Последующий процесс отличается в зависимости от того, является ли парламент государства однопалатным или двухпалатным. В однопалатных системах законопроект принимается парламентом в окончательном варианте после прохождения различных чтений. Законы могут приниматься простым или квалифицированным большинством (это определенный процент от общего числа парламентариев, предусмотренный конституцией, например, две трети). Тип требуемого большинства зависит от характера закона; во многих конституциях указано, что изменения в ключевые законы могут быть приняты только квалифицированным большинством⁴¹. В большинстве двухпалатных систем все или некоторые виды законопроектов сначала принимаются нижней палатой парламента, а затем передаются в верхнюю палату, которая обычно может принимать, вносить поправки, отклонять или накладывать вето на законопроекты⁴². После принятия законов парламентом они вводятся в действие главой государства. В большинстве демократических стран у главы государства есть право отклонять принятый закон, но в течение определенного срока; если глава государства настаивает на своем решении, многие конституции и регламенты позволяют квалифицированному или абсолютному большинству членов парламента отменить решение президента, и в этом случае закон считается вступившим в силу должным образом⁴³. В некоторых странах глава государства также вправе применить конституционное вето,

41 См., например, статью 103(2) Конституции Армении, согласно которой Регламент Национального собрания, Избирательный кодекс, Судебные кодексы, законы «О Конституционном суде», «О референдуме», «О политических партиях» и «О защитнике прав человека» являются конституционными законами, которые должны быть приняты не менее чем тремя пятыми голосов от общего числа депутатов. Аналогичным образом, в статье 83 Конституции Хорватии. говорится, что законы, регулирующие права национальных меньшинств, должны приниматься большинством в две трети голосов всех членов парламента.

42 См., например, Конституцию Чешской Республики, статьи 45-48.

43 См., например, там же, статью 50; статью 75 Конституции Северной Македонии и статью 136 Конституции Португалии.

то есть направить принятый закон, который он считает неконституционным, на пересмотр в конституционный суд. В случае признания закона неконституционным, он не может вступить в силу и не может быть опубликован.

51. В соответствии с развивающейся международной практикой, важно также усилить парламентский контроль за исполнением законов, создав набор правил или систему, позволяющую парламенту оценивать воздействие основных действующих законов и определять, достигли ли они своих целей и следует ли их сохранить, изменить или отменить (см. **подраздел IV.4.2**).

Вставка 3 — Способы, с помощью которых парламенты могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов

- Обеспечить надлежащее, своевременное и оперативное планирование законодательной деятельности, скоординированное с другими участниками законотворческого процесса, например, с правительством.
- Указать в своем регламенте, что законопроекты, подготовленные членами парламента, должны, насколько это возможно, проходить те же процедуры проверки качества, оценки регуляторного воздействия (ОРВ), подготовки пояснительных записок и консультаций, что и законопроекты правительства, чтобы добиться одинакового качества законопроектов, и при этом обеспечить наличие адекватной поддержки и ресурсов для этой цели.
- Обеспечить проведение ОРВ парламентских законопроектов и проектов поправок, даже если это не предусмотрено законом, особенно в тех случаях, когда они оказывают существенное влияние на основные права граждан или окружающую среду, а также на государственный бюджет. Если закон предусматривает проведение ОРВ некоторых видов законопроектов до их представления в парламент, это требование должно распространяться и на этап рассмотрения законопроекта парламентом, и должно включать оценку необходимости закона, его совместимости с международным и национальным законодательством, а также оценку его экономических, экологических, социальных последствий и его воздействия на гендерные аспекты и фактор многообразия.
- Обеспечить, чтобы помимо работы конституционного и бюджетно-финансового комитетов парламента за оценку соответствия предлагаемых законопроектов принципам соблюдения прав человека и гендерного равенства отвечал специальный парламентский комитет (комитеты) или другой парламентский орган или структура, имеющая четкий мандат, а также необходимые для этого финансовые и человеческие ресурсы.
- Выделить необходимое время между сессиями и голосованием с целью проведения полноценного парламентского анализа, дебатов и осуществления общенадзорных функций.

- Организовывать всесторонние и конструктивные публичные слушания и/или общественные консультации с надлежащим механизмом обратной связи, даже если это не предусмотрено законом, особенно если предлагаемый закон может повлиять на функционирование государственных институтов, включая судебную систему, и на права человека (см. **Принцип 7** «Участие и инклюзивность»).
- Укреплять потенциал сотрудников парламента с целью оказания парламентариям помощи в их работе, а также совершенствовать навыки сотрудников и инструкции по законотворческой работе, в том числе в области прав человека, включая разработку недискриминационного законодательства, учитывающего гендерные аспекты и фактор многообразия.
- Обеспечить открытость и прозрачность работы парламента и его заседаний, а также публичных дебатов/слушаний, в том числе путем создания доступного, удобного для пользователей и понятного веб-сайта (а также и офлайн-ресурсов). Это необходимо для облегчения доступа общественности к законопроектам и сопутствующей документации (например, соответствующим оценкам воздействия, предпосылкам и обоснованию законопроекта), а также для обзора и анализа результатов консультаций и предоставления разъяснений по вопросам соответствия законопроекта конституции и другим законам, а также международным правовым обязательствам и обязательствам в области прав человека.
- Проводить мониторинг и оценку принятого законодательства, включая, при необходимости, сбор данных с разбивкой по полу и другим соответствующим характеристикам (см. **Принцип 5** «Соблюдение прав человека»).

2. Роль правительства

52. В регионе ОБСЕ существуют разные способы разработки и обсуждения политики и законов в правительствах с учетом различных типов правительств, их внутренних рабочих процессов, а также различных уровней открытости и прозрачности их деятельности. Правительства могут быть инициаторами законопроектов, которые затем обсуждаются, изменяются и принимаются парламентами. В некоторых случаях они также могут сами готовить и принимать указы, если такие полномочия предоставлены им конституцией или делегированы парламентом. Правительства и отдельные министерства или ведомства обычно также отвечают за принятие подзаконных актов, призванных помочь в реализации законов.
53. Как и другие органы государственной власти, исполнительная власть отвечает за защиту, соблюдение и реализацию прав человека, выполняя свою роль в законотворческом процессе. Для этого необходимы позитивные действия в области законотворчества и

политики в целях обеспечения свободной реализации и осуществления прав человека. Это также означает учет обязательств по обеспечению гендерного равенства и многообразия, возлагаемых на государства, и активное поощрение этих и других прав. Кроме того, государство обязано обеспечить защиту людей от нарушений их прав и предоставить им эффективные средства правовой защиты в случае их нарушения.

54. Правительство обязано обеспечить надлежащее заблаговременное планирование политики и законодательства, выделяя достаточно времени на каждый этап политического и законодательного циклов различных законодательных проектов того или иного министерства или иного государственного ведомства⁴⁴. При этом следует учитывать продолжительность и/или сложность законодательных инициатив, а также то, связаны ли они с масштабными реформами, которые могут существенно повлиять на значительную часть населения⁴⁵. Кроме того, необходимо предусмотреть достаточное время для первоначального обсуждения политики, процесса проверки, оценки воздействия и консультаций с общественностью⁴⁶. Правительство должно заблаговременно информировать парламент о политических мерах и законодательных предложениях, которые будут представлены в ближайшие месяцы и годы. Также важно обеспечить эффективное сотрудничество между правительством и парламентом на протяжении всего процесса разработки политики и законодательства. Это должно включать в себя регулярный обмен обновленными планами разработки политики и законодательства, согласование соответствующих планов и стратегий законопроектной работы, а также усиление официальных механизмов координации между ними. Процесс планирования также должен соответствовать государственному бюджетному циклу и отражать бюджетные ассигнования и расходы.
55. У большинства правительств имеются своего рода регламенты, описывающие их ежедневные рабочие процессы, в том числе в области разработки политики и законов. Обычно в них описываются различные шаги, которые необходимо предпринять в процессе разработки политики или законов. Как правило, они включают в себя различные этапы сотрудничества и консультаций

44 [Оценка законодательства и нормативного регулирования в Северной Македонии](#), БДИПЧ ОБСЕ, 27 октября 2008 г., стр. 31.

45 [Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике](#), БДИПЧ ОБСЕ, октябрь 2015 г., п. 13 и пп. 35-39.

46 [Оценка законодательного процесса в Республике Армения](#), БДИПЧ ОБСЕ, 30 октября 2014 г., п. 39.

между иницилирующим органом (например, министерством или другим правительственным ведомством или учреждением) и заинтересованными сторонами в правительстве и за его пределами (разумеется, включая министерства юстиции и финансов), в том числе посредством общественных консультаций, особенно если они предусмотрены законом. Также необходимо предусмотреть порядок, при котором институциональный механизм по улучшению положения женщин и обеспечению гендерного равенства будет систематически участвовать в процессе разработки политики и законодательства, включая предварительную и ретроспективную оценку воздействия, а также выделять на эти цели соответствующие ресурсы⁴⁷. В правительстве должен существовать надзорный механизм для проведения проверок соблюдения соответствующих процедур, включая оценку регуляторного воздействия (ОРВ) и порядок проведения консультаций, содержания и качества представленного анализа и выводов, а также законопроекта, прежде чем они будут направлены в правительство для окончательного утверждения. Последним шагом, предшествующим внесению законопроекта в парламент, обычно является его утверждение правительством. Регламент может быть очень подробным или, в некоторых случаях, довольно общим, и на практике допускать большую свободу действий. То, каким образом внутренняя работа правительства доводится до сведения других заинтересованных сторон и общественности, а также то, на каких этапах разработки политики и законов они становятся достоянием общественности, также сильно варьируется и зависит от того, как правительство воспринимает себя и свою роль по отношению к общественности.

56. В приведенной ниже вставке описывается то, как правительства могут способствовать демократичности законотворческих процессов и разработке качественного законодательства, следуя некоторым принципам, изложенным в части II. Аналогичные соображения и рекомендации могут быть применимы к президентским администрациям, если они обладают правом законодательной инициативы, в зависимости от объема их мандатов и в той мере, в какой они являются отдельными органами, а не частью правительства.

47 См. «Институциональные механизмы как важнейшие факторы гендерного равенства: Обзор региона ОБСЕ», БДИПЧ ОБСЕ, 16 ноября 2023 г., часть II.

Вставка 4 — Способы, с помощью которых правительства могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов:

- Обеспечить надлежащее, своевременное и заблаговременное планирование законодательной деятельности, скоординированное с другими участниками законотворческого процесса, например, с парламентом, а также грамотное и реалистичное бюджетное планирование.
- Стремиться к созданию рабочей группы по разработке законопроекта с гендерно сбалансированным составом и представительством различных сообществ.
- Обеспечить открытость и прозрачность политических дискуссий и различных этапов разработки законопроекта (см. Принцип 6 «Открытость и прозрачность»).
- Проводить углубленную оценку регуляторного воздействия, в том числе по гендерным аспектам, фактору многообразия, влиянию на экономику, экологию и социальную сферу, при обсуждении проектов политики или законов, при этом глубина и масштаб анализа должны быть пропорциональны потенциальной значимости проекта политики или закона.
- Организовывать инклюзивные и содержательные общественные консультации с использованием надлежащих механизмов обратной связи, привлекая заинтересованные стороны, которые могут быть затронуты предлагаемым законодательством или будут отвечать за его реализацию, и/или их представителей, на различных этапах разработки законопроектов или политики, в том числе на ранней стадии в рабочих группах или редакционных комитетах (см. Принцип 7 «Участие и инклюзивность»).
- Проводить информационно-разъяснительную работу с целью получения информации от широкого круга заинтересованных сторон (внутренних, иностранных и международных) и общественности, изучая новые и инновационные способы адекватного вовлечения последних в обсуждение политики.
- Развивать навыки и потенциал составителей законопроектов внутри правительства, в том числе по вопросам подготовки законодательства, отвечающего требованиям в области прав человека (т.е. недискриминационного, учитывающего гендерные аспекты и фактор многообразия), и его формулирования в четкой, предсказуемой и последовательной манере.
- Создать в правительстве надзорный механизм для проведения проверок как соблюдения соответствующих процедур, включая процедуры ОРВ и консультаций, так и содержания и качества анализа, представленных заключений и самого законопроекта.
- Обеспечить согласованность в документировании законопроектов, представляемых на обсуждение и в парламент, сопровождая каждый из них пояснительной запиской, информирующей участников законотворческого процесса о необходимости закона, о его соответствии национальной и международной правовой системе (если это применимо), о возможных

последствиях для различных прав и законных интересов, о доказательствах, на которых он основан, а также о другой необходимой информации.

- Осуществлять мониторинг исполнения принятого законодательства, включая, при необходимости, сбор данных с разбивкой по полу, возрасту и другим соответствующим характеристикам (см. Принцип 5 «Законотворчество на основе фактических данных»).
- Провести надлежащую ретроспективную оценку существующего законодательства и его применения с привлечением различных заинтересованных сторон, включая особо заинтересованные группы или тех, на кого эти законы оказывают наибольшее влияние, а также выявить возможные недостатки и, как следствие, определить законодательные или незаконные способы их решения.

3. Роль национальных правозащитных учреждений и аналогичных независимых органов

57. Национальные правозащитные учреждения (НПЗУ), институты омбудсменов и органы по вопросам равенства или другие правозащитные организации, специализирующиеся в конкретных областях (далее – «аналогичные независимые органы»), играют важную роль в поощрении и защите прав человека на национальном уровне, в том числе в контексте законотворчества.
58. Мандаты НПЗУ, омбудсменов и органов по вопросам равенства, как правило, прямо предусматривают мониторинг законодательства и участие в законотворческом процессе. С ними следует регулярно консультироваться и запрашивать их рекомендации по законопроектам, затрагивающим сферы их компетенции и мандата. Как в период подготовки законопроектов, так и во время их обсуждения в парламенте, они должны иметь возможность более или менее свободно рассматривать законопроекты и законы и вносить свой вклад в общественные консультации по ним⁴⁸. Эти учреждения могут также обладать мандатами, позволяющими им расследовать случаи ненадлежащего или произвольного применения законов, приведшие к дискриминации или другим нарушениям прав человека, на основании индивидуальных жалоб и/или по собственной инициативе. Некоторые НПЗУ и аналогичные независимые органы могут также иметь полномочия представлять заключения

48 См., например, статью 29 закона «О конституционном законе «О защитнике прав человека в Республике Армения», согласно которой защитник имеет право представлять письменное заключение по проектам нормативных правовых актов, касающихся прав и свобод человека, до их принятия соответствующим органом.

по законопроектам, предлагать или инициировать законопроекты⁴⁹ или возбуждать дела в судах, в том числе конституционных (см. вставку ниже). Более того, некоторые НПЗУ могут выступать в судебных процессах в качестве независимых экспертов (*amicus curiae*).

ПРИМЕР СТРАНЫ 3

Роль национальных правозащитных учреждений и аналогичных независимых органов в Армении, Франции и Грузии

АРМЕНИЯ – КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ «О ЗАЩИТНИКЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА»⁵⁰

Статья 29. Полномочия Защитника по совершенствованию нормативно-правовых актов

1. Защитник до принятия проектов нормативно-правовых актов, относящихся к правам и свободам человека, правомочен представлять компетентному органу письменное мнение по ним.
2. Во всех случаях, когда Защитник в ходе своей деятельности выясняет, что касающиеся прав и свобод человека вопросы не урегулированы или не полностью урегулированы законом или иным правовым актом, он/она может представить принимающему правовой акт органу соответствующее предложение – с указанием необходимости и пределов изменения или дополнения правового акта.

ФРАНЦИЯ – ОРГАНИЧЕСКИЙ ЗАКОН № 2011-333 «О ЗАЩИТНИКЕ ПРАВ»⁵¹ (неофициальный перевод)

Статья 32

Защитник прав может рекомендовать внесение изменений в законодательные и регламентные нормы, которые он сочтет полезными.

Премьер-министр может консультироваться с ним по любому проекту закона по вопросам в его компетенции.

49 См., например, статью 107 Конституции Сербии, который предоставляет это право также Гражданскому защитнику и Национальному банку Сербии.

50 Закон «О конституционном законе «О защитнике прав человека в Республике Армения».

51 См. Органический закон Франции № 2011-333 «О защитнике прав», 29 марта 2011 г. (на французском языке).

В равной мере премьер-министр, председатель Национального Собрания или Сената могут консультироваться с ним по любому вопросу, относящему к его компетенции.

По просьбе премьер-министра, защитник оказывает содействие в разработке и определении позиции Франции в международных переговорах по вопросам, входящим в его компетенцию.

В случаях, предусмотренных вторым и третьим абзацами, защитник прав выносит свое заключение в течение месяца.

ГРУЗИЯ – ОРГАНИЧЕСКИЙ ЗАКОН ГРУЗИИ «О НАРОДНОМ ЗАЩИТНИКЕ»⁵²

Статья 21

Народный защитник Грузии в зависимости от результатов проверки правомочен:

(...)

д) в отдельных случаях выполнять функцию «друга суда» (*amicus curiae*) в общих судах и Конституционном Суде Грузии.

(...).

59. Важно, чтобы законы, особенно конституции⁵³, предоставляли таким учреждениям как можно более широкий мандат⁵⁴ и достаточную структурную и финансовую независимость⁵⁵ для выполнения ими своих задач⁵⁶, в том числе в процессе законотворчества. Порядок назначения и увольнения руководителей или членов таких

52 См. Органический закон Грузии «О народном защитнике Грузии», 1996 г., в редакции 2010 г., включающий Органический закон Грузии № 2146а от 23 июня 1999 г. – ЛНГ I, № 27(34), 6.7.1999, ст. 142 и Органический закон Грузии № 3565 от 21 июля 2010 г. – ЛНГ I, № 46, 4.8.2010, ст. 278.

53 В отношении институтов омбудсменов см. «Принципы защиты и укрепления института омбудсмена» (Венецианские принципы), Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия).

54 Например, «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений» (Парижские принципы), Генеральная Ассамблея ООН, резолюция 48/134, 20 декабря 1993 г., Компетенция и обязанности, п. 2.

55 В отношении роли парламентов в этом контексте, см. Белградские принципы взаимоотношений между парламентами и национальными правозащитными институтами в приложении к Докладу Генерального секретаря ООН о национальных институтах по поощрению и защите прав человека, 1 мая 2012 г., принятые экспертами из НПЗУ, парламентов и университетов государств Африки, Центральной и Южной Америки, Азии, Европы и Океании, на Международном семинаре по вопросам взаимоотношений между национальными правозащитными учреждениями и парламентами, организованном в 2012 году Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, Международным координационным комитетом национальных учреждений по поощрению и защите прав человека и Национальной скупщиной и защитником граждан Республики Сербия при поддержке страновой группы ООН в Сербии, п. 6.

56 В отношении национальных правозащитных учреждений эти принципы изложены в Парижских принципах ООН и в «Общих замечаниях» Подкомитета по аккредитации Глобального альянса национальных правозащитных учреждений (GANHRI), 21 февраля 2018 г.

учреждений, а также их статус и срок пребывания в должности должны исключать любое потенциальное неправомерное влияние со стороны исполнительной или законодательной власти и гарантировать их независимость⁵⁷. Финансирование НПЗУ и аналогичных независимых органов не должно зависеть от исполнительной власти и должно быть достаточным для обеспечения качественной работы и выполнения их мандатов.

60. К другим независимым или регулирующим учреждениям, имеющим отношение к законотворческому процессу, относятся: генеральные аудиторы, счетные палаты или другие высшие органы финансового контроля, антикоррупционные органы, уполномоченные по свободе информации или защите данных, национальные комиссии по теле-радиовещанию или центральные избирательные комиссии, целью которых является обеспечение неподкупности, повышение качества и устойчивости демократического управления, а также сокращение коррупционных рисков⁵⁸. Такие учреждения часто являются частью конституционной структуры страны, но не принадлежат к исполнительной, законодательной или судебной власти. Как правило, эти государственные органы политически нейтральны и/или независимы (в большей или меньшей степени) от трех ветвей власти. С ними также можно консультироваться в ходе законотворческого процесса по определенным вопросам, связанным с их мандатами. Сотрудничество между НПЗУ, другими независимыми учреждениями и гражданским обществом, в том числе через консультативные группы или сети, обычно способствует усилению роли таких учреждений в законотворческом процессе. Так, проблемы в области прав человека или борьбы с коррупцией имеют больше шансов на решение, если они поднимаются различными органами или если специальные аудиторские учреждения включают их в свои ежегодные отчеты. Аналогичным образом, расширение сотрудничества между независимыми учреждениями и другими регулируемыми учреждениями либо органами и гражданским обществом может обеспечить повышение осведомленности и движение за реформы по конкретным вопросам.
61. В некоторых юрисдикциях также существуют независимые или частично независимые органы, состоящие из экспертов-юристов, чья особая роль заключается в проведении правовой реформы, которые иногда называют комиссиями по законодательству или

57 В отношении институтов омбудсменов см. Венецианские принципы Венецианской комиссии, пп. 6-7 и 11.

58 «Независимые регулирующие и надзорные учреждения (четвертая ветвь власти)»: материалы по созданию конституций 19, IDEA International, 24 сентября 2019 г., стр. 6.

комиссиями по реформе законодательства. Их роль заключается в содействии реформированию законодательства на бесконфликтной, аполитичной основе путем его обновления, консолидации, упрощения или модернизации, а также устранения архаичных законодательных актов. В зависимости от своих полномочий комиссии такого типа могут также обладать правом законодательной инициативы или предлагать правительству подготовку законопроектов.

Вставка 5 — Способы, с помощью которых независимые правозащитные учреждения (НПЗУ) и аналогичные независимые органы могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов:

- Осуществлять мониторинг планирования законодательства и инициатив правительства и парламента.
- Предоставлять экспертные консультации/участвовать в законотворческом процессе, оценивая соответствие проектов политики или законов правам человека и предлагая рекомендации.
- Участвовать в общественных обсуждениях и парламентских дебатах по проектам политики и законов, относящихся к сфере их деятельности.
- При наличии соответствующего мандата подавать в конституционный суд или другой высокий суд иски о несоответствии предлагаемого законопроекта или принятого закона конституции (и, возможно, международным стандартам в области прав человека).
- Контролировать исполнение принятого законодательства, например, оценивать, насколько справедливым, равноправным и недискриминационным образом оно применяется, включая, при необходимости, сбор данных с разбивкой по полу и другим значимым характеристикам, что в конечном итоге будет способствовать повышению подотчетности государственных органов/учреждений.
- По мере возможности выделять достаточное количество времени, человеческих и финансовых ресурсов на развитие потенциала сотрудников по оценке соответствия законов международным стандартам в области прав человека и/или внутреннему законодательству.
- Развивать и укреплять сотрудничество с другими независимыми органами и гражданским обществом, в том числе через консультативные группы или сети, с целью усиления роли таких учреждений в законотворческом процессе и повышения осведомленности о проблемах прав человека или борьбы с коррупцией.
- Участвовать в проведении предварительной и ретроспективной ОРВ с целью повышения эффективности анализа о соответствии существующего или разрабатываемого законодательства требованиям в области прав человека.

4. Роль судебной власти

62. Доступ к правосудию в независимых и беспристрастных судах является одним из основных элементов верховенства права. Суды проверяют законы на соответствие вышестоящим законам и являются основными толкователями принципов применения и реализации законов⁵⁹. В силу разделения властей в демократических государствах судебные органы обычно не принимают непосредственного участия в разработке законов (в отличие от исполнительной и законодательной власти), а выполняют скорее надзорные функции. В то же время, согласно рекомендации Консультативного совета европейских судей (КЕСЕС), необходимо *«консультироваться с представителями судебной власти, которые должны играть активную роль в подготовке любого законодательства, касающегося их статуса и функционирования судебной системы»*⁶⁰. Суды также играют важнейшую роль в обеспечении прав человека во всех демократических государствах. На них *«возлагается обязанность принимать окончательное решение по вопросам жизни и смерти, свободы, прав, обязанностей и собственности граждан»*⁶¹. Суды могут быть призваны сдерживать действия различных ветвей власти, угрожающие правам человека или нарушающие их, а также предотвращать злоупотребление властью. Они также толкуют национальные законы на основе юридически закрепленных обязательств государства в области прав человека. Таким образом, независимая судебная власть крайне важна для демократического государства⁶².
63. Для того чтобы суды могли адекватно выполнять свои функции, законы о судебной системе должны содержать необходимые гарантии независимости судов и отдельных судей. Конституции и другие законодательные акты должны регулировать вопросы назначения, смещения, пребывания в должности и статуса судей таким образом, чтобы обеспечить их независимость и неприкосновенность. Суды должны располагать достаточными финансовыми и иными ресурсами, а также определенной бюджетной автономией, чтобы обеспечить надлежащее отправление правосудия.⁶³ Кроме того,

59 [Заключение № 18 «Позиция судебной власти и ее отношения с другими органами государственной власти в условиях современной демократии»](#), Совет Европы, Консультативный совет европейских судей (КЕСЕС), пункты 7 и 9.

60 Консультативный совет европейских судей (КЕСЕС), [Заключение № 18](#), п. 31.

61 См., например, [«Основные принципы независимости судебной власти»](#), Седьмой Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Милан, принятые 6 сентября 1985 г.

62 См. там же.

63 Консультативный совет европейских судей (КЕСЕС), [Заключение № 18](#), пп. 50-51.

законы о судебной системе и отправлении правосудия не должны претерпевать слишком частые изменения в течение короткого периода времени.⁶⁴

64. В странах общего права суды не только выносят решения, толкующие законы, но и создают обширный свод законов, не основанных на статутах (судебное нормотворчество⁶⁵), на основе своего юридического толкования дел, на которые нет четкого ответа в законе, тем самым создавая прецеденты для других судов в последующих делах (доктрина судебного прецедента). Этот вид «закона, созданного судьями», обладает таким же авторитетом, как и закон, принятый законодательным органом, но может быть отменен последним.
65. В то же время в ряде стран гражданского права существуют такие институты, как государственные советы, которые могут выполнять функции судебного надзора и в то же время предоставлять юридические консультации правительству и парламенту, в том числе по законопроектам⁶⁶. Конституционные или высокие суды также могут привлекаться к рассмотрению законопроектов до их принятия на предмет соответствия конституции или вышестоящим законам, если это предусмотрено их компетенцией. Их роль в этом процессе сводится к предоставлению рекомендаций или вынесению решений.
66. В случаях, связанных с пересмотром принятого законодательства, важно проводить различие между конституционными и обычными судами. Обычные суды как правило анализируют и толкуют законы в рамках рассмотрения индивидуальных дел и могут определять, следует ли вторичное законодательство соответствующим вышестоящим законам и обеспечивает ли оно их выполнение.
67. С другой стороны, конституционные суды обычно уполномочены определять соответствие закона конституции на основании заявлений, поданных нижестоящими судами, конституционными органами или отдельными лицами. В зависимости от своих полномочий конституционные суды могут выявлять пробелы в законодательстве,

64 Там же, п. 45.

65 См. определение «судебного нормотворчества» в Британской энциклопедии.

66 Например, государственные советы во Франции (*Conseil d'Etat*) и в Италии (*Consiglio di Stato*). В своем прецедентном праве ЕСПЧ указал, что одновременное выполнение судебных и административных функций само по себе не вызывает опасений в отношении независимости и беспристрастности таких органов, см. дело «Сасилор Лормине против Франции» (*Sacilor Lormine v. France*), № 65411/01, постановление от 6 ноября 2006 г., пп. 70-74.

объявлять законы недействительными или передавать их в парламент для отмены и пересмотра.

ПРИМЕР СТРАНЫ 4

Румыния— Роль Конституционного суда в Румынии

КОНСТИТУЦИЯ РУМЫНИИ⁶⁷

Статья 146

Полномочия

Конституционный суд имеет следующие полномочия:

- a. высказывается о конституционности законов до их промюльгации по ходатайству Президента Румынии, председателя одной из Палат, Правительства, Верховного Суда Правосудия, Народного защитника, не менее 50 депутатов или не менее 25 сенаторов, а также в обязательном порядке – об инициативах о пересмотре Конституции;
- b. высказывается о конституционности договоров или международных соглашений по ходатайству председателя одной из Палат, парламентской группы либо не менее 50 депутатов или не менее 25 сенаторов;
- v. высказывается о конституционности регламентов Парламента по ходатайству председателя одной из Палат, парламентской группы либо не менее 50 депутатов или не менее 25 сенаторов;
- г. выносит решения о возражениях, заявленных перед судами общего права или торговым арбитражем относительно неконституционности законов и ордонансов; решения о возражениях относительно неконституционности законов также могут выноситься непосредственно Адвокатом народа;

[...]

68. При пересмотре законов конституционные суды или другие высшие судебные инстанции могут изучать не только содержание законов, но и процесс их принятия. В зависимости от своих полномочий конституционные или высшие суды могут аннулировать законы, если они недействительны. Обычно закон считается недействительным, если он был принят неправомочным органом, был принят в

67 Конституция Румынии, 1991 г., в редакции 2003 года.

отсутствии необходимого большинства голосов или не был опубликован, а также если в нем не соблюдена правовая иерархия. Кроме того, законы некоторых государств позволяют конституционным или иным высшим судам также проверять наличие процедурных или квалификационных ошибок в ходе законотворческого процесса, например, таких как безосновательное применение ускоренных процедур, отсутствие общественных консультаций по законопроектам⁶⁸ или осуществление законотворческой работы без использования фактических данных⁶⁹. Таким образом, они могут оказать ощутимое косвенное влияние на процесс законотворчества, поскольку в этом случае правительство и законодательный орган будут более тщательно следить за точностью соблюдения процедуры, чтобы избежать отмены закона по вышеуказанным основаниям⁷⁰.

69. Судебные решения могут инициировать обсуждение поправок или потенциальных новых законов. Судьи, а в некоторых странах даже органы судебного управления или высшие суды, также могут участвовать в обсуждении законодательства, касающегося их прав и обязанностей как судей (хотя в случае судов такое участие ограничено принципом разделения властей).

Вставка 6 — Способы, с помощью которых органы судебной власти могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов:

- Принимать активное участие в подготовке любого законодательства, касающегося статуса судебной власти и функционирования судебной системы.

68 В этой связи см. статью 147 *Федеральной конституции Швейцарии*, требующую от кантонов, политических партий и заинтересованных групп принимать участие в процессе разработки законов, имеющих важное значение или оказывающих существенное воздействие, а также в обсуждении важных международных договоров.

69 Например, *Федеральный конституционный суд Германии*, который в своих решениях (см. решения от 19 марта 2013 г. (2., *BvR 2628/10*) и от 22 декабря 1999 г. (1. *BvR 1859/97*, на немецком языке) неоднократно подчеркивал необходимость разработки законотворчества на основе фактических данных и обязанность государств осуществлять регулярную оценку того, поддерживают ли имеющиеся факты и статистические данные те или иные правовые положения. См. также практику Франции, Государственный совет которой проверяет качество проведенной оценки регуляторного воздействия (ОРВ) и последствий принятия инициированных правительством законопроектов и может потребовать представления дополнительной информации. В своих опубликованных рекомендациях Совет также критикует недостатки проведенной оценки и последствий принятия законодательных актов. Так, в своей недавнем обзоре законопроекта об ускорении использования возобновляемых источников энергии в сентябре 2022 года Государственный совет Франции заявил, что проведенная оценка была «недостаточной» в отношении некоторых положений и практически «не была проведена» в отношении важных пунктов, указав, что в некоторых случаях эти недостатки создавали впечатление, что проект был основан «на предположительных заявлениях, а не на проработанном анализе воздействия»; см. «*Заключение по законопроекту об ускорении использования возобновляемых источников энергии*», Государственный совет Франции, 22 сентября 2022 года, на французском языке.

70 Ittai Bar-Simon-Tov, *The Role of Courts in Improving the Legislative Process, The Theory and Practice of Legislation* (Иттай Бар-Симон-Тов, «Роль судов в улучшении законодательного процесса, Теория и практика законодательства»), том 3, 23 февраля 2016 г., стр. 295-313.

- При наличии соответствующих полномочий конституционным судам или другим высшим судам следует уделять внимание не только содержанию законопроектов, но и процедуре их внесения, обсуждения и принятия.
- Обеспечить осуществление судебного пересмотра законов или процесса законотворчества справедливым, беспристрастным и независимым образом и в разумные сроки.

5. Роль гражданского общества

70. Гражданское общество – важнейший компонент всех демократических государств, способный играть активную роль в самых разных областях, в частности, содействуя поощрению и защите прав человека, в том числе в контексте обсуждения и подготовки, а затем мониторинга и оценки политики и законов. Этот термин охватывает широкий круг независимых заинтересованных сторон и объединений, включая неправительственные и правозащитные организации, а также отдельных лиц, представляющих различные слои общества, работающие над привлечением внимания и продвижением важных, по их мнению, тем, некоторые из которых также отвечают общественным интересам. Некоторые из этих лиц и организаций также выполняют важную «наблюдательную» функцию, тщательно анализируя деятельность государства и его институтов и поднимая вопросы, вызывающие обеспокоенность общественности.⁷¹
71. Взаимодействие с отдельными лицами или организациями, представляющими интересы групп населения, которые часто бывают маргинализированы или недостаточно представлены, таких как молодежь, пожилые люди, люди с инвалидностью, меньшинства и т.д., на протяжении всего процесса разработки политики и законодательства позволяет учитывать их точку зрения, а также учитывать гендерные аспекты и фактор многообразия при принятии политики и законов (см. также **подраздел IV.5** «Консультации»). Следовательно, организации гражданского общества призваны играть важную роль в том, чтобы законы были результатом инклюзивного процесса, применялись должным образом и справедливо, на равных и недискриминационных началах, и не налагали непропорционального бремени на отдельных лиц или группы.

71 ЕСПЧ, «Венгерский Хельсинский комитет против Венгрии» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) [Большая палата], жалоба № 18030/11, постановление от 8 ноября 2016 г., пп. 166-167, с дальнейшими ссылками.

72. Органы государственной власти должны содействовать участию организаций гражданского общества в законотворческой работе, например, путем создания механизмов, дающих объединениям возможность вступать в диалог с властями на разных уровнях государственного управления, а властям – проводить консультации с объединениями⁷². Участие объединений, в том числе через регулярный диалог или институционализированные структуры, такие как консультативные органы (например, общественные советы), рабочие группы или специально назначенные органы государственной власти, должно осуществляться путем публичного, прозрачного, открытого и конкурентного отбора на основе четких и заранее определенных критериев, давать объединениям возможность выбирать своих представителей и быть прозрачным.⁷³ Параллельно с этим необходимо открыть механизмы общественных консультаций, чтобы все заинтересованные объединения, включая небольшие группы гражданского общества, которые не участвуют в регулярных обсуждениях или институционализированных структурах, могли принять в них участие (см. также **подраздел IV.5 «Консультации»**).
73. Гражданское общество может участвовать в законотворческих процессах различными способами. Организации и отдельные лица могут публично поднимать вопросы и выступать за правовые реформы, просвещать и мобилизовать других людей, а также оказывать поддержку маргинализированным и недопредставленным группам с целью расширения их участия в государственных делах. Эта деятельность может включать направление петиций в соответствующие парламентские комитеты или выступление в таких комитетах для предоставления информации и доказательств.
74. Организации гражданского общества или отдельные лица могут также принимать непосредственное участие в процессе разработки законопроектов, представляя свои предложения в ходе общественных консультаций, принимая приглашение участвовать в деятельности рабочих групп или проводя собственные исследования относительно воздействия законодательства после его принятия. В ряде стран эти организации могут участвовать в судебных процессах по конкретным делам, которые попадают в их поле зрения. Различные структуры и организации, преследующие схожие цели, могут также создавать национальные и международные сети, платформы и коалиции и участвовать в их работе.

72 См.: БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе объединений», п. 184.

73 «Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне», БДИПЧ ОБСЕ, 22 сентября 2015 г., подготовленные экспертами гражданского общества при поддержке БДИПЧ, п. 13.

75. Для того чтобы организации гражданского общества могли внести значимый вклад в совершенствование процессов законотворчества, национальное законодательство и процессуальные нормы должны быть направлены на поощрение и поддержку участия и работы таких организаций, а не на необоснованное ограничение их деятельности. В частности, организации гражданского общества не должны сталкиваться с какими-либо необоснованными препятствиями при попытке принять участие в дебатах по политическим или иным вопросам, представляющим общественный интерес⁷⁴. Эти организации также не должны подвергаться другим видам необоснованных ограничений, которые могут потенциально повлиять на их роль в разработке законов и политики. Таким образом, законы должны предусматривать прозрачные, свободные от бюрократии, справедливые и учитывающие гендерные аспекты и фактор многообразия процессы регистрации объединений и аналогичных организаций, желающих зарегистрироваться, обеспечивая оперативное принятие решений в соответствии со стандартами в области прав человека, не забывая при этом, что незарегистрированные объединения также пользуются правом на свободу объединения. Это означает предоставление им права на обжалование или своевременный пересмотр независимым и беспристрастным судом решений или бездействия властей в отношении их регистрации, деятельности, запрета, роспуска или применения к ним санкций⁷⁵. Кроме того, государства не должны необоснованно вмешиваться во внутреннюю структуру или работу организаций гражданского общества. Более того, эти организации должны иметь доступ к достаточному количеству ресурсов, а соответствующие требования к отчетности не должны быть слишком обременительными для них⁷⁶, поскольку это может затруднить их работу в целом и участие в процедурах законотворчества и формирования политики в частности. Любое законодательство, регулирующее лоббистскую деятельность, должно четко определять смысл такой деятельности, гарантируя, что оно направлено в первую очередь на тех, кто получает вознаграждение за осуществление лоббистской деятельности, не распространяясь на всю правозащитную деятельность организаций гражданского общества или их участие в общественных консультациях (см. также **подраздел III.8**). Ограничения,

74 Тем не менее, в прошлом ЕСПЧ счел такую практику допустимой в делах, связанных с платной рекламой, см. дело «Энимал Дефендерс Интернэшнл» против Соединенного Королевства» (*Animal Defenders International v. the United Kingdom*), no. 48876/08, 22 апреля 2013 г., pp. 116-125.

75 См.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе объединений», pp. 116-119. См. также: ЕСПЧ, дело «Корецкий против Украины» (*Koretsky v. Ukraine*), жалоба №40269/02, 3 апреля 2008 г., pp. 51-52, и дело «Жечев против Болгарии» (*Zhechev v. Bulgaria*), жалоба №57045/00, 21 июня 2007 г., pp. 55-56.

76 БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе объединений», pp. 20, 27 и 75.

касающиеся финансирования и участия третьих сторон в политической деятельности, должны применяться только в тех случаях, когда третьи стороны и их действия направлены на благо конкретных политических партий в целом или в ходе избирательных кампаний, и не должны распространяться на НПО, другие объединения и группы интересов, которые обсуждают вопросы, представляющие общественный интерес, занимаются продвижением демократии или защитой общих интересов в ходе избирательных кампаний⁷⁷, в том числе в контексте законотворчества.

76. Государство также обязано защищать организации гражданского общества от угроз, нападений или других устрашающих мер, таких как криминализация их деятельности путем целенаправленного преследования в рамках уголовного или гражданского судопроизводства, или притеснения⁷⁸. В частности, государство должно стараться поддерживать автономную наблюдательную функцию организаций, которые обычно привлекают внимание к вопросам, представляющим общественный интерес⁷⁹. В целом гражданское общество должно иметь возможность осуществлять свою деятельность, не подвергаясь преследованиям и стигматизации, а организации и отдельные лица должны рассматриваться как ценные партнеры в области разработки политики и законодательства, а не как оппоненты. Государство обязано активно поддерживать и защищать доступ гражданского общества к информации, в том числе в рамках законодательного процесса.

Вставка 7 — Способы, с помощью которых гражданское общество может способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов:

- Повышать осведомленность общества и выступать за принятие или совершенствование законов в определенных областях, в частности там, где это необходимо для защиты прав человека отдельных лиц или групп, для защиты демократических ценностей и верховенства права.

77 См.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий», п. 221.

78 Например, «Руководящие принципы БДИПЧ по защите правозащитников», БДИПЧ ОБСЕ, 10 июня 2014 г.

79 Как было принято ЕСПЧ в отношении права организаций гражданского общества на доступ к официальным документам, находящимся в распоряжении органов государственной власти – см., например, ЕСПЧ, «Венгерский Хельсинский комитет против Венгрии» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) [Большая палата]. См. также ЕСПЧ, дело «Экодефенс и другие против России» (*Ecodefence and others v. Russia*), № 9988/13 и 60, 14 июня 2022 г., пп. 124 и 139, в котором ЕСПЧ особо подчеркнул, что «гражданское общество вносит важный вклад в обсуждение государственных дел», отметил, что гражданское общество выполняет жизненно важную роль «общественного наблюдателя», и что «демократический процесс – это непрерывный процесс, который должен постоянно поддерживаться свободными и плюралистическими общественными дебатами и осуществляться многими представителями гражданского общества, включая отдельных активистов и НПО».

- Вносить вклад, отражающий накопленный опыт, в законодательный процесс, особенно на этапе формирования политики и в рамках общественных консультаций или рабочих групп.
- Выполнять функцию ключевого стимула для более инклюзивных и основанных на широком участии законодательных процессов, в том числе путем организации консультаций и мероприятий для привлечения маргинализированных или недопредставленных лиц или групп.
- Осуществлять мониторинг реализации принятого законодательства и повышать осведомленность о законодательстве и о потенциальных проблемах в его реализации, включая дискриминационное воздействие на определенных лиц или группы.
- Выражать обеспокоенность по поводу законопроектов, не прошедших надлежащую процедуру (особенно консультации с общественностью) или потенциально угрожающих или нарушающих права и свободы человека.
- При необходимости выступать за повышение прозрачности и открытости процесса формирования политики и законотворчества в целом, включая использование новых и инновационных способов расширения гражданского участия

6. Роль общественности

77. Наряду с гражданским обществом, общественность должна иметь равные и широкие возможности для получения информации и консультаций, а также для активного участия во всех этапах политического и законотворческого цикла. В этой связи государства должны изучать, продвигать и внедрять инновационные способы эффективного взаимодействия с общественностью для поиска идей и совместной выработки решений.
78. В последнее время во многих странах региона ОБСЕ наблюдается тенденция к решению конкретных вопросов, представляющих политический или общественный интерес, с помощью методов делиберативной (совещательной) демократии, предполагающих непосредственное вовлечение граждан в процесс принятия государственных решений. В одной из своих недавних публикаций Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) провела различие между четырьмя целями совещательных процессов, в частности: 1) рекомендации граждан по вопросам политики, основанные на полной информации, 2) мнения граждан по вопросам политики, 3) оценка гражданами избирательных мер, основанная на полной информации, и 4) постоянные представительные совещательные модели⁸⁰. Собрания граждан

80 Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave («Инновационное участие граждан и новые демократические институты: Подхватывая делиберативную волну») ОЭСР, 10 июня 2020 г., Глава 2.

или аналогичные объединения граждан, такие как гражданские жюри или коллегии, состоят из случайно выбранных граждан и относятся к первой категории. Эти типы совещательных процессов обычно включают в себя этапы обучения, консультаций, обсуждения и принятия решений до выработки рекомендаций для правительства и широкой общественности⁸¹.

79. Такие собрания могут формировать более мелкие, местные или тематические группы для обсуждения решений конкретной проблемы. За последнее десятилетие в разных странах региона ОБСЕ (и за его пределами) появились собрания граждан и гражданские жюри или коллегии, в центре внимания которых были, в частности, вопросы демократии, выборов, изменения климата, легализации эвтаназии и другие вопросы, представляющие повышенный общественный интерес⁸². Некоторые страны или регионы даже пытаются создать постоянные процедуры, позволяющие вовлекать случайно выбранных граждан в процесс формирования политики наряду с парламентариями⁸³. Благодаря новым технологиям в последние годы было создано и организовано множество таких собраний, и появилась возможность проводить

81 Там же.

82 Среди недавних примеров проведения собраний граждан – Климатическая ассамблея (Klimarat), состоявшаяся в Австрии в 2022 году, в ходе которой 100 выбранных в случайном порядке граждан, в течение полугода разрабатывали предложения по климатической политике; собрание граждан по правам человека (Skupština građana) в Боснии и Герцеговине в 2022 году, в котором приняли участие 57 граждан, выбранных в случайном порядке в Сараево и Теслице, которые в течение двух выходных дней обсуждали способы устранения дискриминации в политической и избирательной системе страны; а также Собрания граждан Канады по демократическому самовыражению в 2020-2022 гг. с участием 120 выбранных в случайном порядке граждан, которые обсуждали влияние цифровых технологий на канадское общество. В последние годы подобные совещания по вопросам изменения климата прошли в Дании (2021), Франции (Конвенция по климату (2020)), Германии (2021), Люксембурге (2022), Шотландии (2020-2021), Испании (2021-2022) и Великобритании (2020). Другие темы, осаждавшиеся на подобных собраниях за последние три года, касались искусственного интеллекта, роли Германии в мире, образования, обучения и демократии (Германия), гендерного равенства и биоразнообразия (Ирландия), коррупции (Черногория), доверия к вакцинации и COVID-19 (Северная Македония), будущего Шотландии (Шотландия), продовольственной политики (Швейцария) и демократии (Великобритания). Более подробную информацию об этих и других собраниях см. в [Базе данных ОЭСР по представительным делиберативным процессам и институтам \(2021 г.\)](#). Хотя термины «собрания (ассамблеи) граждан» и «гражданские комиссии» иногда используются как взаимозаменяемые, последние иногда считаются более узкими механизмами, и в них участвует меньше людей. Так, ОЭСР выделила три подкатегории гражданских комиссий: комиссии, заседающие в течение нескольких дней подряд, комиссии, работающие в течение нескольких недель, и комиссии, заседающие в течение более длительного срока, например, двух лет (см. ОЭСР, «[Инновационное участие граждан и новые демократические институты: Подхватывая делиберативную волну](#)», Глава 2). Недавними примерами гражданских комиссий являются [двухдневная гражданская комиссия по вопросам демократии в Австрии в 2021 году](#), где десять выбранных в случайном порядке граждан обсуждали будущее демократии, [комиссия из 33 человек в Финляндии для оценки действий по защите климата в 2021 году](#) и [комиссия из 25 человек в Ирландии по вопросам доступа к информации о здоровье, также в 2021 году](#).

83 Например, в декабре 2019 года Парламент Брюссельского региона в Бельгии внес поправки в свой регламент, позволяющие создавать «совещательные комитеты», состоящие из членов регионального парламента и выбранных в случайном порядке граждан. Это произошло после аналогичных попыток Городского совета Мадрида и Парламента немецкоязычного сообщества в Бельгии создать постоянные институты гражданского участия. Более подробную информацию см. в статье Min Reuschamps, [Belgium's experiment in permanent forms of deliberative democracy](#) (Мин Решам, Бельгийский эксперимент по созданию постоянных форм совещательной демократии) на сайте International IDEA constitutionnet, 17 января 2020 г.

дополнительные совещательные встречи в режиме онлайн с использованием системы краудсорсинга.

80. В этой связи важно, чтобы государства учитывали потребности и преодолевали конкретные проблемы, с которыми сталкиваются меньшинства, исторически маргинализированные или недопредставленные лица или группы, желающие участвовать в законотворческих процессах. Необходимо создать правовые гарантии и организационные механизмы для обеспечения более инклюзивных процессов. При этом необходимо:
- диверсифицировать структуры, методы, механизмы, инструменты и виды общественного участия, обеспечивая их доступность, удобство для пользователей и использование новых технологий, но не ограничиваясь исключительно использованием онлайн-инструментов;
 - поддерживать объединения, направленные на расширение возможностей социально незащищенных, маргинализированных или иным образом недопредставленных лиц эффективно участвовать в процессах принятия государственных решений; и
 - принять и внедрить соответствующие международные рекомендации по доступности веб-контента для людей с инвалидностью⁸⁴.
81. При создании таких механизмов необходимо избегать цифрового неравенства (т.е. исключения некоторых людей, которые могут не иметь доступа к Интернету и новым технологиям или не иметь возможности их использовать). Что касается, в частности, участия молодежи, то ей необходимо предоставить надлежащие инструменты для эффективного участия, такие как информация и просвещение о ее политических и гражданских правах, а также возможности, права и средства для их реализации. Это предполагает оказание государственной властью необходимой поддержки и наличие у нее самой потенциала для конструктивного взаимодействия с молодежью.⁸⁵
82. Государства должны воздержаться от чрезмерного вмешательства в процесс совещательной демократии и обеспечить осведомленность участников таких процессов о соответствующих

84 См.: Инициатива W3C по обеспечению доступности (WAI).

85 См. преамбулу к пересмотренной Европейской хартии об участии молодежи в местной и региональной жизни, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, 21 мая 2003 г.

международных стандартах в области прав человека, которые впоследствии должны стать частью обсуждения.

83. В некоторых странах конституция и другие законодательные акты допускают так называемые «гражданские инициативы», то есть инициирование законодательных процедур на основе законопроекта, поддержанного определенным числом граждан, обладающих правом голоса. Учитывая количество подписей, необходимое в таких случаях, а также большой объем ресурсов, организационных и пропагандистских навыков, которые требуются для успеха такого мероприятия, гражданские инициативы на практике встречаются довольно редко. Тем не менее, если они все же возникают, то являются важным средством реализации гражданами своего права на непосредственное участие в государственных делах. В идеале конституция государства и соответствующее законодательство должны предусматривать не слишком высокие пороги для «гражданских инициатив». Организаторы гражданских инициатив тогда участвуют в парламентских слушаниях так же, как и другие авторы законопроектов от правительства, по крайней мере, на уровне комитетов.

ПРИМЕР СТРАНЫ 5

Гражданские инициативы в Кыргызской Республике, Республике Северная Македония и Эстонии

КОНСТИТУЦИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ⁸⁶

Согласно статье 85(1), право законодательной инициативы принадлежит 10 тысячам избирателей (народная инициатива).

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ МАКЕДОНИЯ⁸⁷

Согласно статье 71, право законодательной инициативы имеет каждый депутат в Собрании, Правительство Республики или группа избирателей, численностью не менее 10 тысяч человек.

ПОРТАЛ ГРАЖДАНСКИХ ИНИЦИАТИВ В ЭСТОНИИ

Портал гражданских инициатив позволяет гражданам вносить предложения о принятии новых или изменении существующих законов, проводить дискуссии, составлять и отправлять коллективные обращения с цифровой

86 Конституция Кыргызской Республики (2021 г.).

87 Конституция Северной Македонии (1991 г., с поправками).

подписью (не менее 1000 подписей граждан Эстонии не моложе 16 лет) в парламент Эстонии (Рийгикогу) и органы местного самоуправления (не менее 1% от зарегистрированного населения).

84. Другими примерами совещательных моделей являются общественные дебаты⁸⁸ в режиме онлайн или интернет-платформы на местном или центральном уровнях, которые позволяют гражданам объединиться для выработки более широкого видения определенных проблем или для ответа на конкретный вопрос⁸⁹. Кроме того, такие инструменты, как совещательные опросы или анкетирование⁹⁰, позволяют выяснить мнение граждан по конкретным вопросам до их законодательного оформления.

Вставка 8 — Способы, с помощью которых общественность может способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов:

- Следить за планируемыми или текущими законодательными проектами и получать информацию о них, а также участвовать в процессах консультаций.

- 88 Одним из примеров является Франция, где в 2020 году были организованы общественные дебаты по вопросам сельского хозяйства: см. [Итоговый отчет об общественных дебатах 2021 года на сайте Национальной комиссии по общественным дебатам, 8 января 2021 года.](#)
- 89 Например, [Проект G1000](#), который проводился в Бельгии в 2011-2012 гг. и состоял из трех этапов: на первом этапе широкий онлайн-опрос позволил гражданам обозначить спектр различных интересующих их тем, который затем был сужен до трех основных вопросов: социальное обеспечение, благосостояние во время экономического кризиса и иммиграция. На втором этапе эти вопросы обсуждались на саммите граждан с участием 1000 человек, а на третьем этапе группа из 32 граждан (выбранных в случайном порядке) выработала предложения по проведению реформ. После этого в 2014 и 2016 гг. аналогичный проект G1000 был организован в Нидерландах для разработки программы действий недавно избранного муниципального совета Амерсфорта. Процесс начался с саммита граждан, на котором участники высказывали идеи в ходе открытого диалога; затем последовали гражданский форум, где были разработаны более конкретные предложения, и собрание граждан, на котором обсуждались эти предложения и принимались решения по ним. Среди участников было 49 работодателей, 51 политик, 43 государственных служащих и 51 деятель искусства, а для помощи группам было привлечено 94 служащих. Аналогичный проект по разработке стратегии для города Мадрид был запущен в 2019 году: см. [Participedia Case Madrid G1000](#).
- 90 Совещательный опрос представляет собой методику, разработанную в Стэнфордском университете США и предусматривающую проведение опроса среди информированных граждан. Процесс включает в себя несколько этапов: сначала производится случайная, репрезентативная выборка респондентов, которых просят высказать свое мнение по определенному вопросу. После этого участники обсуждают эти вопросы в ходе мероприятия и получают (сбалансированные) информационные материалы, которые также публикуются. Участники вступают в дискуссию с экспертами и политическими лидерами, задавая вопросы, предварительно сформулированные ими в ходе обсуждений в малых группах с обученными модераторами. Отдельные моменты дискуссионных мероприятий часто транслируются по телевидению, либо в прямом эфире, либо в записанной и отредактированной форме, и/или в социальных сетях и в других средствах массовой информации. По завершении дискуссий тем же участникам вновь задают первоначальные вопросы. Достигнутые в итоге перемены во мнении граждан представляют собой те выводы, к которым пришла бы общественность при наличии у граждан возможности получать больше информации и более активно участвовать в обсуждении вопросов. Такая форма совещательного опроса изначально применялась в США, но получила распространение и во многих других странах мира. Например, Исландия и Монголия использовали совещательные опросы перед внесением изменений в свои конституции в 2019 и 2017 годах, соответственно. Для получения дополнительной информации см. статью «Что такое совещательный опрос?» ([What is Deliberative Polling?](#)) на сайте Стэнфордской лаборатории совещательной демократии.

- Продвигать, поддерживать и участвовать в совещательных моделях гражданского участия.
- Повышать осведомленность о пробелах или несоответствиях в законодательстве или в применении законов, включая случаи, когда законы затрагивают определенные группы или оказывают на них несоразмерное воздействие, и искать доступные административные или законодательные способы решения проблемы.

7. Роль экспертов

85. Несмотря на то, что составители законопроектов, работающие в органах исполнительной власти, могут обладать богатым опытом законотворческой работы, в тех областях, где требуется дополнительная, внешняя, техническая экспертиза, могут оставаться недоработки. Учитывая сложность современного законодательства, дополнительная техническая информация или опыт, предоставляемые сторонними экспертами, могут также способствовать информированию политиков о различных вариантах политики.⁹¹ Аналогичным образом, процессы проверки внутри правительства могут нуждаться в дополнительной юридической/правозащитной экспертизе, включая гендерную, экологическую, научную, экономическую, академическую и другие виды экспертизы, чтобы гарантировать соответствие законопроекта намеченным политическим целям.

ПРИМЕР СТРАНЫ 6

Сербия — Положение о методологии управления государственной политикой, анализе влияния государственной политики и нормативных актов, а также о содержании отдельных государственных программных документов⁹²

Проведение консультаций в органах государственного управления

Статья 42.1

(1) В процессе формулирования государственной политики и/или разработки проекта нормативного акта, в зависимости от их характера, масштаба и потенциальных последствий, инициатор должен включить в процесс консультаций представителей соответствующих организаций

91 Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии о процедурах законотворчества и качестве законодательства, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), 29 марта 2021 г., стр. 18.

92 Положение о методологии управления государственной политикой, анализе влияния государственной политики и нормативных актов, а также о содержании отдельных государственных программных документов, Правительство Сербии, по состоянию на 2018 год.

гражданского общества, профессиональных объединений и научно-исследовательских организаций, а также представителей государственной администрации, включая соответствующие органы государственного управления.

86. Экспертиза может проводиться как отдельными лицами, так и независимыми группами, специальными комиссиями, финансируемыми из государственных средств, научными кругами или путем регулярного участия в общественной жизни (в рамках конференций, собраний и слушаний) любой частной организации, будь то предприятие, объединение или профсоюз⁹³. Разработчики политики и законодатели должны обеспечить равный доступ к процессу принятия решений для экспертов из разных областей, особенно в тех случаях, когда в этот процесс вовлечены представители разных отраслей/заинтересованных групп, которые стремятся повлиять на законодательный процесс (см. **подраздел III.8** о роли групп особых интересов посредством лоббирования). Эффективность экспертизы определяется качеством принятого в итоге законодательства, в том числе его соответствием принципам прав человека и верховенства права⁹⁴.
87. Дополнительная экспертиза особенно важна в контексте законотворчества, основанного на исследованиях, поскольку она помогает составителям законопроектов оценивать их потенциальное воздействие в процессе разработки. Аналогичным образом, после принятия законов экспертные заключения могут помочь в углубленном анализе фактического воздействия принятого законодательства и позволят законодателям и лицам, принимающим решения, оценить, действительно ли закон достиг намеченных целей.
88. Общественные консультации на правительственном и парламентском уровнях, проводимые как до, так и после принятия законов, должны быть открыты для широкого круга экспертов из разных областей. Государственные учреждения должны составлять и вести списки экспертов для консультаций по различным темам и иметь в наличии процедуры, обеспечивающие соблюдение принципов разнообразия и объективности при выборе экспертов, приглашаемых на заседания правительства и парламента. Этот процесс

93 Венецианская комиссия, *Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии о процедурах законотворчества и о качестве законодательства*, стр. 18.

94 Valentyna Lukianets-Shakhova et al., *The Lawmaking Linguistic and Expert Support: European and Ukrainian examples* (Валентина Лукьянец-Шахова и др., «Лингвистическое и экспертное сопровождение законотворчества: Европейские и украинские примеры»), *Revista EntreLinguas, Araraquara*, том. 7, № 00, e021113, 2021, с указанием дальнейших ссылок.

должен основываться на нейтральных и объективных критериях, что позволит выслушать целый ряд мнений по той или иной теме от множества экспертов разного профиля. Исполнительной власти и парламентам также рекомендуется консультироваться с международными экспертами или экспертными организациями.

89. В то же время, обращаясь за экспертной оценкой к разным специалистам, разработчики политики и законодательства должны учитывать, что порой мнения экспертов по тому или иному вопросу могут кардинально отличаться. Разработчикам и лицам, принимающим решения, необходимо найти способы разрешения таких противоречий, при этом сохраняя приверженность целям проектов политики и законов, а также национальным и международным стандартам в области прав человека и верховенства права. Также важно, чтобы в процессе привлечения экспертов соблюдались принципы легитимности, представительности, прозрачности и подотчетности.

Вставка 9 – Способы, с помощью которых эксперты могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов:

- Следить за планируемыми или текущими законодательными проектами и получать информацию о них, а также участвовать в консультациях, относящихся к их сферам экспертизы.
- По возможности проводить углубленный анализ проектов политики или законов и высказывать свои опасения по поводу возможного наличия ошибочных данных или анализа, на которых они основаны, несоответствий или нарушений законов или международных стандартов, а также потенциальных проблем, связанных с реализацией.
- Следить за тем, чтобы любой анализ, предоставляемый составителям законов, лицам, принимающим решения, и/или общественности, был четким и понятным для неспециалистов, чтобы проблемы, связанные с проектом политики или закона, были понятны заинтересованным сторонам и широкой общественности.

8. Роль групп особых интересов, осуществляющих лоббистскую деятельность

90. Неформальные или формальные группы особых интересов могут пытаться влиять на законодательный процесс, в том числе организованно, через профессиональных лоббистов. Под лоббированием понимается продвижение конкретных интересов путем общения с должностным лицом в рамках структурированной и

организованной деятельности, направленной на оказание влияния на принятие государственных решений⁹⁵. Это законный акт политического участия, важное средство развития плюрализма и инструмент, в конечном счете способствующий принятию более эффективных решений в общественной сфере⁹⁶. Участие частных субъектов в процессе формирования политики в сфере их интересов имеет большое значение, поскольку позволяет отдельным лицам или группам, которые в противном случае не могли бы участвовать в политике, играть определенную роль в этом процессе⁹⁷. Социальные партнеры, представляющие интересы профсоюзных и деловых групп, также могут быть вовлечены в предпарламентский процесс законотворчества.

91. Лоббистская деятельность может регулироваться в интересах прозрачности и подотчетности как важнейший компонент надлежащего государственного управления, применимого в государственном секторе, и во избежание необоснованного влияния или контроля государственной политики со стороны влиятельных финансовых или политических групп.⁹⁸ Однако регулирование лоббистской деятельности не должно быть чрезмерно обременительным и должно быть направлено на обеспечение баланса между необходимостью прозрачности и гарантиями прав отдельных лиц и объединений⁹⁹, включая право на свободу выражения мнения и убеждений, право на свободу объединения и право на участие в государственных делах. Отдельные лица и объединения имеют право выражать свое мнение и обращаться с петициями к государственным должностным лицам, органам и учреждениям, как индивидуально, так и коллективно, а также участвовать в ведении государственных дел путем проведения кампаний за политические, законодательные или конституционные изменения¹⁰⁰. Хотя некоторые организации гражданского общества могут быть вовлечены в

95 Рекомендацию Комитета министров Совета Европы государствам-членам СЕ «О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений». Комитет министров государств-членов Совета Европы, 22 марта 2017 г.

96 Экстренное заключение по проекту нормативных актов Италии, регулирующих деятельность по представлению интересов, БДИПЧ ОБСЕ, 21 сентября 2021 г., п. 7.

97 Венецианская комиссия, Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии о процедурах законотворчества и качестве законодательства, п. 43.

98 БДИПЧ, Срочное мнение по проекту нормативных актов Италии, регулирующих деятельность по представлению интересов, п. 10.

99 В своих «Руководящих принципах по свободе объединений» БДИПЧ и Венецианская комиссия определяют «объединение» как «организованное и независимое некоммерческое образование, основанное на добровольном объединении лиц, связанных общими интересами, деятельностью или целью. Объединение необязательно должно являться юридическим лицом, но должно обладать некоторой институциональной формой или структурой».

100 См., например, Рекомендацию Комитета министров Совета Европы государствам-членам СЕ «О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений».

лоббирование, не все контакты между гражданским обществом и политиками или политическими институтами, а также не все формы защиты интересов организациями гражданского общества следует квалифицировать как лоббирование¹⁰¹. Таким образом, при разработке или пересмотре нормативных актов по вопросам лоббирования важно четко и однозначно определить, что такое лоббирование и кого следует считать лоббистом, привлекая при этом всех ключевых участников, включая должностных лиц, организации, предоставляющие консультационные услуги в сфере лоббирования, представителей гражданского общества и независимых «наблюдателей», к разработке и внедрению правил и стандартов.¹⁰²

92. Строгие требования к прозрачности и честности помогают добиться подотчетности и инклюзивности при принятии решений, в том числе в области законотворчества¹⁰³. Кроме того, государственные должностные лица должны предоставлять всем заинтересованным сторонам, в частности частному сектору и широкой общественности, справедливый и равноправный доступ к участию в формировании государственной политики¹⁰⁴. Такой подход помогает уравновесить явно выраженные личные интересы и имеет решающее значение для соблюдения этических норм при принятии решений и осуществлении процессов, в рамках которых они принимаются. Поэтому ряд государств создали обязательные или добровольные реестры или списки лоббистов для обеспечения прозрачности в этом отношении и достижения справедливого и равного доступа, а другие приняли законодательство, регулирующее лоббистскую деятельность¹⁰⁵.

101 [Доклад о роли внеинституциональных субъектов в демократической системе \(лоббирование\)](#), Венецианская комиссия Совета Европы, CDL-AD(2013)011, принят 8-9 марта 2013 г., п. 14.

102 [Рекомендация Совета ОЭСР о соблюдении принципов прозрачности и честности в лоббировании](#), ОЭСР, OECD/LE-GAL/0379, 18 февраля 2010 г., Принцип 4 и п. 17.

103 ОЭСР, [Рекомендация Совета ОЭСР о соблюдении принципов прозрачности и честности в лоббировании](#), п. 19.

104 Там же, п. 4.

105 Например, [закон Франции № 2016-1691 от 9 декабря 2016 г. «О прозрачности, борьбе с коррупцией и модернизации экономической жизни»](#) (на французском языке); [закон Литвы «О лоббистской деятельности»](#) от 26 июня 2020 г., № XIII-3170; [закон Латвии «О прозрачности процесса представления интересов»](#), принятый 13 октября 2022 г.,

Вставка 10 — Рекомендация Совета ОЭСР о соблюдении принципов прозрачности и честности в лоббировании¹⁰⁶

I. Создание эффективной и справедливой системы для обеспечения открытости и доступности

1. Государства обязаны обеспечить всем заинтересованным сторонам равные условия, предоставляя им справедливый и равноправный доступ к участию в формировании и реализации государственной политики.
2. Правила и рекомендации по лоббированию должны учитывать проблемы управления, связанные с практикой лоббирования, и учитывать социально-политический и административный контекст.
3. Правила и рекомендации по лоббированию должны соответствовать более широким политическим и нормативным рамкам.
4. Государствам следует четко определять термины «лоббирование» и «лоббист» при рассмотрении или разработке правил и рекомендаций по лоббированию.

II. Повышение прозрачности

5. Государства обязаны обеспечить достаточную степень прозрачности, чтобы государственные должностные лица, граждане и предприятия могли получить необходимую информацию о лоббистской деятельности.
6. Государствам следует предоставить заинтересованным сторонам, включая организации гражданского общества, предприятия, СМИ и широкую общественность, возможность тщательной проверки лоббистской деятельности.

III. Формирование культуры честности

7. Государства должны способствовать развитию культуры честности в деятельности государственных организаций и при принятии решений, устанавливая четкие правила и рекомендации по правилам поведения для государственных должностных лиц.
8. Лоббисты обязаны соблюдать стандарты профессиональной этики и прозрачности; они несут общую ответственность за формирование культуры прозрачности и честности при осуществлении лоббистской деятельности.

IV. Механизмы эффективной реализации, обеспечения соответствия и пересмотра

9. Государствам следует привлекать ключевых участников к реализации согласованного спектра стратегий и практик для обеспечения соответствия.
10. Государства должны периодически анализировать функционирование своих правил и руководящих принципов, касающихся лоббирования, и вносить необходимые коррективы с учетом накопленного опыта.

106 См. на сайте [Правовые инструменты ОЭСР](#).

93. При разработке политики или законов важно помнить, что информация, предоставляемая отраслевыми или заинтересованными группами, рискует быть необъективной. Их аргументы нельзя рассматривать в качестве нейтральной экспертизы. Задача самого политического процесса заключается в разрешении подобных конфликтов особых интересов.¹⁰⁷

Вставка 11 — Способы, с помощью которых группы особых интересов и лоббисты могут способствовать демократическому законотворчеству и принятию более качественных законов:

- Участвовать в обсуждении планируемых проектов политики или законов, открыто заявлять о своей лоббистской деятельности, будь то в собственных интересах или в интересах других лиц, чтобы было ясно, какие интересы или лоббистскую группу они представляют.
- Активно регистрироваться в (добровольных или обязательных) лоббистских реестрах и выполнять любые другие требования, связанные со статусом лоббиста, в целях дальнейшего повышения прозрачности.
- При необходимости выражать обоснованную обеспокоенность по поводу потенциально неясного или излишне обременительного законодательства о лоббистской деятельности, чтобы обеспечить соблюдение ключевых принципов, касающихся права на участие в государственных делах.
- В любой ситуации стремиться к сохранению профессиональной честности, предоставлять корректную и достоверную информацию и избегать конфликта интересов, чтобы обеспечить равные условия для участия общественности и сохранить доверие общества к процессам принятия государственных решений.¹⁰⁸

107 Венецианская комиссия, *Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии о процедурах законотворчества и качестве законодательства*, стр. 18.

108 См. также ОЭСР, *Рекомендация Совета ОЭСР о соблюдении принципов прозрачности и честности в лоббировании*, пп. 15 и 16.

The background is a solid red color. On the left side, there is a series of concentric, curved lines that resemble a stylized spiral or a series of overlapping arcs. These lines are in various shades of red, from light to dark. Interspersed among these lines are several geometric shapes: circles, squares, and triangles, some of which are filled with a darker red and others are hollow. Some of these shapes are positioned as if they are part of a flow or a process, with arrows pointing in different directions. The overall effect is a dynamic and modern graphic design.

**ЧАСТЬ IV. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ
ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО
ПРОЦЕССА**

ЧАСТЬ IV. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

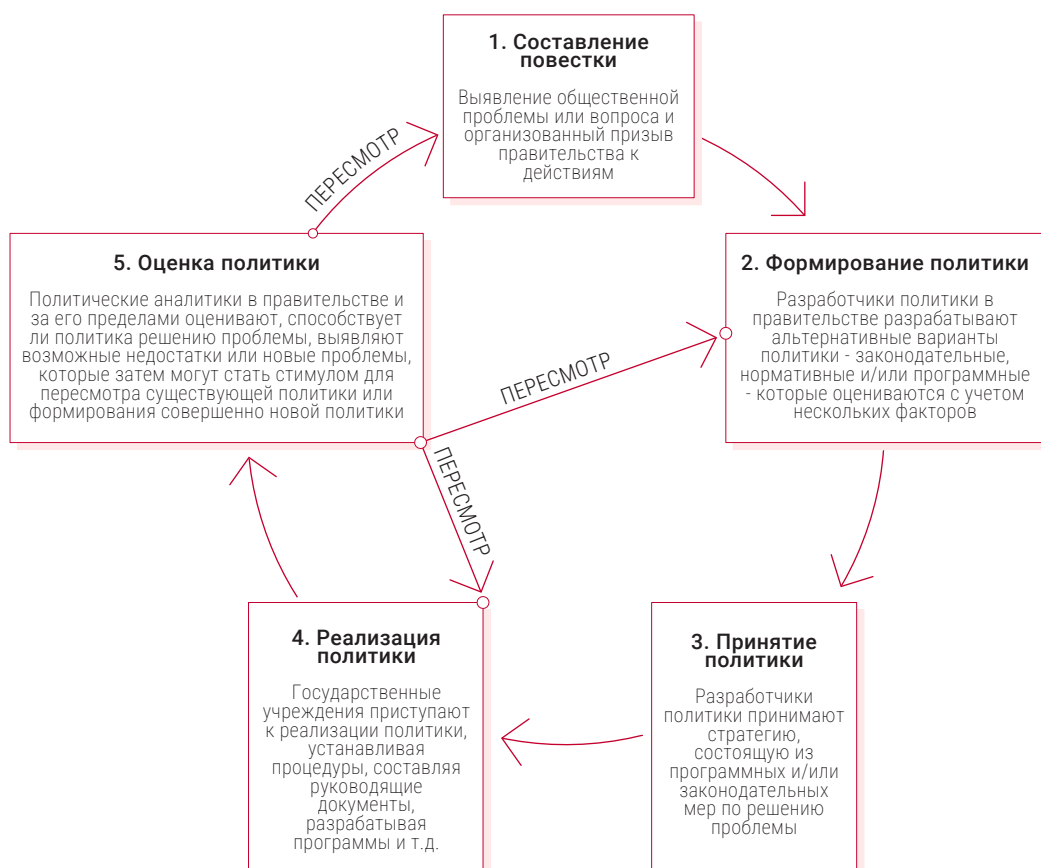
94. Качество законов во многом зависит от процесса, ведущего к их принятию. Опыт стран региона ОБСЕ демонстрирует важность основанного на фактах, открытого и прозрачного, а также инклюзивного, представительного и основанного на широком участии процесса для разработки эффективных и осуществимых законов высокого качества.
95. В данной главе подробно рассматриваются руководящие принципы и даются подробные, конкретные и практические рекомендации по их соблюдению на ключевых этапах законотворческого цикла. В ней объясняется, почему эти элементы законотворческого цикла необходимы и как их сформировать таким образом, чтобы они способствовали совершенствованию законодательства и обеспечивали решение в законах тех вопросов, которые они призваны решать.
96. Некоторые из этих ключевых элементов, например, такие как оценка воздействия, консультации с общественностью и учет гендерных аспектов и фактора многообразия, следует рассматривать на нескольких этапах законотворческого процесса, для которых они могут быть актуальны, или даже на протяжении всего законотворческого цикла.

1. Формирование политики

97. Для государств формирование политики означает определение их ключевых стратегий и разработку надлежащих мер по реализации этих стратегий (процесс формирования политики). За планирование, разработку и реализацию политики обычно отвечают органы исполнительной власти, то есть правительство и другие структуры государственного управления. Для повышения прозрачности такой работы важно, чтобы члены правительства регулярно публиковали данные. Это также способствует повышению доверия к процессу принятия государственных решений, поскольку свидетельствует о том, что соответствующие министры или другие инициаторы проектов политики или законов принимают свои решения на основе актуальной и достоверной информации в конкретной области политики.

98. Как и законотворчество, формирование политики – это циклический процесс. Он начинается с этапа формирования повестки дня, который включает в себя признание и определение значимой общественной проблемы и организованный призыв к действию со стороны правительства. В ответ на это политики в правительстве разрабатывают альтернативные варианты политики, которые оцениваются с учетом ряда факторов, что впоследствии может привести к разработке, принятию и реализации стратегии, состоящей из программных и/или законодательных мер по решению проблемы. После начала реализации анализ эффективности политики может выявить недостатки или новые проблемы, которые могут стать катализатором для внесения изменений в политику или для разработки совершенно новой политики.

Схема 3. Процесс формирования политики



99. Процесс формирования политики шире, чем процесс законотворчества, и законодательство – это лишь один из инструментов, которые политики могут использовать для достижения желаемых целей. В процессе формирования политики оцениваются все потенциальные альтернативные решения, в том числе и не связанные с регулированием, чтобы определить, является ли законодательство подходящим решением. Качественный процесс формирования политики означает, что законодательство разрабатывается и принимается только в случае необходимости. Во многих государствах процесс формирования политики часто игнорируется или проводится формально, кроме того, он может быть затруднен из-за слишком коротких сроков и неадекватного планирования, что, в свою очередь, влияет на качество итогового законотворческого процесса в случае выбора законодательных решений.
100. Ряд примеров передовой практики может помочь в достижении целей на этапе формирования политики. К ним относятся:
101. **Надлежащее планирование политики.** Правительство и парламент должны обеспечить надлежащее заблаговременное планирование политики и законодательства, чтобы сохранить свою рабочую нагрузку на разумном уровне. Очень важно, чтобы правительство имело свои собственные планы разработки политики/законодательства и заблаговременно информировало парламент о политических мерах и законодательных предложениях, которые будут представлены в ближайшие месяцы и годы. Также важно, чтобы процесс планирования соответствовал бюджетному циклу государства и отражал соответствующие бюджетные ассигнования и расходы. Это поможет обеспечить соответствие планируемых политических/законодательных инициатив годовому бюджету. На каждый этап политического и законотворческого циклов различных законодательных проектов конкретного министерства или другого государственного органа¹⁰⁹ должно быть отведено достаточно времени, в том числе с учетом продолжительности и/или сложности планируемой реформы или того, включает ли она широкомасштабные преобразования, которые могут существенно повлиять на значительную часть населения¹¹⁰. Это также предполагает выделение достаточного времени для первоначального обсуждения политики, процессов проверки, оценки воздействия и консультаций с общественностью¹¹¹.

109 БДИПЧ, *Оценка законотворчества и нормативного регулирования в Северной Македонии*, стр. 31.

110 БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике*, п. 13 и пп. 35-39.

111 БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, п. 39.

102. **Любые действия государства, включая разработку законов, должны начинаться с этапа открытого формирования политики.** На этом этапе в правительстве, министерствах и других государственных ведомствах оцениваются, обсуждаются и сравниваются различные решения конкретной проблемы, в том числе не связанные с регулированием. В идеале дискуссии на этом этапе должны быть открытыми, и основное внимание должно быть сосредоточено на решении проблемы, а не на разработке конкретного закона. Среди прочего, следует рассмотреть затраты и выгоды, политическую жизнеспособность, административную простоту и юридическую осуществимость решения – все это позволит определиться с тем, какой вариант является наиболее оптимальным и есть ли необходимость в разработке законодательства для решения проблемы. Все чаще этот предзаконодательный этап рассматривается как отдельный и самостоятельный процесс, заслуживающий особого внимания¹¹². Соответствующая документация может направляться заинтересованным сторонам и публиковаться постепенно, начиная с обзора различных альтернатив и заканчивая предложениями правительства и программным заявлением¹¹³. Подготовка таких документов, как концептуальные записки или другие программные документы, всегда должна предшествовать разработке законодательства и быть одобрена правительством¹¹⁴.
103. **Качественный и основанный на фактах процесс формирования политики улучшает содержание и согласованность законов.** Передовой опыт некоторых государств-участников ОБСЕ показывает, что углубленный процесс формирования политики, при котором дискуссии основываются на фактах и обширных исследованиях, а также выделяется достаточно времени для надлежащего формирования политики на основе фактов, помогает сделать дальнейший процесс разработки и обсуждения закона гораздо более последовательным. Это также помогает регулировать и уравнивать точки зрения различных групп интересов

112 См.: Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан, БДИПЧ ОБСЕ, 11 декабря 2019 г., п. 58. См. также: БДИПЧ, Оценка законодательства и нормативного регулирования в Северной Македонии, стр. 30.

113 Например, в Великобритании правительство может выпускать т.н. «белые книги» (white papers) – политические документы, в которых излагаются предложения относительно будущего законодательства и которые уже содержат версию законопроекта. Правительство также может публиковать «зеленые книги» (green papers) – документы для проведения консультаций, которые позволяют лицам, находящимся как в парламенте, так и за его пределами, высказать свое мнение или законодательных предложениях, см: Глоссарий Парламента Великобритании. Аналогичная практика существует и в ЕС, см: Глоссарий Европейского Союза.

114 См., например, «Функционирование центров управления на Западных Балканах», SIGMA, документ №53, 27 февраля 2017 г., стр. 21, где говорится о системе концептуальных документов, которая обычно предшествует разработке нормативно-правовых актов, а также оценивается необходимость проведения оценки регуляторного воздействия.

и заинтересованных сторон. Формирование политики на основе фактических данных также экономит время, поскольку полученные знания и убежденность в реальной необходимости закона или поправки способствует проведению консультаций и процессу оценки. Как правило, рекомендуется проводить ОРВ на ранних этапах процесса формирования политики.¹¹⁵

104. **Формирование политики на основе фактических данных является наиболее эффективным, если оно осуществляется на ранних этапах, в условиях прозрачности, консультаций и широкого участия.** Это включает сбор данных о прошлом положительном опыте, накопленном как внутри страны, так и за рубежом, оценку воздействия и, соответственно, эффективности существующей государственной политики и принятых законов, использование собранных данных для совершенствования существующих и свертывания неэффективных проектов, а также поощрение инноваций и тестирование новых подходов¹¹⁶. Кроме того, политика должна стать предметом интенсивных консультаций с широким кругом ключевых заинтересованных сторон и лиц, принимающих решения в целях проверки ее осуществимости на ранних этапах¹¹⁷, в том числе с точки зрения бюджета, экономики, экологии, политики, прав человека, гендерных аспектов и фактора многообразия. В целом вовлечение общественности на ранних этапах политического цикла может способствовать оценке вероятности того, что предложение будет принято общественностью и, следовательно, будет успешным, особенно если оно является новым или спорным. Такое вовлечение может включать в себя проведение собраний граждан с участием выбранных по жребию представителей, которые вместе с независимыми экспертами могут давать рекомендации по конкретным аспектам политики. Например, в вопросах, касающихся окружающей среды, Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, широко известная как Орхусская конвенция, обязывает государства-участники обеспечить участие общественности на

115 ОЭСР, *Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам регуляторной политики и управления* (2012 г.), Рекомендация I. 4. См. также: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, п. 47.

116 См., например, «Сотрудничество в области разработки политики на основе фактических данных: Принципы разработки политики на основе фактических данных», Урбанистический институт США, 2016 г., стр. 3. См. также «Создание потенциала для формирования политики на основе фактических данных: уроки из опыта стран», ОЭСР, 2020 г.; и «Содействие и взаимосвязь между формированием политики в государствах-членах и научными исследованиями», Европейская комиссия, рабочий документ аппарата Комиссии, дата последнего обновления 28 октября 2022 г.

117 См. БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, п. 14.

самом раннем этапе в принятии решений по различным аспектам окружающей среды, включая политику и общеприменимые юридически обязывающие нормативные документы¹¹⁸. Государственным чиновникам необходимо регулярное/постоянное обучение тому, как проводить такие ранние консультации с общественностью. Гражданское общество может сыграть важную роль в проведении фактологических исследований как на этапе планирования и формирования политики, так и после принятия законов, чтобы обеспечить обратную связь относительно их реализации. Для повышения эффективности такого сотрудничества организациям гражданского общества следует предоставлять необходимую информацию о проектах политики и законов¹¹⁹ и активно приглашать их к участию в работе над ними.

105. **Качественный процесс формирования политики на основе широкого участия должен осуществляться с учетом прав человека, гендерных аспектов и фактора многообразия на протяжении всего политического цикла.** Учет различных проблем должен быть одним из аспектов процесса сбора данных/фактов и последующей оценки проблемы и соответствующих вариантов политики. Информацию по соответствующим вопросам, включая потребности мужчин и женщин, а также различных групп общества, можно получить в ходе открытого, инклюзивного, прозрачного и общедоступного процесса формирования политики. Целевая направленная работа с различными группами населения с учетом гендерных аспектов и фактора многообразия и обеспечение их участия в различных формах общественных консультаций или обсуждений содействуют учету широкого спектра различных мнений и точек зрения на ранних этапах процесса разработки, помогая избежать односторонних стереотипов или ошибок (см. также **подразделы IV.4** «Оценка регуляторного воздействия», **IV.5** «Консультации» и **IV.8** «Гендерные аспекты и фактор многообразия»).
106. **Необходимо гарантировать доступ к информации всем участникам на протяжении всего процесса разработки политики и законодательства.** Все соответствующие документы и данные должны подлежать публикации с целью информирования

118 См.: ЕЭК ООН, *Орхусская конвенция*, статьи 6-8.

119 В этой связи см. основные инструменты и документы Совета Европы, определяющие право на доступ к документам, находящимся в распоряжении государственных органов, например, *Конвенцию о доступе к официальным документам*, которая вступила в силу 1 декабря 2020 г., и *Рекомендацию Rec. (2002) 2 Комитета министров о доступе к официальным документам*. См. также: ЕСПЧ, «Венгерский Хельсинский комитет против Венгрии» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) [Большая палата].

общественности о причинах принятия тех или иных политических и законодательных решений. В частности, в тех случаях, когда определенное законодательное решение влечет за собой дополнительные расходы финансовых и иных ресурсов государства, общественность вправе знать, на каких данных основывались принятые решения (см. также **подраздел IV.7**).

107. **Современные технологии способствуют общению, обмену информацией и прозрачности.** С их помощью можно повысить целенаправленность и эффективность начальных консультаций и оценок при формировании политики, например, путем краудсорсинга по ключевым аспектам политики. Этот процесс открывает новые возможности для взаимодействия с общественностью, но в то же время он сопряжен с определенными проблемами, например, в отношении прозрачности и обмена информацией, не говоря уже о способах сбора, сравнения и обобщения собранной информации¹²⁰. В то же время использование таких средств для проведения консультаций не должно препятствовать участию определенных лиц или групп. В частности, при использовании онлайн-инструментов политики и законодатели должны следовать рекомендациям по доступности веб-контента для людей с инвалидностью¹²¹. Кроме того, следует всегда помнить, что эти технологии не могут быть единственным средством взаимодействия с определенными группами или широкой общественностью, поскольку не все люди обладают одинаковыми знаниями или доступом к Интернету. Поэтому разработчики политики должны стремиться к диверсификации структур, методов, механизмов, инструментов и форм участия общественности и целенаправленной работе с определенными группами населения, особенно с теми, на кого повлияет планируемая политика. Средства гражданского участия должны быть удобными для пользователей и включать новые технологии, но не ограничиваться использованием онлайн-инструментов, чтобы предотвратить риск цифрового неравенства. При этом печатные СМИ, радио и телевидение по-прежнему могут играть важную роль в данном процессе.

120 См. «Влияние альтернативных политических предложений на МСП (малые и средние предприятия) с помощью краудсорсинга: пример Словении», Наблюдательный совет ОЭСР по инновациям в государственном секторе, 9 января 2018 г.

121 См.: Инициатива W3C по обеспечению доступности (WAI).

ПРИМЕР СТРАНЫ 7

Эстония — Принятие решений на основе данных

Эстония работает над поиском путей более эффективного использования данных в процессе принятия политических решений. В рамках проекта, финансируемого DG Reform Technical Support Instrument, реализуется Проект принятия правительственных решений на основе данных. Концепция Государственной канцелярии Эстонии заключается в разработке весьма амбициозного технического решения для обеспечения процесса принятия правительственных решений на основе данных путем представления полностью автоматизированных аналитических обзоров по различным вопросам и предложений по принятию решений на обсуждение в ходе еженедельных заседаний Кабинета министров. В результате реализации этой концепции будет заменен и модернизирован существующий подход к созданию Правительственного меморандума. Цель проекта состоит во внедрении полностью автоматизированного, основанного на данных, универсального процесса принятия решений, в рамках которого Правительственный меморандум будет генерироваться при помощи умных технологий.

108. Кроме того, в случае столь непосредственного участия общественности особенно важно наличие адекватного механизма обратной связи, позволяющего участникам процесса получить определенный ответ, даже если огромное количество поступающих обращений не позволяет ответить всем индивидуально. В целом, необходимо обеспечить подготовку государственных служащих по вопросам использования цифровых инструментов с минимальными затратами времени и максимальной эффективностью.

2. Планирование законодательства

109. Одним из крайне важных элементов эффективного законотворчества является адекватное и перспективное планирование законодательства. Вместо того чтобы поспешно реагировать на конкретные проблемы и тем самым неоправданно ускорять законотворческий процесс (что приводит к неоднородным результатам с точки зрения качества законодательства), более долгосрочное планирование ключевых законодательных инициатив приводит к принятию более качественного и стабильного законодательства.
110. В большинстве стран существуют планы законопроектной работы, которые обычно разрабатываются и публикуются как правительством, так и парламентом. Эти планы, при правильной подготовке и реализации, позволяют адекватно организовать и распределить по времени работу над законопроектами или аннулировать действующее законодательство. В принципе, они позволяют правительствам и парламентам, а также другим органам и заинтересованным сторонам, участвующим в законотворческом процессе, заглянуть в будущее, согласовать и организовать свою работу соответствующим образом.

ПРИМЕР СТРАНЫ 8

Босния и Герцеговина – Обзор процесса планирования законодательства

Парламенты на уровне государства (Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины) и субъектов (Парламент Федерации Боснии и Герцеговины и Народная скупщина Республики Сербской) организуют свою работу на основе рабочего плана. Его соответствие правительственным планам и программам законотворческой работы зависит от качества сотрудничества и координации между различными органами, а также от качества планирования политики правительствами. Парламенты также разрабатывают свои повестки дня, на основе которых они обсуждают предложения.

Государственные учреждения предлагают свои планы законопроектной работы на основе предварительных ОРВ в качестве неотъемлемой части своих годовых рабочих программ, как для себя, так и для Совета министров.

Во время разработки плана законопроектной работы государственные учреждения проводят предварительные консультации¹²².

111. Проблемы возникают в случае принятия непредвиденных и срочных законов, которые не включены в годовые планы законопроектной работы и способны создать огромную нагрузку как на правительство, так и на парламент, что приводит к поспешной работе над законопроектами, консультациям и дебатам, а, следовательно, к недостаточно согласованному или не отвечающему требованиям законодательству. Новые технологии позволяют более регулярно обновлять планы законопроектной работы, которые можно распространять по мере готовности. Однако, хотя технологии могут упростить некоторые аспекты этих процессов, они не заменят необходимости надлежащего планирования законодательства и регулярного обмена соответствующей информацией.¹²³
112. Ряд примеров передовой практики может помочь в достижении целей планирования законотворческой деятельности. К ним можно отнести следующее:
113. **Правительствам следует регулярно публиковать планы законопроектной работы и рабочие планы.** Как правило, правительства согласовывают планы законопроектной работы и рабочие планы на ежегодной основе и/или в начале своего срока полномочий. Затем эти планы публикуются и активно распространяются среди других государственных учреждений, включая парламент, национальное правозащитное учреждение, организации гражданского общества и другие заинтересованные стороны.¹²⁴ В соответствии с принципом прозрачности, обновленные версии этих планов также должны регулярно публиковаться и распространяться по открытым, видимым, легко находимым и доступным каналам.
114. **Годовые планы работы парламентов и парламентских комитетов также должны публиковаться и обновляться на регулярной основе.**
115. **Планы законопроектной работы должны предусматривать достижимые цели и реалистичные и гибкие сроки.** Это важно

122 См.: Оценка законодательного процесса в Боснии и Герцеговине, БДИПЧ ОБСЕ, 7 февраля 2023 г, стр. 43-44.

123 Оценка законодательного процесса в Грузии, БДИПЧ ОБСЕ, 30 января 2015 г., п. 10.

124 См.: БДИПЧ, Оценка законотворчества и нормативного регулирования в Северной Македонии, пересмотренная в 2008 г., стр. 32, и БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике, п. 39.

для обеспечения надлежащей реализации планов и своевременного завершения разработки проектов политики и законов. Необходимо обеспечить выделение достаточного времени для каждого этапа законотворческого цикла различных законодательных проектов того или иного министерства или другого правительственного учреждения¹²⁵. Это также включает в себя достаточное время для первоначального обсуждения политики, процессов проверки, оценки воздействия и консультаций с общественностью¹²⁶. Планы законопроектной работы и рабочие планы должны также включать инструкции по разработке вторичного законодательства во исполнение основных законов с указанием необходимых сроков; в идеале вторичное законодательство должно готовиться одновременно с первичным, чтобы обеспечить согласованность и избежать задержек в реализации. Объемные или сложные законодательные акты, а также законы, предусматривающие важные и масштабные преобразования, которые могут существенно повлиять на значительную часть населения, такие как конституционные реформы, требуют более гибкого подхода, поскольку на их разработку может уйти больше времени¹²⁷.

116. **Планы законопроектной работы должны отражать основные направления государственной политики, изложенные в планах действий правительства или других программных документах.** Необходима четкая и единообразная процедура подготовки и принятия планов законопроектной работы и отдельных законодательных предложений, а также порядок их реализации, внесения изменений и мониторинга исполнения тех и других. В планах законопроектной работы также должны быть определены роли и обязанности различных заинтересованных сторон. Важно, чтобы процесс планирования соответствовал бюджетному циклу государства и отражал бюджетные ассигнования и расходы. Это поможет обеспечить соответствие планируемых законодательных инициатив годовому бюджету и позволит парламенту и его комитетам следить за распределением и расходованием бюджетных средств при анализе планирования и реализации законов. На протяжении всего процесса планирования и там, где это возможно, необходимо выделять достаточные финансовые и кадровые ресурсы для управления законотворческой деятельностью.

125 См.: БДИПЧ, *Оценка законотворчества и нормативного регулирования в Северной Македонии*, стр. 31.

126 См.: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, п. 39.

127 См.: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике*, п. 13 и пп. 35-39.

117. **Планы законопроектной работы должны учитывать законодательные рекомендации, вытекающие из обязательств государства в области прав человека**, такие как рекомендации Универсального периодического обзора ООН и договорных органов ООН, рекомендации региональных правозащитных учреждений или других механизмов мониторинга. При планировании законодотворческой деятельности также необходимо учитывать цикл рассмотрения прогресса государств международными органами по контролю за выполнением договоров (или аналогичными органами). Правительствам рекомендуется создавать и поддерживать межведомственные рабочие группы для координации выполнения международных обязательств государства и рекомендаций международных контрольных органов, а также их интеграции в законодательный процесс.
118. **Практика внесения законопроектов, не являющихся частью первоначального плана законопроектной работы государства, должна быть сведена к минимуму и применяться только в случае необходимости**, Одним из способов решения этой задачи является регулярная адекватная оценка эффективности действующего законодательства на практике (ретроспективная оценка), позволяющая выявить потенциальные недостатки и несоответствия на ранней стадии. После выявления недостатков можно запланировать политические дискуссии в правительстве или парламенте, на основе которых можно оценить сроки потенциальных законодательных процессов и, при необходимости, пересмотреть сроки уже запланированной законопроектной работы. Парламентам следует избегать вынесения на рассмотрение важных законодательных документов незадолго до праздников или в другое время, когда ввиду запланированных мероприятий парламенту придется спешно проводить обсуждения в слишком сжатые сроки. Процесс формирования политики в правительстве должен, как минимум, включать оценку целесообразности тех или иных планируемых инициатив; в конечном итоге в планы законопроектной работы должны включаться только те законопроекты, которые правительство действительно считает целесообразными.¹²⁸
119. **Взаимодействие способствует эффективному и действенному планированию законодательства**. Регулярное взаимодействие внутри правительства и между правительством и парламентом необходимо для улучшения организации и планирования

128 Там же, п. 39.

соответствующих процессов. Кроме того, как основной орган, формирующий политику, правительство должно заблаговременно информировать парламент о законодательных предложениях, которые оно намерено представить в ближайшие месяцы и годы (а также об их обновлениях), а также постоянно информировать парламент о ходе реализации плана законопроектной работы. Это также даст парламенту время на подготовку предложений путем проведения исследований по темам и консультаций с экспертами и заинтересованными сторонами. Парламент также должен отразить основные элементы правительственного плана законопроектной работы в повестке дня своих сессий. То же самое относится к повесткам дня отдельных парламентских комитетов.

120. **Рамочное законодательство о законотворческом процессе необходимо оценивать и пересматривать на регулярной основе**, с тем чтобы законы и процедуры, регулирующие различные стадии законотворческого процесса, продолжали служить полезным и актуальным руководством. Это включает определение соответствующих сроков для различных этапов процесса, обязанностей и критериев для проведения исследований и сбора доказательств, особенно на этапах формирования политики, проведения ОРВ и консультаций, а также наличие внутренних и внешних средств информирования и распространения информации о законотворческой деятельности.
121. **Регулярный мониторинг реализации планов законопроектной работы полезен для обеспечения эффективности следующего цикла планирования законодательства и внесения своевременных и обоснованных изменений в текущий план.** В этой связи разработка удобного для пользователя электронного инструмента может способствовать мониторингу законопроектов на разных стадиях законотворческого процесса как законодателями, так и представителями гражданского общества или широкой общественности.

3. Подготовка законодательства

122. Законотворчество – это преобразование политики в закон, обеспечивающее разработку качественных законов. При составлении законов необходимо соблюдать определенные требования: составители должны владеть законодательной техникой и стилем,

принятыми в их стране, а также разбираться в предмете, который призван регулировать закон. Кроме того, они должны знать аудиторию, на которую ориентирован закон, чтобы обеспечить его ясность, однозначность, понятность и доступность. Совместить эти требования бывает нелегко, поскольку составители законов не всегда являются экспертами во всех вопросах, подлежащих регулированию. В идеале подготовка законодательства должна осуществляться в рамках согласованного процесса с участием экспертов по конкретным вопросам и составителей законов.

123. В странах региона ОБСЕ приняты различные системы подготовки законопроектов. В некоторых из них профильные министерства или другие государственные ведомства отвечают за разработку законодательства, относящегося к их сфере деятельности, в то время как в других эту задачу берут на себя редакционные службы центральных органов власти (например, при кабинете министров)¹²⁹. Оба варианта имеют свои преимущества и недостатки¹³⁰: хотя отраслевые министерства не всегда имеют в своем распоряжении специалистов по разработке законопроектов, они являются экспертами по регулируемому вопросу. В то же время редакционные службы специализируются на разработке законодательства и могут служить надежной гарантией от подготовки некачественных законопроектов, однако им, как правило, не хватает глубоких знаний по предмету, регулируемому законом. Важно признать, что подготовка законов – это специализированная область знаний, которой владеет не каждый человек с юридическим образованием. При подготовке законов в правительстве для этой цели могут создаваться специальные рабочие группы, в состав которых входят не только сотрудники министерства, но и заинтересованные стороны, в том числе внешние эксперты и представители гражданского общества (включая представителей уязвимых, маргинализованных и недопредставленных групп), которые могут принимать непосредственное участие в работе с самого раннего концептуального этапа.

129 Например, в Великобритании за разработку законопроектов отвечает централизованный орган (Офис парламентского советника), состоящий из юристов, специализирующихся на разработке законодательства, которому оказывают помощь так называемые «законопроектные группы» из министерских департаментов, согласно «Руководству аппарата Правительства по вопросам разработки законодательства», 2022 г. Аналогичный орган по подготовке законопроектов – Офис парламентского советника – существует и в Австралии.

130 См.: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, п. 14.

124. Использование новых технологий и искусственного интеллекта (ИИ) для подготовки законопроектов создает возможности для повышения качества, эффективности и прозрачности процесса законотворчества. В частности, это может способствовать повышению качества правового контента и эффективности законотворческого процесса, в том числе за счет: повышения ясности и согласованности текста; максимального использования аналогичных правовых концепций; оказания содействия составителям законов и конечным пользователям, включая доступность и визуализацию (правовой дизайн); упрощения использования языковых вариантов и временного управления версиями каждого типа законодательного документа; упрощения процесса консолидации; обеспечения согласованности метаданных; автоматизации процесса консолидации и семантического аннотирования; содействия реализации политических приоритетов в законодательстве (например, готовность к использованию цифровых технологий, учет гендерных аспектов); а также за счет повышения прозрачности, удобства поиска и доступности вплоть до момента публикации¹³¹.
125. В то же время новые технологии сопряжены с рядом рисков и проблем, включая: неспособность статичных формул и кодексов отражать принципы и ценности или адаптироваться к эволюции общества; риск предубеждений и дискриминации, укоренившихся в используемых данных и/или алгоритмах; отсутствие прозрачности и доступности инструментов ИИ; нехватка ресурсов и ограничение потенциала (напр., отсутствие специальных навыков у законодателей, низкий уровень цифровой грамотности в обществе, недостаточный уровень инвестиций и финансирования исследований и разработок); ранние экспериментальные, технические и практические проблемы (например, наличие качественных данных, отсутствие общих стандартов, степень совместимости между различными ИТ-системами)¹³². Права человека должны лежать в основе разработки и использования цифровых технологий и систем искусственного интеллекта в контексте законотворчества, при этом оценка воздействия на права человека должна проводиться до, во время и после использования таких технологий и систем¹³³. Состави-

131 См., например, исследование «Разработка законодательства в эпоху искусственного интеллекта и цифровизации», Европейская комиссия, Генеральный директорат по информационным решениям в области законодательства, политики и кадрового управления, 16 июня 2022 г., стр. 11 и 20-24.

132 Там же, стр. 17 и 6-77.

133 См.: «Новые и развивающиеся технологии нуждаются в срочном надзоре и строгой прозрачности: эксперты ООН», пресс-релиз УВКПЧ ООН, 2 июня 2023 г.; и Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, ГА ООН, A/73/348, 29 августа 2018 г.

тели законов должны руководствоваться принципом прозрачности при использовании систем искусственного интеллекта в законотворческой деятельности, четко объясняя логику принятия решений, используемую алгоритмами.

ПРИМЕР СТРАНЫ 9

Португалия— Португальская Хартия прав человека в цифровую эпоху¹³⁴ (неофициальный перевод)

Статья 9 — Использование ИИ и роботов

1. Использование ИИ должно основываться на уважении основных прав, обеспечивая справедливый баланс между принципами объяснимости, безопасности, прозрачности и ответственности, который учитывает обстоятельства каждого конкретного случая и предусматривает процессы, направленные на то, чтобы избежать любых предрассудков и форм дискриминации.
2. Решения, оказывающие значительное влияние на лицо или группу лиц, принимаемые с использованием алгоритмов, должны доводиться до сведения заинтересованных сторон, подлежать обжалованию и проверке в соответствии с законом.
3. Использование ИИ должно основываться на принципах полезности, непричинения вреда, уважения человеческой индивидуальности и справедливости, а также на принципах и ценностях, закрепленных в статье 2 Договора о Европейском союзе, а именно на недискриминации и толерантности.

126. При подготовке законопроектов необходимо учитывать ряд факторов. **Эти факторы включают в себя:**
127. **Сам процесс подготовки законопроектов должен отличаться от процесса формирования политики, однако оба процесса должны быть согласованы друг с другом.** Подготовка законопроектов будет наиболее эффективной при использовании подхода, основанного на сотрудничестве¹³⁵. Это означает, что законотворчество должно рассматриваться как диалог и итеративный

134 Португальская Хартия прав человека в цифровую эпоху, закон № 27/2021, 17 мая 2021 г., на португальском языке.

135 См. также: Helen Xanthaki, Legislative Drafting: A New Subdiscipline is Born (Хелен Ксантаки, «Законотворчество: рождение новой субдисциплины»), IALS Student Law Review, том 1, 2013 г., стр. 65.

процесс, характеризующийся широким сотрудничеством между разработчиками политики и составителями законопроектов или, если разработчики политики и составители законопроектов – это одни и те же люди, широким обсуждением политики, которая лишь позже официально оформляется в письменном виде. В системах, где подготовку законов осуществляют квалифицированные юристы, раннее взаимодействие между разработчиками политики и составителями законов обычно благоприятно сказывается на конечном продукте, поскольку составители, как правило, лучше понимают политическое обоснование нового закона, и неоптимальные политические решения могут быть отсеяны на ранней стадии. Независимо от выбранного подхода, качество законодательства зависит от процесса и принципов, на которые он опирается.

128. **Эффективность – важнейший критерий принятия решений в процессе законотворчества.** Эффективными считаются законы, цель, содержание, контекст и результаты которых ведут к достижению желаемых целей. Таким образом, составителям необходимо определить приоритетность законодательных решений, структуру и выбор формулировок, которые обладают наибольшим потенциалом для достижения желаемых результатов регулирования. Просто и эффективно составленные законы помогают избежать лазеек в законодательстве; плохо составленные законы обычно не достигают своих целей или достигают их только с помощью дорогостоящих или чрезмерно обременительных или непропорциональных мер¹³⁶. Кроме того, законы часто оказываются более эффективными, когда они носят инклюзивный характер и сбалансированно вмешиваются в жизнь тех, кого они затрагивают, не создавая негативных последствий по признаку пола, гендера, возраста, инвалидности, этнического происхождения и т. д. Соображения прав человека, основанные на обязательствах государства, должны занимать центральное место в подготовке всех законов, даже тех, которые на первый взгляд могут не иметь отношения к правам человека, в том числе они должны учитываться в процессе разработки.
129. **Законодательство должно быть ясным и предсказуемым.** Поскольку законы являются основным средством воплощения государственной политики в жизнь, они должны быть составлены четко, ясно и недвусмысленно, что, в свою очередь, помогает

136 «Эффективное управление в Египте: руководство по разработке законодательных актов для совершенствования политики», ОЭСР, 2 августа 2019 г.

обеспечить предсказуемость и прогнозируемость законодательства¹³⁷. Формулировки, используемые при составлении законов, должны быть простыми и лаконичными¹³⁸. Законы также должны содержать четкие определения и не должны использовать расплывчатые термины, которые не имеют установленного определения и/или допускают потенциально различное или произвольное толкование со стороны государственных органов. В то же время некоторые нормы не могут быть сформулированы с абсолютной точностью во избежание излишней жесткости и для обеспечения соответствия законов меняющимся условиям¹³⁹. В некоторых случаях законы могут содержать общие и всеобъемлющие понятия при условии, что их толкование государственными органами и судами будет предсказуемым и обоснованным и получит дальнейшее развитие в подзаконных актах или в судебной практике. Однако составители законов должны, по возможности, избегать использования таких понятий. В целом правовые нормы не должны предоставлять государству чрезмерную свободу усмотрения, которая может привести к произволу. Из текста закона обычному человеку, при необходимости с помощью юриста и в разумной для данных обстоятельств степени, должно быть ясно, что является допустимым, а что нет, как физическим или юридическим лицам можно или нельзя действовать и какие последствия может повлечь то или иное действие (правовая определенность). Кроме того, законы должны содержать информацию об условиях их вступления в силу и включать переходные положения и периоды, предоставляющие лицам, применяющим закон, достаточно времени для адаптации к новым положениям (*vacatio legis*). В законах также должны содержаться ссылки на подзаконные акты, необходимые для реализации положений закона.

137 См., например: ЕСПЧ, дело «Санди Таймс» против Соединенного Королевства (№ 1) (*The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*), № 6538/74, 26 апреля 1979 г., п. 49; «Курич и другие против Словении» [БП] (*Kučin and Others v. Slovenia (GC)*), № 26828/06, 26 июня 2012 г., п. 341. См. также Европейский суд, «Europäisch-Iranische Handelsbank AG против Совета Европейского Союза» (*Europäisch-Iranische Handelsbank AG v. Council of the European Union*), C-585/13, 5 марта 2015 г., п. 93. См. также: Венецианская комиссия, «Контрольный список вопросов для оценки состояния верховенства права», п. 58.

138 Carleton Kemp Allen, *Law in the Making* (Карлетон Кемп Аллен, «Написание законов»), 1964 г., цитируется в исследовании Mukund Sarda, *Principles of Legislative Drafting: a Study* (Мукунд Сарда, «Принципы составления законодательных актов: исследование»), *Orient Journal of Law & Sciences*, том V, выпуск 2, январь 2011 г., стр. 23-25, п. 5. См. также: Helen Xanthaki, *Legislative Drafting: A New Subdiscipline is Born* (Хелен Ксантаки, «Законотворчество: рождение новой субдисциплины»), *IALS Student Law Review*, том 1, выпуск 1, осень 2013 г., 26 сентября 2013 г., стр. 62, и кампания Европейской Комиссии «Понятное изложение письменных документов в Европе» (*Clear Writing in Europe*), цель которой – помочь сотрудникам Комиссии писать «более короткие, простые и не содержащие жаргонизмов тексты».

139 ЕСПЧ, дело «Коккинакис против Греции» (*Kokkinakis v. Greece*), №14307/88, 25 мая 1993 г., п. 40.

130. **Регламенты или инструкции, регулирующие подготовку, составление и проверку проектов политики и законов, должны быть четкими и недвусмысленными.** Регламенты или инструкции, регулирующие процессы подготовки политики и законов в правительстве и парламенте, должны быть достаточно ясными и понятными. Этот принцип распространяется также на порядок деятельности и обязанности отдельных парламентариев, органов и сотрудников парламента и правительства¹⁴⁰ и означает, что соответствующие положения должны быть составлены так, чтобы избежать возможных злоупотреблений из-за неясности или двусмысленности формулировок. В системе исполнительной власти проекты политики и законов обычно проходят различные процедуры и каналы проверки для утверждения в иницирующем органе, а затем распространяются среди различных министерств, а также в канцелярии премьер-министра. В большинстве случаев инициаторам законопроекта необходимо проконсультироваться, как минимум, с министерством финансов по бюджетным вопросам и министерством юстиции по правовым вопросам, чтобы обеспечить реальное выделение средств на реализацию законопроекта и его соответствие конституции и другим законодательным актам. В некоторых странах первая редакция законопроекта, подготовленного правительством, направляется в компетентный парламентский комитет для получения предварительной оценки¹⁴¹. Последствия проверки должны быть очевидны¹⁴², например, в случае отрицательного заключения министерств финансов и юстиции по поводу финансовых последствий или соответствия законопроекта другим законодательным актам, как правило, в проект вносятся необходимые изменения. Регламенты или инструкции также должны определять минимальное содержание пояснительных записок (включая ссылки на реализацию) и других сопроводительных документов, а также должны обязывать составителей законов публиковать пояснительные записки вместе с законопроектами для обеспечения прозрачности и содействия консультациям¹⁴³.

140 См.: БДИПЧ, *Оценка законоотворчества и нормативного регулирования в Северной Македонии*, стр. 33.

141 Например, в Соединенном Королевстве. Более подробную информацию об этом см. в документе Парламента Великобритании: *UK Parliament, Erskine May, Prelegislative scrutiny of draft bills* (Эрскин Мэй, Предварительная законодательная проверка законопроектов).

142 БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, п. 45.

143 *Заключение относительно проекта закона о правительстве Косово**, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), CDL-AD(2020)034, п. 62. *[*между государствами-участниками ОБСЕ нет консенсуса по вопросу о статусе Косово, поэтому Организация не придерживается определенной позиции по этому вопросу. Все упоминания Косово, будь то территория, институты или население, в данном тексте следует понимать в полном соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН 1244].*

131. **Сроки рассмотрения законопроектов в парламенте, особенно на уровне комитетов, не должны быть слишком короткими или слишком жесткими.** Это необходимо для обеспечения гибкости в случае рассмотрения объемных или сложных законопроектов,¹⁴⁴ а также для определения приоритетности законопроектов, имеющих большую политическую, правовую или правозащитную значимость¹⁴⁵. В случаях, когда в парламент одновременно вносятся несколько законопроектов на одну и ту же тему, например, двумя разными парламентариями, регламент должен позволять или даже поощрять парламент к объединению этих законопроектов во избежание путаницы, или к тому, чтобы выбрать один текст в качестве основного для рассмотрения и позволить авторам других текстов представить соответствующие части своих законопроектов в качестве поправок к этому основному тексту¹⁴⁶. Регламент может также предусматривать дебаты по объемным или сложным политикам или концепциям законопроектов, чтобы парламентарии могли лучше понять ключевые элементы.¹⁴⁷
132. **Ключевое законодательство должно исключать возможность злоупотребления процессами проверки и экспертизы.** Ни при каких обстоятельствах нельзя допускать, чтобы законопроекты, инициированные правительством, вносились в парламент одним или несколькими парламентариями в обход правительственных законодательных процедур. Напротив, законопроекты, представленные парламентариями, в идеале должны проходить те же процедуры проверки и экспертизы, что и проекты, инициированные правительством, хотя некоторые различия между этими двумя процедурами могут быть оправданы. Для этого отдельным парламентариям должна оказываться необходимая помощь со стороны парламентских комиссий или комитетов, а также правительственных экспертов. Аналогичным образом, законопроекты, подготовленные определенными лоббистскими или заинтересованными группами, также не должны попадать в парламент через отдельных парламентариев без надлежащей проверки и обсуждения. Гарантии, предотвращающие подобные злоупотребления, особенно важны в отношении ключевых законов, имеющих далеко идущие последствия, таких как поправки к конституции или налоговому

144 См.: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, п. 50.

145 *Оценка законотворчества и законодательного процесса в Республике Сербия*, БДИПЧ ОБСЕ, 8 февраля 2012 г., стр. 73.

146 См.: *Оценка законодательного процесса в Республике Молдова*, БДИПЧ ОБСЕ, 15 сентября 2010 г., стр. 58.

147 См.: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, пп. 14 и 38.

законодательству, а также законов, затрагивающих права человека и основные свободы. В соответствии с **Принципом 6** необходимо неизменно обеспечивать прозрачность на протяжении всего законодательного цикла, в том числе в отношении фактического происхождения законодательных предложений.

133. **Язык закона должен соответствовать аудитории, на которую распространяется закон, и избегать дискриминационных, предвзятых или стереотипных формулировок.** В зависимости от тонкостей используемого языка составителям рекомендуется также применять гендерно-чувствительные формулировки и термины. Это требование должно быть включено в руководства по составлению законов, наряду с примерами используемых формулировок. Язык, не учитывающий гендерные аспекты, ставит под угрозу инклюзивность и несет ложный посыл¹⁴⁸. Язык, используемый в законодательстве, также не должен уничижительно или пренебрежительно относиться к формам самоидентификации, например, к инвалидности, национальной, этнической или коренной идентичности, или другим характеристикам. Язык, учитывающий гендерные аспекты и фактор многообразия¹⁴⁹, является единственно приемлемым стандартом изложения законодательных норм, который способствует эффективности законодательства, равенству и инклюзивности. В более общем плане законодательство должно быть сформулировано таким образом, чтобы обеспечить выполнение законодательных требований всеми, независимо от их пола или других личных характеристик. Оно не должно прямо или косвенно, намеренно или ненамеренно дискриминировать или исключать определенные лица или группы, особенно те, которые

148 Donald L. Revell, Jessica Vapnek, *Gender-Silent Legislative Drafting in a Non-Binary World* (Дональд Л. Ревелл, Джессика Вапнек, «Игнорирование гендерной специфики при написании законов в небинарном мире»), *Capital University Law Review*, том 48, выпуск 2, 19 мая 2020 г., стр. 1-46; «Руководство по написанию гендерно-нейтральных законопроектов», Офис парламентского советника и юридический отдел Правительства Великобритании, 2019 г.; «Гендерно-нейтральный язык», Правительство Канады, Министерство юстиции, дата последней редакции 24 августа 2023 г.; Ruby King and Jasper Fawcett, *The End of "He or She"? A look at gender-neutral legislative drafting in New Zealand and abroad* (Руби Кинг и Джаспер Фосетт, «Конец использования местоимений «он» или «она»? Взгляд на гендерно-нейтральное законодательство в Новой Зеландии и за рубежом»), *New Zealand Women's Law Journal – Te Aho Kawe Kaupapa Ture a ngā Wāhine*, том 2, 2018 г.; «Указание по составлению законопроектов № 2.1 Использование английского языка, гендерно-ориентированные и гендерно-нейтральные формулировки, грамматика, пунктуация и орфография», Австралийский парламентский советник, 1 марта 2016 г.; «Руководство по написанию законопроектов», Офис парламентского советника Великобритании, июнь 2020 г.

149 См., например, «Руководство по учету гендерной специфики в устной и письменной речи» в арабском, китайском, английском, французском, русском или испанском языках, отражающее специфику и уникальные особенности каждого языка и рекомендуемое средства выражения, адаптированные к языковому контексту; «Руководство ООН по инклюзивной коммуникации на тему инвалидности», март 2022 г.; «Пособие по коммуникации с учетом гендерной специфики ... ресурс для политиков, законодателей, СМИ и всех лиц, заинтересованных в более инклюзивной коммуникации», Европейский институт гендерного равенства (EIGE), Люксембург: Издательство ЕС, 2019 г.; «Инклюзивная коммуникация в Генеральном секретариате Совета ЕС», Издательство Совета ЕС, 2018 г.

считаются маргинализированными или исторически подвергались дискриминации. В странах с несколькими официальными языками компетентные органы должны обеспечить идентичность и одинаково высокое качество всех языковых версий законодательства, чтобы между ними не возникало конфликтов.¹⁵⁰

134. **Законы должны соответствовать друг другу и должны основываться на принципе законности.** Помимо стилистических и лингвистических вопросов, составителям законов необходимо постоянно помнить о принципе законности. Составители должны обеспечить соответствие законопроекта, предусмотренных в нем обязательств и прав полномочиям и компетенции правительства и соответствующего министерства или министерств, а также других органов, например, компетентных местных органов власти или независимых административных органов. Составители законопроектов также должны соблюдать иерархию законов и, следовательно, обеспечивать соответствие подготавливаемого ими правового текста конституции, другим законодательным актам и соответствующим международным документам, подписанным и ратифицированным их страной. Пособия по составлению юридических текстов могут помочь составителям при помощи включения в них контрольных списков вопросов. Электронные инструменты для составления законопроектов способствуют ускорению процесса разработки и пересмотра законодательства, а также помогают повысить согласованность правовой базы. Эти инструменты также позволяют составителям и другим участникам законотворческого процесса и общественности ознакомиться с текущей и предыдущей версиями закона, а также с изменениями, которые были внесены в него при переходе от одной редакции к другой. В то же время законы не должны просто повторять положения более высоких законов или конституции, поскольку это может создать правовую неопределенность в случае незначительных текстуальных отличий от формулировок конституции¹⁵¹. Повторение также является излишним, поскольку законодательство призвано развивать, а не повторять положения конституции.

150 БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике, п. 49.

151 Венецианская комиссия, Заключение относительно проекта закона о правительстве Косово, п. 53.

135. **Единые руководства по составлению законодательства должны применяться всеми составителями законов, которые обязаны следовать основным правилам и принципам, изложенным в них,** чтобы обеспечить последовательное формирование политики и законов с использованием схожей терминологии. В большинстве государств региона ОБСЕ разработаны те или иные руководства по составлению законов. Руководство по составлению – это набор инструкций или рекомендаций по составлению законов¹⁵², которые объясняют роль составителя в процессах составления законов, разработки законодательства и политики. В таких руководствах обычно излагаются основные теоретические принципы составления законопроектов, приводятся технические инструкции по формулировкам, которые следует использовать при составлении законопроектов, а также по структуре, определениям и другим вопросам, касающимся законодательной техники и стиля¹⁵³. Руководства могут быть официальными или неофициальными, общедоступными или закрытыми, в форме внутренних документов или внешних правил, установленных парламентом. Хотя такие руководства призваны обеспечивать единообразие формата, структуры и стиля законов, а также других технических элементов, они не дают указаний по содержанию закона.

ПРИМЕР СТРАНЫ 10

Сербия – Закон «О Народной скупщине»¹⁵⁴

Статья 8.2

Компетентный комитет Народной скупщины принимает акт, регламентирующий единые методологические правила составления нормативных актов, которые должны применяться уполномоченными органами при разработке законопроектов или иных актов, принимаемых Народной скупщиной.

152 В качестве примера руководства по составлению законодательных актов см.: Helen Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting* (Хелен Ксантаки, «Пособие Торнтона по написанию законодательных актов»), 6-е издание, 21 июля 2022 г.

153 Helen Xanthaki, *Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution Towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?* (Хелен Ксантаки, «Руководства по составлению и обеспечению качества законодательства: Позитивный вклад в обеспечение определенности законодательства или препятствие в необходимой динамичности правил?»), *Legisprudence*, том 4(2), октябрь 2010 г., стр. 111-128.

154 Сербия, закон «О Народной скупщине», без даты.

ПРИМЕР СТРАНЫ 11

Франция — *Guide de Légistique* («Руководство по законотворчеству»)¹⁵⁵

Регулярно обновляемое «Руководство по законотворчеству» (*Guide de légistique*), подготовленное совместно Генеральным секретариатом правительства при премьер-министре и Государственным советом, призвано разъяснить любому лицу, участвующему в подготовке законопроектов, процесс разработки и составления законопроектов, включая общественные консультации и ОРВ, структуру и стиль законопроектов и указов с рекомендациями и конкретными примерами.

136. В целом, руководства доказали свою полезность в отношении технических элементов разработки законодательства¹⁵⁶, особенно для молодых или менее опытных составителей. В них хранится и систематизируется существующая в стране передовая практика, а также обеспечивается последовательность в составлении законопроектов, особенно в тех случаях, когда работа над законопроектами ведется в разных министерствах. Руководства по составлению законопроектов также должны быть доступны на всех официальных языках. Несмотря на то, что они содержат рекомендации, они не должны ограничивать возможности разработчиков законопроектов по принятию решений, которые будут способствовать повышению эффективности их проектов. Более того, помогая составителям выработать единый стиль, руководства также должны быть гибкими инструментами, допускающими инновации и изменения¹⁵⁷. С этой целью их необходимо регулярно адаптировать и обновлять¹⁵⁸. В каждой стране существуют свои руководства по составлению законопроектов, поскольку они отражают специфические правовые традиции и практику конкретной страны; таким образом, руководства другого государства могут служить ориентирами, но никогда не будут столь же полезны, как руководства, разработанные специально для данной страны¹⁵⁹.

155 См. французский онлайн-ресурс *Guide de légistique*.

156 См., например: ОЭСР, «Эффективное управление в Египте: руководство по разработке законодательных актов для совершенствования политики».

157 Helen Xanthaki, *Drafting Manuals and Quality in Legislation* (Хелен Ксантаки, «Руководства по составлению и обеспечению качества законодательства»).

158 См., например, французский онлайн-ресурс *Guide de légistique*.

159 БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Молдова*, стр. 50.

137. Важно, однако, чтобы существовало единое руководство по составлению законопроектов, которое применялось бы всеми, кто занят законотворческой деятельностью¹⁶⁰. Авторы законопроектов в правительственном и парламентском секторах (и не только), а также сотрудники государственных органов, ответственные за проверку проектов политики и законов, должны придерживаться одного и того же руководства по составлению и инструкций или контрольных списков вопросов, определяющих законодательную технику¹⁶¹. Это правило действует независимо от того, является ли подготовка законопроектов централизованной или осуществляется каждым министерством или государственным учреждением самостоятельно. Эти руководства должны регулярно обновляться и быть легкодоступными для всех соответствующих государственных чиновников. Более того, при наличии таких руководств различные профильные министерства или правительство должны издавать внутренние директивы, обязывающие своих сотрудников применять технические инструкции, содержащиеся в руководствах, при подготовке законопроектов, а также указывать, где можно найти электронные или печатные версии руководств. Кроме того, в правительстве должна быть предусмотрена своего рода проверка качества¹⁶², чтобы все принимаемые правительством законопроекты были одинаковыми по качеству, стилю и структуре.
138. В тех случаях, когда парламентарии также обладают правом законодательной инициативы, внутрипарламентские директивы должны обязывать их придерживаться существующих руководств по составлению законопроектов. Соответствующий вспомогательный персонал парламента должен быть знаком с изложенными в руководствах инструкциями и рекомендациями и обладать необходимыми навыками и способностями¹⁶³. Сотрудники парламента также могут поддерживать регулярные контакты с министерствами и другими государственными учреждениями, участвующими в разработке законопроектов, с целью обмена знаниями о методах и процессах разработки.
139. **Как правительства, так и парламенты должны обеспечивать предварительное и непрерывное обучение законотворчеству¹⁶⁴**, чтобы создать резерв хорошо подготовленных

160 БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике, пп. 46-47. В качестве примера см. французский онлайн-ресурс *Guide de légistique*, который регулярно обновляется.

161 БДИПЧ, Оценка законотворчества и нормативного регулирования в Северной Македонии, стр. 30 и 32.

162 См., например, «Обеспечение качества при составлении законов, сайт инициативы ОЭСР SIGMA».

163 См.: БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Республике Армения, п. 53.

164 Там же, п. 55.

специалистов по разработке законодательства, способных работать с министерствами и другими иницилирующими органами и профильными экспертами при составлении законопроектов. Подготовка также должно включать регулярное обучение использованию руководств по составлению законопроектов и применению законодательных техник. Все участники законотворческой деятельности должны иметь четкое представление об обязательствах государства в области прав человека. Обучение должно проводиться под руководством наиболее квалифицированных специалистов, либо из числа сотрудников правительства, либо с привлечением внешних экспертов¹⁶⁵. Необходимо выделить достаточное количество государственных ресурсов для обеспечения такого обучения и создания необходимого потенциала в области законотворчества¹⁶⁶, либо в парламенте, министерствах и правительственных учреждениях, либо в централизованном отделе по разработке законодательства. Это также означает, что правительство и, при необходимости, парламент должны инвестировать в подготовку высококвалифицированных сотрудников, которые будут получать адекватное вознаграждение для обеспечения надлежащего качества законодательства и обучения других¹⁶⁷. Обучение должно быть полезным для сотрудников министерств и других государственных учреждений, а также для сотрудников парламента, оказывающих консультативную помощь и содействие парламентариям¹⁶⁸. Только таким образом можно повысить осведомленность соответствующих государственных учреждений о порядке разработки и рассмотрения законопроектов.

140. **Необходимо содействовать выдвиганию гражданами законодательных инициатив, и здесь также следует придерживаться стандартов законотворчества.** Для решения проблемы нехватки ресурсов и знаний о разработке законодательства у авторов таких инициатив необходимо создать механизмы поддержки, обеспечивающие соответствие законопроектов, представленных установленным количеством граждан, применимым правовым и редакционным стандартам¹⁶⁹. Поддержка может исходить от определенных государственных органов, независимых учреждений или специального отдела в парламенте¹⁷⁰.

165 См.: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Грузии*, п. 10 и пп. 59-61.

166 БДИПЧ, *Оценка законотворчества и нормативного регулирования в Северной Македонии*, п. 31.

167 См.: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, пп. 55-56.

168 См.: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Грузии*, п. 62.

169 См.: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, п. 53; и БДИПЧ, *Предварительное заключение относительно правовой базы, регулирующей законодательный процесс в Черногории* (2023), п. 77..

170 См.: БДИПЧ, *Оценка законотворчества и нормативного регулирования в Северной Македонии*, стр. 29. См. также,

4. Оценка регуляторного воздействия

141. Законы оказываются более эффективными и осуществимыми, если составители проводят соответствующую оценку планируемой политики и законов до начала процесса их разработки (см. **подраздел IV.1** «Формирование политики»). На этом этапе необходимо обсудить и взвесить различные варианты политики, их воздействие, преимущества и недостатки, а также то, насколько простой или сложной может быть их реализация. Результаты этой оценки необходимо публиковать.
142. Для разработки политики и законов, способных адекватно решать проблему и эффективно работать на практике, важно начать с оценки их воздействия. После выявления проблемы или задачи необходимо перейти к анализу потребностей и описанию предполагаемых результатов принятия законодательного акта и других незаконодательных решений (включая вариант бездействия). За этим следует обсуждение и определение наиболее жизнеспособного решения (оценка *ex ante*, то есть предварительная оценка, осуществляемая до принятия закона), и, завершается процесс оценкой и мониторингом воздействия принятого закона (оценка *ex post*, то есть ретроспективная оценка, осуществляемая после принятия закона). На начальном этапе разработки любого законодательного акта можно установить четкие цели, отвечающие требованиям SMART (т.е. конкретные, измеримые, достижимые, актуальные и ограниченные по времени), что также будет полезно для оценки соответствия нормативных актов целям политики. Оценка принятого законодательства может проводиться в отношении конкретных законов (часто с целью их изменения или замены) или путем периодического обзора всего массива действующего законодательства, например, законов, относящихся к определенному сектору¹⁷¹. Некоторые страны применяют концепцию «экспериментального законодательства», то есть законодательства, которое применяется только в определенном регионе, а затем проходит процесс оценки, чтобы определить, следует ли распространить действие закона на все государство.¹⁷² В любом случае необходимо

например, пример Канады: «Работа частных лиц – Введение» (ourcommons.ca).

171 См., например, Принципы передовой практики разработки регуляторной политики: Пересмотр систем регулирования, ОЭСР, 4 декабря 2020 г.

172 См., например, статью 37-1 Конституции Франции, которая допускает, что законы или нормативные акты могут содержать положения экспериментального характера, имеющие ограниченные цели и срок действия; см. также «Исследование о путях внедрения инноваций в проведении государственной политики» о применении статьи 37-1 Конституции, Государственный советник Франции, 2019 г. (на французском языке).

обеспечить достаточное финансирование и возможности для проведения углубленной предварительной и ретроспективной оценки, а также начальное и непрерывное обучение государственных служащих для проведения таких оценок.¹⁷³

4.1. Предварительная оценка регуляторного воздействия

143. Предварительная ОРВ является как инструментом, так и процессом, предназначенным для информирования лиц, принимающих государственные решения, о целесообразности и способах регулирования для достижения целей государственной политики.¹⁷⁴ ОРВ способствует разработке качественного и научно обоснованного законодательства на протяжении всего цикла формирования политики и законотворчества. Как и в случае с другими формами оценки воздействия, основная цель ОРВ состоит в поиске оптимального решения проблемы или задачи путем выявления подходов, способных принести наибольшую чистую выгоду обществу. ОРВ также помогает понять, стоит ли государству проявлять активность в той или иной сфере. Если предлагаемый закон или политика не имеют очевидного воздействия или положительного эффекта, если невозможно понять, какую проблему призван решить закон, или если проблема может со временем разрешиться сама собой без прямого вмешательства государства, то необходимость в регулировании отсутствует. Оценка регуляторного воздействия также позволяет изучить данные о потенциальном влиянии законодательства на такие вопросы как гендерные аспекты, фактор многообразия, экономические и экологические факторы.

173 *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*. («Проведение и распространение государственной политики»), Государственный советник Франции, 2020 г.

174 Принципы передовой практики разработки регуляторной политики: оценка регуляторного воздействия, ОЭСР, 25 февраля 2020 г., Глава 1. См. также: Практика совершенствования нормативного регулирования в ЕС, ОЭСР, 28 июня 2022 г., Глава 3: «Оценка регуляторного воздействия в ЕС»; и ОЭСР, Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам регуляторной политики и управления, приложение, п. 4.1.

ПРИМЕР СТРАНЫ 12

Эстония — Основные принципы законодательной политики до 2030 года¹⁷⁵

12.3. Законы должны оказывать воздействие.

12.3.1. Воздействие, которое может оказать закон, инициированный правительством Республики, оценивается до подготовки соответствующего законопроекта в соответствии с принципом пропорциональности – оценка воздействия предлагаемых поправок, направленных на достижение далеко идущего воздействия, должна быть более детальной и включать, помимо прочего, анализ других возможных нормативных решений.

12.3.2. При участии в законодательной деятельности в рамках Европейского союза и на международном уровне влияние разрабатываемых законодательных актов оценивается уже на этапе формулирования позиции Эстонии. Необходимо привлекать ведущих специалистов в данной области и находить пути для проведения всестороннего анализа совместимости такого документа с правовым режимом Эстонии.

12.3.3. При оценке воздействия необходимо шире использовать исходные данные. Для обеспечения качественных результатов анализ должен быть системным, целенаправленным и, помимо известных методов, использовать новые, к примеру, эвристические модели и мягкое «подталкивание», там, где это уместно.

12.3.4. Правительство Республики примет меры по обеспечению централизованной координации системы оценки регуляторного воздействия и предоставлению необходимой методологической поддержки и инструментов. Правительство Республики создаст эффективные механизмы, обеспечивающие разумное использование существующих данных, включая большие данные. Будут предприняты усилия по внедрению искусственного интеллекта в процесс анализа в целях обеспечения возможности машинного считывания всех действующих законодательных актов.

175 Постановление Рийгигогу (Парламента Эстонии), 12 ноября 2020 г.

ПРИМЕР СТРАНЫ 13

Черногория – Регламент Правительства Черногории¹⁷⁶

Статья 33

В процессе подготовки законов и других нормативных актов инициатор обязан провести оценку регуляторного воздействия нормативных актов (далее: ОРВ) в соответствии с актом Министерства финансов.

Если инициатор считает, что в процессе подготовки закона или иного нормативного акта не следует проводить ОРВ, он обязан предоставить отдельное обоснование.

144. При проведении предварительной ОРВ необходимо принять во внимание ряд соображений и шагов, чтобы этот инструмент был действительно эффективным. К ним относится следующее:
145. **Предварительная ОРВ должна быть нейтральной, основанной на фактах и открытой.** Четкое и ясное определение конкретной политической потребности и цели закона¹⁷⁷, а также нейтральная, основанная на фактах и ориентированная на результат позиция являются важными отправными точками для проведения ОРВ надлежащим образом (см. также **подраздел IV.1** «Формирование политики»). Как было замечено во многих государствах региона ОБСЕ, ОРВ не даст хороших результатов, если она проводится с прицелом на конкретный результат, или если она сосредоточена только на каких-то конкретных вопросах, при этом не затрагивая другие. Аналогичным образом, не принесет хороших результатов и бессистемное проведение ОРВ (например, когда авторы декларируют, что определенный закон не повлечет за собой никакого воздействия или затрат, не проведя при этом полной оценки затрат, или когда не рассматриваются никакие другие варианты, кроме конкретного законопроекта). Примечательно, что ОРВ полезны только и именно благодаря своему исследовательскому и основанному на фактах подходу.
146. **Предварительные ОРВ должны проводиться на ранних этапах.** Применение этого инструмента в начале законотворческого

176 Регламент Правительства Черногории, с поправками от 22 июля 2021 г.

177 ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в ЕС*, Глава 2. «Принципы передовой практики оценки регуляторного воздействия».

процесса или даже на этапе формирования политики для оценки эффективности политики или закона, сферы его действия и взаимосвязи с другими существующими законодательными актами помогает сократить количество неэффективных, неполных или несогласованных законов¹⁷⁸. По этой причине в Рекомендациях ОЭСР по регуляторной политике и государственному управлению также предлагается интегрировать ОРВ на ранних стадиях политического процесса для формулирования новых регуляторных предложений¹⁷⁹. Однако дополнительные ОРВ могут проводиться и на других этапах законотворческого процесса, например, после подготовки законопроекта или внесения в него существенных поправок, или несколько раз в ходе процесса, если содержание законопроекта изменилось в ходе обсуждения.

147. **ОРВ должны проводиться авторами законопроектов и экспертами.** Поскольку большинство законов готовится правительством, оно несет основную ответственность за создание надлежащих внутренних механизмов ОРВ. В них, как правило, должны участвовать соответствующие отраслевые министерства, учитывая их роль в разработке политики в своих областях, а в самом процессе ОРВ должны также участвовать эксперты, выполняющие функцию проверки качества для всего правительства и оказывающие помощь министерствам и другим соответствующим ведомствам при проведении ОРВ. После принятия процедур ОРВ важно, чтобы соответствующие государственные служащие регулярно проходили обучение по вопросам проведения надлежащих ОРВ, в том числе по вопросам учета прав человека, гендерных аспектов и фактора многообразия, а также по вопросам дальнейшего совершенствования существующего процесса проведения таких оценок.
148. При разработке законопроектов парламентариями возникает вопрос о том, как обеспечить надлежащее проведение ОРВ, учитывая, что члены и сотрудники парламента зачастую не располагают такими же возможностями, как правительство. Поэтому может потребоваться развитие потенциала по проведению ОРВ в парламентах. Другим вариантом может быть назначение компетентного и независимого учреждения по проведению ОРВ, которое структурно не входит в аппарат правительства и парламента и предоставляет услуги как правительству, так и парламента. Такому независимому учреждению также можно поручить оказание содействия

178 БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Республике Армения, 2014 г., п. 47.

179 ОЭСР, Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам регуляторной политики и управления, Рекомендация I.4.

в подготовке или оценке воздействия законодательных инициатив граждан в случае их возникновения.

149. **Общественные консультации, которые должны быть инклюзивными и доступными, должны систематически включаться в процесс ОРВ** и предоставлять всем заинтересованным сторонам реальные возможности для внесения своего вклада на этом этапе процесса разработки политики и законодательства (см. **подраздел IV.5 «Консультации»**).
150. **Надлежащее руководство и прозрачность помогают обеспечить эффективность ОРВ.** Важно иметь общую методологию проведения ОРВ с указаниями порядка и сроков их проведения, а также критериев¹⁸⁰. Правительствам также важно обеспечить прозрачность всего процесса ОРВ, чтобы повысить подотчетность и доверие общественности к различным политикам и законам и продемонстрировать реальную необходимость в новом или измененном законодательстве. Это особенно важно, когда новые законы или поправки существенно влияют на повседневную жизнедеятельность людей и организаций. Таким образом, результаты ОРВ, включая данные о рассмотренных правовых вариантах и их соответствующем воздействии на различных лиц или группы и разные отрасли, должны быть опубликованы и приложены к представляемым в парламент законопроектам.
151. **ОРВ следует применять только к отдельным законам.** Во избежание чрезмерной нагрузки на государство, ОРВ в идеале должна проводиться в отношении не всех законов, а только в тех случаях, когда это считается необходимым¹⁸¹. Таким образом, многие страны разработали критерии, позволяющие определить необходимость проведения ОРВ для того или иного законодательного акта. В некоторых странах существуют формальные пороговые тесты для

180 См.: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, п. 49, в которой предлагается включить в руководство по проведению ОРВ следующие элементы: анализ проблемы с кратким описанием вопроса; изложение цели вмешательства, предусмотренного законопроектом; адресаты и заинтересованные стороны вмешательства; обоснование вмешательства вместе с оценкой регуляторного воздействия; краткое описание имеющихся вариантов вмешательства (или невмешательства) с оценкой их целесообразности, последствий и осуществимости; последствия для граждан (включая влияние на мужчин и женщин), предпринимательства, государства и окружающей среды; анализ затрат и выгод.

181 См.: Венецианская комиссия, «*Контрольный список вопросов для оценки состояния верховенства права*», Критерий А.5.v. в отношении общего требования, согласно которому перед принятием законов при необходимости должна проводиться оценка их регуляторного воздействия. См. также: ОЭСР, *Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам регуляторной политики и управления*, приложение, в котором говорится, что государства должны «применять практику предварительной оценки воздействия, соразмерную степени значимости регулирования», и ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в Европейском Союзе*, Приложение: «Более пристальный взгляд на проверку принципа пропорциональности и пороговых значений при оценке регуляторного воздействия». См. также: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, п. 48.

определения необходимости проведения ОРВ (например, в зависимости от ожидаемых затрат/ресурсов или общего экономического, социального или экологического воздействия), или же проведения полной ОРВ или так называемой «упрощенной» ОРВ, то есть только предварительной оценки, или оценки по конкретным ограниченным воздействиям. В целом, хотя и признается, что в рамках ОРВ не всегда можно уделить внимание всем аспектам законопроекта или политики, при проведении ОРВ следует стремиться к целостному подходу, охватывающему те области, которые могут быть затронуты в наибольшей степени. Законопроекты, охватывающие новые темы или предполагающие значительную административную или регуляторную нагрузку, или иные широкомасштабные последствия для значительной части населения, экономики, государственного бюджета или окружающей среды, всегда должны проходить ОРВ в той или иной форме, хотя конкретное пороговое значение зависит от каждой отдельной страны.

152. Пороговое значение для проведения ОРВ в разных странах не должно автоматически исключать вторичные законы из сферы действия ОРВ, учитывая, что они помогают воплотить в жизнь первичное законодательство и поэтому зачастую в равной степени отвечают за административную или регуляторную нагрузку¹⁸². На вторичные законы должны распространяться те же пороговые значения, что и на первичные законы.
153. **Государства должны определить виды воздействия, подлежащие оценке, и сроки ее проведения.** Качественно разработанная ОРВ может способствовать согласованности государственной политики и общей подотчетности, обеспечивая прозрачность компромиссов, присущих нормативным предложениям, определяя, кто извлечет выгоду из определенных норм, а также тех, кто будет нести расходы, и как снижение рисков в одной области может создать риски для других областей государственной политики¹⁸³. Страны, применяющие те или иные виды ОРВ, обычно предусматривают оценку предполагаемого экономического, социального и экологического воздействия (это помогает гарантировать, что лица, принимающие решения, как можно раньше задумаются о вероятном воздействии на окружающую среду и

182 ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в ЕС*, Глава 3: «Оценка регуляторного воздействия в Европейском Союзе».

183 Там же.

постараются избежать, снизить или компенсировать это воздействие¹⁸⁴). Должностные лица, ответственные за проведение ОРВ, должны определить все возможные прямые и косвенные виды воздействия альтернативных вариантов, которые в принципе могут решить проблему политики. Для сравнения положительного и отрицательного воздействия вариантов нормативного и ненормативного регулирования могут использоваться различные методологии, включая качественные и количественные методы, анализ затрат и выгод, многокритериальные методы, анализ частичного и общего равновесия¹⁸⁵. ОРВ, проводимые только для оценки затрат или экономического воздействия закона, не всегда эффективны. В зависимости от темы может потребоваться рассмотреть политическое воздействие законопроекта или политики, а также его воздействие на сектор занятости, различные виды бизнеса, права человека (включая гендерные аспекты и фактор многообразия) и/или антикоррупционное воздействие.

154. **Затраты или нагрузка, связанные с новым законом, не должны перевешивать выгоды.** Там, где это уместно, затраты на регулирование не должны превышать его выгоды¹⁸⁶, при этом следует также изучить альтернативные варианты; ОРВ должны помочь властям убедиться в том, что административная нагрузка, возникающая в результате принятия новых нормативных актов, не будет превышать существующую нагрузку¹⁸⁷. В тех случаях, когда сложно количественно оценить затраты, выгоды или и то и другое, выгоды должны, по крайней мере, оправдывать затраты.
155. **В методологию ОРВ можно включить специальные «фильтры», чтобы обеспечить учет правительством специфического воздействия во всех видах политики. Например, оценка воздействия на права человека всегда должна быть частью предварительных ОРВ, чтобы гарантировать, что законодательство не будет необоснованно ущемлять права человека отдельных лиц или групп.** ОРВ в области прав человека

184 Например, в контексте оценки некоторых крупных государственных и частных инфраструктурных проектов или программ, см. Директиву 2011/92/ЕУ Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 г. об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду – Политика – МЭА; а также Директиву 2001/42/ЕУ Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 г. об оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду.

185 См.: ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в ЕС*, Глава 3: «Оценка регуляторного воздействия в Европейском Союзе».

186 БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, 2014 г., п. 47.

187 БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике*, п. 50.

помогают оценить краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные последствия предлагаемой политики и законопроектов для прав человека. Эти виды оценок касаются того, насколько предлагаемая политика соответствует международно-правовым обязательствам государства по соблюдению, защите и реализации прав человека. Процесс проведения таких ОРВ должен обеспечивать участие широкого круга заинтересованных сторон и своевременный и всесторонний доступ ко всей необходимой информации; в этом контексте следует стремиться к максимально широкому национальному диалогу, в том числе с социально незащищенными, маргинализированными или иным образом недопредставленными группами (см. **подраздел IV.5 «Консультации»**). ОРВ в области прав человека могут проводиться как самостоятельно, так и в рамках более широких оценок экологического и социального воздействия.¹⁸⁸

156. **Учет гендерных аспектов и фактора многообразия, как широкую проблему, имеющую отношение к законодательству в целом, необходимо включать в предварительные ОРВ.** Анализ оценки воздействия закона на гендерные аспекты и фактор многообразия, основанный в том числе на сборе дезагрегированных данных, помогает определить, как различные законодательные решения могут повлиять на женщин и мужчин, а также на конкретные группы, исходя из их личных характеристик. Он также включает анализ гендерных ролей, возможной структурной и исторической дискриминации и потенциального дискриминационного воздействия существующей законодательной базы в этой области на определенные группы. К соответствующим группам могут относиться люди с инвалидностью, национальные, этнические, религиозные и другие меньшинства, молодежь и т. д. В целом, оценка учета гендерных аспектов и фактора многообразия позволяет определить (положительное, отрицательное или нейтральное) воздействие политики или деятельности с точки зрения гендерных и специфических характеристик определенных групп.
157. В зависимости от институциональных условий и вовлеченных субъектов в разных странах оценка гендерного воздействия может проводиться правительственным органом, предлагающим закон, правительственными институциональными механизмами по гендерному равенству или в рамках комплексной ОРВ. Каждый подход имеет свои преимущества и недостатки: хотя централизованный

188 «Руководящие принципы по оценке воздействия экономических реформ на права человека», Специальные процедуры ООН по правам человека, 2020 г.

подход под руководством правительства может усилить потенциал правительства в этой области, а включение оценки гендерного воздействия в комплексную ОРВ может поднять ее на более высокий уровень в политической повестке дня, существует вероятность того, что это не приведет к глубокой оценке. Совсем иначе дело обстоит в тех случаях, когда оценка проводится гендерными механизмами, которые, однако, могут испытывать трудности с донесением ключевых концепций до остальных членов правительства. Аналогичные проблемы могут возникнуть и при проведении других видов оценок, посвященных проблемам конкретных групп, таких как национальные, этнические или религиозные общины, или люди с инвалидностью.

ПРИМЕР СТРАНЫ 14

Чешская Республика — Общая политика оценки регуляторного воздействия¹⁸⁹ (неофициальный перевод)

[..]

9. Имеющиеся данные

Инициатор предложения указывает информацию об исследованиях, анализах и источниках данных, на основе которых было разработано предложение.

10. Особенности конкретных видов воздействия

Инициатор оценивает, являются ли нижеупомянутые виды воздействия актуальными для проекта нормативно-правового акта. В случае положительного ответа дается краткая оценка воздействия с указанием его масштабов. Частью оценки конкретных видов воздействия является оценка соответствия принципам разработки законодательства, ориентированного на цифровые технологии.

[..]

10.5 Социальное воздействие

Необходимо указать воздействие на конкретные социальные группы населения и их права, например, на уязвимые слои населения, людей с инвалидностью, национальные меньшинства, социально исключенные группы, а также, например, на работников или на защиту прав детей. Оценка может включать обстоятельства, влияющие на ослабление

189 См. «Общая политика оценки регулирующего воздействия», Чешская Республика, 2011 г., с последними изменениями, внесенными постановлением Правительства № 435 от 14 июня 2023 г. (на чешском языке).

социального равенства, трудовые отношения, социальную интеграцию, объединения, права меньшинств, социальный диалог, неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных и т. д. Социальное воздействие, включая отдельные аспекты и вытекающие социально-экономические последствия, подлежит адекватной оценке и описанию.

[..]

10.9 Воздействие в контексте недискриминации и гендерного равенства

Необходимо указать ожидаемые последствия предлагаемого решения в отношении запрещения дискриминации и обеспечения равенства женщин и мужчин. Оценка должна включать объяснение причин любых различий, ожидаемого воздействия или ожидаемого развития событий с использованием статистических и других данных, если таковые имеются.

158. **Следует свести к минимуму ситуации, когда в случаях крайней необходимости составители законов освобождаются от проведения полноценной ОРВ.** Законы многих государств содержат исключения из практики проведения ОРВ в случаях чрезвычайных ситуаций или применения ускоренных процедур законодательства. В этом контексте важно исключить злоупотребление этими возможностями и должным образом обосновать решения об использовании ускоренных процедур. Случаи, когда парламенты применяют ускоренные процедуры без должных оснований или форсируют принятие очень сложных и важных законов, противоречат принципам надлежащего управления и демократии. Более того, отсутствие ОРВ вновь приведет к принятию недостаточно спланированного, проанализированного и проверенного законодательства, что может серьезно сказаться на качестве таких законов и их выполнении или невыполнении. Надзорные органы в области регулирования должны следить за исключениями из требования о проведении ОРВ, чтобы предотвратить злоупотребления, и оценить это можно также с помощью ретроспективной ОРВ. Вопросы надзора, ускоренных процедур и чрезвычайных ситуаций описаны подробнее в **подразделах IV.6, IV.9 и IV.10.**
159. **Отсутствие надлежащей ОРВ должно иметь определенные последствия.** В государствах, где проведение ОРВ является обязательным, неспособность провести надлежащую углубленную, основанную на фактах оценку воздействия должна иметь соответствующие последствия. Это может включать отклонение проектов

политики и законов на правительственном и парламентском уровнях (примеры см. в **подразделе III.4** «Роль судебной власти»). В ряде стран созданы надзорные органы в сфере регулирования с разной степенью независимости. В идеале на эти органы должен быть возложен целый ряд функций, способствующих принятию качественных решений на основе фактических данных, включая контроль качества оценок воздействия, что позволит им отклонять предлагаемые законы, если оценки воздействия не отвечают установленным требованиям (дополнительные примеры см. в **подразделе IV.6**, посвященном надзорным механизмам).

4.2. Ретроспективная оценка регулирующего воздействия (Ретроспективная ОРВ)

160. Принятие законодательства ни в коем случае не означает окончания законотворческого процесса. Напротив, поскольку этот процесс представляет собой непрерывный цикл, принятое законодательство необходимо анализировать и оценивать, чтобы убедиться, что оно достигает намеченной цели. Действительно, только после вступления законов в силу правительства и парламенты могут оценить все их последствия и влияние на общество. Многие особенности экономики или общества, лежащие в основе конкретных нормативных актов, со временем меняются, а это значит, что законы, которые на момент принятия были необходимыми, адекватными и полезными, могут устареть¹⁹⁰. Международные стандарты, в том числе в области прав человека и охраны окружающей среды, также со временем развиваются, и национальные законы, возможно, придется оценивать с учетом этих новых, юридически обязательных требований. Поэтому при проведении ретроспективной оценки необходимо ответить на следующие основные вопросы: сохраняет ли свою актуальность обоснование необходимости регулирования (уместность); достигнуты ли цели регулирования (эффективность); не привели ли они к ненужным затратам (эффективность) или другим непредвиденным последствиям, включая дискриминационное воздействие на определенных лиц или группы, и не требуется ли внесение изменений, отмена или замена¹⁹¹. В целом, ретроспективная оценка также должна быть соразмерна значимости регулирования и его последствий, а также степени общественного интереса или обеспокоенности. Предварительная и ретроспективная оценки

190 ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в Европейском Союзе*, Глава 4: «Ретроспективный анализ законов и норм в масштабах всего Европейского Союза». См. также: ОЭСР, *Принципы передовой практики разработки регуляторной политики: Пересмотр систем регулирования*, Глава 1: «Основные принципы».

191 Там же, Глава 4: Основные вопросы при проведении анализа.

тесно связаны и дополняют друг друга, представляя собой различные, но взаимозависимые этапы политического и законотворческого цикла, где один этап опирается на другой.¹⁹²

161. Существует ряд факторов, которые необходимо учитывать при проведении ретроспективных оценок, чтобы они достигли своих целей. К ним относится следующее:
162. **Государствам необходимо регулярно проверять эффективность законов после их принятия.** Государствам следует регулярно пересматривать существующие нормативные акты, чтобы убедиться в их актуальности¹⁹³. Важно, чтобы оценка основывалась на надлежащих фактических данных, полученных с помощью статистики, опросов и других соответствующих средств, а также дезагрегированных по мере необходимости.
163. **Ретроспективная оценка должна фокусироваться на том, были ли достигнуты цели законодательства, особенно с точки зрения его реализации и воздействия.** Наряду с изучением фактического экономического, социального и экологического воздействия законов, она всегда должна учитывать права человека, в том числе гендерные аспекты и фактор многообразия, то есть оценка должна анализировать, как принятое законодательство повлияло на женщин и мужчин, гендерные роли, гендерные отношения, социальные обязанности и гендерное равенство, а также на другие группы.
164. **Ретроспективная оценка должна проводиться систематически.** Этот тип оценки должен следовать некоторым основным правилам, например, согласно закону, определенные законодательные акты или законодательство в определенных сферах подлежат оценке через три, пять или десять лет, или же отдельные законы содержат положения, предусматривающие необходимость мониторинга и оценки по истечении определенного периода, следуя конкретным контрольным показателям для оценки их эффективности. Некоторые законы принимаются на определенный срок с обязательным проведением оценки по истечении этого срока

192 При определении эффективности закона и причин его потенциальной неэффективности в процессе ретроспективной оценки может оказаться полезным отчет по результатам ОРВ; в свою очередь, при обсуждении и формулировании новых законодательных актов в проведении ОРВ целесообразно учитывать результаты любой ретроспективной оценки применения существующего законодательства.

193 См.: БДИПЧ, Оценка законотворчества и нормативного регулирования в Северной Македонии, стр. 33.

(оговорка об истечении срока действия)¹⁹⁴; их действие возобновляется только после того, как будет установлено, что они по-прежнему необходимы. Аналогичные соображения применимы к экспериментальному законодательству, где оценка должна предшествовать принятию любых решений о распространении его действия на другие области или сферы. ОЭСР подразделяет ретроспективную оценку на три основных вида: программный пересмотр, специальный пересмотр и текущее «ведение нормативно-правовой базы» (см. схему ниже).

Схема 4. ОЭСР — Типы ретроспективной оценки

Программный пересмотр	Специальные механизмы пересмотра	Текущее управление
<ul style="list-style-type: none"> • С ограниченным сроком • Предусмотренный законом • Обзор результатов внедрения <ul style="list-style-type: none"> - сбой процесса - всеобъемлющий 	<ul style="list-style-type: none"> • Публичное подведение итогов <ul style="list-style-type: none"> - в масштабах всей экономики - по отраслям • Пересмотр на основе принципов • Сравнительный анализ • Углубленный анализ 	<ul style="list-style-type: none"> • Регуляторные стратегии • Связь между существующими и новыми нормативно-правовыми актами <ul style="list-style-type: none"> - Бюджет - «Приход-расход»/«взаимозачеты» - Рассмотрение на основе ОРВ • С целью снизить бюрократическую нагрузку

Пересмотр существующей регуляторной базы: опыт Австралии. 5-й экспертный семинар по поводу измерения регуляторного влияния. <https://web.archive.org/2013-10-31/254529-Proceedings-Sweden-Workshop.pdf>

165. **Ретроспективная оценка определенных типов законов должна быть обязательной.** Как и в случае с предварительной ОРВ, в законодательстве должно быть указано, какие типы законов (например, те, которые влияют на основные права, включая гендерные аспекты и фактор многообразия, те, которые влияют на эффективность, действенность и независимость демократических институтов, организаций гражданского общества и частных структур, важнейшие аспекты экологической политики) должны подлежать оценке¹⁹⁵. Законы и регламенты также должны содержать надлежащую методологию оценки, определяющую порядок проведения

194 См., например, «Более качественное и упрощенное регулирование», Справочный документ, Комитет ОЭСР по регуляторной политике, GOV/RPC/(2022)9/ANN3, Брюссель, 2 августа 2022 г., стр. 8-9.

195 См., например: ОЭСР, Принципы передовой практики разработки регуляторной политики: Пересмотр систем регулирования, Глава 7: «Пересмотр систем регулирования».

и объем ретроспективной оценки, а также действия, которые предпринимаются после ее завершения. Общая методология проведения оценки должна строиться в рамках концепции «затрат и выгод», в которой выявляются и документируются различные последствия регулирования, а также оценивается их относительная величина¹⁹⁶. Кроме того, наблюдаемые результаты регулирующих мер в идеале должны сравниваться с тем, что могло бы произойти в отсутствие регулирования. Необходимо проводить консультации с заинтересованными сторонами, используя максимально инклюзивные и доступные процессы (см. **подраздел IV.5** «Консультации»). Охват и продолжительность консультаций должны быть соразмерны значимости регулирования и его последствий, а также степени общественного интереса или обеспокоенности. Регулярное обучение по проведению ОРВ должно также включать обучение навыкам правильного и эффективного проведения ретроспективной оценки на основе установленной методики. По мере возможности результаты ретроспективных оценок следует публиковать в целях повышения прозрачности и объяснения некоторых политических решений в отношении нового законодательства, особенно в спорных областях регулирования.¹⁹⁷ В целом, полезно также регулярно анализировать порядок проведения ретроспективных оценок, чтобы способствовать совершенствованию этого процесса¹⁹⁸.

166. **Ретроспективная оценка должна лечь в основу новых предварительных оценок реформ.** Ретроспективная оценка принятых законов является важным элементом законотворческого процесса, как в качестве средства анализа качества принятого законодательства, так и в качестве отправной точки для потенциальных новых реформ¹⁹⁹. В идеале (хотя на практике это не всегда работает) ретроспективные оценки эффективности регулирования должны быть симметричны предварительным оценкам, которые являются отправной точкой для проведения ОРВ до принятия закона. Таким образом, ретроспективные оценки призваны подтвердить, что заявленные цели закона были действительно достигнуты, определить, не было ли каких-либо непредвиденных или непредусмотренных последствий, включая потенциальное дискриминационное

196 Там же, Глава 5: «Методологии».

197 См., например: там же, Глава 6: «Консультации с общественностью».

198 ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в Европейском Союзе*, Глава 4: «Ретроспективный анализ законов и норм в масштабах всего Европейского Союза».

199 См., например: ОЭСР, *Принципы передовой практики разработки регуляторной политики: Пересмотр систем регулирования*, Глава 1: «Основные принципы».

воздействие, и рассмотреть, могли ли альтернативные подходы быть более эффективными с точки зрения достижения целей политики²⁰⁰. Это также означает, что ретроспективная оценка должна, как правило, следовать той же методологии, которая используется при предварительной оценке²⁰¹.

167. **Для проведения ретроспективной оценки могут быть созданы специальные органы.** Не во всех странах существует необходимая система проведения ретроспективной оценки. В тех странах, где она существует, обычно правительство, в частности компетентное отраслевое министерство, отвечает за проведение ретроспективной оценки законов, относящихся к его компетенции. В некоторых странах имеются отдельные ведомства, занимающиеся ретроспективной оценкой законов; иногда это те же ведомства, которые следят за качеством ОРВ, или даже специальные парламентские комитеты по оценке. Наличие отдельных ведомств, проводящих ретроспективную оценку, может сделать ее более нейтральной, а значит, и более полезной, особенно в отношении законов, затрагивающих деликатные вопросы политики и других сфер²⁰². Этот процесс можно улучшить, привлекая общественность и соответствующие заинтересованные стороны к участию в ретроспективной оценке и проводя широкие дискуссии по вопросу о том, как то или иное законодательство работает на практике.

ПРИМЕР СТРАНЫ 15

Австрия— Обзор механизмов ОРВ и ретроспективной оценки²⁰³

В 2015 году был введен комплексный пороговый тест для определения необходимости проведения упрощенной или полной ОРВ для проектов нормативных актов. Этот же порог будет применяться для проведения ретроспективной оценки нормативных актов, прошедших этот тест. Ретроспективная оценка заключается в определении достижения основных целей политики, сравнении фактического и

200 ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в Европейском Союзе*, Глава 4: «Ex-post анализ законов и норм в масштабах всего Европейского Союза»..

201 См., например: ОЭСР, *Принципы передовой практики разработки регуляторной политики: Пересмотр систем регулирования*, Глава 1: «Основные принципы».

202 ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в Европейском Союзе*, Глава 4: «Ретроспективный анализ законов и норм в масштабах всего Европейского Союза».

203 См.: *Обзор регуляторной политики за 2021 год: Австрия*, ОЭСР, 6 октября 2021 г.

прогнозируемого воздействия, а также в выявлении затрат, выгод и непредвиденных последствий регулирования – это часть стандартной методологии для ретроспективной оценки. В 2019 году была проведена основанная на этих принципах ретроспективная оценка 200 федеральных законов с целью снижения административной нагрузки, вызванной излишеством правовых норм.

Федеральное управление по организации деятельности при Федеральном министерстве искусства, культуры, государственной службы и спорта (BMKOE) анализирует качество всех полных ОРВ, ретроспективных оценок, а также контролирует и поддерживает применение пороговых тестов для прохождения упрощенной ОРВ. Оно публикует свои заключения по ОРВ для первичного законодательства и может рекомендовать государственным должностным лицам пересмотреть результаты ОРВ, если они не соответствуют стандартам. Федеральное управление также выпускает руководящие принципы, проводит тренинги по ОРВ и ретроспективной оценке и координирует использование этих инструментов в правительстве. Кроме того, оно ежегодно отчитывается перед парламентом о результатах ОРВ и ретроспективной оценки. Министерство финансов оказывает поддержку Федеральному управлению, анализируя оценки финансового воздействия и затрат в рамках ОРВ и ретроспективных оценок, а также участвует в выпуске руководящих принципов по применению этих инструментов.

168. **Ретроспективная оценка является частью надлежащего парламентского надзора.** В рамках своей общей надзорной функции парламентам также важно участвовать в ретроспективной оценке законодательства, которую часто называют постзаконодательной проверкой, наряду с другими органами, выполняющими эту задачу. Важно, чтобы парламентам имели адекватные структуры и процедуры, а также потенциал для представления результатов и проведения последующих мероприятий, связанных с постзаконодательной проверкой. Такая оценка часто проводится парламентскими комитетами²⁰⁴, которые анализируют реализацию и воздействие законов, входящих в их компетенцию, или, в силу своих зачастую ограниченных возможностей, обращаются с таким запросом к правительству. Результаты таких ретроспективных оценок далее могут обсуждаться в парламенте.

204 «Постзаконодательная проверка», веб-сайт Вестминстерского фонда за демократию.

ПРИМЕР СТРАНЫ 16

Великобритания – Ретроспективная оценка

Комиссия по законодательству Англии и Уэльса дает следующее определение ретроспективной оценки:

*«Широкий анализ, целью которого является оценка воздействия законодательства с точки зрения достижения намеченных политических целей, и того, насколько эффективно они были достигнуты благодаря этому законодательству. Однако это не исключает рассмотрения узких вопросов чисто юридического или технического характера».*²⁰⁵

В Палате общин Великобритании такой анализ осуществляется ведомственными специальными комитетами (сессионными комитетами), которые являются департаментами теневого правительства. В Палате лордов Великобритании этим занимаются специальные комитеты, созданные для выполнения определенной функции.

5. Консультации

169. Требование о проведении консультаций по проектам политики и законов вытекает из общей необходимости обеспечения прозрачности и надлежащего управления в государственных учреждениях²⁰⁶, а также предоставления отдельным лицам и широкой общественности возможности участвовать в государственных делах в соответствии со статьей 25 МПГПП о праве на участие, а также осуществлять другие права, такие как свобода выражения мнения (включая право на свободу информации). Консультации являются одним из средств взаимодействия с общественностью (в дополнение к обмену информацией и участию, что означает более широкое вовлечение) и предполагают взаимодействие с заинтересованными или затронутыми группами с целью сбора информации, которая будет способствовать подготовке более качественного

205 Цитируется в обзоре Linda J. Knap et al. *The impact of ex-post legislative evaluations: a scoping review* (Линда Дж. Кнап и др., «Воздействие ретроспективных оценок законодательства: обзор», *The Journal of Legislative Studies*, февраль 2022 г., Примечание 1.

206 См.: Венецианская комиссия, «Контрольный список вопросов для оценки состояния верховенства права», критерий А.5. «Законодательные процедуры», согласно которому законодательные процедуры должны быть «прозрачными, подотчетными, инклюзивными и демократичными», для чего общественность должна иметь доступ к законопроектам и значимую возможность вносить свой вклад в их разработку (критерий А5.iv.).

законодательства²⁰⁷. Консультации, особенно если они начинаются на ранней стадии политического и законодательного процесса, могут способствовать выработке других точек зрения и помочь составителям закона подготовить его с учетом (возможно, противоречивых) интересов различных заинтересованных сторон, лиц или экспертов²⁰⁸. Они также способствуют повышению качества законов, поскольку в процессе обсуждения заинтересованными лицами того, какое влияние на них окажет законопроект, могут быть выявлены и обозначены непреднамеренные ошибки.

170. **Государства должны разработать политику активного и систематического взаимодействия с широким кругом заинтересованных сторон на ранней стадии и на протяжении всего процесса.** Чем более открытыми и прозрачными будут правительство и парламент в отношении процедуры разработки закона и предложений, запрашиваемых и получаемых как в их структурах, так и за их пределами, тем меньше проблем может возникнуть с законодательным актом в дальнейшем. Так, законы, разрабатываемые небольшой группой лиц в правительстве или парламенте, при незначительном участии других лиц до завершения разработки и принятия законопроекта, часто сталкиваются с трудностями из-за неполного, одностороннего, а иногда и поспешного формирования политики и законодательства на начальном этапе процесса²⁰⁹. Именно такие законы впоследствии могут неоднократно подвергаться изменениям, причем в течение относительно короткого периода времени. Поэтому важно, чтобы процесс разработки законов был тщательно организован и скоординирован между различными государственными органами, между правительством и парламентом, а также чтобы внешние заинтересованные стороны принимали в нем активное и всестороннее участие.

207 [Справочный документ по проведению общественных консультаций](#), Отдел регуляторной политики ОЭСР, 2006 г., стр. 1.

208 Там же, стр. 2. См. также: БДИПЧ, [Оценка законодательного процесса в Республике Армения](#), п. 27.

209 БДИПЧ, [Оценка законодательного процесса в Республике Армения](#), п. 24.

ПРИМЕР СТРАНЫ 17

Кыргызская Республика — Регламент Жогорку Кенеша (Парламента)²¹⁰

Статья 46 гласит, что для внесения законопроекта необходима информация о результатах общественных слушаний, общественных обсуждений (ст. 46).

Согласно **статье 115.3**, проведение парламентских слушаний по проектам законов об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, правового статуса политических партий, некоммерческих организаций и средств массовой информации, о бюджете, налогах и других обязательных сборах, о введении новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности, об обеспечении экологической безопасности и борьбе с правонарушениями является обязательным.

171. **Эффективность общественных консультаций зависит от ряда факторов. Эти факторы включают в себя:**
172. **Процесс таких консультаций должен быть описан в соответствующих государственных документах.** Правительства должны опубликовать четкую политику в отношении порядка проведения открытых, инклюзивных и сбалансированных консультаций²¹¹ и использования полученной таким образом информации в процессе. Правительственные регламенты или аналогичные документы могут описывать различные этапы подготовки политики и законов, их формулирования и проведения консультаций, а также порядок принятия решений. Руководства по составлению и аналогичные документы, а также соответствующие административные инструкции могут содержать указания по проведению консультаций с заинтересованными сторонами. Для обеспечения последовательности и качества консультаций некоторые правительства создают в государственных учреждениях центральный орган, отвечающий за координацию или поддержку консультаций с общественностью. После получения всех первоначальных отзывов о законопроекте он может быть пересмотрен и представлен

210 Закон Кыргызской Республики № 106 от 16 ноября 2022 года № 106 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Венецианская комиссия.

211 Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам регуляторной политики и управления, приложение, 2.1. См. также: БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Республике Армения, п. 32.

на рассмотрение кабинета министров, который затем принимает решение о его принятии и направлении в парламент. Регламент парламента также должен включать подробную информацию о процедуре общественных консультаций по законопроектам, как в комитетах, так и на пленарных заседаниях. Необходимо регулярно проводить обучение по вопросам проведения надлежащих консультаций и разъяснительной работы как для сотрудников правительства, так и для сотрудников парламента.

173. **Консультации с общественностью должны проводиться как на ранних, так и на более поздних этапах, по мере необходимости.** Консультации должны проводиться уже на начальном этапе обсуждения политики в отношении путей решения проблемы или задачи, а также потенциального намерения в отношении законодательства, поскольку на этом этапе еще можно внести существенные изменения в концепцию. В то же время консультации должны проводиться на различных этапах законодательного процесса: по мере того как проект политики превращается в законопроект, а затем в него вносятся изменения и дополнения.²¹² Консультации необходимо проводить и после принятия законов, чтобы получить информацию об их воздействии и реализации, которая затем будет использована для ретроспективной оценки регуляторного воздействия.

174. **Общественные консультации должны быть прозрачными.** Для достижения эффективности при разработке политики или законов государственные учреждения должны обеспечить прозрачность консультаций²¹³, а лица, приглашенные к участию в консультациях, должны быть заблаговременно проинформированы с помощью надлежащей информационно-разъяснительной работы о том, по какому вопросу будут проводиться консультации, на какой стадии процесса они будут проводиться и, впоследствии, о том, привели ли их замечания и предложения к каким-либо изменениям в законопроекте²¹⁴. Поскольку в ходе законотворческого процесса законопроекты могут претерпевать значительные изменения, важно, чтобы все их версии были доведены до сведения соответствующих заинтересованных сторон и групп, чтобы новые дополнения, направленные на решение одного вопроса, не привели к возникновению новых трудностей. Кроме того, необходимо публиковать

212 БДИПЧ, Оценка законотворчества и законодательного процесса в Республике Сербия, стр. 72.

213 БДИПЧ, Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан, п. 81.

214 БДИПЧ, «Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне», п. 10.

пояснительные записки, прилагаемые к законопроектам, чтобы повысить прозрачность и предоставить более подробную информацию о законопроектах²¹⁵. Правительствам и парламентам следует публиковать планы законопроектной деятельности заблаговременно, поскольку таким образом заинтересованные стороны могут узнать, какие вопросы могут возникнуть, и выделить время и ресурсы для подготовки к участию (см. **подраздел IV.2** «Планирование законодательства»). Информация о готовящихся законопроектах должна содержать сведения и контактные данные ответственных государственных учреждений и должностных лиц, а также материалы о прошедших обсуждениях и изменениях законопроекта и о соответствующих последующих шагах. Пересмотренные версии законопроектов должны без излишних задержек загружаться на специальную веб-страницу с указанием того, что изменилось по сравнению с предыдущими редакциями²¹⁶.

ПРИМЕР СТРАНЫ 18

Эстония — Основные принципы законодательной политики до 2030 года²¹⁷

12.2. Принципиальные регуляторные решения, предлагаемые законопроектом, обсуждаются с заинтересованными сторонами на максимально ранней стадии рассмотрения.

12.2.1. Вовлечение заинтересованных сторон эффективно только в том случае, если оно подкреплено соответствующей организацией работы государственных органов. Вовлечение заинтересованных сторон должно охватывать весь ход законотворческого процесса.

12.2.2. В целях обеспечения доступности правовых актов и прозрачности законодательных процедур любые используемые для их поддержки информационные технологии должны быть удобными для использования гражданами, доступными для общественности и всеобъемлющими по своему охвату. Важная правовая информация будет по-прежнему предоставляться через портал Riigi Teataja и ее использование будет упрощено.

215 Венецианская комиссия, [Заключение относительно проекта закона о правительстве Косово](#), п. 62

216 См.: БДИПЧ, [Оценка законодательного процесса в Республике Армения](#), п. 14.

217 «Утверждение основных принципов законодательной политики до 2030 года», сайт Riigi Teataja (государственная газета Эстонии), 12 ноября 2020 года.

12.2.3. Для оценки и расширения вовлечения заинтересованных сторон Правительство Республики на регулярной основе проводит мониторинг мер по их вовлечению, осуществляемых государственными органами.

175. **Используемые электронные инструменты должны быть приспособлены для повышения инклюзивности, прозрачности и доступности, а также для содействия участию**²¹⁸. Простое размещение информации о законопроектах в Интернете само по себе вряд ли приведет к каким-либо значимым результатам, в том числе потому, что не все заинтересованные лица или группы своевременно увидят эту информацию, а, следовательно, узнают, каким образом они могут внести свой вклад. Поэтому важно, чтобы власти приняли меры по повышению осведомленности о законодательной инициативе, например, информируя общественность через СМИ или другие средства, в зависимости от целевой аудитории, и призывая принять участие в обсуждении. Правительственные и парламентские веб-сайты должны быть понятными, удобными для пользователей, доступными и легкими для поиска; в идеале вся информация, касающаяся конкретного проекта политики или закона, должна размещаться в одном месте²¹⁹.
176. **Необходимо выявить соответствующие заинтересованные стороны и установить с ними контакт.** Законодателям важно правильно определить, какие лица и группы будут в наибольшей степени затронуты планируемым законом и каким образом, а также проводить такую оценку на регулярной основе, чтобы охватить широкий круг заинтересованных сторон. Помимо этого, важно привлекать заинтересованные лица из некоторых социально незащищенных, маргинализированных или иным образом недостаточно представленных групп, чтобы они могли высказать свою точку зрения по поводу проектов, которые могут затронуть их интересы. Такой подход уже должен быть частью процесса ОРВ. Это поможет выявить наиболее перспективные способы работы с населением, а также наиболее успешные способы проведения консультаций. Эти принципы в равной степени применимы к составителям законопроектов в правительстве и парламенте, включая парламентские комитеты, организующие общественные слушания по законопроектам. Министерствам и парламентским комитетам следует вести обновляемый список ключевых заинтересованных сторон и групп

218 Кодекс надлежащей практики в сфере обеспечения гражданского участия в процессе принятия решений, Конференция МНПО Совета Европы: принят 1 октября 2019 г., стр. 17.

219 БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Республике Армения, п. 32.

интересов, чтобы содействовать эффективной работе с населением; однако при его составлении и ведении необходимо соблюдать соответствующие правила защиты данных.

177. **Своевременное информирование заинтересованных сторон.** Составители законопроекта должны рассылать приглашения на конкретные консультационные мероприятия заблаговременно, чтобы приглашенные могли выделить время в своем графике. Еще важнее рассылать приглашения так, чтобы у приглашенных было достаточно времени на подготовку, если информация об общественных консультациях просто размещается на правительственных сайтах; в этом случае заинтересованным сторонам может потребоваться время для ознакомления с информацией. То же самое касается и организации общественных слушаний по законопроектам парламентскими комитетами.
178. **Женщины (а там, где это необходимо, и мужчины) и представители групп меньшинств, люди с инвалидностью и другие маргинализированные или недостаточно представленные группы должны привлекаться к участию в консультациях посредством целенаправленных информационно-просветительских мер.** Консультационные стратегии должны адаптировать сроки и методы проведения консультаций, совершенствуя меры по охвату особо маргинализированных групп, проводя небольшие или более масштабные мероприятия на местном или региональном уровне, или сочетая мероприятия в режиме онлайн и/или офлайн, в зависимости от групп и их потребностей. При необходимости следует также предусмотреть возможности письменного и устного перевода и/или наличие разумных приспособлений²²⁰. При выборе способов проведения консультаций следует учитывать особое положение маргинализированных или недопредставленных групп.²²¹ В частности, необходимо обеспечить наличие разумных приспособлений, чтобы консультации были доступны для людей с инвалидностью, в том числе путем предоставления информации в адаптированных форматах, на удобном для чтения языке, а также путем обеспечения физической доступности мероприятий и мест проведения консультаций²²². Международные рекомендации по правам ребенка требуют проведения консультаций с детьми

220 См.: БДИПЧ, «Обеспечение гендерного равенства в парламенте: пособие для парламентов стран региона ОБСЕ» (2021 г.), стр. 53.

221 См.: БДИПЧ, «Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне», п. 19, со ссылкой на рекомендации Всемирного веб-консорциума по доступности веб-контента (1999 г.), обновленный вариант которых можно найти на сайте Инициативы W3C по обеспечению доступности (WAI).

222 «Посещение участия людей с инвалидностью в политике в регионе ОБСЕ», БДИПЧ ОБСЕ, 15 марта 2019 г., стр. 87-88.

по проектам политики и законов, затрагивающих их интересы²²³. Таким образом, государства обязаны систематически создавать надлежащие условия для содействия детям в выражении их мнений путем создания институциональных структур, закрепленных в законодательстве и политике, а также целенаправленных мер и дискуссионных платформ с участием широкого круга молодежных групп по защите прав и интересов на протяжении всего процесса разработки политики и законодательства²²⁴ (см. также **подраздел IV.8**, посвященный гендерным аспектам и фактору многообразия).

179. **Консультации по вопросам, связанным с правами человека (в широком понимании), всегда должны включать компетентное НПЗУ и/или аналогичные государственные учреждения и должны быть открыты для широкого круга различных правозащитных НПО, правозащитников и других представителей гражданского общества.** НПЗУ и другие правозащитные организации могут быть особенно полезны в определении международных стандартов в области прав человека и рекомендаций, данных государству международными правозащитными органами, а также в предоставлении рекомендаций по обеспечению соответствия проектов политики и законов требованиям в области прав человека.
180. **Организаторы должны определить наиболее эффективные методы консультаций, основываясь на установленных для них правилах.** Вероятно, консультации необходимо будет регулировать с точки зрения их масштаба и желаемых результатов. Так, на начальном этапе, когда обсуждение политики только начинается, возможно, будет полезно провести более широкие консультации с большим количеством групп и организаций, чтобы обеспечить учет всех аспектов. Однако по мере разработки законопроекта круг лиц или организаций, отобранных для консультаций, может постепенно сокращаться по мере решения определенных вопросов и даже концентрироваться только на некоторых аспектах законопроекта. Напротив, парламентские слушания, проводимые в рамках законотворческого процесса в парламенте, должны быть открыты для широкого круга лиц и организаций, чтобы обеспечить живое и открытое обсуждение до принятия парламентом решения о принятии закона. Выбранные способы и типы консультаций должны

223 [Заключение по закону Сербии «О молодежи»](#), БДИПЧ ОБСЕ, 8 ноября 2021 г., п. 15.

224 [Замечание общего порядка №12: «Право ребенка быть услышанным»](#), Комитет ООН по правам ребенка, CRC/C/GC/12, п. 127, в котором отмечается, что местные молодежные парламенты, муниципальные советы по делам детей, специальные консультации, более длительные консультации с политиками и чиновниками и посещение ими школ могут помочь детям в максимально возможной степени участвовать в жизни своих сообществ на местном и национальном уровне.

учитывать возможности доступа общественности и заинтересованных групп к консультационным документам. Механизмы общественных консультаций должны быть открытыми, то есть предоставлять возможность участия всем заинтересованным лицам или организациям, включая небольшие группы гражданского общества. Если общественные консультации проводятся в рамках более институционализированных структур, таких как консультативные органы или специальные рабочие группы, отбор физических или юридических лиц, участвующих в консультациях, должен осуществляться в рамках публичного, прозрачного и открытого процесса на основе четко определенных критериев, что должно позволить объединениям выбирать своих представителей.²²⁵

181. **Общественные консультации должны иметь четкую цель и инструкции.** В консультационных документах должны быть четко определены масштабы и последствия общественных консультаций, включая то, весь ли законопроект подлежит обсуждению или только его часть, а также каковы ожидаемые результаты консультационного процесса и возможности влияния на содержание законопроекта.²²⁶ Также важно, чтобы консультационные документы содержали информацию о законопроекте, в том числе о проведении и результатах прошлых, текущих и планируемых консультаций, текст законопроекта и четкие инструкции и вопросы (возможно, в виде пояснительных записок). В них должно быть подробно описано, что и почему призван изменить законопроект, а также какими будут различные выгоды, затраты и обязательства для разных групп. Вопросы для консультаций должны обязательно учитывать гендерные аспекты и фактор многообразия. Эти инструкции должны быть простыми и понятными широкому кругу лиц. Необходимо выяснить у заинтересованных сторон и широкой общественности, согласны ли они с предлагаемыми изменениями и, если нет, могут ли они предложить какие-либо другие решения проблемы.
182. Помимо инструкций и вопросов, следует также четко указать, как (куда и кому) и в каком формате (в идеале – с помощью образца формы) следует направлять свои предложения. Также следует уточнить, можно ли подавать предложения анонимно, а участников консультационных процедур следует с самого начала проинформировать о том, будут ли их предложения и имена опубликованы в Интернете.

225 БДИПЧ, «Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне», п. 13.

226 См., например, Заключение по проекту закона Украины «Об общественных консультациях», БДИПЧ ОБСЕ, 1 September 2016, п. 45.

Вставка 12 — Рекомендации БДИПЧ по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне²²⁷

16. Государствам надлежит разработать обязательные унифицированные стандарты эффективного общественного участия/общественных консультаций в процессе принятия решений на государственном уровне в соответствии с международными нормами. Эти стандарты должны учитывать следующие аспекты:

- Охват: участие/обсуждение любой государственной инициативы, инициированной государственными органами, парламентом, отдельными депутатами или иными государственными ведомствами, которая может повлиять на третьи стороны;
- Доступ к информации: свободный и своевременный доступ общественности к любому разрабатываемому документу/законопроекту/закону и связанной с ним дополнительной информации; быстрое реагирование со стороны соответствующих органов на запрос о предоставлении дополнительной информации;
- Выделение необходимого государственного финансирования для обеспечения всеобъемлемости процесса принятия решений на государственном уровне и того, чтобы участие в этом процессе не требовало чрезмерных финансовых затрат со стороны участников;
- Своевременность: установление четких и разумных минимальных сроков общественного участия/консультаций, с тем чтобы как можно раньше привлечь объединения к участию в процессе и предоставить им достаточно времени для подготовки, обсуждения и представления рекомендаций в связи с проектами политики или законодательных актов;
- Механизм обратной связи: законная обязанность и механизм, при помощи которого принимающие решения органы должны предоставлять участникам консультаций, в том числе общественности, своевременную, содержательную и качественную информацию о результатах любых общественных консультаций, в том числе четкое обоснование причин включения или исключения определенных замечаний/предложений;
- Последствия несоблюдения законов, предусматривающих проведение общественных консультаций по вопросам проектов политики, законодательства или иных решений;
- Обязательство органов государственной власти по оценке своей деятельности на соответствие обязательным стандартам эффективного общественного участия/консультаций и по регулярному информированию общественности о результатах.

227 БДИПЧ, «Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне».

183. **Участники общественных консультаций должны иметь достаточно времени для подготовки необходимых предложений.** Помимо раннего информирования потенциальных заинтересованных сторон о сроках проведения консультаций по проекту политики или закона, лица или группы, принимающие в них участие, должны быть в курсе сроков представления своих предложений. У участников должно быть достаточно времени для тщательного и всестороннего изучения проекта политики или закона в соответствии с его объемом и сложностью. При установлении сроков проведения консультаций необходимо также учитывать праздничные и выходные дни.
184. **После проведения общественных консультаций организаторам необходимо обеспечить своевременную, содержательную и качественную обратную связь с участниками.** Орган, организующий консультации, должен своевременно предоставлять участникам содержательную и качественную информацию о результатах каждой консультации, включая четкие обоснования включения или невключения определенных замечаний/предложений. Для этого в законодательстве или методологии должен быть предусмотрен эффективный и своевременный механизм обратной связи²²⁸, в котором следует указать порядок обработки, обобщения и отображения полученных замечаний и предложений, а также орган, ответственный за этот процесс²²⁹. Таким образом, участники консультаций будут знать, были ли учтены их мнения в законопроекте или политике, и если нет, то почему. Обратная связь с общественностью, ключевыми заинтересованными сторонами и группами интересов важна для поддержания доверия общества к процессу и государственным институтам в целом. Отсутствие механизмов обратной связи может привести к нежеланию принимать участие в будущих консультациях (усталость от консультаций). Подобные процедурные пробелы также не позволяют организаторам адекватно оценить успешность (или безуспешность) консультационного мероприятия, чтобы понять, можно ли улучшить концепцию и организацию будущих консультаций и как этого добиться. С практической точки зрения, любой адекватный механизм обратной связи также требует, в качестве основы для дальнейшего анализа, определенной формы документации о типе проведенной консультации, поднятых вопросах и полученных ответах. Механизм

228 БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике, п. 71. См. также: БДИПЧ, «Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне», п. 28.

229 БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Республике Молдова, стр. 41.

обратной связи должен также описывать порядок предоставления отчетов об обратной связи лицам и группам, участвовавшим в консультациях²³⁰.

ПРИМЕР СТРАНЫ 19

Хорватия — Кодекс проведения консультаций с общественностью, заинтересованной в участии в процедурах принятия законов, других распоряжений и нормативно-правовых актов²³¹

(неофициальный перевод)

(...)

V. СТАНДАРТЫ И МЕРЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В ПРОЦЕССЕ КОНСУЛЬТАЦИЙ

При разработке проекта закона, другого нормативного документа или акта (резолуции, декларации, стратегии, программы и т.д.), выражающего политику Парламента или Правительства Республики Хорватия, авторами которого являются центральные органы государственного управления и ведомства Правительства Республики Хорватия, минимальными стандартами и мерами, принятыми для проведения консультаций с заинтересованной общественностью, являются:

1. Своевременное информирование о плане введения в действие законов, других нормативных документов и актов

Заинтересованная общественность должна быть своевременно проинформирована о плане принятия законов, других нормативных документов и актов путем опубликования единого перечня законов и других нормативных документов, которые разрабатываются и предлагаются к принятию в течение календарного года, с указанием составителей и сроков, в течение которых закон и/или другой нормативный документ должен быть разработан и принят.

2. Доступность и ясность содержания процесса консультаций

Органы, ответственные за разработку законов, иных нормативных документов и актов, публикуют проекты на веб-сайте или другим подходящим способом.

230 Там же

231 См. Кодекс проведения консультаций с общественностью, заинтересованной в участии в процедурах принятия законов, других распоряжений и нормативно-правовых актов (на хорватском языке)..

Уведомления и приглашения к консультациям по опубликованным проектам должны быть четкими и краткими, содержать всю информацию, необходимую для содействия получению замечаний от заинтересованной общественности.

3. Крайний срок для проведения консультаций в режиме онлайн и других форматах

Публикация приглашения к консультациям по проектам законов, других нормативных документов и актов должна содержать четкое указание срока для представления замечаний заинтересованной общественности, который не должен быть короче 15 дней со времени публикации проекта на веб-сайте органа, разрабатывающего проект, с тем чтобы заинтересованная общественность имела достаточно времени для изучения проекта и формирования своего мнения.

4. Отзывы о результатах проведенных консультаций

Замечания заинтересованной общественности, а также краткое обоснование неприятия замечаний по отдельным положениям проекта публикуются на веб-сайте органа, ответственного за его разработку, или другим подходящим способом, чтобы можно было проследить влияние консультаций на процедуры принятия законов, постановлений и актов.

5. Согласованность применения стандартов и мер по проведению консультаций в государственных органах

Для обеспечения согласованного применения вышеуказанных стандартов и мер в государственных органах будут назначены координаторы по проведению консультаций в качестве контактных лиц во всех центральных органах государственного управления, т.е. правительственных учреждениях, ответственных за разработку законов, других нормативных документов и актов, с целью последовательного мониторинга и координации процедур консультаций с заинтересованной общественностью.

185. **Необходимо гарантировать доступ к информации и публичное раскрытие всех соответствующих документов и данных на протяжении всего процесса общественных консультаций.** Информация, которой располагают государственные органы, включая законопроекты, исследования/данные, результаты ОРВ и т. д., должна предоставляться общественности в оперативном порядке в установленные сроки с помощью онлайн платформ и

других средств. Государство должно обеспечить открытый и удобный доступ к информации для всех потенциально затронутых лиц, например, путем обнародования протоколов голосования в парламенте и стенограмм заседаний; обеспечения того, чтобы участие общественности/заседания общественных советов включали открытые консультации в режиме онлайн и доступ к соответствующей информации и документам в электронном формате; использования социальных сетей (с учетом риска цифрового неравенства); рассылки открытых приглашений к диалогу с использованием сетей гражданского общества и других сетей (для обеспечения своевременного информирования заинтересованных сторон, включая маргинализованные и недопредставленные группы и общественность); и ряда других методов распространения информации в зависимости от национального и регионального контекста. Информация об общественных консультациях должна распространяться как можно шире, с использованием различных средств и медиа, включая местные газеты и другие печатные СМИ, социальные медиа, теле/радиопередачи, почту, электронную почту, телефоны/SMS-сообщения, онлайн-приложения и т.д.

186. **Исключения из правил проведения общественных консультаций должны быть сведены к минимуму.** Общественным консультациям должны подвергаться наиболее значимые законы, например, поправки к Конституции или законы по финансовым или бюджетным вопросам, или, по крайней мере, законы, которые затрагивают жизнь и права человека и основные свободы отдельных лиц. Многие законы содержат исключения из этого правила в случаях чрезвычайных ситуаций или ускоренных процедур законодательства. В этих случаях важно, чтобы консультации с общественностью сокращались или отменялись только при наличии крайней необходимости и веского основания. Более того, консультации должны быть важным компонентом ретроспективной оценки воздействия законов, принятых в ускоренном порядке в чрезвычайных ситуациях (более подробное обсуждение ускоренных процедур и чрезвычайных ситуаций см. в **подразделах IV.9 и IV.10**).

6. Контрольно-надзорные механизмы

187. Контрольно-надзорные механизмы (механизмы регуляторного надзора) призваны обеспечить непревышение компетентными органами своих полномочий при разработке политики и законопроектов. Это также подразумевает определенный контроль качества инструментов регуляторного управления, таких как ОРВ, публичные консультации и ретроспективная оценка, для обеспечения их функционирования на практике. Контрольно-надзорные механизмы необходимы для обеспечения соблюдения законодательных требований и правил законотворчества, для содействия фактической реализации этих правил на практике, а также для оценки и совершенствования регуляторной политики. В системах, предусматривающих постоянный контроль и обсуждение законодательных актов, начиная с разработки политики и заканчивая их последующей оценкой, задействовано множество сторон. Большинство органов регуляторного надзора находятся в правительстве – либо в центральном аппарате, либо в отраслевых министерствах. Тем не менее, все чаще и другие органы выполняют функции регуляторного надзора, в том числе парламентские структуры, высшие органы финансового контроля, органы, входящие в состав судебной системы, или другие институты, обладающие правом осуществлять проверку проектов программных документов и законов на соответствие правилам законотворчества и конституционности, а также международным обязательствам в области прав человека (примерами таких институтов являются суды, а также независимые институты, такие как НПЗУ, другие аналогичные независимые учреждения, регулирующие органы).
188. Подготовленные правительством проекты программных документов и законов тщательно изучаются другими структурами правительства и правительственным органом, уполномоченным подписывать официальные правительственные проекты. Аналогичным образом, законопроекты, разработанные в парламенте, тщательно изучаются законодательным органом, сначала в парламентских комитетах, а затем на пленарных заседаниях (с дополнительной проверкой, если законопроекты в парламенте подвергаются существенным изменениям).
189. Эти и другие механизмы контроля качества помогают убедиться в том, что инструменты государственного регулирования действительно работают на практике, а реформы осуществляются. Регуляторный надзор также направлен на снижение затрат и побочных

эффектов регулирования и увеличение его положительного воздействия, а также на обеспечение прозрачности и подотчетности. Его задачей также является обеспечение большей эффективности процессов разработки политики и законодательства, согласованности политики, а также более качественного и последовательного составления законов²³². Механизмы варьируются по странам, от предоставления консультаций и обратной связи в процессе применения разработанных инструментов, до выдачи официального заключения об их качестве, которое либо остается конфиденциальным, либо обнародуется²³³. В некоторых странах существуют определенные гарантии, которые не допускают нормативно-правовой акт к следующему этапу законодательного процесса, если его качество признается неудовлетворительным, например, если оценка регуляторного воздействия не соответствует требованиям к качеству (хотя эта квазисанкционная функция может быть отменена по решению компетентного органа)²³⁴. В других странах для продолжения работы над проектом нормативно-правового акта или оценки требуется положительное заключение, и эта санкционная функция не подлежит отмене.

190. В правительстве надзор может осуществляться в рамках отдельных министерств, которые зачастую обладают компетенцией только в отношении рабочих процессов в данном министерстве. С другой стороны, министерства юстиции часто выполняют важную функцию контроля качества всех стратегий и законов, разработанных государственными органами и учреждениями, чтобы обеспечить их соответствие вышестоящему законодательству, их последовательность и гармонизацию с другими национальными законодательными актами, а также принципу верховенства права в целом (хотя иногда эта роль возлагается на аппараты кабинета министров). В некоторых государствах-участниках ОБСЕ такие проверки выходят за рамки простого технического анализа текстов и включают в себя оценку соответствия требованиям международного законодательства и международным обязательствам государства.²³⁵

232 Jonathan B. Wiener, *The Diffusion of Regulatory Oversight*, in *Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*, Michael A. Livermore & Richard L. Revesz eds. (Джонатан Б. Винер, Диффузия регулятивного надзора, в книге «Глобализация анализа затрат и выгод в экологической политике», под ред. Майкла А. Ливермора (Michael A. Livermore) и Ричарда Л. Ревеса (Richard L. Revesz), 2013 г., стр. 124; Andrea Renda, Rosa Castro, Guillermo Hernandez, *Defining and contextualising regulatory oversight and co-ordination* (Андреа Ренда, Роза Кастро, Гильермо Эрнандес, «Определение и контекстуализация регуляторного надзора и координации» (далее Renda et al., *Defining and contextualising regulatory oversight and co-ordination*)), Рабочие документы ОЭСР по регуляторной политике, №17, 20 мая 2022 г., стр. 21.

233 См.: ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в Европейском Союзе*, Глава 1: «Регуляторная политика в ЕС и государствах-членах ЕС, Контроль качества инструментов регуляторного управления»..

234 Там же.

235 Renda et al., *Defining and contextualising regulatory oversight and co-ordination*, стр. 16.

Министерства финансов играют аналогичную роль в отношении бюджетных аспектов политики и законов. Обычно общий надзор за всеми законопроектами до их представления в парламент осуществляют кабинеты министров. Таким образом, в рамках исполнительной власти обычно существует несколько контрольно-надзорных органов, иногда в целях разделения определенных функций, чтобы избежать конфликта интересов или обеспечить дальнейшую специализацию каждой функции.²³⁶ Однако наличие нескольких контрольно-надзорных органов также может привести к фрагментации, отсутствию последовательности в координации регуляторной политики и снижению подотчетности; важно, чтобы такие органы тщательно координировали свои функции, чтобы обеспечить всестороннюю проверку законопроектов и соответствующих процессов всеми правительственными структурами.²³⁷

191. **Рекомендация ОЭСР в отношении регуляторной политики и управления** предусматривает, что государства должны создавать институты и механизмы, которые будут осуществлять активный надзор за процедурами и целями регуляторной политики, поддерживать и реализовывать эту политику и тем самым способствовать повышению качества регулирования²³⁸. Этот документ рекомендует государствам создать постоянно действующий контрольно-надзорный орган, который будет осуществлять контроль качества инструментов регуляторного управления; давать указания по использованию подобных инструментов; координировать регуляторную политику; и проводить систематическую оценку регуляторной политики. В функции такого органа должно входить, в частности, изучение результатов ОРВ (и возвращение на доработку законопроектов, не отвечающих требованиям ОРВ), а его собственная деятельность должна периодически оцениваться самим органом или третьими сторонами, причем оценка должна касаться как работы самого регуляторного органа, так и регуляторной политики в целом или ее отдельных элементов. Важно, чтобы контрольно-надзорные органы обладали последовательным мандатом и полным набором полномочий по контролю, надзору и влиянию на деятельность администраций, отвечающих за разработку политики и законов, включая также процессы проведения консультаций и ретроспективной оценки²³⁹.

236 Там же, стр. 17

237 Там же, стр. 17 и 23.

238 См.: ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в Европейском Союзе*, Глава 1: «Регуляторная политика в ЕС и государствах-членах ЕС, Контроль качества инструментов регуляторного управления».

239 Renda et al., *Defining and contextualising regulatory oversight and co-ordination*, стр. 23-24.

192. Привлечение всех правительственных структур к регуляторному надзору помогает государству осуществлять качественный контроль над законодательной базой, отслеживать основные тенденции и изменения, а также затраты и выгоды, получаемые от законодательства с течением времени²⁴⁰. Контрольно-надзорные органы могут содействовать процессу принятия политических решений благодаря своим функциям, которые, помимо контроля качества, могут также включать определение тех областей регуляторной политики, в которых эффективность регулирования может быть повышена, систематическое совершенствование такой политики, координацию инструментов регулирования и предоставление соответствующих инструкций и обучения²⁴¹ (хотя не все эти функции являются основными²⁴²). Контрольно-надзорные органы могут предоставлять независимые оценки регуляторным органам или правительству и даже обладать специальными полномочиями по обеспечению выполнения общих или конкретных программ, то есть в каком-то смысле стоять «на страже» законотворческой деятельности, обладая правом вето в зависимости от качества законопроектов или политики, которые подвергаются оценке.
193. Парламенты также могут осуществлять надзор за законодательными процессами, в основном, в рамках общего надзора, который они осуществляют за исполнительной властью, но также и в силу того, что они являются высшей инстанцией, утверждающей законодательство²⁴³. В некоторых странах парламенты следят за исполнением законов и оценивают, насколько тот или иной закон достиг намеченных результатов. В этом отношении ретроспективная оценка законодательства все чаще признается важным аспектом деятельности парламента (см. **подраздел IV.4.ii** «Ретроспективная оценка регуляторного воздействия»).²⁴⁴ Учитывая сложность процесса реализации законов и частое отсутствие информации о том, что происходит после их принятия, такие механизмы, как ретроспективная ОРВ, необходимы парламентам и избранным представителям для эффективного мониторинга реализации законодательства и осуществления своих надзорных функций. Обращение с вопросами и запросами к исполнительной власти, создание следственных или других специальных комитетов помогают выяснить, каким образом реализуются законы и какое общее влияние они оказывают. Это может привести к дальнейшим обсуждениям,

240 Там же, стр. 11.

241 «Обзор регуляторной политики», 2015 г., ОЭСР, 28 октября 2015 г., стр. 39.

242 Renda et al., *Defining and contextualising regulatory oversight and co-ordination*, стр. 15.

243 См.: ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в Европейском Союзе*, Глава 1: «Регуляторная политика в ЕС и государствах-членах ЕС, Контроль качества инструментов регуляторного управления».

244 «Постзаконодательная проверка», веб-сайт Вестминстерского фонда за демократию (wfd.org).

политическим изменениям или принятию дополнительных законов или поправок к существующему законодательству.

194. Механизмы судебного надзора за законотворческим процессом варьируются от страны к стране. В то время как в одних странах конституция относит рассмотрение законопроектов к компетенции высших судов, таких как конституционные или верховные суды²⁴⁵, в других такие суды ограничиваются экспертизой только уже принятого законодательства. Право на оспаривание конституционности закона или законопроекта также формулируется различно. Индивидуальный доступ к конституционной юрисдикции, как прямой, так и косвенный, существует в подавляющем большинстве государств-участников ОБСЕ в виде права на обжалование неконституционности законодательных положений в суде общей юрисдикции, который может передать этот вопрос в конституционный суд²⁴⁶, или же в виде конституционных жалоб²⁴⁷. В других государствах-участниках ОБСЕ это право может быть предоставлено только судам, членам парламента (включая членов оппозиционных политических партий)²⁴⁸ или другим государственным органам. В некоторых странах²⁴⁹ право на возбуждение дела в конституционных судах также имеют национальные правозащитные учреждения (НПЗУ), если, по их мнению, закон не соответствует конституции и другим законам (подробнее см. подраздел III.4 «Роль судебной власти»).

- 245 См., например, статью 61 Конституции Франции, которая гласит: «Акты Парламента могут быть переданы в Конституционный Совет до их официального обнародования Президентом Республики, Премьер-министром, Председателем Национальной Ассамблеи, Председателем Сената, шестьдесятю членами Национальной Ассамблеи или шестьдесятю сенаторами».
- 246 См.: Венецианская комиссия, «Контрольный список вопросов для оценки состояния верховенства права», пп. 109 и 112. Обзор различных механизмов конституционного контроля приводится, например, в документе «Конституции стран ОЭСР: Сравнительное исследование», ОЭСР, 28 февраля 2022 г., Глава 6. См. также, например, Статью 61-1 Конституции Французской Республики, согласно которой: «Если в ходе разбирательства в суде выдвигается предположение, что какое-либо законодательное положение нарушает права и свободы, гарантированные Конституцией, этот вопрос в течение определенного срока может быть передан Государственным советом или Кассационным судом в Конституционный совет».
- 247 См., например, статьи 73-75 закона «О Конституционном суде» Чешской Республики, согласно которым после исчерпания всех процедур, предусмотренных законом для защиты прав человека (статья 75), «Истец может вместе со своей конституционной жалобой подать ходатайство с предложением об отмене статута или иного нормативного акта, или отдельных его положений, применение которых привело к ситуации, являющейся предметом конституционной жалобы, если, по утверждению истца, они противоречат конституционному закону или же статуту, если жалоба касается иного нормативного акта».
- 248 ПАСЕ, «О руководящих принципах процедурного характера в отношении прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте», п. 2.5.1. См. также: Венецианская комиссия, «Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список», п. 117, где отмечается, что при наличии возможности пересмотра конституционности законопроектов и законов есть веские причины предоставить право инициировать такой пересмотр также группе меньшинства в парламенте.
- 249 НПЗУ могут подавать конституционные жалобы в Албании, Армении, Австрии, Азербайджане, Хорватии, Чешской Республике, Эстонии, Венгрии, Латвии, Республике Молдова, Польше, Португалии, Румынии, России, Сербии, Словакии, Словении, ЮАР, Испании и Украине. См. п. 62 «Пересмотренного доклада об индивидуальном доступе к конституционному правосудию», принятого Венецианской комиссией 11 декабря 2020 г. на 125-й пленарной сессии, состоявшейся в режиме онлайн 11-12 декабря 2020 г.

ПРИМЕР СТРАНЫ 20

Словения — Закон о Конституционном суде Республики Словения²⁵⁰ (неофициальный перевод)

1. Запрос и инициирование процедуры оценки

Статья 23а

(1) По запросу, следующие лица могут инициировать процедуру оценки конституционности или законности нормативного акта или акта общего характера, изданного для осуществления государственных полномочий:

(..)

Омбудсмен, если он сочтет, что нормативный акт или акт общего характера, изданный для осуществления государственных полномочий, является недопустимым вмешательством в права человека или основные свободы,

(...).

195. В ряде стран административные суды могут проверять соответствие подзаконных или иных нормативных актов, например, указов президента или постановлений министерств, требованиям соответствующих первичных законов и иных нормативных актов более высокого порядка. Если будет установлено, что подзаконные акты нарушают законы или конституцию, или если на этапе их разработки не было проведено соответствующих консультаций, суды могут признать их недействительными²⁵¹.
196. НПЗУ также играют важную роль в проверке соответствия законопроектов или существующих законов (и их исполнения) международным обязательствам в области прав человека (см. также **подраздел III.3** «Роль национальных правозащитных институтов»). Кроме того, во многих государствах существуют специализированные независимые регуляторные органы, осуществляющие надзор за определенными аспектами законодательства, такие как генеральные аудиторы, счетные суды или другие высшие органы аудита, комиссии по борьбе с коррупцией, уполномоченные по свободе информации или защите данных, национальные комиссии по телерадиовещанию или избирательные комиссии. Эти органы

250 См. закон «О Конституционном суде» Республики Словения (на словенском языке)..

251 См., например, решение Государственного совета Франции от 23 декабря 2011 г., на французском, которое аннулировало указ о создании Высшей нормальной школы Лиона (Ecole normale supérieure de Lyon), признав влияние совещательного процесса на содержание обсуждений и, следовательно, на содержание указа.

более или менее автономно или независимо осуществляют надзор за законами и практикой их применения в своих областях. Кроме того, гражданское общество выполняет важную функцию наблюдателя, следя за исполнением и качеством законодательства и его последствиями (см. также **подраздел III.5** «Роль гражданского общества»).

197. **Для того чтобы надзор был эффективным и достиг своей цели, необходимо принимать во внимание многочисленные обязательства и примеры передовой практики.** Они включают в себя:
198. **Контрольно-надзорные механизмы в правительстве должны включать в себя один главный постоянно действующий орган, который в идеале должен находиться в центральном правительственном органе** и обладать широкими полномочиями по надзору за всем законодательным процессом, осуществляемом в рамках исполнительной власти, включая качество предварительных и ретроспективных ОРВ, а также проведение консультаций с общественностью. Такие органы должны обладать полным набором полномочий по контролю, надзору и влиянию на деятельность администраций, отвечающих за разработку политики и законов. Контрольно-надзорные органы должны иметь возможность проводить проверки как соблюдения порядка проведения ОРВ, включая процедуры консультаций²⁵², так и содержания и качества анализа и выводов, представленных в проектах отчетов об ОРВ, а также законодательных предложений до их представления в правительство для окончательного утверждения.
199. **При наличии в правительстве главного регуляторного органа он должен иметь стабильный мандат, гарантирующий его полномочия**, а также право доступа ко всей информации, необходимой для адекватного выполнения им своих функций.

252 «Оценка регулирующего воздействия и внедрение законов ЕС на Западных Балканах», документ №62, SIGMA 03СР, 2021 г., стр. 85.

ПРИМЕР СТРАНЫ 21

Греция — Закон 4622/2019 «Об организации, функционировании и прозрачности деятельности правительства, правительственных учреждений и центральной государственной администрации»²⁵³ (неофициальный перевод)

Статья 64 Комитет по оценке качества законодательной процедуры

1. Комитет по оценке качества законодательной процедуры создается как независимый, междисциплинарный, консультативный орган.

2. Комитет оценивает и предоставляет заключение Генеральному секретарю по юридическим и парламентским вопросам [под председательством греческого правительства] относительно реализации и соблюдения принципов надлежащей разработки законодательства в законопроектах, внесенных министерствами поправках, законодательных актах, регуляторных указах до их передачи в Государственный совет, регуляторных министерских решениях, а также Оценках регуляторного воздействия, переданных Комитету Генеральным секретарем по юридическим и парламентским вопросам.

3. В частности, в контексте вышеуказанной оценки Комитет:

- (а) проверяет конституционность предлагаемых проектов и их совместимость с нормами Европейского Союза и международного права, особенно с нормами Европейской конвенции по правам человека, если это необходимо,
- (б) проверяет полноту анализируемых нормативных текстов, в частности, в отношении отмененных или измененных положений, изучая при этом сопроводительные документы,
- (в) проверяет наличие дублирования и противоречий между положениями обрабатываемых нормативных документов и положениями действующего законодательства,
- (г) оценивает качество анализа регуляторного воздействия с точки зрения его количественных и качественных параметров и реалистичности отражения включенных в него количественных и качественных показателей.

253 Закон Греческой Республики № 4622/2019 «Об организации, функционировании и прозрачности правительства, правительственных учреждений и центральной государственной администрации», с поправками на 2023 год (на греческом языке).

4. В состав Комитета входят председатель, заместитель председателя, а также девять (9) постоянных членов, являющихся известными учеными и пользующихся особым признанием научного и профессионального сообщества.

5. Президентом Комитета назначается почетный судебный чиновник или советник Государственного юридического совета или член факультета юридических ВУЗов страны. Вице-президентом назначается признанный экономист или член факультета экономических ВУЗов страны. Председатель и вице-председатель Комитета назначаются по решению Конференции председателей Парламента большинством в три пятых (3/5) голосов от общего числа принявших участие в голосовании депутатов, в соответствии с положениями Регламента Парламента.

6. Постоянный состав Комитета формируется следующим образом:

- (а) двое (2) ученых-юристов и двое (2) экономистов выбираются председателем и заместителем председателя, соответственно,
 - (б) один (1) ученый-юрист и один (1) экономист назначаются соответственно Генеральным секретарем по правовым и парламентским вопросам и Генеральным секретарем по координации, совместно; и
 - (в) Генеральный секретарь по правовым и парламентским вопросам или сотрудник того же Генерального секретариата назначается Генеральным секретарем.
- (...)

200. При наличии нескольких регуляторных органов, осуществляющих надзор за различными аспектами законотворческого процесса, необходимо наладить надлежащую координацию между этими органами, чтобы обеспечить согласованный подход правительства к контрольно-надзорной деятельности.

201. Контрольно-надзорные органы в правительстве и парламенте должны иметь возможность отклонять некачественные законопроекты и/или ОРВ. При наличии механизмов контроля качества процесса проведения ОРВ важно усилить позицию контрольно-надзорных органов, предоставив им возможность

отклонять некачественные ОРВ и возвращать их на доработку²⁵⁴. Это также относится к недавней тенденции «надзора на расстоянии вытянутой руки», осуществляемого органами, которые в некоторой степени независимы от исполнительной власти, поскольку их институциональная структура и ресурсы обеспечивают им защиту от вмешательства извне в их контрольно-надзорную деятельность²⁵⁵. В то же время эти органы порой связаны с определенными государственными учреждениями исполнительной власти, их члены назначаются правительством, или же их секретариат находится в правительственном учреждении. Другие страны пошли иным путем, создав смешанные органы, включающие представителей правительства, законодательной власти и/или гражданского общества (научных и предпринимательских кругов и т.д.)²⁵⁶.

202. **Парламентские комитеты должны играть активную роль в надзоре за законотворческим процессом.** Поступившие в парламент законопроекты рассматриваются на разных стадиях соответствующими ведущими комитетами. Любые исключения из этого правила подлежат обнародованию, должны быть узко определены и носить чрезвычайный характер²⁵⁷. Комитеты необходимы для того, чтобы обеспечить надлежащую проверку принятого законодательства по истечении определенного срока его применения. В идеале, эта особая надзорная роль должна быть указана в регламенте парламентов.
203. **С целью обеспечения эффективного выполнения парламентом своих надзорных функций права оппозиции должны быть защищены как в парламенте, так и за его пределами.** Таким образом, регламент должен предусматривать определенные механизмы для сбалансирования политического влияния, которое партии большинства оказывают на ход и результаты заседаний; поскольку эти партии обычно также формируют правительство, важно создать систему сдержек и противовесов также и внутри парламента. Один из способов усилить роль оппозиции в парламенте – предусмотреть в парламентском регламенте назначение депутатов от оппозиционных партий на определенные ключевые

254 См.: ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в ЕС*, Глава 1: «Регуляторная политика в ЕС и странах-членах ЕС, Контроль качества инструментов регуляторного управления».

255 В целях сравнительного анализа см. «Тематические исследования органов надзора за регулированием RegWatchEurope и Совета по надзору за регулированием в ЕС», ОЭСР, 2018 г.

256 См.: ОЭСР, *Практика совершенствования нормативного регулирования в ЕС*, Глава 1: «Регуляторная политика в ЕС и странах-членах ЕС, Контроль качества инструментов регуляторного управления».

257 См., например, «Рекомендуемые контрольные показатели для оценки демократических законодательных органов», Парламентская ассоциация Содружества, пересмотренные и обновленные в 2018 году, п. 3.2.2.

посты в парламенте, например, на должности вице-председателей парламента или председателей определенных комитетов.²⁵⁸

204. **Парламенты должны поддерживать работу независимых и регуляторных учреждений.** Эти учреждения, как правило, обязаны представлять парламенту ежегодные отчеты и тем самым быть в определенной форме подотчетными парламенту, который также осуществляет надзор за исполнительной властью. Учитывая эту общую цель, необходимо тесное сотрудничество между независимыми и регуляторными органами и парламентами, в том числе с отдельными парламентскими комитетами²⁵⁹. Вопросы, поднятые независимыми и регуляторными органами, должны обсуждаться на специальных парламентских сессиях и при участии соответствующих парламентских комитетов, включая комитеты по петициям, могут быть переработаны в конкретные предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство.
205. **Сфера действия законов, регулирующих законотворческий процесс и судебную систему, может быть расширена, с тем чтобы предоставить конституционным судам больше возможностей для надзора за процессом разработки законов.** В странах, где роль конституционных судов в основном ограничивается проверкой содержания закона, более пристальное внимание к порядку принятия законов²⁶⁰ и предоставление конституционным и другим высшим судам права отменять законы, не прошедшие надлежащие этапы законотворческого процесса, включая процесс консультаций, может повысить качество законотворческой деятельности и помочь устранить возможные недостатки²⁶¹. Дополни-

258 ПАСЕ, «О руководящих принципах процедурного характера в отношении прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте», п. 2.1.1, где говорится, что члены оппозиции «должны иметь доступ к посту вице-президента и другим ответственным должностям в парламенте». См. также: Венецианская комиссия, «Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список», п. 86, где также рекомендуется резервировать за оппозиционными партиями места в комитетах, отвечающих, например, за бюджетные вопросы или национальную безопасность, даже если это выходит за рамки их фактического представительства в парламенте. В Германии председатель парламентского бюджетного комитета традиционно является членом оппозиционной партии, см. сайт парламента (Бундестага). То же самое относится и к Франции, где Комитет Национальной Ассамблеи по финансам, общей экономике и бюджетному контролю возглавляет член основной оппозиционной партии в соответствии со Статьей 39 Регламента.

259 См. Белградские принципы, Приложение, пп. 21 и 22, посвященные взаимоотношениям между национальными правозащитными учреждениями и парламентами, которые включают требование к парламентам об определении или создании специальных парламентских комитетов, которые впоследствии станут основным каналом связи для НПЗУ в парламенте.

260 Ittai Bar-Simon-Tov, *The Role of Courts in Improving the Legislative Process*, стр. 295-313.

261 Суды Великобритании постановили, что правительство действовало противозаконно, приняв закон, по которому не было проведено полных и надлежащих консультаций с общественностью, см., например, дело «Королева (в связи с применением Статьи 39) против Государственного секретаря по образованию [2020 г.]» (*The Queen (on application of Article 39) v Secretary of State for Education [2020]*), EWCA Civ 1577.

тельный уровень надзора гарантирует, что законодательному процессу и лежащим в его основе демократическим ценностям будет уделяться больше внимания²⁶².

206. **Органы регуляторного надзора должны обладать достаточными полномочиями и ресурсами для осуществления своих надзорных функций.** На практике полномочия и функции контрольно-надзорных органов варьируются от предоставления консультаций и поддержки и выдачи официальных заключений до некоторых форм санкций, таких как предотвращение перехода нормативного акта на следующий этап или отклонение проектов политики и законов, например, в случае некачественного проведения ОРВ или непроведения публичных консультаций²⁶³ (см. также **подразделы IV.4 и IV.5**). Следует избегать наложения индивидуальной ответственности и санкций. Применение таких санкций, как штрафование отдельных лиц или министерства за несоблюдение правил законотворчества или их некачественное исполнение, было бы несоразмерной ответной мерой. Более того, трудно, если вообще возможно, установить индивидуальную ответственность, учитывая количество вовлеченных в законотворческий процесс лиц, иерархию в государственных учреждениях и различные факторы, влияющие на ход этого процесса.

262 Ittai Bar-Simon-Tov, *The Role of Courts in Improving the Legislative Process*, стр. 295-313.

263 См., например, ОЭСР, «Обзор регуляторной политики за 2018 г.», ОЭСР, 10 октября 2018 г., Глава 2 об институциональном ландшафте регуляторной политики и надзора.

7. Опубликование и обеспечение доступа к принятому законодательству

207. После принятия законы обычно публикуются в официальном вестнике страны. В Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года государства-участники отметили, что опубликование законодательства является условием его применения, и обязались сделать правовые тексты доступными для всех²⁶⁴. Тем самым было признано, что законодательство становится действительным только после того, как о нем становится известно общественности, а граждане понимают, как соответственно скорректировать свои действия.
208. Порядок опубликования и обеспечения доступа к законодательству должен соответствовать ряду принципов передовой практики. Они включают в себя:
209. **Законодательство должно быть общедоступным для всех.** Важно, чтобы законодательство было опубликовано и доступно, а граждане знали, где с ним можно ознакомиться. Необходимо обеспечить возможность легко и бесплатно ознакомиться с законами в интернете или в официальном печатном вестнике²⁶⁵. Онлайн-публикации должны соответствовать требованиям к доступности веб-контента для людей с инвалидностью²⁶⁶. Поскольку законы большинства стран теперь публикуются в интернете, очень важно иметь одну, а в идеале несколько электронных резервных копий, хранящихся в разных безопасных местах. Следует также публиковать информацию о том, где можно ознакомиться с сборниками законов. Хорошей практикой является публикация обновленных версий законопроектов до их принятия²⁶⁷, с тем чтобы повысить прозрачность работы государственных органов и их подотчетность.

264 Копенгагенский документ ОБСЕ, п. 5.8.

265 Венецианская комиссия, «Контрольный список вопросов для оценки состояния верховенства права», В.1. Доступность законодательства.

266 См.: Инициатива ВЗС по обеспечению доступности (WAI).

267 Венецианская комиссия, «Контрольный список вопросов для оценки состояния верховенства права», В.1. Доступность законодательства.

ПРИМЕР СТРАНЫ 22

Франция — legifrance.gouv.fr — Французская государственная служба по распространению законов

[Legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr) это государственный сайт, который считается государственной службой по распространению правовой информации. Он предоставляет доступ к содержанию 78 «кодексов», включающих законы и декреты, касающиеся конкретных областей, в том числе версии законов (принятые и консолидированные), декреты, конституционные, административные, уголовные, гражданские, коммерческие прецеденты и другие судебные решения, информацию о процедурах законодательства, начиная с утверждения законопроекта правительством и до его принятия парламентом, включая пояснительные записки, ОРВ, заключения Государственного совета, отчеты парламентских комиссий, поправки и протоколы парламентских и общественных дебатов.

ПРИМЕР СТРАНЫ 23

Официальный онлайн-вестник Грузии

«Законодательный вестник Грузии», основанный в 1998 году, является юридическим лицом публичного права при Министерстве юстиции Грузии, представляющим официальный вестник Грузии. С 2011 года «Законодательный вестник Грузии» предлагает своим пользователям удобный, регулярно обновляемый сайт matsne.gov.ge, на котором представлены все нормативные акты, принятые государственными органами, а также международные соглашения, решения Конституционного суда, акты органов местного самоуправления и публичные заявления. Нормативный акт приобретает юридическую силу после его опубликования на сайте matsne.gov.ge. Пользователи имеют доступ к итоговым текстам нормативных актов, включая историю изменений, внесенных в акты с момента их принятия.

210. **Законодательство должно быть общедоступным и быть в наличии на всех официальных государственных языках.** Законодательство должно быть доступно на всех официальных языках государства, а передовая практика требует, чтобы при наличии такой возможности и целесообразности законодательные акты также были доступны на распространенных неофициальных

языках и языках меньшинств и коренных народов. Для обеспечения доступности законодательства оно также должно обнародоваться в других форматах, таких как шрифт Брайля, аудиоформаты, крупный шрифт или удобные для чтения версии по запросу; если же это невозможно, то, по крайней мере, ключевые фрагменты законодательства должны быть переведены в соответствующие форматы. Требование об общедоступности особенно актуально в отношении законов или указов, издаваемых в чрезвычайных ситуациях. Детям также необходимо предоставить доступ к информации об их правах, любых затрагивающих их судебных разбирательствах, национальном законодательстве, нормативных актах и политике в форматах, соответствующих их возрасту и возможностям, по всем интересующим их вопросам, чтобы обеспечить их участие в процессе принятия решений.

211. **Пересмотренные и консолидированные версии законов должны своевременно публиковаться.** Соответствующие органы должны следить за тем, чтобы пересмотренные версии законов публиковались незамедлительно после их принятия, не допуская неоправданных задержек. Измененные положения должны быть включены в действующее законодательство для создания консолидированных версий законов, чтобы публикуемые версии всегда отражали действующее законодательство²⁶⁸. Органы, ответственные за ведение официального законодательного вестника страны, должны быть наделены необходимыми полномочиями для консолидации текстов законов²⁶⁹, а порядок их консолидации должен быть изложен в ключевых административных инструкциях или аналогичных правилах. Измененные версии закона должны быть соответствующим образом помечены, при этом доступными должны оставаться и его предыдущие версии. Передовой практикой является размещение в законах ссылок или гиперссылок на другие соответствующие законы или информацию.
212. **Аннулированные и утратившие силу законы должны выявляться и удаляться.** Необходимы механизмы, позволяющие сообщать в онлайн-овых и печатных версиях официального законодательного вестника страны о тех законах, которые были заменены более новыми, аннулированы или по иным причинам утратили силу (например, в связи с оговоркой о прекращении их действия). В

268 См.: БДИПЧ, Оценка законотворчества и нормативного регулирования в Северной Македонии, стр. 33. См. также: БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Республике Молдова, стр. 43.

269 См.: БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Республике Армения, пп. 14 и 71.

некоторых случаях государства проводят инвентаризацию существующего законодательства, например, используя так называемый механизм «регуляторной гильотины», в рамках которого пересматриваются определенные отрасли законодательства и аннулируются устаревшие законы или законы, налагающие на государство чрезмерное административное бремя.

213. **Вторичное законодательство, необходимое для реализации первичных законов, должно приниматься и публиковаться своевременно.** Часто первичные законодательные акты описывают ключевые аспекты закона, но требуют принятия вторичного законодательства, детализирующего, какие именно органы несут ответственность за те или иные аспекты реализации закона, и в каком порядке. Очень важно, чтобы вторичное законодательство принималось и публиковалось без неоправданных задержек, чтобы избежать ситуации правового вакуума, когда первичный закон принят, но не может быть реализован из-за того, что вторичное законодательство не принято или не опубликовано. С целью повысить прозрачность и доступность законодательства, следует добавлять гиперссылки или аналогичные онлайн-овые или справочные ссылки между первичными и вторичными законами, обеспечивающими их выполнение, а также на соответствующие судебные решения.

214. **Должны существовать процедуры для исправления ошибок в законодательстве.** Необходимы специальные упрощенные процедуры, позволяющие быстро и эффективно исправлять очевидные ошибки, включая грамматические, числовые, орфографические, а также ошибки перевода. В частности, было бы несоразмерным требовать, чтобы каждое исправление оформлялось в виде законопроекта, который затем должен пройти через обычные процедуры составления и проверки, а также через процедуру парламентских дебатов. Во многих странах разработаны специальные процедуры для исправления ошибок, которые явно расходятся с намерениями составителей и парламента. Однако очень важно прописать в законе или регламенте, что именно считается «очевидной ошибкой», чтобы избежать внесения в принятый закон таких изменений, которые меняют его смысл. Предлагаемые поправки могут вноситься по упрощенной процедуре, но все равно подлежат проверке и рассмотрению как со стороны государственных юристов и специалистов, так и парламента (без обязательного прохождения обычной парламентской процедуры).

215. **Законодательство должно быть доступно в интернете на официальных и простых в использовании платформах.** Онлайн-версии законодательства должны быть доступны на надежных, в идеале официальных, онлайн-платформах. Эти платформы должны быть созданы с использованием последних технологических достижений, чтобы все пользователи могли получить доступ к соответствующей правовой информации²⁷⁰, а также должны соответствовать стандартам и рекомендациям по обеспечению веб-доступности²⁷¹.

8. Гендерные аспекты и фактор многообразия

216. Международные стандарты и национальные конституции всех государств региона ОБСЕ подтверждают принцип равенства перед законом и гендерного равенства. Один из аспектов этого принципа – обеспечивать применение законов ко всем людям в равной степени и не ущемлять права определенных лиц из-за их «расовой принадлежности»²⁷², национального или этнического происхождения, религии или убеждений, цвета кожи, языка, пола, гендера, гендерной идентичности, сексуальной ориентации, ограниченных физических или психических возможностей, состояния здоровья, возраста или иных характеристик. Для обеспечения равенства в законодательстве процесс формирования политики и процесс подготовки, разработки, обсуждения, принятия, реализации, мониторинга и оценки законодательства также должен учитывать различные и потенциально несовпадающие интересы, потребности,

270 См., например: «Доступность, консолидация и опубликование законодательства онлайн», Ирландская комиссия по реформе законодательства, 2016 г., п. 3.02.

271 См.: [Инициатива W3C по обеспечению доступности \(WAI\)](#).

272 Использование термина «раса» или «расовый» в настоящем Руководстве не означает, что БДИПЧ одобряет какую-либо теорию, основанную на существовании различных «рас». Признавая, что термин «раса» – это исключительно социальный конструкт, не имеющий под собой никакой научной основы, для целей настоящего Руководства термин «раса» или «расовый» может использоваться со ссылкой на международные документы, применяющие этот термин, чтобы обеспечить охват всех дискриминационных действий, основанных на (воспринимаемой или действительной) принадлежности к предполагаемой «расе», происхождении, этнической принадлежности, цвете кожи или национальности человека – при этом обычно предпочитается использование альтернативных терминов, таких как «происхождение» или «национальное или этническое происхождение»; в данном Руководстве этот термин используется для обеспечения эффективной защиты от прямой или косвенной «расовой» дискриминации людей, которых ошибочно считают принадлежащими к другой «расе» (см., например, практическое руководство «[Законодательство против преступлений на почве ненависти](#)», пересмотренное издание, БДИПЧ ОБСЕ, 23 сентября 2022 г., сноски 14 и страницы 50-51). За исключением тех случаев, когда речь идет о цитате из правового документа или прецедентного права, слова «раса» или «расовый» в Руководстве заключаются в кавычки, чтобы продемонстрировать несогласие с базовыми теориями, основанными на предполагаемом существовании различных «рас». См. также [Общую политическую рекомендацию № 7](#) (пересмотренную) о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН), принятую 13 декабря 2002 г. и пересмотренную 7 декабря 2017 г., CRI(2003)8, сноска 1.

перспективы и опыт женщин и мужчин, а также различных групп меньшинств.

217. Учет гендерных аспектов и разнообразия в законотворческом процессе по сути означает, что проекты политики и законов должны проходить различные оценки на предмет их влияния на представителей разных полов и других групп, а также необходимость проведения консультаций с широким кругом организаций гражданского общества, представляющих различные интересы и группы (см. также **подразделы IV.4 и IV.5**). Законодательство, учитывающее гендерные аспекты и фактор многообразия, может вынести на повестку дня важные проблемы, предотвратить негативные или нежелательные последствия, максимизировать положительные достижения и спрогнозировать потенциальные ошибки. Многие страны создали специальные органы на правительственном и парламентском уровне с целью обеспечения большего внимания к правам и свободам представителей разных полов и групп и большего гендерного баланса и разнообразия в плане представительства. Ученые, эксперты по гендерным вопросам и аспектам многообразия или социальной интеграции, организации гражданского общества, молодежные группы и отдельные люди могут поделиться своими соображениями, связанными с гендерным равенством и фактором многообразия, которые будут полезны в процессе разработки законодательства. Предвзятость, дискриминация или несправедливость могут стать следствием использования определенного источника информации (например, исторических данных, искаженных в пользу определенных групп, или специфической методики сбора данных) или алгоритмов и моделей, оценивающих данные, а также результатом изменения в использовании инструмента искусственного интеллекта.²⁷³ Если для целей законотворческой деятельности используются алгоритмы, они должны быть прозрачными и объяснимыми, то есть организации, разрабатывающие или поставляющие подобные алгоритмы, должны раскрывать информацию о том, какие именно данные они используют с четким объяснением логики принятия решений с помощью алгоритмов. За ними также следует установить тщательный контроль, чтобы убедиться в том, что они не способствуют укреплению предвзятости.²⁷⁴

273 См., например: Peter Homoki, *Guide on the use of Artificial Intelligence-based tools by lawyers and law firms in the EU*, (Питер Хомоки, «Руководство по использованию инструментов на основе искусственного интеллекта юристами и юридическими фирмами в ЕС»), Совет адвокатов и юридических обществ Европы и Европейский фонд юристов, 2022 г., стр. 46-47

274 См., например: «Предвзятость в алгоритмах - искусственный интеллект и дискриминация», Агентство ЕС по основным правам, декабрь 2022 г.

218. **Гендерные аспекты и фактор многообразия должны находить отражение в законодательстве с точки зрения трех основных аспектов, а именно по форме (языку), по сути (содержанию) и по результатам применения закона²⁷⁵.**

- **Форма законодательства** – это, по сути, методы составления законов и отражение гендерных аспектов и фактора многообразия в используемых формулировках. Хотя язык и формулировки очень специфичны для разных государств, в руководствах по составлению законов многих стран сегодня содержатся предложения по формулировкам и терминологии, направленные на то, чтобы законы не отражали только позицию большинства и не исключали людей определенного пола или представителей определенной группы.
- **Суть законодательства** подразумевает содержание и воздействие законов – это второй аспект, в котором находит отражение степень учета гендерных аспектов и фактора многообразия в законодательстве. Качественное законодательство свободно от стереотипов и предубеждений и способствует гендерному равенству и иным формам равенства.
- **Результаты применения законодательства** часто могут свидетельствовать о его дифференцированном воздействии на мужчин, женщин или другие группы. Такие результаты необходимо предусматривать в процессе разработки законопроекта и проверять в ходе ретроспективной оценки воздействия путем выявления положительных и отрицательных изменений в более широком масштабе (см. также **подраздел IV.4**).

219. С учетом вышесказанного, как в этом, так и в других разделах приводится ряд примеров передовой практики, которые следует применять для обеспечения отражения гендерных аспектов и фактора многообразия в законотворческой деятельности. Эти примеры включают в себя:

275 Maria Mousmouti, "Gender-sensitive lawmaking: concept and process" (Мария Мусмути, «Гендерно-чувствительное законотворчество: концепция и процесс»), Специальный выпуск TPLEG по гендерно-чувствительному законотворчеству (готовится к публикации).

8.1. Учет гендерных аспектов

220. Гендерный подход²⁷⁶ подразумевает включение перспективы гендерного равенства в процесс формирования политики и законодательства, с тем чтобы при разработке, обсуждении, реализации, мониторинге и оценке политики, законодательства и программ учитывались опыт, потребности и проблемы как женщин, так и мужчин (признавая разнообразие различных групп женщин и мужчин), а также проблемы как индивидуальных прав, так и структурного неравенства. Подход, учитывающий гендерную проблематику, подразумевает активное отражение гендерной перспективы и гендерно сбалансированное представительство в процессе принятия государственных решений на всех уровнях, а также продвижение равных возможностей в деятельности и процедурах правительства, парламента, судебной системы и других государственных учреждений, а также в соответствующей правовой базе. В соответствии с международными обязательствами и обязанностями в отношении сбалансированного гендерного представительства в процессе принятия государственных решений на всех уровнях²⁷⁷, важно обеспечить достаточное представительство женщин в парламентах и правительствах и в их соответствующих органах, в том числе в тех, которые участвуют в процессе разработки политики и законов. Сбалансированное представительство также является основополагающим фактором для повышения восприятия легитимности процессов разработки политики и законодательства и их результатов, т.е. принятых законов.
221. **Конкретные институциональные структуры или механизмы для учета гендерных аспектов в процессе разработки политики и законодательства.** Очень важно, чтобы для всех участников процесса формирования политики и законодательства существовали конкретные институциональные структуры или механизмы, обеспечивающие надлежащее проведение гендерного анализа (например, межведомственный комитет, парламентский комитет), сопровождаемые соответствующими бюджетными

276 Гендерный подход или подход, учитывающий гендерную проблематику – это подход к разработке политики и законодательства, который учитывает интересы и проблемы как женщин, так и мужчин. В настоящее время концепция гендерного подхода надежно зафиксирована в договорах ЕС и Хартии ЕС об основных правах.

277 Например, Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Статья 7, в которой говорится о равном и всестороннем представительстве женщин в системах принятия решений в политической и общественной жизни, и Статья 8, призывающая все государства-участники принять соответствующие меры для обеспечения такого представительства; Пекинская платформа действий, Глава I Доклада Четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Пекин, 4-15 сентября 1995 года (A/CONF.177 /20 и Add.1), стратегическая цель G.1.: «Принятие мер по обеспечению равного доступа женщин к директивным структурам и процессу принятия решений и их полного участия в них»; Рекомендация Rec. (2003)3 Комитета министров Совета Европы государствам-членам СЕ о сбалансированном участии женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений, принятая 30 апреля 2002 года; Решение Совета министров ОБСЕ MC DEC/7/09 об участии женщин в политической и общественной жизни, 2 декабря 2009 года.

ассигнованиями и ресурсами, а также адекватными службами поддержки исследований²⁷⁸. Важно обеспечить механизм, с помощью которого национальные структуры по улучшению положения женщин будут систематически вовлекаться в процессы разработки политики и законов, в том числе в предварительную и ретроспективную оценку их воздействия, а также выделять на эти цели соответствующие кадровые, технические и финансовые ресурсы. Кроме того, важно, чтобы государственные чиновники и сотрудники, участвующие в процессе формирования политики и законов, прошли соответствующее обучение или были ознакомлены с принципами законотворческой деятельности, учитывающей гендерную проблематику.

ПРИМЕР СТРАНЫ 24

Франция — Французская делегация по правам женщин и равным возможностям для мужчин и женщин

Делегация по правам женщин и равным возможностям для мужчин и женщин (*Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes*) – это постоянная делегация в Национальной Ассамблее и Сенате, призванная информировать обе палаты о политике правительства и ее влиянии на мужчин и женщин, а также обеспечивать контроль за применением законодательства. Благодаря такому горизонтальному мандату делегация выносит важнейшие темы на повестку дня, проводит анализ с помощью публичных «информационных докладов» и вносит предложения по улучшению и изменению ситуации.

222. **Государства обязаны обеспечить сбалансированное представительство женщин и мужчин в правительственных органах на всех уровнях, а также в парламентах и их органах и при назначении на другие государственные должности.** С помощью различных стратегий и законов о равенстве государства должны обеспечить женщинам и мужчинам, баллотирующимся на государственные должности, в том числе в парламент. Руководство парламентов, состав и руководство комитетов также должны быть гендерно сбалансированы и учитывать фактор многообразия. При создании парламентских комитетов законодательные органы должны стремиться к тому, чтобы в их состав входили не только представители различных политических партий, но и сбалансированное количество женщин и мужчин.

278 См., например: БДИПЧ, «Законы, работающие на благо мужчин и женщин: пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве», стр.

ПРИМЕР СТРАНЫ 25

Черногория — Поправки к Регламенту с целью достижения гендерного баланса²⁷⁹

В декабре 2020 года Парламент Черногории принял ряд поправок к своему регламенту, которые направлены на улучшение гендерного баланса на руководящих должностях в парламенте. Статья 18(4) предусматривает, что по крайней мере один заместитель Председателя Парламента избирается из представителей недопредставленного пола; Статья 34(5) требует, чтобы в процессе формирования состава каждого комитета, включая должности председателя и его/ее заместителя, принимались меры для обеспечения участия представителей недопредставленного пола; а Статья 210(3) требует аналогичного подхода в отношении формирования состава парламентских делегаций²⁸⁰.

223. **Язык является основным средством передачи информации о законе, и при разработке законодательства следует использовать формулировки, учитывающие гендерные особенности и фактор многообразия.** Гендерно-дискриминационный язык, то есть язык, включающий слова, фразы и/или другие языковые особенности, которые способствуют формированию стереотипов, игнорируют или унижают женщин, мужчин или других людей на почве половой принадлежности, сексуальной ориентации, гендерной принадлежности или идентичности, ставит под угрозу инклюзивность и создает неверный посыл ²⁸¹. Гендерно-чувствительный язык²⁸² – это единственный приемлемый стандарт законодательного

279 См.: БДИПЧ, «Обеспечение гендерного равенства в парламенте: пособие для парламентов стран региона ОБСЕ» (2021 г.), стр. 27.

280 См.: БДИПЧ, «Обеспечение гендерного равенства в парламенте: пособие для парламентов стран региона ОБСЕ»

281 Donald L. Revell, Jessica Vapnek, *Gender-Silent Legislative Drafting in a Non-Binary World* (Дональд Л. Ревелл, Джессика Вапнек, «Игнорирование гендерной специфики при написании законов в небинарном мире»), стр. 1-46; «Руководство по составлению гендерно-нейтральных законопроектов», Офис парламентского советника и юридический отдел Правительства Великобритании; Правительство Канады, Министерство юстиции, «Гендерно-нейтральный язык»; Ruby King and Jasper Fawcett, *The End of "He or She"? A look at gender-neutral legislative drafting in New Zealand and abroad* (Руби Кинг и Джаспер Фосетт, «Конец использования местоимений «он» или «она»? Взгляд на гендерно-нейтральное законодательство в Новой Зеландии и за рубежом»); Австралийский парламентский советник, «Указание по составлению законопроектов № 2.1 Использование английского языка, гендерно-ориентированные и гендерно-нейтральные формулировки, грамматика, пунктуация и орфография»; Офис парламентского советника Великобритании «Руководство по написанию законопроектов».

282 Руководство ООН по учету гендерной специфики в устной и письменной речи; Европейский институт гендерного равенства (EIGE) «Пособие по коммуникации с учетом гендерной специфики»; пособие Совета Европейского Союза «Инклюзивная коммуникация в Генеральном секретариате Совета».

выражения, который способствует эффективности законодательства, равенству и инклюзивности. Это означает, что язык закона должен четко учитывать аудиторию и особый выбор лингвистических средств. Независимо от языка, на котором составлены законы, в законодательстве следует избегать использования формулировок, явно или неявно относящихся только к одному полу (гендерно-специфические формулировки) или группе, или же использовать их только тогда, когда это служит эффективности закона или определенной цели (например, если закон касается определенного пола). Путем применения альтернативных инклюзивных формулировок, законы должны обеспечивать использование гендерно-чувствительного языка. Не стоит использовать общую оговорку о том, что все положения закона в равной степени распространяются как на мужчин, так и на женщин, поскольку на практике это приведет к тому, что альтернативные инклюзивные формулировки даже не будут рассматриваться составителями и не найдут отражения в тексте законопроекта²⁸³.

ПРИМЕР СТРАНЫ 26

Греция — Закон 4604/2019 «О существенном гендерном равенстве, предотвращении и борьбе с гендерным насилием»²⁸⁴

Статья 12 Закона запрещает использование гендерно-дискриминационных формулировок в административных документах следующим образом:

«При составлении административных документов запрещено использование формулировок, скрыто или явно выражающих гендерную дискриминацию».

224. **Для того чтобы законы в равной степени касались всех людей, независимо от их пола и иных характеристик, составители законов должны применять подход, учитывающий гендерные аспекты и фактор многообразия, при формулировании правовых положений; в частности, законопроекты**

283 См., например, «Предварительное заключение по поводу правовой базы, регулирующей законодательный процесс в Черногории», БДИПЧ ОБСЕ, 2 октября 2023 г., п. 154.

284 Закон Греческой Республики № 4604/2019 «О существенном гендерном равенстве, предотвращении и борьбе с гендерным насилием», 26 марта 2019 г.

должны оцениваться с точки зрения гендерных аспектов и фактора многообразия. Для того чтобы законы в равной степени учитывали специфические потребности, перспективы и опыт женщин и мужчин, а также групп меньшинств или исторически маргинализированных или недопредставленных групп, важно, чтобы гендерные аспекты и фактор многообразия учитывались на всех этапах законодательного процесса. Порой составителям законов необходимо проанализировать формулировки, чтобы избежать отражения сценариев по умолчанию, представлений большинства, осознанных или неосознанных предубеждений или стереотипов, а также убедиться в том, что законы составлены таким образом, чтобы в равной степени охватывать всех и каждого. В процессе ОРВ необходимо оценить, как планируемая или принятая политика повлияет или уже повлияла на женщин и меньшинства или маргинализированные группы. Это также должно включать изучение их потенциального влияния на лиц, имеющих несколько маргинализированных характеристик.²⁸⁵

225. **Составление бюджета с учетом гендерных аспектов и фактора многообразия также является важной частью законодательства с учетом гендерных аспектов и фактора многообразия.** Бюджет – это важнейший инструмент политики правительства, поскольку он влияет на успешную реализацию всех остальных политик. Составление бюджета с учетом гендерных аспектов и фактора многообразия – это не составление отдельных бюджетов для мужчин, женщин и других групп, а подход к формированию бюджета, обеспечивающий такое планирование расходов и доходов, которое учитывает потребности и интересы представителей различных социальных групп (отличающихся по гендерному признаку, возрасту, этническому происхождению, наличию ограниченных возможностей, сельских и городских жителей и т.д.). В частности, такой подход позволяет формировать бюджеты таким образом, чтобы они способствовали снижению неравенства, а не углубляли его, и активно учитывать в них специфические соображения, связанные с гендерными аспектами и фактором многообразия.
226. **Женщины и мужчины, а также представители групп меньшинств, люди с инвалидностью и представители маргинальных групп должны быть вовлечены в разработку законопроектов и/или участвовать в целевых консультациях с**

285 Например, закон «Об оценке воздействия», вступивший в силу в Канаде в 2019 году, требует, чтобы «взаимодействие факторов пола и гендера с другими факторами идентичности учитывалось при оценке воздействия назначенного проекта» (Раздел 22(1)(s)); См. БДИПЧ, «Обеспечение гендерного равенства в парламенте». Руководство для парламентам государств региона ОБСЕ, стр. 45.

общественностью. В рамках процесса оценки и на протяжении всех этапов законодательной процедуры эти группы должны быть вовлечены в консультации по тем законам, которые могут затронуть их интересы. Способы проведения консультаций следует адаптировать таким образом, чтобы они были инклюзивными и доступными для конкретных целевых групп (см. также **подраздел IV.5**).

227. **Законодательство должно отражать права и особые потребности различных групп, и его необходимо соответствующим образом анализировать и оценивать.** На этапе реализации бюджеты и решения по их исполнению могут контролироваться с точки зрения гендерного равенства и многообразия и позволяют собирать дезагрегированные данные по различным характеристикам, таким как пол, гражданство или этническая принадлежность, религия или убеждения, ограниченные возможности, возраст или другие характеристики. Это позволит изучить сквозное воздействие законодательства на гендерное равенство и многообразие и определить, какие меры эффективно работают, а какие нет, и что необходимо изменить (см. **подраздел IV.4.ii**, посвященный ретроспективной оценке регулирующего воздействия). Если государственная политика или законы воспринимаются как дискриминационные, отдельные лица могут также обратиться в суд или в национальные правозащитные учреждения. Негативное содержание и воздействие законодательства также должно привести к дальнейшим политическим дискуссиям по вопросу о том, какие изменения следует внести в законодательство, чтобы оно соответствовало принципам равенства и недискриминации.

ПРИМЕР СТРАНЫ 27

Австрия — Аспект гендерного равенства в рамках ОРВ²⁸⁶

С 1 января 2013 года оценка регулирующего воздействия должна проводиться в отношении всех разрабатываемых законопроектов, начиная с момента их разработки в ответственных министерствах и заканчивая их рассмотрением в парламенте. В рамках этой процедуры необходимо учитывать аспекты гендерного равенства в отношении льгот, занятости, доходов, образования, неоплачиваемого труда, участия в процессе принятия решений и охраны здоровья.

286 См. пособие «Оценка гендерного воздействия». Австрия, веб-сайт Европейского института гендерного равенства

8.2. Учет фактора многообразия

228. Чтобы гарантировать, что законы будут также учитывать особые потребности, точки зрения и опыт групп меньшинств, исторически маргинализированных или недопредставленных групп, важно учитывать фактор многообразия на всех этапах законодательного процесса. Порой составителям законов необходимо тщательно анализировать формулировки, чтобы избежать отражения сценариев по умолчанию, представлений большинства, осознанных или неосознанных предубеждений или стереотипов, а также убедиться в том, что законы составлены таким образом, чтобы в равной степени охватывать всех и каждого. Существующие правила и практика законотворчества должны отражать перспективы многообразия, особенно в том, что касается предварительной или ретроспективной оценки воздействия законов, общедоступности процессов общественных консультаций, а также предоставления доступа к процессу формирования политики и законотворчества, к соответствующей информации и документам, а также к принятому законодательству.
229. **Расширение представительства и участия общин, не принадлежащих к большинству, в государственных делах, в том числе в формировании политики и в законотворчестве.** Представительство меньшинств в органах, принимающих решения, и, следовательно, в законотворческой деятельности, может быть обеспечено с помощью различных механизмов, таких как резервирование мест (посредством квот или других мер), гарантированное членство в соответствующих административных/исполнительных и консультативных/совещательных органах или парламентских комитетах, с правом голоса или без него, или же с помощью других механизмов, позволяющих обеспечить учет интересов меньшинств²⁸⁷. Вовлечение людей с инвалидностью в политическую жизнь также должно поощряться путем включения их в состав ключевых парламентских и правительственных органов и, в более общем плане, в процессы принятия государственных решений, включая разработку политики и законодательства, а также путем обеспечения доступности для таких лиц парламентских и правительственных веб-сайтов, документов и помещений.²⁸⁸

287 Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, 1 сентября 1999 г.

288 См.: БДИПЧ, «Поощрение участия людей с инвалидностью в политике в регионе ОБСЕ», Раздел V «Парламенты».

ПРИМЕР СТРАНЫ 28

Канада— Руководство по вовлечению общественности²⁸⁹

[...]

Принципы вовлечения общественности

Руководство основано на принципах, которыми мы руководствуемся в своей деятельности по обеспечению значимого, эффективного и последовательного вовлечения общественности. Эти принципы являются основополагающими для успешного вовлечения общественности.

Открытость и инклюзивность: Мероприятия по вовлечению общественности разрабатываются и проводятся таким образом, чтобы предоставить всем заинтересованным участникам возможность высказать свое мнение, а также возможность учесть их пожелания. Мероприятия по вовлечению общественности должны быть доступны для участников через различные каналы и в различных форматах, чтобы гарантировать их беспрепятственное участие. Необходимо запрашивать мнение самых разных групп, включая специфические группы населения (например, расовые сообщества, ЛГБТИК+, людей с инвалидностью), различные гендерные и возрастные группы, сообщества официальных языковых меньшинств, а также представителей различных географических регионов.

Своевременность и прозрачность: Цель, масштаб и задачи мероприятий по вовлечению общественности должны четко доводиться до сведения участников и планироваться таким образом, чтобы у участников было достаточно времени для участия. Результаты деятельности по вовлечению общественности и данные о том, как учитывалось мнение участников при принятии решений, должны своевременно предоставляться участникам по различным каналам и в легкодоступных форматах.

Релевантность и реагирование на полученные отзывы: Мероприятия по вовлечению общественности должны быть ориентированы на участников. Материалы, разработанные для проведения подобных мероприятий, должны соответствовать поставленным целям. Это может включать в себя:

- адаптацию подхода с учетом отзывов участников на ранних этапах вовлечения
- регулярное применение передового опыта и извлеченных уроков при планировании и осуществлении мероприятий по вовлечению общественности

230. **Предварительная и ретроспективная ОВР с учетом фактора многообразия.** Оценка воздействия на права человека, как правило, входит в процесс предварительной ОВР и включает в себя анализ потенциального воздействия законопроекта на права человека отдельных лиц или групп, особенно групп меньшинств или исторически маргинализированных или недопредставленных групп, а также изучение потенциального воздействия на лиц, обладающих одновременно несколькими маргинализированными характеристиками. В случае необходимости, в ходе ретроспективной ОВР необходимо также проанализировать фактическое влияние, оказанное принятым законодательством на различные группы, отношения, обязанности и равенство в целом.
231. **Инклюзивное участие (всех заинтересованных сторон), в том числе в публичных консультациях.** Помимо специалистов в той или иной области, важно привлекать заинтересованные стороны из социально незащищенных, маргинализированных или иным образом недопредставленных групп, и предоставлять им возможность представить свои комментарии по проектам законов, затрагивающих их интересы, тем самым выразив свою собственную точку зрения. Проведение правительством и парламентом широкомасштабных, проактивных информационных мероприятий поможет выявить и привлечь все соответствующие заинтересованные стороны, включая организации, представляющие исторически маргинализированные или недопредставленные группы. При выборе способов проведения консультаций следует учитывать особое положение маргинальных или недопредставленных групп²⁹⁰, а при выборе стратегии проведения консультаций необходимо соответствующим образом адаптировать сроки и методы их проведения. В частности, при необходимости следует принять разумные меры к тому, чтобы обеспечить доступ к консультациям для людей с инвалидностью, в том числе с помощью таких адаптационных мер, как передача информации в адаптированных форматах и на легкодоступном языке, обеспечение физического доступа в места проведения мероприятий и консультаций и т.д.²⁹¹.
232. **В законодательстве должны использоваться формулировки, учитывающие фактор многообразия.** Формулировки, используемые в законодательстве, не должны быть уничижительными или пренебрежительными по отношению к формам самоидентификации, например, в отношении ограниченных возможностей,

290 См.: БДИПЧ, «Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне», п. 19, со ссылкой на рекомендации Всемирного веб-консорциума по доступности веб-контента (1999 г), обновленный вариант которых можно найти на сайте Инициативы W3C по обеспечению доступности (WAI).

291 БДИПЧ, «Поощрение участия людей с инвалидностью в политике в регионе ЮБСЕ», стр. 87-88.

национальной, этнической принадлежности, принадлежности к коренным народам или других характеристик. Составители законов должны использовать формулировки, учитывающие гендерные аспекты и фактор многообразия²⁹², что означает, что язык закона должен быть четко ориентирован на аудиторию, а выбор языковых средств должен способствовать равенству и инклюзивности.

233. **Законы должны публиковаться на всех официальных языках, а также, по мере возможности и целесообразности, на языках меньшинств, на шрифте Брайля и на упрощенном языке.** Это повысит доступность законов и обеспечит осведомленность всех слоев общества о законодательстве, затрагивающем их интересы. В частности, очень важно, чтобы поправки к законам переводились и консолидировались без промедления – с этой целью многие государства издали законы и нормативные акты, определяющие порядок обнародования поправок (см. **подраздел IV.7** «Опубликование и обеспечение доступа к принятому законодательству»²⁹³).

9. Ускоренный порядок законотворческой деятельности

234. Конституции большинства стран допускают ускоренный или быстрый порядок принятия законодательства в случаях, когда поправки к законодательству являются незначительными и не вызывают разногласий или же не являются сложными, а также при наличии срочной необходимости в быстром принятии определенных законов. Простые и понятные поправки к законодательству – например, с целью согласования текста существующего закона после принятия другого нового закона – не всегда требуют проведения широких политических обсуждений, оценок или консультаций. В странах могут существовать специальные процедуры на этот счет, или же парламенты могут на основе консенсуса просто согласиться утвердить такое законодательство в ускоренном порядке. Независимо от существующих механизмов, все ситуации, допускающие использование сжатых сроков и упрощенных процедур для принятия незначительных и не вызывающих разногласий или не сложных законодательных актов или поправок, должны быть четко определены и жестко ограничены в регламенте.

292 См. также: «Руководство ООН по инклюзивной коммуникации на тему инвалидности»; и документ Совета Европейского Союза «Инклюзивная коммуникация в Генеральном секретариате Совета».

293 См. Конвенцию ООН о правах людей с инвалидностью, принятую резолюцией Генеральной Ассамблеи A/RES/61/106 24 января 2007 года.

235. Если законы приходится принимать в срочном порядке в связи с возникновением острой социальной необходимости, система обычно предусматривает сокращение сроков обсуждения закона в правительстве или с ним, а также в парламенте, как на стадии рассмотрения комитетами, так и на пленарных заседаниях. Если законы разрабатываются правительственными органами или учреждениями, это будет означать практически полное отсутствие консультаций с заинтересованными сторонами или с широкой общественностью, начиная с этапа формирования политики и разработки законопроекта. На парламентском уровне также не будет времени ни на углубленное обсуждение отдельных положений в комитетах или на пленарных заседаниях, ни на проведение надлежащих консультаций²⁹⁴. Принятые таким образом законы могут вызывать сомнения в плане качества²⁹⁵, поскольку отсутствие консультаций и надлежащей процедуры парламентского рассмотрения может привести к пробелам и несоответствиям в законодательстве, которые можно будет устранить только в процессе их пересмотра уже после принятия, после того как требующая срочности ситуация завершится.
236. По этой причине важно не злоупотреблять этими процессами и применять их в качестве исключения, поскольку они могут оказать негативное влияние на права человека и верховенство права, а также на качество законодательства. Чтобы предотвратить чрезмерное применение таких процедур, можно разработать формальные или неформальные критерии, которые послужат руководством при оценке срочности того или иного вопроса. Такие критерии могут включать в себя, в частности, оценку того, действительно ли существующее законодательство недостаточно для решения срочного вопроса, а также того, возникла ли проблема совсем недавно или же она существует уже давно и должна была быть решена ранее.
237. **В целом, чтобы не допустить злоупотребления ускоренным порядком рассмотрения законов, необходимо принять во внимание следующие соображения и факторы:**
238. **Ускоренный порядок законотворческой деятельности должен применяться только в виде исключения.** Хотя иногда ускоренный порядок принятия законов может быть необходим, он должен применяться только в исключительных обстоятельствах, но никак не на регулярной основе или же автоматически.

294 БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Республике Молдова, стр. 40.

295 Румыния — Заключение о чрезвычайных постановлениях GEO № 7 и GEO № 12, вносящих изменения в законы о правосудии, Венецианская комиссия Совета Европы.

Принятие законов в ускоренном порядке должно ограничиваться действительно неотложными случаями, когда обстоятельства не позволяют провести обычные процедуры в правительстве, и в особенности в парламенте. Ни при каких условиях ускоренный порядок законотворчества не должен применяться лишь для быстрого достижения политических целей или для обхода правил проведения консультаций с общественностью или оценки воздействия, или же с целью избежать соответствующих механизмов проверки, консультаций и надзора²⁹⁶. Такое злоупотребление влияет на качество законодательства, ослабляет внешний контроль над правительством и пренебрегает принципом разделения властей²⁹⁷. Более того, частое использование ускоренного порядка законотворчества негативно сказывается на правовой определенности; даже экспертам в области права будет сложно разобраться в текущем положении дел²⁹⁸.

239. **Законы или соответствующий регламент должны содержать четкие критерии.** В законодательстве или в регламентах должны быть четко и ясно изложены обстоятельства, в которых допустимо или недопустимо принятие законов в ускоренном порядке²⁹⁹, а правительство, другие органы или лица, обладающие законодательной инициативой, обязаны подробно обосновывать необходимость ускоренной процедуры принятия закона³⁰⁰. В предложениях также должны быть указаны сроки принятия вторичного законодательства для реализации принятых в ускоренном порядке законов. Парламентский регламент должен также предоставлять парламенту возможность отклонить запрос на применение ускоренной процедуры в случае несоблюдения необходимых критериев.³⁰¹

240. **Ускоренный порядок законотворчества допустим только в том случае, если он применяется на основании официального запроса, поданного согласно соответствующим законам или процедурам.** Возможность обращения в парламент с запросом о принятии закона в ускоренном порядке по причине его

296 Там же, п. 14.

297 Там же, п. 21.

298 Там же, п. 14.

299 См.: БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Армения*, п. 51. Сам также БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Молдова*, стр. 40.

300 БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Молдова*, стр. 40.

301 См., например, «Заключение по поводу регламента Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», БДИПЧ ОБСЕ, 24 мая 2023 г., п. 60.

срочности должна быть закреплена в законе, где также должны быть описаны процедуры, которым следует следовать в таких случаях.³⁰² В частности, необходимо четко определить, кто именно вправе обратиться с запросом о принятии законопроекта в ускоренном порядке, а также порядок утверждения такой процедуры (в идеале – простым голосованием в парламенте). Любой запрос на принятие закона в ускоренном порядке должен быть адекватно обоснован в каждом конкретном случае; при отсутствии или недостаточном обосновании запрос должен быть отклонен. Ни при каких условиях нельзя урезать или обходить ключевые элементы законодательного процесса только лишь на основании неформального обсуждения.³⁰³

241. **Ускоренный порядок принятия законов не следует применять к законодательству, предусматривающему важные и масштабные реформы, такие как конституционная реформа³⁰⁴, а также к законодательству, вносящему серьезные изменения в функционирование демократических институтов или существенно влияющему на осуществление прав человека и основных свобод.** Использование упрощенных процедур во время чрезвычайного или военного положения и других подобных правовых режимов допустимо в той мере, в какой они не вносят необратимых изменений в систему сдержек и противовесов, а направлены на «возвращение к нормальной жизни» (см. **подраздел IV.10** «Чрезвычайное положение»). Невзирая на срочность некоторых решений, законодатели по мере возможности должны привлекать к процессу их принятия экспертов и представителей гражданского общества, в том числе представителей групп меньшинств, гендерных сообществ и других разнообразных групп³⁰⁵.
242. **Законы, принятые в ускоренном порядке, подлежат специальному обсуждению и надзору.** Если законы принимаются в ускоренном порядке, необходимо создать механизмы надзора, учитывающие тот факт, что перед принятием этих законов не было

302 БДИПЧ, *Оценка законотворчества и законодательного процесса в Республике Сербия*, стр. 73.

303 БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Республике Молдова*, стр. 40-41.

304 В этой связи см. *Заключение по трем правовым вопросам, возникшим в процессе разработки новой Конституции Венгрии*, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы, 28 марта 2011 г., пп. 16-19.

305 См., например, БДИПЧ, «*Заключение по поводу регламента Жогорку Кенеша Кыргызской Республики*», п. 60. Например, во время пандемии Канада создала Консультативную группу по вопросам инвалидности в связи с COVID-19 (CDAG), состоящую из представителей гражданского общества и организаций людей с инвалидностью, чтобы консультировать правительство по вопросам, касающимся опыта жизни людей с инвалидностью во время кризиса, включая специфические для людей с инвалидностью вопросы и проблемы, системные недостатки и рекомендации.

возможности провести консультации или всестороннее обсуждение. Такие законы должны проходить тщательную ретроспективную оценку, которая может быть прописана в самих законах или в соответствующей законодательной базе, определяющей критерии ускоренной процедуры законотворчества. Они могут содержать оговорки о прекращении действия такого закона, указывающие, что срок его действия истекает через определенное время или после выполнения определенного условия, или оговорки о пересмотре закона, с установленным сроком проведения его оценки. Помимо этого, необходимо провести консультации по вопросу о реализации закона, обращая внимание на возможные пробелы, несоответствия, практические проблемы, возникшие в процессе его реализации и любое дискриминационное воздействие закона на определенных лиц или группы общества.

10. Чрезвычайное положение

243. Чрезвычайное положение³⁰⁶ – это особый, срочный и временный правовой режим общего характера, вызванный необходимостью быстрого реагирования на чрезвычайную и временную ситуацию, представляющую фундаментальную, реальную и текущую или неминуемую угрозу для страны, такие как война или вооруженный конфликт, крупномасштабные террористические атаки, стихийное бедствие, чрезвычайная ситуация в области здравоохранения или тяжелый экономический кризис. Чрезвычайное положение объявляется и вводится официально и публично, в установленном законом порядке и только конституционно правомочным органом, должным образом уполномоченным на принятие подобного решения. Если чрезвычайное положение объявляется или провозглашается органом исполнительной власти, такое решение должно быть утверждено или проверено парламентским органом в кратчайшие сроки³⁰⁷. Законодательство, регулирующее порядок введения

306 Поскольку конкретная терминология, используемая в национальных правовых системах, значительно отличается, и не существует единого стандартного критерия для определения обстоятельств, квалифицируемых как «чрезвычайное положение», или порядка его введения, этот термин используется в настоящем Руководстве для обозначения специальных срочных и временных правовых режимов общего характера, которые обычно позволяют быстро передать полномочия исполнительной власти для быстрого реагирования при наличии процедурных и материальных гарантий, а также в целом приостановить или ограничить определенные права человека и основные свободы.

307 *Московский документ ОБСЕ*, пп. 28.2 и 28.3. Комитет ООН по правам человека также требует от государств «действовать в рамках своих конституционных и других положений закона, которые регулируют такое провозглашение и осуществление чрезвычайных полномочий», отмечая при этом, что официальное провозглашение «необходимо для поддержания принципов законности и верховенства права в те моменты, когда они наиболее необходимы»; см. Замечание общего.

чрезвычайного положения, должно быть четким и недвусмысленным, отвечать требованиям международного права и четко описывать полномочия судебной, исполнительной и законодательной власти (в том числе в области законотворчества), а также объем возможных ограничений прав человека и основных свобод в этот период³⁰⁸. Чрезвычайное положение должно быть отменено как можно скорее и не должно оставаться в силе дольше, чем того требуют чрезвычайные обстоятельства³⁰⁹. Государства должны обеспечить механизм регулярного пересмотра решения о введении чрезвычайного положения с целью оценки необходимости его продления³¹⁰.

244. С момента объявления или введения чрезвычайного положения государство должно без промедления предоставить общественности информацию о принятых мерах³¹¹ и сообщить о том, как чрезвычайное положение повлияет на обычный законотворческий процесс. Во многих чрезвычайных ситуациях парламенты не могут проводить заседания в обычном режиме, поэтому необходимо найти способы гарантировать надлежащий законодательный надзор, обеспечив при этом эффективный порядок принятия срочных решений. При этом, невзирая на срочность некоторых решений, необходимо максимально привлекать к процессу их принятия экспертов и представителей гражданского общества, в том числе представителей групп меньшинств, гендерных сообществ и других разнообразных групп.

Вставка 13 — Рекомендации БДИПЧ по вопросам демократической законотворческой деятельности и функционирования парламентов во время пандемии COVID-19³¹²

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- Государствам следует воздерживаться от рассмотрения законопроектов, не имеющих срочного характера, в период неполного функционирования

порядка № 29 по Статье 4 МПГПП, Комитет ООН по правам человека, CCPRC/21/Rev.1/Add.11, 31 августа 2001 г., п. 2.

308 См.: «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», БДИПЧ ОБСЕ, 17 июля 2020 г., стр. 49.

309 Московский документ ОБСЕ, п. 28.3.

310 См.: БДИПЧ, «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», стр. 49.

311 Московский документ ОБСЕ, п. 28.3.

312 БДИПЧ, «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», стр. 65-74.

парламентов и ограничения определенных гражданских и политических прав (особенно законопроектов, способных повлиять на реализацию основных свобод и прав человека).

- Государствам и парламентам следует в максимально возможной степени и с использованием инновационных подходов соблюдать обычную законодательную процедуру, включая проведение общественных консультаций (при необходимости – в онлайн-режиме), и проводить оценку воздействия принятых в этот период чрезвычайных и других законодательных актов на недостаточно представленных лиц/группы населения.
- Рекомендуется в максимально возможной степени обеспечить проведение инклюзивных общественных слушаний и консультаций, в том числе с использованием онлайн-платформ.
- Необходимо обеспечить процедуру одобрения парламентом законов и других нормативно-правовых актов, касающихся реагирования на чрезвычайную ситуацию.
- Следует обеспечить наличие в соответствующих законодательных актах гарантий в отношении функционирования демократических институтов.
- Рекомендуется провести основанный на фактологических данных анализ гендерных вопросов и фактора многообразия в контексте мер, принятых для реагирования на пандемию, и изучить документы о воздействии чрезвычайных мер на права человека (с точки зрения гендерного фактора и фактора многообразия) в целях повышения готовности и разработки планов реагирования на случай будущих чрезвычайных ситуаций.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТОВ

- Государствам необходимо обеспечить нормальное функционирование парламентов, предусмотрев в их регламентах порядок работы в чрезвычайной ситуации, включая, среди прочего, вопросы физического присутствия на заседаниях, кворума, проведения заседаний в дистанционном режиме, а также использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).
- После завершения чрезвычайной ситуации государствам следует провести оценку использования ИКТ для поддержания работы парламентов во время чрезвычайных ситуаций и в другие периоды и проанализировать соответствующие риски и пользу, последствия в плане участия мужчин и женщин, а также необходимость внесения изменений в правовую базу в целях содействия использованию новых технологий.
- Для того чтобы граждане имели ясное представление о работе парламента в условиях чрезвычайной ситуации, парламенты должны обеспечить полную прозрачность своей работы, а также решений, касающихся их функционирования в чрезвычайных ситуациях; они могут рассмотреть вопрос о предоставлении гражданам возможности подавать в адрес парламента и депутатов онлайн-петиций насчет законов/проблем, связанных с чрезвычайной ситуацией.

- Парламентам следует провести специальные слушания/дебаты по вопросам, касающимся чрезвычайной ситуации, а государства должны обеспечить ведущую роль парламентов в разработке политики и мер реагирования на чрезвычайную ситуацию с соблюдением принципов прозрачности и подотчетности (вместо того, чтобы разрешать исполнительной власти издавать декреты без какого-либо контроля).

245. В тех случаях, когда чрезвычайная ситуация требует срочного принятия определенных законов, ряд мер помогает снизить вероятность злоупотреблений. К ним относятся приведенные ниже меры:

246. **Меры, принимаемые во время чрезвычайных ситуаций, должны быть строго необходимыми, соразмерными и временными.** Такие меры должны ограничиваться исключительно действиями, которые абсолютно необходимы для разрешения чрезвычайной ситуации, быть соразмерными по своему характеру и масштабам³¹³ и всегда соответствовать конституции государства и международным обязательствам в области прав человека и верховенства права³¹⁴. Более того, меры должны носить временный характер, то есть действовать исключительно во время кризиса и в период непосредственно после него. Кроме того, они должны быть напрямую связаны с конкретной чрезвычайной ситуацией и подлежать регулярному контролю со стороны парламентов и судов³¹⁵. Хотя в случае возникновения чрезвычайной ситуации, которая «угрожает жизни нации», государства вправе принять решение о том, что характер чрезвычайной ситуации создает необходимость отступления от определенных обязательств в области прав человека, такие отступления должны быть строго обусловлены³¹⁶ и их

313 «Сиракузские принципы относительно положений об ограничении и отступлении в Международном пакте о гражданских и политических правах», Американская ассоциация Международной комиссии юристов, 1 июля 1984 г., п. 51. См. также Резолюцию о скоординированных действиях ЕС по борьбе с пандемией COVID-19, Европейский парламент, 2020/2616(RSP), 17 апреля 2020 г., п. 46, и «Принципы действий в кризисной ситуации, связанной с COVID-19», Европейский институт права, май 2020 г.

314 См. «Принципы действий в кризисной ситуации, связанной с COVID-19», Европейский институт права, Принцип 4.

315 См. Резолюцию Европейского парламента о скоординированных действиях ЕС по борьбе с пандемией COVID-19, п. 46, и Принципы борьбы с кризисом COVID-19 Европейского института права, Принцип 1.

316 Несмотря на некоторые различия в толковании и применении положений об отступлении от обязательств Комитетом ООН по правам человека и Европейским судом по правам человека, в целом эти положения требуют выполнения государствами следующих общих условий в качестве оснований для правомерного отступления от обязательств, как это также было сформулировано в Копенгагенском (1990) и Московском (1991) документах ОБСЕ: (i) наличие чрезвычайной ситуации, представляющей фундаментальную, реальную и текущую или неминуемую угрозу для страны; (ii) временный характер чрезвычайной ситуации и отступления от обязательств; (iii) определенные процедурные требования, которые должны быть соблюдены государством в плане введения и публичного провозглашения чрезвычайной ситуации в установленном законом порядке, а также информирования БДИПЧ и официального уведомления ООН и Совета Европы; (iv) ясность и доступность мер по отступлению от обязательств; (v) строгая необходимость и соразмерность

следует избегать в том случае, если ситуация может быть надлежащим образом урегулирована путем установления необходимых и соразмерных ограничений или запретов, которые обычно допускаются международными договорами для поддержания общественной безопасности, здоровья и порядка³¹⁷. Государства особо обязались «*прилагать усилия к тому, чтобы воздерживаться от отступлений*» даже в тех случаях, когда отступления предусмотрены международными конвенциями.³¹⁸ Более того, отступления никогда не должны приводить к полному отказу от обязательств в области прав человека, а должны ограничиваться исключительно мерами, строго необходимыми с учетом обстоятельств.³¹⁹

247. **Существуют определенные права, от которых государство не вправе отступать или иным образом приостанавливать или ограничивать даже во время чрезвычайного положения.** Это означает, что политика и законы, которые государство принимает в таких обстоятельствах, ни при каких обстоятельствах не должны ограничивать или приостанавливать такие права. В частности, к правам, не допускающим отступлений, относятся: запрет дискриминации исключительно по признаку «*расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения*», право на жизнь, запрет пыток и других видов жестокого обращения, запрет рабства, признание правосубъектности и принцип законности в области уголовного права. Некоторые другие права также были признаны не подлежащими отступлению, включая право на эффективные средства правовой защиты (неотъемлемое условие осуществления других, не подлежащих отступлению прав человека), фундаментальные

мер по отступлению от обязательств с точки зрения их временного, географического и материального охвата для преодоления трудной ситуации, при этом исключая из сферы применения определенные права, не подлежащие ограничению; (vi) меры не должны противоречить другим обязательствам, вытекающим из международного права, включая международное гуманитарное право и международное беженское право; (vii) недискриминационный характер мер по отступлению от обязательств в законодательстве и на практике; и (viii) наличие гарантий и механизмов надзора, в том числе для обеспечения постоянного пересмотра необходимости сохранения чрезвычайного положения и любых мер, принятых в его рамках; см. статью 4 МПГПП, резолюцию 2200А (XXI) ГА ООН от 16 декабря 1966 года и статью 15 ЕКПЧ; Копенгагенский документ ОБСЕ, п. 25, и Московский документ ОБСЕ, п. 28; Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 29; Руководство по статье 15 ЕКПЧ — «Отступление от обязательств во время чрезвычайного положения», ЕСПЧ, 31 августа 2022 г.; Резолюция 2209 «Чрезвычайное положение: вопросы соразмерности в отношении отступлений от обязательств по статье 15 Европейской конвенции по правам человека», Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), 24 апреля 2018 г., п. 19.4.

317 См., например, «Заявление об отступлении от Пакта в связи с пандемией COVID-19» Комитета ООН по правам человека, UN Doc. CCPR/C/128/2, 24 апреля 2020 г., п. 2.

318 Московский документ ОБСЕ, п. 28.7.

319 См. Статью 4 МПГПП и Статью 15 ЕКПЧ, которые допускают отступления от некоторых прав человека в военное время или в других чрезвычайных ситуациях, угрожающих жизни нации, «*в той мере, в какой это строго необходимо в связи с серьезностью ситуации*».

принципы справедливого судебного разбирательства, фундаментальные гарантии против произвольного задержания и принцип недопустимости принудительного возвращения³²⁰.

248. Существуют и некоторые другие права, которые являются абсолютными, т.е. не могут быть приостановлены или ограничены законами или политикой ни при каких обстоятельствах, даже в условиях войны или чрезвычайной ситуации. К ним относятся запрет на геноцид, военные преступления и преступления против человечности, запрет на произвольное лишение свободы и связанное с этим право любого лишённого свободы человека обратиться в суд с целью оспорить законность задержания³²¹. Государства должны стремиться выполнять свои минимальные основные обязательства, такие как обеспечение прав на питание, здоровье, жилье, социальную защиту, воду и санитарную, образование, достаточный уровень жизни и свободу от дискриминации, которые остаются в силе даже в чрезвычайных ситуациях.³²² Наконец, при любых обстоятельствах должно соблюдаться международное гуманитарное право³²³. Более того, даже в условиях чрезвычайного поло-

320 См.: Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 29, пп. 14-16; Замечание общего порядка № 32, КПП ООН, ССРР/С/ГС/32, 23 августа 2007 г., пп. 6; Замечание общего порядка № 35, Статья 9 («Свобода и безопасность личности»), КПЧ ООН, 16 декабря 2014 г., пп. 66-67; Резолюция A/RES/51/75, Генеральная Ассамблея ООН, 12 февраля 1997 г., пп. 3. См. также: «Консультативное заключение об экстерриториальном применении обязательств по невыдворению в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года и Протоколом к ней 1967 года», Верховный комиссар ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), 26 января 2007 г., пп. 12 и 20; «Чахал против Соединенного Королевства [БП]» (*Chahal v. United Kingdom (GC)*), ЕСПЧ, заявление № 22414/93, 15 ноября 1996 г., пп. 80; и «Саади против Италии [БП]» (*Saadi v. Italy (GC)*), ЕСПЧ, заявление № 37201/06, 28 февраля 2008 г., п. 137.

321 См. «Обсуждение №11 вопроса о предотвращении произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения», УВКПЧ ООН, Рабочая группа по произвольным задержаниям, A/HRC/45/16 (Приложение II), 24 июля 2020 г., п. 5; доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям, ГА ООН A/HRC/22/44, 24 декабря 2012 г., пп. 42-51; КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 35, Статья 9, пп. 67. См. также Конвенцию против пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП), резолюция 39/46 ГА ООН от 10 декабря 1984 г., ст. 4, которая содержит абсолютный запрет на выдворение лиц, которым угрожает опасность подвергнуться пыткам. См. также Замечание общего порядка № 20 к ст. 7 МПГПП, КПП, 10 марта 1992 г., п. 9; и прецедентное право ЕСПЧ, в рамках которого этот абсолютный принцип невыдворения включен в ст. 3 ЕКПЧ, См., например, дело «Соринг против Соединенного Королевства» (*Saering v. United Kingdom*), ЕСПЧ, жалоба № 14038/88, постановление от 7 июля 1989 г., п. 88; и «Чахал против Соединенного Королевства [БП]» (*Chahal v. United Kingdom (GC)*), ЕСПЧ, жалоба № 22414/93, постановление от 15 ноября 1996 г., пп. 80-81.

322 См. Руководство УВКПЧ ООН «Чрезвычайные меры и COVID-19», 27 апреля 2020 г. См. также Замечание общего порядка № 3 о характере обязательств государств-участников, КЭСКП, 14 декабря 1990 г., п. 10; и Замечание общего порядка № 14, КЭСКП, 11 августа 2000 г., п. 43. Эти минимальные основные обязательства включают минимально необходимое питание, которое должно быть достаточным, полноценным и безопасным, чтобы обеспечить неголодное существование (КЭСКП, Замечание общего порядка № 12 «Право на достаточное питание» (1999 г.), пп. 6 и 8); основное первичное медицинское обслуживание, включая основные медицинские препараты (КЭСКП, Замечание общего порядка № 14, п. 43); основной базовый кров и жилье, включая санитарные условия (КЭСКП, Замечание общего порядка № 3, п. 10; и Замечание общего порядка № 15, КЭСКП, 20 января 2003 г., п. 37, и право не быть произвольно выселенным из своего дома (Замечание общего порядка № 7, КЭСКП, 20 мая 1997 г., п. 8); доступ к минимально необходимому количеству воды, достаточному и безопасному для личного и бытового использования, с целью предотвращения заболеваний (КЭСКП, Замечание общего порядка № 15, п. 37).

323 См. четыре Женевские конвенции 1949 года, общая ст. 1, которая гласит: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются соблюдать и обеспечивать соблюдение настоящей Конвенции при любых обстоятельствах».

жения должно обеспечиваться общее соблюдение принципов верховенства права³²⁴.

249. Учитывая потенциально негативное воздействие принятых в срочном порядке законов и указов на женщин и мужчин или на определенные группы населения, **правовая база, регулирующая введение чрезвычайного положения и реализацию правовых и других чрезвычайных мер, должна быть разработана с учетом специфических рисков и уязвимости определенных лиц или групп и обеспечивать уважение прав всех лиц**, включая женщин, людей с инвалидностью, пожилых, бездомных, лиц, находящихся под стражей и содержащихся в учреждениях, мигрантов, жертв торговли людьми, просителей убежища, перемещенных лиц и беженцев, детей и молодежь, меньшинств и представителей ЛГБТИ³²⁵.
250. **Во время чрезвычайного положения государства должны воздерживаться от рассмотрения не являющихся срочными законов**, поскольку в это время парламент не функционирует в полной мере, а некоторые гражданские и политические права ограничены. В частности, в такой период не следует принимать или изменять положения Конституции или законодательство, которое может повлиять на основные свободы и права человека или изменить принцип разделения власти или систему сдержек и противовесов³²⁶.

324 См.: Комитет ООН по правам человека, *Общий комментарий № 29*, п. 2. См. также *Московский документ ОБСЕ*, п. 28.1, согласно которому чрезвычайное положение «не может использоваться для свержения демократического конституционного строя и быть направленным на уничтожение международно признанных прав человека и основных свобод».

325 В отношении чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения, см., например, *Руководство по реагированию на COVID-19*, УВКПЧ ООН, 29 апреля 2020 г., в котором содержатся полезные практические рекомендации и примеры передового опыта, особенно в отношении людей с инвалидностью, пожилых людей, людей, находящихся в заключении и специализированных учреждениях, мигрантов, перемещенных лиц и беженцев, детей и молодежи, меньшинств, гендера, прав женщин и прав ЛГБТИ.

326 БДИПЧ, «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», стр. 74..

251. **В условиях чрезвычайного положения парламент должен сохранять хотя бы остаточные надзорные полномочия.** В чрезвычайных ситуациях, как правило, происходит смещение баланса сил в сторону исполнительной власти. В то же время, важно, чтобы парламенты продолжали участвовать в процессе и по мере возможности выполнять свои полномочия по надзору³²⁷, вплоть до возможности при необходимости отменять законы, принятые исполнительной властью³²⁸. Это минимизирует риск злоупотребления такими расширенными полномочиями со стороны исполнительной власти и способствует более эффективному принятию решений. Парламент должен быть незамедлительно уведомлен о введении исполнительной властью чрезвычайного или эквивалентного ему положения, и должен иметь возможность отозвать или утвердить такое решение, а для продления чрезвычайного положения должно требоваться его разрешение (в идеале, предоставленное квалифицированным большинством голосов).³²⁹ Хотя на первых этапах чрезвычайной ситуации надзор не всегда возможен, со временем необходимо провести оценку законов, связанных с чрезвычайной ситуацией, их необходимости и соразмерности, а также фактологических данных, на которых они основываются, с тем, чтобы отчасти восстановить некоторую форму нормальных процедур.³³⁰ В чрезвычайных ситуациях, особенно во время пандемии COVID-19, доказали свою эффективность новые технологии, которые помогли обеспечить непрерывность работы парламента и контроль над его деятельностью, поэтому рекомендуется отразить их применение в чрезвычайных ситуациях в регламенте парламента.

327 В этой связи см.: Европейский институт права, «Принципы действий в кризисной ситуации, связанной с COVID-19», Принцип 3. См. также Принцип 4, гласящий, что государства не должны сворачивать регулярные парламентские дебаты и злоупотреблять антикризисными процессами для продвижения мер и политики, не имеющих отношения к пандемии COVID-19.

328 См. также: «Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии», контрольный список, п. 118.

329 Там же, п. 121.

330 В этой связи см.: Европейский институт права, «Принципы действий в кризисной ситуации, связанной с COVID-19», Принцип 15 о возвращении к нормальной жизни, в котором говорится, что национальные органы государственной власти должны как можно скорее обнародовать планы выхода из чрезвычайной ситуации и, в соответствии с принципов верховенством права, возвращения к нормальной жизни и прекращения чрезвычайных мер..

ПРИМЕР СТРАНЫ 29

Регламент Европейского парламента³³¹

Статья 237 а: Чрезвычайные меры

1. Данная статья применяется к ситуациям, в которых Парламент, в силу не поддающихся его контролю исключительных и непредвиденных обстоятельств, не может выполнять свои обязанности и осуществлять свои прерогативные функции в соответствии с Договорами, и в которых необходимо временное отступление от обычных процедур Парламента, изложенных в других разделах настоящего Регламента, с целью принятия чрезвычайных мер, позволяющих Парламенту продолжать выполнять свои обязанности и осуществлять свои прерогативные функции.

Считается, что такие чрезвычайные обстоятельства существуют, если Президент, на основании достоверных доказательств, подтвержденных, при необходимости, службами Парламента, приходит к выводу о том, что по соображениям безопасности или защиты, или же в результате недоступности технических средств для Парламента невозможно или небезопасно собираться в соответствии с его обычными процедурами, изложенными в других разделах настоящего Регламента и утвержденного им расписания.

2. При соблюдении условий, изложенных в пункте 1, Президент с одобрения Конференции Президентов может принять решение о применении одной или нескольких мер, упомянутых в пункте 3.

Если по причинам крайней срочности невозможно провести очный или виртуальный созыв Конференции Президентов, Президент может самолично принять решение о применении одной или нескольких мер, упомянутых в пункте 3. Такое решение утрачивает силу через пять дней после его принятия, если оно не будет утверждено Конференцией Президентов в течение этого срока.

После принятия Президентом решения, одобренного Конференцией Президентов, Государства-члены или же политическая группа или группы, достигшие, по крайней мере, среднего порогового уровня, могут в любое время представить запрос с требованием о том, чтобы некоторые или все меры, предусмотренные в этом решении,

331 Регламент Европейского парламента, сентябрь 2021 г.

были представлены в Парламент в индивидуальном порядке для утверждения без обсуждения. Голосование на пленарном заседании должно быть включено в повестку дня первого же заседания после даты представления запроса. Никакие поправки не могут быть представлены. Если за ту или иную меру не проголосовало большинство, она теряет силу после окончания сессии. Мера, одобренная пленарным заседанием, не может быть предметом повторного голосования на той же сессии.

3. Решение, упомянутое в пункте 2, может предусматривать все необходимые меры для устранения чрезвычайных обстоятельств, упомянутых в пункте 1, в частности:
 - (а) перенос запланированной неполной сессии, заседания или встречи комитета на более поздний срок и/или отмена или ограничение встреч межпарламентских делегаций и других органов;
 - (б) перенос неполной сессии, заседания или совещания комитета с места нахождения Парламента на одно из его рабочих мест или в иное место, или с одного из его рабочих мест на место нахождения Парламента, в одно из других рабочих мест Парламента или в иное место;
 - (в) проведение неполной сессии или заседания на территории Парламента полностью или частично в отдельных залах заседаний, позволяющих обеспечить соответствующее физическое расстояние;
 - (г) проведение неполной сессии, заседания или собрания органов Парламента в режиме удаленного участия, предусмотренном Статьей 237с;
 - (д) в случае, если специальный резервный механизм, предусмотренный Статьей 209(7), не обеспечивает достаточных средств для преодоления рассматриваемых чрезвычайных обстоятельств, временная замена членов комитета политическими группами, если только соответствующие члены не возражают против такой временной замены.
4. Решение, упомянутое в пункте 2, должно быть ограничено по времени и в нем должны быть указаны причины, на которых оно основано. Решение вступает в силу после его опубликования на сайте Парламента или, если обстоятельства препятствуют такому опубликованию, после его обнародования наиболее оптимальным из имеющихся альтернативных способов.

Все члены Парламента также должны быть незамедлительно в индивидуальном порядке проинформированы о решении.

Срок действия такого решения может быть продлен на ограниченный срок Президентом в соответствии с процедурой, предусмотренной параграфом 2, единожды или несколько раз. В решении о продлении должны быть указаны причины, на которых оно основано.

Президент отменяет решение, принятое в соответствии с настоящей Статьей, сразу же после прекращения чрезвычайных обстоятельств, упомянутых в пункте 1, которые послужили основанием для его принятия.

5. Данная Статья применяется только в качестве крайней меры, и относится к выбору и применению только таких мер, которые строго необходимы для преодоления рассматриваемых чрезвычайных обстоятельств.

При применении настоящей Статьи необходимо должным образом учитывать, в частности, принцип представительной демократии, принцип равного отношения к членам, право членов парламента осуществлять свой депутатский мандат без каких-либо ограничений, включая их права, вытекающие из Статьи 167, и их право голосовать свободно, индивидуально и лично, а также Протокол № 6 о местонахождении институтов и некоторых органов, офисов, агентств и департаментов Европейского Союза, прилагаемый к Договорам.

252. **В максимально возможной степени следует соблюдать обычную законодательную процедуру.** Государства и парламенты должны соблюдать обычную законодательную процедуру даже во время чрезвычайного положения, обеспечивая проведение инклюзивных общественных слушаний и консультаций, в том числе с использованием онлайн-платформ³³². Следует проанализировать воздействие принятого в этот период законодательства, как относящегося к чрезвычайному положению, так и не связанного с ним, в частности, чтобы оценить, не оказало ли оно несоразмерно большего влияния на определенные группы общества, в том числе на исторически маргинализированные или недопредставленные группы.³³³

332 Например, БДИПЧ, «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», стр. 65-74.

333 Там же, стр. 65-74.

253. **Принятые меры необходимо регулярно оценивать.** Лицам, принимающим государственные решения, необходимо в самом начале и на протяжении всего периода чрезвычайной ситуации оценивать, достаточно ли существующего законодательства для преодоления кризиса, или же требуется внесение в него поправок или принятие новых законов. В случае принятия новых законов в связи с чрезвычайными ситуациями они должны быть автономными и существовать отдельно от обычных законов, не переходя в них; это также облегчит оценку и последующую отмену законов, принятых в связи с чрезвычайными ситуациями, когда в них отпадет необходимость³³⁴.
254. **Действия государства должны быть прозрачными.** Поскольку решения, принимаемые исполнительной властью во время чрезвычайного положения, обычно предполагают то или иное вмешательство в ключевые права человека, государствам необходимо постоянно и доступно информировать население о новых постановлениях и о причинах, обусловивших их необходимость. Следует публиковать пояснительные записки и включать в них планы посткризисной оценки и критерии, по которым можно судить об эффективности и неэффективности законодательства.
255. **Необходимо прилагать постоянные усилия к тому, чтобы использовать опыт, приобретенный в ходе чрезвычайной ситуации или кризиса, для обеспечения более эффективных мер реагирования в будущем.** Государствам следует рассмотреть возможность проведения ретроспективной оценки готовности национальных правовых режимов к мерам, которые потребовались в результате чрезвычайной ситуации, с тем чтобы максимально повысить такую готовность и усовершенствовать правовую базу на случай будущих чрезвычайных ситуаций. Государствам также следует провести основанный на фактических данных анализ мер реагирования на чрезвычайные ситуации. При этом следует рассматривать не только социальные, экономические и экологические последствия принятых мер, но и, в частности, их влияние на демократию и верховенство права, а также на права человека, в том числе влияние на права мужчин и женщин и различных групп общества. Анализ последствий чрезвычайных мер поможет разработать

334 Ronan Cormacain, *Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation*, *The Theory and Practice of Legislation* (Понан Кормакейн, «Сохранение социальной дистанции между чрезвычайным законодательством в отношении КОВИД-19 и обычным законодательством: принципы структуры чрезвычайного законодательства», «Теория и практика законодательства»), Том 8, 2020 – Выпуск 3: «Глобальные законодательные меры в ответ на коронавируса», 3 июля 2020 г., стр. 245-265.

планы обеспечения готовности и реагирования на случай будущих чрезвычайных ситуаций³³⁵. Хотя потенциальные будущие кризисы могут носить иной характер, все же будут присутствовать некоторые общие элементы в плане координации определенных усилий по оказанию помощи и донесения до общественности информации о необходимости принятия чрезвычайных мер. В частности, прошлые чрезвычайные ситуации позволяют разработать планы по обеспечению бесперебойного и по возможности беспрепятственного осуществления законодательного процесса в подобных ситуациях. Такая форма институциональной памяти будет способствовать более эффективным действиям государства в чрезвычайных ситуациях, что позволит избежать возможных «подводных камней» и негативных последствий определенных мер.

335 БДИПЧ, «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», стр. 74.

**ПРИЛОЖЕНИЕ I. ИЗБРАННЫЕ
МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ
ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И
СПРАВОЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ**

ПРИЛОЖЕНИЕ I. ИЗБРАННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И СПРАВОЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Этот раздел включает в себя подборку выдержек из соответствующих международных и региональных правовых инструментов и справочных документов, имеющих отношение к демократическому законотворчеству в регионе ОБСЕ. Такие договоры, как Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейская конвенция по правам человека, отражают юридические обязательства ратифицировавших их государств. Другие документы, такие как Всеобщая декларация прав человека и Копенгагенский и Московский документы ОБСЕ, не являясь юридически обязывающими, тем не менее представляют собой особенно убедительные обязательства, взятые на себя поддержавшими их государствами.

a. Организация Объединенных Наций

- ***Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), принятый Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года***

Статья 2(2)

(2) Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

(...)

Статья 19

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.
3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть,

следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

(a) для уважения прав и репутации других лиц;

(b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

(...)

Статья 21

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 22

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

(...)

Статья 25

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

(a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

(...)

Статья 26

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

(...)

- **Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 25: Право на участие в общественных делах, избирательные права и право равного доступа к государственной службе (Ст. 25) (12 июля 1996 г.)**

(...)

5. Упомянутое в пункте а) ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности, с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Процесс наделения полномочиями и средствами, при помощи которых отдельные граждане осуществляют свое право принимать участие в ведении государственных дел, закреплённое в статье 25, должен быть регламентирован конституцией и другими законами.

(...)

7. В том случае, когда граждане принимают участие в ведении государственных дел через посредство свободно выбранных представителей, из статьи 25 имплицитно следует, что эти представители фактически осуществляют властные полномочия и являются подотчётными в рамках избирательного процесса в связи с осуществлением ими этих полномочий. Из этой статьи следует также, что представители осуществляют лишь те полномочия, которыми они наделены в соответствии с положениями конституции. Участие в ведении государственных дел через посредство свободно выбранных представителей осуществляются в рамках избирательных процедур, которые должны быть установлены в законах, соответствующих положениям пункта б).

8. Кроме того, граждане принимают участие в ведении государственных дел в рамках общенародных дискуссий и диалога со своими представителями или путём осуществления своего права на организацию. Содействием такому участию является право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации.

(...)

25. Для обеспечения полного осуществления прав, закреплённых в статье 25, особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которая могла бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Кроме того, для этого необходимы полное осуществление и соблюдение прав, гарантированных в статьях 19, 21 и 22 Пакта, включая свободу заниматься политической деятельностью как лично, так и в составе политических партий и других организаций, свободу обсуждения государственных дел, право на мирные демонстрации и собрания, право на критику и возражения, на публикацию политических материалов, на проведение избирательных кампаний и на пропаганду политических убеждений.

(...)

- **Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), принятая Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1979 года**

(...)

Статья 7

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

- а) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
- б) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;
- в) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

Статья 8

Государства-участники принимают все соответствующие меры, чтобы обеспечить женщинам возможность на равных условиях с мужчинами и без какой-либо дискриминации представлять свои правительства на международном уровне и участвовать в работе международных организаций.

(...)

- **Конвенция о правах ребенка, принятая резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года**

Статья 12

1. Государства-участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка.

2. С этой целью ребенку, в частности, предоставляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган, в порядке, предусмотренном процессуальными нормами национального законодательства.

- **Конвенция о правах людей с инвалидностью, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи A/RES/61/106 24 января 2007 года**

Статья 29

Участие в политической и общественной жизни

Государства-участники гарантируют людям с инвалидностью политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются:

а) обеспечивать, чтобы люди с инвалидностью могли эффективно и всесторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными, в частности посредством:

(i) обеспечения того, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования;

(ii) защиты права людей с инвалидностью на участие в тайном голосовании на выборах и публичных референдумах без запугивания и на выдвижение своих кандидатур для выборов, на фактическое занятие должностей и выполнение всех публичных функций на всех уровнях государственной власти — при содействии использованию ассистивных и новых технологий, где это уместно;

(iii) гарантирования свободного волеизъявления людей с инвалидностью как избирателей и с этой целью — удовлетворения, когда это необходимо, их просьб об оказании им каким-либо лицом по их выбору помощи с голосованием;

(b) активно способствовать созданию обстановки, в которой люди с инвалидностью могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, и поощрять их участие в государственных делах, включая:

(i) участие в неправительственных организациях и объединениях, работа которых связана с государственной и политической жизнью страны, в том числе в деятельности политических партий и руководстве ими;

(ii) создание организаций людей с инвалидностью и вступление в них с тем, чтобы представлять людей с инвалидностью на международном, национальном, региональном и местном уровнях.

- ***Конвенция ООН о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), принята 25 июня 1998 года***

Статья 7

Каждая Сторона предусматривает соответствующие практические и/или другие положения в отношении участия общественности в рамках открытой и справедливой структуры в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой, предоставляя общественности необходимую информацию. В рамках этой структуры применяются пункты 3, 4 и 8 статьи 6. Соответствующий государственный орган с учетом целей настоящей Конвенции определяет круги общественности, которые могут принимать участие в этом процессе. По возможности каждая Сторона прилагает усилия для обеспечения общественности возможностей для участия в разработке политики, связанной с окружающей средой.

- ***Конвенция ООН против коррупции, принятая резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года***

Статья 13

1. Каждое Государство-участник принимает надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. Это участие следует укреплять с помощью таких мер, как:

(a) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы

принятия решений;

b) обеспечение для населения эффективного доступа к информации;

c) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах;

d) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Могут устанавливаться определенные ограничения этой свободы, но только такие ограничения, какие предусмотрены законом и являются необходимыми:

(i) для уважения прав или репутации других лиц;

(ii) для защиты национальной безопасности, или публичного порядка, или охраны здоровья или нравственности населения.

2. Каждое Государство-участник принимает надлежащие меры для обеспечения того, чтобы соответствующие органы по противодействию коррупции, о которых говорится в настоящей Конвенции, были известны населению, и обеспечивает доступ к таким органам для представления им сообщений, в том числе анонимно, о любых случаях, которые могут рассматриваться в качестве представляющих собой какое-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.

- ***Декларация ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация ООН о правах защитниках), принятая резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 8 марта 1999 года***

Статья 8

1. Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел.

2. Это включает, в частности, право, индивидуально и совместно с другими, представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод.

6. Совет Европы

- **Конвенция о защите прав человека и основных свобод (4 ноября 1950 г.) с поправками, внесенными Протоколами №№ 11, 14 и 1**

(...)

Статья 10

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует Государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия

Статья 11

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов Государства.

(...)

Статья 14

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по

признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

- **Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод**

Статья 1

Общее запрещение дискриминации

1. Пользование любым правом, установленным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, 52 53 религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи.

- **Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКЗНМ) открыта для подписания 1 февраля 1995 года**

Статья 15

Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются.

- **Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам (CETS №205) от 18 июня 2009 г**

Статья 10 – Документы, публикуемые по инициативе государственных органов

Государственный орган по своей собственной инициативе и в надлежащих случаях обязан принимать необходимые меры по опубликованию имеющихся в его распоряжении официальных документов в интересах обеспечения прозрачности и эффективности государственного управления и содействия осознанному участию *общественности в решении вопросов, представляющих общий интерес.*

- ***Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы: Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права», 18 марта 2016 г., CDL-AD(2016)007***

(...)

II КРИТЕРИИ

A. Законность

(...)

5. Законодательные процедуры

Является ли процесс принятия законов прозрачным, подотчетным, предусматривающим участие всех сторон и демократичным

- i. Предусмотрены ли четкие конституционные нормы законодательной процедуры?
- ii. Обеспечено ли верховенство парламента в определении содержания закона?
- iii. Обсуждаются ли публично в парламенте предлагаемые законопроекты, и предоставляется ли их надлежащее обоснование (например, в пояснительных докладах)?
- iv. Имеет ли общественность доступ к составлению законопроектов, по крайней мере, после представления их в парламент? Имеется ли у общественности возможность существенно влиять на законопроекты?
- v. Производится ли, когда это необходимо, оценка воздействия законов до их принятия (например, воздействие в сфере прав человека или на бюджет)?
- vi. Участвует ли парламент в процессе составления, принятия, инкорпорации в законодательство и выполнения международных договоров?

(...)

- ***Венецианская комиссия, Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии о процедурах законотворчества и качестве законодательства, 29 марта 2021 г., CDL-PI(2021)003***
- ***Совет Европы: Руководящие принципы гражданского участия в сфере обеспечения гражданского участия в процессе принятия политических решений, принятые Комитетом министров***

27 сентября 2017 года на 1295-м заседании заместителей министров

- **Конференция МНПО Совета Европы: Кодекс надлежащей практики в сфере обеспечения гражданского участия в процессе принятия решений, принятый 30 октября 2019 г.**
- **Прецедентное право Европейского суда по правам человека**
 - ЕСПЧ, дело «Хэндисайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom), жалоба № 5493/72, постановление от 7 декабря 1976 г., п. 49
 - ЕСПЧ, дело «Лингенс против Австрии» (Lingens v. Austria), жалоба № 9815/82, постановление от 8 июля 1986 г., п. 42
 - ЕСПЧ, дело «Сёренсен и Расмуссен против Дании» [БП] (Sørensen and Rasmussen v. Denmark [GC]), жалобы №№ 52562/99 и 52620/99, постановление от 11 января 2006 г., п. 58
 - ЕСПЧ, дело ««Энимал Дефендерс Интернэшнл» против Соединенного Королевства» [БП] (Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC]), жалоба № 48876/08, постановление от 22 апреля 2013 г., п. 108
 - ЕСПЧ, дело «Херст (№ 2) против Соединенного Королевства» [БП] (Hirst (No. 2) v. the United Kingdom [GC]), жалоба № 74025/01, постановление от 6 октября 2005 г., п. 79
 - ЕСПЧ, дело «S.A.S. против Франции» [БП] (S.A.S. v. France [GC]), жалоба № 43835/11, постановление от 1 июля 2014 г., п. 137
 - ЕСПЧ, дело «Ламбер и другие против Франции» [БП] (Lambert and Others v. France [GC]), жалоба № 46043/14, постановление от 5 июня 2015 г., п. 160
 - ЕСПЧ, дело «Парильо против Италии» [БП] (Parillo v. Italy [GC]), жалоба № 46470/11, постановление от 27 августа 2015 г., пп. 184 и последующие пункты.

В. ОБСЕ

- ***Итоговый документ Мадридской встречи 1983 года (вопросы, касающиеся безопасности в Европе: принципы)***

Государства-участники подчеркнули важность обеспечения равноправия мужчин и женщин и согласились принимать все необходимые меры для

поощрения одинаково эффективного участия мужчин и женщин, помимо прочего в политической жизни.

- **Документ Копенгагенского совещания 1990 года**

Государства-участники торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие:

(...)

(5.8) — права человека и основные свободы будут гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву;

(...)

(35) Государства-участники будут уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств. Государства-участники отмечают усилия, предпринятые с целью защиты и создания условий для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности определенных национальных меньшинств путем создания в качестве одного из возможных средств для достижения этих целей, в соответствии с политикой заинтересованного государства, надлежащих местных или автономных органов управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям таких меньшинств.

(...)

- **Документ Московского совещания 1991 года**

Государства-участники принимают следующее:

(...)

(18.1) Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей.

(...)

(40.8) способствовать и содействовать равенству и самому широкому участию женщин во всех аспектах политической и общественной жизни и процессах принятия решений, а также в международном сотрудничестве в целом;

(...)

(41.1) обеспечивать защиту прав человека людей, имеющих инвалидность;

(41.2) принимать меры по обеспечению таким лицам равных возможностей в полном объеме участвовать в жизни общества.

(...)

- **Стратегия ОБСЕ по устранению угроз безопасности и стабильности в XXI веке, МС.ДОС/1/03, 2 декабря 2003 г., п. 36**

36. Дискриминация и нетерпимость относятся к числу факторов, которые способны провоцировать конфликты, подрывающие безопасность и стабильность. Основываясь на своих обязательствах в области человеческого измерения, ОБСЕ стремится поощрять повсюду в своем регионе создание условий, позволяющих всем в полной мере пользоваться своими правами человека и основными свободами под защитой эффективных демократических институтов, надлежащих судебных процедур и верховенства закона. Это включает обеспечение безопасной обстановки и соответствующих институтов для мирной дискуссии и выражения своих интересов всеми лицами и общественными группами. Важную роль в этом отношении призвано играть гражданское общество, и ОБСЕ будет продолжать поддерживать организации гражданского общества и содействовать их укреплению.

- **План действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (2003 г.), Приложение к решению Совета министров № 3/03, п. 88**

88. Желательно, чтобы государства-участники принимали во внимание следующие основные предпосылки обеспечения эффективного участия рома и синти в общественно-политической жизни:

- *вовлечение на раннем этапе*: любая инициатива, касающаяся рома и синти, должна предусматривать их как можно раннее вовлечение в нее на этапах разработки, осуществления и оценки;
- *всеобщий охват*: рома и синти должны быть охвачены формальными процессами консультаций, причем эффективность механизмов, созданных для их участия в выработке важнейших политических инициатив, должна обеспечиваться за счет их вовлечения в процесс, характеризующийся широкой представительностью;
- *транспарентность*: программы и предложения должны распространяться за достаточно долгое время до наступления сроков принятия решений, с тем чтобы представители общин рома и синти могли подвергнуть их содержательному анализу и внести в них свой вклад;

- реальное участие рома и синти в государственном управлении на всех уровнях: участие рома и синти в местных органах государственного управления совершенно необходимо для эффективного осуществления затрагивающей их политики;
- собственная ответственность: рома и синти играют важнейшую и незаменимую роль в обеспечении практического соблюдения их права на участие в политическом процессе.

- **ОБСЕ, План действий по поддержке гендерного равенства, принятый решением Совета министров № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), п. 44(d)**

(44) Приоритеты

(...)

(d) Обеспечение равных возможностей для участия женщин в политической и общественной жизни

- БДИПЧ будет содействовать государствам-участникам в разработке эффективных мер по обеспечению равноправного участия женщин в демократических процессах и оказывать помощь в разработке оптимальной практики их осуществления;
- БДИПЧ и операции ОБСЕ на местах будут по мере необходимости содействовать наращиванию на местах экспертного и иного потенциала в гендерной области, а также формированию сетей, объединяющих лидеров местной общественности и политических деятелей;
- БДИПЧ будет продолжать оказывать государствам-участникам содействие в вовлечении женщин в политическую жизнь. В рамках своих миссий по наблюдению за выборами оно будет и впредь отслеживать участие женщин в электоральных процессах и представлять информацию на эту тему. Кроме того, БДИПЧ будет по мере возможности обеспечивать подготовку и публикацию докладов, специально посвященных анализу положения женщин в контексте электоральных процессов;

(...)

- **Решение Совета министров ОБСЕ № 7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни», Афины, 2 декабря 2009 г., п. 5**

призывает государства-участники:

(...)

5. Разрабатывать и внедрять, по мере необходимости, открытые и предполагающие активное участие процессы, которые обеспечивают более активную вовлеченность женщин и мужчин во все этапы разработки законодательства, программ и политики.

(...)

- ***Совет министров ОБСЕ, Решение № 4/13 «Наращивание усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ с уделением особого внимания женщинам, подросткам и детям этих народностей» (2013 г.), п. 4.2***

4. Принять активные меры в поддержку расширения прав и возможностей цыганских детей, в том числе посредством:

(...) 4.2 содействия эффективному и равноправному участию цыганских женщин в общественной и политической жизни, в том числе через обеспечение женщинам более широкого доступа к выборным должностям, государственным административным органам и руководящим постам;

(...)

- ***Женевский Доклад Совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств, Женева, 19 июля 1991 г***

Раздел III, в котором отмечается, что в тех случаях, когда вопросы, касающиеся положения национальных меньшинств, обсуждаются в их странах, им самим следует предоставлять возможность эффективно участвовать в этом процессе в соответствии с процедурами принятия решений каждого государства.

- ***Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств: Люблянские руководящие принципы по интеграции разнообразных меньшинств, ноябрь 2012 г.***

(...)

I. Структурные принципы

(...)

Надлежащее и демократическое управление

2. Надлежащее и демократическое управление обслуживает потребности и интересы всего населения государства. Наряду с тем, что демократия подразумевает власть большинства в процессе принятия политических ре-

шений, она включает гарантии против злоупотребления властью большинством. Это достигается посредством обеспечения защиты и участия меньшинств, а также путем содействия инклюзивным процессам управления, в которых принимают участие все члены общества.

(...) [...] демократические процессы принятия решений позволяют каждому человеку, в том числе лицам, находящимся в структурно неравном положении, возможность эффективно в них участвовать и высказывать свое мнение. Надлежащее и демократическое управление может потребовать партисипаторных форм принятия решений, активно вовлекающих группы населения, которые иначе бы находились в маргинальном положении.

(...)

II. Принципы интеграции

Признание разнообразия и множественных идентичностей

5. Разнообразие является характерной чертой всех современных обществ и групп их составляющих. Законодательная база и политика должны признавать то, что индивидуальные идентичности могут быть множественными, многослойными, контекстными и динамичными.

(...)

Инклюзивность и эффективное участие

9. Политика интеграции должна быть основана на инклюзивности и, таким образом, стремиться к созданию ситуации, когда каждый чувствует себя полноправным членом данного общества, имеет равный доступ к общественным благам и услугам, а также равным возможностям. Эффективному участию на равных условиях всех членов общества в социальной, экономической, культурной и общественно-политической жизни необходимо отвести центральное место.

(...)

Законодательство и институты

18. Законодательное регулирование, в том числе и на конституционном уровне, должно быть инклюзивным и должно однозначно признавать разнообразие в плюральном обществе и гарантировать его защиту и продвижение.

Законодательство должно отражать принципы признания разнообразия в обществе и эффективного участия.⁵² Это достигается путем однозначного признания разнообразия в плюральном обществе. Сохранение разнообразия должно гарантироваться, его ценность – подчеркиваться. Правовое поле будет благоприятным для интеграции, только если законодательство всех уровней, в том числе регионального (где это применимо), будет руководствоваться таким подходом. Это может быть усилено через конституци-

онное закрепление принципов признания, инклюзивности и эффективного участия.

Инклюзивное законодательство означает, что всем заинтересованным меньшинствам предоставлены соответствующие каналы для того, чтобы при разработке законодательства и осуществлении соответствующих мер, их голоса были услышаны. Это означает, что они могут внести существенный вклад в определение содержания законодательства. Инклюзивность, таким образом, тесно связана с концепцией и практическим выражением принципа эффективного участия. Это может включать в себя, где это целесообразно, установленные процедуры принятия решений, экспертные слушания, расширенное участие на всех этапах законодательного процесса, судебный контроль, который может осуществляться по обращению представителей меньшинств, право вето, механизмы разрешения конфликтов или иные формы участия.

(...)

а. Участие в общественно-политической жизни

39. Государства должны принять конкретные, целевые меры для обеспечения каждому надлежащих возможностей для эффективного участия в демократическом процессе принятия решений. В рамках этого государства должны стремиться к адекватному представительству различных групп в своих обществах, в том числе меньшинств, во всех соответствующих структурах публичного управления и органах, отвечающих за принятие решений.

(...)

• ***БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе объединений (2014 г.)***

106. В процессе разработки и реализации любых норм или практических мер, касающихся деятельности объединений, необходимо проводить консультации с объединениями и их членами. Объединения должны иметь доступ к информации и заблаговременно получать надлежащее уведомление о начале процесса консультаций. Помимо этого, такие консультации должны носить конструктивный и характер, позволять широкое участие, в них должны участвовать заинтересованные стороны, представляющие различные точки зрения, в том числе противоположные, а также взгляды, содержащие критику вносимых предложений. Необходимо обязать органы власти, ответственные за проведение консультаций, реагировать на предложения, вносимые участниками консультаций, – особенно если мнения этих участников отвергаются.

(...)

г. Участие в процессах принятия решений, имуществе, доходах и активах

183. В представительной демократии, в которой законотворческий процесс характеризуется открытостью и прозрачностью, объединения должны иметь возможность участвовать в разработке законов и политики на всех уровнях: местном, национальном, региональном и международном.

184. В целях содействия этому участию следует создать механизмы, дающие объединениям возможность вступать в диалог с властями на разных уровнях государственного управления, а властям – проводить консультации с объединениями.

185. Участие объединений должно подразумевать подлинно двусторонний процесс, а вносимые объединениями предложения об изменении политики или законодательства не должны рассматриваться как неприемлемые или незаконные.

186. Помимо этого, объединениям должна обеспечиваться возможность публично комментировать доклады о выполнении обязательств по международному праву, предоставляемые государствами в международные надзорные органы, причем должна существовать возможность сделать это еще до предоставления докладов. Также следует всегда проводить консультации с объединениями по поводу предложений о внесении изменений в законы и правила, касающиеся статуса, финансирования и деятельности объединений.

187. Для того чтобы консультации с объединениями были конструктивными, необходимо обеспечить их широкое участие и представительство взглядов самых различных объединений, а также участие тех объединений, которые могут занимать критические позиции относительно предложений правительства.

188. В ходе всех консультаций с объединениями следует предоставить объединениям доступ ко всей информации, имеющей отношение к рассматриваемому вопросу, а также достаточный период времени на подготовку ответа, поскольку объединениям нужно сначала ознакомиться с мнением своих членов и партнеров.

189. Способ получения отзывов от объединений (и общественности в целом) должен соответствовать сфере, в которой данные объединения работают, и условиям конкретной страны – например, необходимо учитывать тот факт, что некоторые лица, группы лиц и объединения могут иметь ограниченный или затрудненный доступ к Интернет-ресурсам. Помимо этого, власти должны подтверждать получение таких отзывов и реагировать на них. Важную роль в содействии этому процессу могут играть национальные правозащитные институты.

(...)

- **БДИПЧ ОБСЕ, Руководящие принципы по защите правозащитников (2014 г.)**

(...)

74. Государства должны создать соответствующие механизмы и процедуры участия правозащитников и правозащитных организаций в государственных делах как внутри страны, так и на международном уровне. Эти механизмы и процедуры не должны ограничиваться единичными или специальными консультациями, но должны предусматривать регулярный, постоянный, организационно оформленный и открытый диалог, содействующий реальному участию правозащитников в принятии государственных решений, в том числе в формировании политики и законодательства (до начала составления законопроектов).

75. Механизмы и процедуры участия должны быть инклюзивными и отражать все многообразие правозащитного сообщества; они должны учитывать положение лиц с особыми потребностями и представителей маргинализированных групп, с тем чтобы обеспечить их участие на основе равенства.

(...)

222. Обеспечивая открытость процесса консультаций и участия в них для всех заинтересованных сторон, государства-участники должны активно обращаться к правозащитникам с экспертным опытом в конкретной области, а также к лицам и группам, представляющих тех, кого коснутся рассматриваемые политические, законодательные или другие меры. Государства должны принять практические шаги по обеспечению открытости участия, а также механизмов консультаций для лиц с особыми потребностями – например, для правозащитников с инвалидностью. Помимо этого, в сотрудничестве с НПО, правозащитниками и независимыми НПИ, действующими в соответствии с Парижскими принципами, государства-участники должны принимать меры по развитию потенциала традиционно маргинализированных или изолированных социальных групп и правозащитников, отстаивающих их права, с тем чтобы они могли принимать активное и полноценное участие в ведении государственных дел.

223. Государствам-участникам следует активно способствовать этому процессу и поощрять равное и полноценное участие правозащитников и НПО, в том числе на низовом уровне, посредством обеспечения им доступа к соответствующей информации, поддержки проведения независимых исследований и опросов, содействия общественному обсуждению вопросов государственной политики и деятельность по мониторингу соблюдения прав человека, включая наблюдение за судебными процессами и другими процедурами. В рамках своего участия в мероприятиях, направленных на укрепление верховенства права, в том числе через существующие меха-

низмы для консультаций и диалога по вопросам разработки и пересмотра законов и законодательных поправок, правозащитники должны иметь беспрепятственный доступ к судебным учреждениям в целях мониторинга работы судебной системы. Помимо этого, правозащитникам должно быть разрешено проводить мониторинг мест содержания под стражей и других государственных учреждений; они должны в достаточном объеме привлекаться к созданию и работе независимых надзорных органов.

(...)

- **БДИПЧ ОБСЕ, Законы, работающие на благо женщин и мужчин: Пособие по учёту гендерной проблематики в законодательстве (2017 г.)**
- **Парламентская ассамблея ОБСЕ, Берлинская декларация (2018 г.)**

Настоятельно призывающая все государства-участники ОБСЕ «создать механизмы для участия людей с инвалидностью во всех этапах разработки законодательства или мер в политической и общественной жизни».

- **БДИПЧ ОБСЕ, Руководящие принципы в области поощрения участия людей с инвалидностью в политической жизни (2019 г.)**

Было разработано восемь следующих рекомендаций:

1. Государствам-участникам ОБСЕ следует создать доступную среду, позволяющую людям с инвалидностью участвовать в политической и общественной жизни.
2. Государствам-участникам ОБСЕ следует устранить правовые и административные барьеры, препятствующие участию людей с инвалидностью.
3. Государствам-участникам ОБСЕ следует создать правовые, политические и институциональные рамки, обеспечивающие участие людей с инвалидностью.
4. Государства-участники ОБСЕ должны обеспечить инклюзивные образование и гражданское воспитание и принимать меры по повышению осведомленности общества о вопросе участия людей с инвалидностью.
5. Государствам-участникам ОБСЕ следует прилагать усилия для привлечения внимания общества к людям с инвалидностью.
6. Государства-участники ОБСЕ и межправительственные организации должны обеспечить создание широких коалиций и сотрудничество в целях обеспечения положительных изменений.

7. Государствам-участникам ОБСЕ следует собирать данные об участии людей с инвалидностью и отслеживать достигнутые результаты.

8. Исполнительные структуры ОБСЕ должны реализовать меры по повышению своей доступности для людей с инвалидностью.

д. Другие избранные международные и региональные справочные документы

- *Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Рекомендация Совета ОЭСР по регуляторной политике и государственному управлению (2012 г.)*
- *ОЭСР, Рекомендация Совета ОЭСР по открытому правительству, OECD/LEGAL/0438, принята 14 декабря 2017 г., и Принципы передовой практики ОЭСР по делиберативным процессам принятия государственных решений*
- *ОЭСР, Принципы передовой практики в области регуляторной политики, Оценка регуляторного воздействия (2020 г.)*
- *Межпарламентский союз (МПС), Законотворчество с учетом гендерных аспектов, Руководство для парламентариев (2021 г.)*
- *Рекомендации по расширению участия объединений в процессе принятия решений на государственном уровне (2015 г.), подготовленные экспертами гражданского общества при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека*

**ПРИЛОЖЕНИЕ II. ГЛОССАРИЙ
ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ
НАСТОЯЩЕГО РУКОВОДСТВА**

ПРИЛОЖЕНИЕ II. ГЛОССАРИЙ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ НАСТОЯЩЕГО РУКОВОДСТВА

Вторичное законодательство («подзаконные акты» или «постановления») – нормативные акты, принимаемые исполнительной властью в целях реализации первичного законодательства (законов), в том числе путем детализации некоторых аспектов, например, технической информации или административных процедур.

Гендерное равенство – термин, обозначающий равные права, обязанности и возможности женщин и мужчин, девочек и мальчиков. Равенство не предполагает, что женщины и мужчины должны стать одинаковыми, а означает, что права, обязанности и возможности представителей обоих полов не должны зависеть от того, кем они родились – мужчинами или женщинами. Гендерное равенство подразумевает учет интересов, потребностей и приоритетов как женщин, так и мужчин, признавая разнообразие различных групп представителей обоих полов. Гендерное равенство не является исключительно «женским вопросом», оно касается и подразумевает всестороннее участие как мужчин, так и женщин. Равенство представителей обоих полов рассматривается и как вопрос прав человека, и как необходимое условие и показатель устойчивого развития, ориентированного на человека³³⁶.

Гендерно-чувствительный язык – такое использование слов и терминов, при котором женщины, мужчины и все люди, независимо от их половой принадлежности, сексуальной ориентации, гендерной принадлежности или идентичности, рассматриваются и воспринимаются в языке как люди, имеющие равную ценность, достоинство, целостность и заслуживающие равного уважения, в том числе путем максимально возможного отказа от формулировок, явно или неявно относящихся только к одному полу, и предпочтительного использования инклюзивных альтернатив в зависимости от особенностей каждого языка.

336 ООН-Женщины, «Понятия и определения», Бюро Специального советника Генерального секретаря ООН по гендерным вопросам и улучшению положения женщин (OSAGI), «Понятия и определения» (un.org); и Европейский институт гендерного равенства (EIGE), «Глоссарий гендерной проблематики».

Демократический законотворческий процесс (демократическое законотворчество) – это процесс разработки, составления, консультаций, обсуждения, тщательного изучения, изменения, принятия и опубликования законов, а также их контролирования и оценки, в соответствии с ключевыми демократическими принципами, демократически избранными или назначенными органами, которые придерживаются принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов, а также соблюдают нормы права и права человека, являются открытыми, прозрачными, доступными и недискриминационными, учитывают гендерные особенности и потребности различных групп общества, являются инклюзивными, представительными и основываются на участии.

Дискриминационные законы или политика – законы или политика, которые предусматривают дифференцированное обращение (прямую дискриминацию) или, являясь нейтральными, при применении на практике, однако, приводят к дифференцированному обращению (косвенной дискриминации) на основе какой-либо личной характеристики или статуса человека или группы лиц без объективного и разумного обоснования, то есть не преследуют законной цели, признанной международными стандартами, или не обеспечивают разумной соразмерности между применяемыми средствами и заявленной целью.

Закон (законодательство, нормативно-правовой акт) – юридически обязательный документ, принятый компетентным законодательным или исполнительным органом власти, который кодифицирует поведенческие нормы и устанавливает права и обязанности отдельных лиц, государства и/или других органов или организаций. За исключением случаев, когда указано иное, настоящее Руководство в принципе охватывает как первичное законодательство (т.е. правовые акты, утвержденные парламентом или конгрессом), так и вторичное законодательство («подзаконные акты» или «постановления», т.е. нормативные акты, принятые исполнительной властью с целью реализации первичного законодательства), поскольку большинство изложенных в них принципов и рекомендаций относятся к обоим видам законодательства, учитывая при этом разнообразие практики в регионе ОБСЕ.

Законотворчество или законотворческая деятельность – процесс разработки, составления, консультаций и обсуждений, тщательного изучения, внесения поправок, принятия и опубликования законов, и последующего их мониторинга и оценки.

Законотворчество, учитывающее гендерные аспекты – процесс разработки, составления, консультаций, обсуждения, тщательного изучения, изменения, принятия и опубликования законов, а затем их контролирования и оценки, с особой тщательностью учитывающий особые потребности, перспективы и опыт женщин и мужчин, девочек и мальчиков, и их различных групп. Этот процесс также включает принятие новых законов, подтверждающих принцип гендерного равенства и гарантирующих его применение на практике, а также изменение или отмену законов, которые приводят к прямой или косвенной дискриминации по половому признаку.

Консультации с общественностью (общественные консультации) – официальный процесс, с помощью которого государственные органы обращаются к частным лицам и организациям с просьбой предоставить информацию и выразить свое мнение о существующей или планируемой политике, законе или решении, чтобы убедиться в их эффективности в плане достижения поставленных целей, грамотном написании и полном понимании всеми заинтересованными сторонами и, что особенно важно, в их полном соответствии с обязательствами в области прав человека. Общие консультации предполагают двусторонний обмен информацией между государственными органами и общественностью и подразумевают активные усилия со стороны органов государственной власти по привлечению и взаимодействию со всеми потенциально затрагиваемыми сторонами.

Неправительственные организации – добровольные самоуправляемые органы или организации, основанные или не основанные на членстве, созданные для достижения некоммерческих по сути целей их основателей или членов, и не включающие политические партии.³³⁷

Оценка гендерного воздействия – процесс анализа политических и законодательных инициатив с целью выявления и оценки их дифференцированного влияния на женщин и мужчин, девочек и мальчиков, с целью адаптации этих инициатив для нейтрализации прямых или косвенных дискриминационных последствий и содействия гендерному равенству.

Оценка воздействия на окружающую среду – оценка прямого и косвенного возможного воздействия предлагаемой политики или законодательной инициативы на широкий спектр экологических факторов, включая население, здоровье человека, биоразнообразие, фауну, флору, землю, почву, воду, воздух, климат, ландшафт, материальные ценности и культурное наследие.

337 См.: БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе объединений», п. 63.

Оценка воздействия на права человека – изучение политики и законодательства для выявления и оценки их влияния на права человека в целях предотвращения негативных и обеспечения максимальных положительных последствий, основанное на нормативной базе обязательного международного права в области прав человека, которое государства добровольно обязались соблюдать путем ратификации международных договоров.

Оценка регуляторного воздействия (ОРВ) – инструмент и процесс, предназначенный для обеспечения разработки качественного и научно обоснованного законодательства или политики на протяжении всего цикла их разработки путем поиска наилучшего решения проблемы или задачи и сравнения различных потенциальных положительных или отрицательных последствий различных решений; наилучшим будет решение, обеспечивающее максимальные преимущества при минимальных недостатках.

Первичные законы или законодательство – нормативные акты, которые утверждаются или принимаются компетентным законодательным органом.

Политическая партия – свободное объединение лиц, одной из целей которого является выражение политической воли народа путем участия в процессе управления страной и оказания влияния на него, в том числе посредством выдвижения кандидатов на выборах³³⁸. Это определение включает в себя объединения на всех уровнях государственного управления, целью которых является выдвижение кандидатов на выборах и осуществление политической власти посредством выборов в государственные учреждения.

Предварительная оценка регуляторного воздействия – оценка регуляторного воздействия, которая проводится на ранних этапах политического цикла при разработке новых предложений по регулированию и в первую очередь направлена на четкое определение целей политики и оценку необходимости регулирования и способов его применения для наиболее эффективного и действенного достижения этих целей.

Принятие закона – процесс утверждения или акт об утверждении закона.

Регламент (правительства или парламента) – правила, определяющие порядок работы правительства или парламента и процедуры, применяемые при выполнении ими своих функций.

338 См.: БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий», п. 64.

Регулирующие учреждения или органы – государственные органы или учреждения, обычно уполномоченные законом выполнять функции регулирования и надзора в определенной области в более или менее автономном и/или независимом режиме.

Ретроспективная оценка регулирующего воздействия (также ex post оценка законов или постзаконодательная проверка) – оценка регулирующего воздействия, которая проводится после принятия закона и его реализации в течение определенного времени с целью анализа и оценки того, насколько закон отвечает первоначально поставленной цели и каковы его комплексные последствия и воздействие на общество и различные группы.

Согласование (в рамках контрольно-надзорной деятельности) – процесс рассмотрения/одобрения законопроекта по различным каналам внутри законотворческого органа, а также впоследствии в различных министерствах и канцелярии премьер-министра. В большинстве случаев инициаторам законопроекта необходимо проконсультироваться, как минимум, с министерством финансов и с министерством юстиции, по бюджетным и правовым вопросам, с тем чтобы гарантировать, соответственно, реальное выделение средств на последующую реализацию закона после его принятия и его соответствие конституции и другим законодательным актам.

Учет гендерных аспектов и фактора многообразия – процесс интеграции гендерных аспектов и фактора многообразия путем оценки последствий для женщин, мужчин и других групп любых запланированных действий, включая законодательство, политику или программы, в любой области и на всех уровнях, с целью содействия гендерному равенству и недискриминации как с точки зрения сути запланированных действий, так и с точки зрения представительства.

Формирование политики – для государства это циклический процесс, начинающийся с признания и определения значимой общественной проблемы и организованного призыва к действиям со стороны государства, в ответ на который государство формулирует, принимает и реализует ключевые стратегии и разрабатывает соответствующие меры по реализации таких стратегий, состоящие из программных и/или законодательных действий для решения заданной общественной проблемы

Руководство по демократическому законотворчеству в целях совершенствования законодательства направлено на то, чтобы предложить всеобъемлющий набор инструментов по улучшению законодательных процессов для решения современных проблем законотворчества и принятия законов высокого качества, которые будут полезны для политиков и законодателей, а также для всех, вовлеченных в законотворчество. Руководство предоставляет практические советы и рекомендации о том, как реформировать законодательные нормы и практики в соответствии с международными стандартами в области прав человека и верховенства права, обязательствами ОБСЕ и передовым опытом. Руководство способствует большей открытости, прозрачности, подотчетности, инклюзивности и участию на всех этапах законодательного цикла с целью обеспечения законотворческого процесса и принимаемого законодательства, которые соблюдают права человека, являются доступными, недискриминационными, гендерно-чувствительными и учитывающими потребности различных социальных групп.

