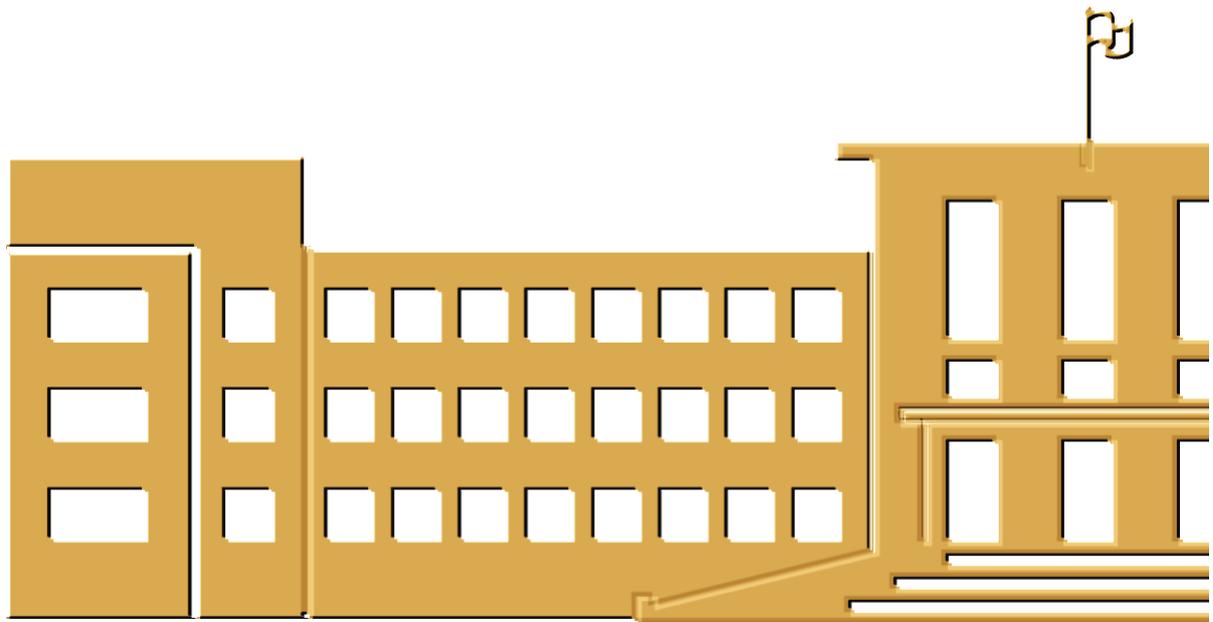


# УСЛУГИ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

## Руководство по проведению общественных слушаний





Эта публикация стала возможной, благодаря поддержке, оказанной Агентством США по Международному Развитию (ЮСАИД) в соответствии с условиями Кооперативного Соглашения № 165-А-00-02-00106-00. Мнения, выраженные в этой публикации, являются мнениями авторов публикации и необязательно отражают взгляды ЮСАИД.

**УСЛУГИ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ - Руководство по проведению общественных слушаний**

Переиздано с поправками в ноябре 2009 года

Впервые опубликовано в ноябре 2007 года

## Оглавление

Предисловие .....	6
<b>1. ЧТО ТАКОЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ?</b> .....	8
Слушания по вопросам законодательства .....	11
Слушания в порядке надзора .....	11
Слушания в порядке расследования.....	13
Слушания вне парламента.....	13
<b>2. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ</b> .....	14
Первоначальные решения .....	14
Получение консультаций .....	16
Объявление времени проведения слушаний .....	17
Планирование программы слушания .....	18
Отбор и приглашение экспертов .....	19
Другие административные вопросы.....	21
<b>3. ПУБЛИЧНОЕ ОСВЕЩЕНИЕ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ</b> .....	22
Средства массовой информации.....	22
Информационный пакет .....	24
<b>4. РОЛИ И ОБЯЗАННОСТИ</b> .....	25
Роль секретаря комитета.....	25
Роль председателя.....	25
Кворум.....	26
Роль выступающего эксперта .....	26
<b>5. ВЫСТУПЛЕНИЕ С ДОКЛАДОМ</b> .....	26
Письменный доклад .....	28
Устное выступление .....	30
Вопросы к выступающим экспертам.....	31
<b>6. ОТЧЕТНОСТЬ</b> .....	32
Стенограмма .....	32
Отчеты и публикации .....	34
<b>7. ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ</b> .....	36
<b>8. ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	38
Приложение 1. Проверочный лист для организации общественных слушаний.....	39
Приложение 2. Примерный график по организации общественных слушаний .....	41
Приложение 3. Схема размещения в зале для проведения общественного слушания.....	43
Приложение 4. Примерный текст доклада .....	44
Приложение 5. Руководство для председателя .....	46

Приложение 6. Руководство для экспертов.....	47
<b>9. ОБРАЗЦЫ ДОКУМЕНТОВ.....</b>	<b>49</b>
Образец 1. Письмо-приглашение членам комитета.....	50
Образец 2. Письмо-приглашение экспертам.....	51
Образец 3. Пример регистрационной карточки приглашенного эксперта.....	52
Образец 4. Письмо-приглашение средствам массовой информации.....	53
Образец 5. Регистрационная форма.....	54
Образец 6. Пресс-релиз.....	55

## Предисловие

Быть членом парламента непросто. В действительности эффективность работы члена парламента зависит от того, насколько хорошо ему удаётся достигать и поддерживать баланс, сочетая множество ролей и обязанностей, и оставаться верным своей цели.

Хороший член парламента – это высокообразованный законодатель, исполнительный член комитета и ответственный государственный служащий. Возлагая на себя эти три роли, член парламента должен найти верный баланс между требованиями партии, мнениями избирателей, которые за него голосовали, и своими собственными убеждениями и моральными принципами.

Наиболее часто член парламента сталкивается со всем этим многообразием ролей и обязанностей в комитете или в процессе проведения общественных слушаний. Результативность работы комитета зависит от того, насколько эффективно проводятся общественные слушания. Слушания по вопросам законодательства осуществляются с целью установления целесообразности, степени проработки, прогнозируемой эффективности и возможных последствий вступления в силу предлагаемого законопроекта. Слушания в порядке надзора проводятся при необходимости осуществления мониторинга за исполнением законодательства и контроля работы правительства. Слушания в порядке расследования призваны защитить общественные интересы, устанавливая факт наличия или отсутствия неправомερных деяний со стороны государственных органов и должностных лиц.

Данное пособие «Услуги и подотчетность» является одним из серии пособий, разработанных Национальным Демократическим Институтом Международных Отношений, освещающих вопросы добросовестного управления. Представленное пособие «Услуги и подотчетность. Руководство по проведению общественных слушаний» предназначено для использования председателями комиссий, членами комитетов и их сотрудниками. Материал подготовлен с целью оказания помощи в организации и проведении эффективных общественных слушаний. Данное руководство было разработано с участием президентов парламентов и председателей парламентских комитетов на основе опыта работы Национального Демократического Института по работе с парламентами по проведению общественных слушаний, а также на основе лучших практик в Европе, США и другого мирового опыта. Данная публикация является практическим руководством, к которому прилагается лазерный диск, где собраны образцы документов для практического использования, разработанные специально для этого пособия.

Общественное мнение о парламенте и его членах в Македонии, о работе, которую они выполняют, является очень весомым. Это ясно прослеживается в результатах общественных опросов. Общественные слушания способствуют улучшению общественного мнения, поскольку они проводятся не только с участием представителей государственных органов, но и позволяют привлекать экспертов, заинтересованные стороны и представителей общественности, чтобы они могли представить информацию и факты, которыми они владеют, и тем самым внести свой вклад в процесс рассмотрения и изучения ряда вопросов, имеющих отношение к добросовестному управлению. Такие слушания позволяют гражданам стать участниками этого процесса и иметь более полное представление о работе членов парламента и парламента в целом.

В силу вышесказанного, мы настоятельно рекомендуем данное пособие и надеемся, что оно станет полезным инструментом формирования среды для добросовестного

управления, которая возникает в связи с принятием изменений в Регламент Закона о Парламенте и созданием Парламентского Института Собрания Республики Македония.

Крис Хеншоу

Региональный Директор

НДИ Македония

Роберт Скотт Хислет

Директор Программ

НДИ Македония

## **1. ЧТО ТАКОЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ?**

Общественные слушания – это механизм сбора информации, используемый парламентскими комитетами как инструмент для анализа и разработки политики, а также для осуществления контрольной и надзорной функций. Наиболее часто общественные слушания проводятся с целью обсуждения проектов законов в процессе их разработки и законопроектов, предложенных на рассмотрение.

Общественные слушания позволяют членам парламента, его сотрудникам, приглашенным экспертам, заинтересованным сторонам и общественности рассмотреть, изучить и провести глубокий анализ ряда вопросов, связанных с добросовестным управлением. Они помогают избранным представителям определить меры, необходимые для улучшения того или иного закона и/или работы правительства. Общественные слушания также информируют членов парламента об уровне общественной поддержки тому или иному закону и позволяют гражданам осуществить свое право участия в формировании общественной политики.

Общественные слушания могут являться как частью программы регулярных или специальных встреч комитета, так и единственной основной целью специальной встречи или серии встреч, где другие дела уже не рассматриваются.

### **Общественные слушания Собрания Республики Македония**

*Регламент работы Собрания Республики Македония, Собрание Республики Македония, Скопье, 2008*

#### **Статья 145**

При разработке законов, затрагивающих общественные интересы, Собрание, после общего обсуждения, может принять решение о проведении общественных дебатов и определить соответствующий рабочий орган для организации этих общественных дебатов.

#### **Статья 146**

Рабочий орган, организующий дебаты, должен:

- обеспечить публикацию законопроекта и, тем самым, сделать его доступным гражданам, общественным организациям, институтам, гражданским ассоциациям, политическим партиям, профессиональным союзам и другим заинтересованным субъектам;
- обеспечить сбор и организацию выступлений с различными мнениями и предложениями для презентации на общественных дебатах;
- приготовить отчет по результатам проведения общественных дебатов.

Для выполнения обязанностей, изложенных в параграфе 1 настоящей Статьи, соответствующий рабочий орган может создать отдельный рабочий орган.

#### **Статья 147**

Законопроект, предлагаемый на рассмотрение на общественных дебатах, должен быть опубликован в ежедневной газете, которую определит для этой цели соответствующий рабочий орган;

Призыв о предоставлении мнений и предложений, а также о временных сроках, в которые они должны быть предоставлены, должен быть опубликован вместе с законопроектом.

#### **Статья 148**

На основе мнений и предложений, озвученных на общественных дебатах, соответствующий рабочий орган должен приготовить отчет и предоставить его Собранию вместе с законопроектом для проведения второго чтения.

**Тренинг для председателей комиссий по проведению общественных слушаний и внутреннему регламенту комитета**

*Кейт Шульц, Советник по усилению законодательного органа, ЮСАИД, Скопье, 2005*

«Зачем проводить общественные слушания?»

- слушания экономят время, поскольку позволяют обсудить множество различных мнений на любой вопрос за короткое время;
- слушания повышают качество работы законодателей, комитетов и парламента в целом;
- слушания повышают прозрачность законодательного процесса;
- слушания стимулируют гражданскую инициативу».

**Важность проведения общественных слушаний в условиях Македонии**

*Томе Тромбев, Председатель Комитета по вопросам транспорта, коммуникаций и окружающей среды, Собрание Республики Македония, 2004*

«Я глубоко убежден, что общественные слушания являются важным механизмом в улучшении работы Собрания и в обеспечении прозрачности законодательного процесса. Для меня и моих коллег по комитету проведение слушаний – это отличный способ узнать мнение экспертов из неправительственных организаций и других заинтересованных сторон о предлагаемом законодательстве».

**Важность проведения общественных слушаний в условиях Германии, выступления экспертов**

*Александр Лонголиус, Временный Президент Берлинской палаты представителей, Подготовка слушаний по вопросам законодательства в Китае, Отчет о семинаре Национального Демократического Института о проведении слушаний по вопросам законодательства на местном уровне и местного самоуправления, Национальный Демократический Институт, Пекин, 2003*

«Я упомянул некоторые проблемы, связанные с проведением слушаний. Почему, несмотря на эти проблемы, слушания все же являются важным элементом процесса разработки законодательства?»

а) Проведение слушаний занимает время, но вместе с тем и экономит его. При условии, что законодатель грамотно подойдет к вопросу подбора людей, он может собрать большое количество информации и мнений экспертов по актуальному вопросу в течение короткого промежутка времени.

б) Законодатель, проводя слушания, повышает качество своей работы, собственную профессиональную компетентность и обеспечивает демократическое участие. Всё это позволяет заполучить большее доверие со стороны общественности и стать менее уязвимым для публичной критики по поводу того, что решения принимаются за закрытыми дверями.

с) Для того, чтобы слушание прошло успешно, требуется обеспечение прозрачности на высоком уровне. Даже если граждане не принимают непосредственного участия в принятии решений, они захотят знать, как и почему принимаются решения, которые влияют на их жизнь.

d) Люди признают факт своего участия в государственной политике лишь в том случае, когда они или выбранный ими представитель будет услышан. Обеспечение участия и выполнение государственных обязанностей неразрывно связаны.

e) Все это становится особенно важным, когда люди действительно разбираются в том предмете, о котором они говорят. Проводить слушания на национальном уровне довольно сложно, и поэтому в Германии слушания довольно популярны на уровне субъектов федерации и населенных пунктов. Выступающий не должен быть собственником большой строительной компании, чтобы быть экспертом в области дорог, если эта дорога, возможно, в будущем, разрушит его или ее дом. Выражение озабоченности – одна из форм предоставления экспертной оценки. На слушания должны всегда приглашаться те, на кого может повлиять тот или иной закон.

Слушания – это важный инструмент гражданского участия в государственной политике, даже если он кажется малоэффективным. Необходимо понимать, что слушания помогают законодателям расширить представление о том или ином вопросе, получить больше фактической информации, а также проявить пристальное внимание к оценкам и мнениям простых граждан. Слушания должны быть всегда общественными. Обсуждения с целью сбора фактической информации от нескольких отдельных экспертов за закрытыми дверями не могут называться слушаниями.

Чем существеннее влияние того или иного закона на жизнь людей, тем в большей степени эти люди должны быть услышаны. Это необходимо в вопросах планирования на уровне города, строительства школы и детского сада, ограничения скорости в жилых кварталах, в вопросах окружающей среды и т.п. В Германии мы исключаем вопросы бюджета, заработных плат для государственных служащих, вопросы, которые решаются на уровне Европы, международные отношения и другие вопросы. Слушания должны оставаться неким совещательным инструментом. Окончательное решение по тому или иному вопросу должно приниматься политическим органом, который несет ответственность перед избирателями. Однако когда к слушаниям проявляют серьезное отношение, по моему мнению, они приводят к более широкой концепции демократического участия. Граждане в конечном итоге требуют, чтобы их не только услышали: в определенный момент они желают трансформировать пассивную форму своего частичного управления в более активную его форму».

Обычно комитеты разрабатывают и принимают правила и процедуры для проведения общественных слушаний. Эти процедуры должны соответствовать регламенту парламента и отвечать специальным потребностям комитета.

#### **Общественные слушания и Регламент**

*Правила Палаты Представителей 110-ого Конгресса, Государственная типография США, Палата Представителей, США, 2007*

Каждый постоянный комитет должен принять письменные правила, которые будут определять их процедуры.

Такие правила:

(А) должны быть приняты на встрече, которая открыта для участия общественности, при условии, что комитет на открытой сессии и при наличии кворума не определит голосованием с занесением в протокол, что вся или часть встречи в этот день должна быть закрыта для участия общественности.

(Б) не могут не соответствовать Правилам Палаты или тем положениям закона, имеющим юридическую силу и действие Правил Палаты.

Общественные слушания проводятся для различных целей. Три основных типа общественных слушаний – это слушания по вопросам законодательства, слушания в порядке надзора и слушания в порядке расследования.

Общественные слушания могут служить двойной цели, например, рассматривать вопросы законодательства, а также проводиться с целью соответствующего контроля деятельности исполнительной ветви власти.

### Слушания по вопросам законодательства

Парламентские комитеты проводят общественные слушания по вопросам и проблемам отдельных законопроектов или с целью определения необходимости принятия нового закона.

Иногда парламентские комитеты проводят такие слушания, чтобы помочь инициировать дополнительную деятельность для комитета или парламента. Наиболее часто целью слушаний по вопросам законодательства является разработка или внесение изменений в законопроекты таким образом, чтобы принять во внимание существующие экспертные мнения и общественные интересы.



Комитет по вопросам транспорта, коммуникаций и окружающей среды проводит слушание по вопросам законодательства в Собрании Республики Македония

Слушания зачастую проводятся в форме форумов, на которых выступающие эксперты представляют различные факты и мнения относительно закона для дальнейшего обсуждения комитетом. Эксперты, которые участвуют и выступают на слушаниях, могут представлять разные группы населения, включая членов парламента, государственных служащих, представителей заинтересованных групп, НПО, а также граждан, имеющих собственную позицию, которую они хотели бы озвучить, или на которых, рассматриваемое законодательство оказало или может оказать непосредственное влияние.



Выступление министра на слушании в порядке надзора в Собрании Республики Македония

Общая цель, которую должны преследовать все участники общественных слушаний по вопросам законодательства: как наилучшим образом отразить рассматриваемые вопросы в законах, разрабатываемых парламентом.

### Слушания в порядке надзора

На общественных слушаниях в порядке надзора (в порядке контроля) рассматривается работа

правительства, а именно: исполнение правительством действующего законодательства и исполнение должностными лицами своих обязанностей, предписанных законом. Члены парламента проверяют, в какой степени правительство следует букве и духу закона, на основе которого оно выполняет свои функции и, в более широком плане, соблюдаются ли общественные интересы. На этих слушаниях также, когда в этом есть необходимость, рассматриваются законопроект и выдвинутые парламентом законы.

Слушания в порядке надзора проводятся для того, чтобы способствовать эффективному и целесообразному управлению. В США проведение этого типа слушаний довольно распространено среди комитетов Конгресса, когда им необходимо одобрить финансирование на правительственные программы, обсудить утверждение новых программ или утвердить создание государственных агентств.

**Слушания в порядке надзора, Собрание Республики Македония**

*Закон о Собрании Республики Македония, Скопье, 2009*

**Статья 20**

- (1) Слушание в порядке надзора проводится для того, чтобы собрать информацию и экспертные мнения в пределах компетентности соответствующих рабочих органов в отношении определения направлений политики и их осуществления, исполнения законов и другой деятельности Правительства и государственных органов.
- (2) Слушание в порядке надзора проводится соответствующим рабочим органом Собрания, который может пригласить на его сессии уполномоченных представителей со стороны Правительства либо других государственных органов и запросить у них информацию и разъяснения в отношении предмета слушания.
- (3) На слушании в порядке надзора могут быть приглашены другие участники, которые могут предоставить информацию в отношении предмета слушания.
- (4) Приглашенные уполномоченные представители обязаны присутствовать на встрече, на которой проводится слушание в порядке надзора.
- (5) Председатель рабочего органа должен известить Президента Собрания о проведении слушания в порядке надзора, после чего он/она направляет письменное извещение в Правительство. Получив уведомление, Президент Собрания обращается с запросом к Правительству, чтобы они назначили уполномоченного представителя (уполномоченных представителей) по предмету слушания в порядке надзора.
- (6) Председатель рабочего органа должен направить письменное извещение уполномоченным представителям Правительства или государственного органа, приглашая их на встречу рабочего органа, на которой будет проводиться слушание в порядке надзора, и известить о предмете слушания. Он/она может также указать, чтобы информация, мнения и взгляды по предмету слушания были отправлены в письменном виде, по крайней мере, за три дня до проведения встречи рабочего органа.
- (7) Финансовые средства на проведение слушания в порядке надзора должны быть получены из финансовых средств Собрания, предусмотренных в Бюджете Республики Македония.
- (8) Общественность должна быть информирована о слушании в порядке надзора через сайт Собрания и телевизионный канал Собрания.

**Статья 21**

- (1) Инициировать проведение слушания в порядке надзора может один член соответствующего рабочего органа.
- (2) Вопрос о проведении слушания в порядке надзора рабочим органом должен решаться большинством голосов присутствующих членов и, по крайней мере, одной третью голосов от общего количества членов рабочего органа.
- (3) Если 15 членов Парламента обратятся с письменным запросом о проведении слушания в порядке надзора к Председателю рабочего органа через Президента Собрания, Председатель рабочего органа обязан провести слушание.

- (4) Президент Собрания с Вице-президентами и Координаторами парламентских групп должны дать рекомендацию Председателю и членам рабочего органа провести соответствующие слушания в порядке надзора.

### Статья 22

- (1) Во время проведения слушания в порядке надзора члены соответствующего рабочего органа и члены Парламента, не являющиеся членами данного рабочего органа, могут задавать уполномоченным представителям Правительства или государственных органов, приглашенным на слушание, вопросы, связанные только с предметом слушания.
- (2) Во время проведения слушания в порядке надзора возможно проведение дискуссии с участниками, приглашенными на слушания и владеющими информацией, только в том случае, если есть необходимость согласовать или прояснить конкретные вопросы или факты.
- (3) Соответствующий рабочий орган должен принять решение о длительности проведения слушания, обеспечивая участие каждого члена соответствующего рабочего органа в обсуждении.

### Слушание в порядке надзора, Комитет по вопросам транспорта, коммуникаций и окружающей среды, Собрание Республики Македония

*Зоран Сатурик, Министр Окружающей Среды и Территориального Планирования, 2005*

«Слушания в порядке надзора – это постоянная практика в парламентах многих западных стран, и я приветствую эту возможность принять участие на таком слушании и ответить на вопросы, которые будут подняты членами комитета».

### Слушания в порядке расследования

Слушания в порядке расследования по основным своим чертам подобны слушаниям по вопросам законодательства и слушаниям в порядке надзора с той лишь разницей, что они проводятся с целью расследования какой-то конкретной деятельности. В настоящее время Собрание Республики Македония может только создавать временные комитеты для расследования вопросов (анкетная комиссия), относящихся к Собранию, и не может проводить слушания в порядке расследования.

Слушания в порядке расследования проводятся тогда, когда есть проявления, факты либо озабоченность общественности нарушениями, совершенными государственными служащими и/или государственным органом власти, либо когда частная компания или открытое акционерное общество допустили нарушения в отношении государственных органов власти или государственных служащих. Некоторые парламента создают специальные комиссии по расследованию конкретных вопросов или ряда событий. В странах с демократическими традициями рабочие органы парламента могут проводить подобные расследования как часть своей основной деятельности.

### Слушания вне парламента

Многие общественные слушания проводятся в парламенте, но комитет парламента или специальная комиссия парламента могут принять решение о проведении слушания где-либо за пределами парламента.

Общественное слушание приближает парламента к народу. На слушаниях, которые проводятся не в здании парламента, комитеты могут услышать показания свидетелей, которые не могут или не хотят приходить в государственное здание и там выступать.

Такие слушания также привлекают внимание общественности к обсуждаемым вопросам на местном уровне, особенно если слушание проводится в соответствующем здании, например, в больнице или в школе.

Проводя общественное слушание за пределами парламента, можно обсудить проблемы или вопросы с теми представителями общественности, на которых эти вопросы и проблемы оказывают непосредственное влияние. Однако стоит отметить, что на выездных встречах комитет может только собирать и предоставлять информацию. Сессии, на которых принимаются решения, обязательные к исполнению, не могут проводиться за пределами парламента.



Выступления экспертов на выездном слушании в Штипе, где заслушиваются вопросы предоставления услуг дошкольного образования детям из цыганских семей

Выездные встречи с участием всего комитета могут проходить только в том случае, если вопросы, рассматриваемые на этих встречах, необходимо обсудить с участием всех членов комитета. При этом члены комитета могут свободно осуществлять любые визиты, которые они считают необходимыми для сбора важной для них информации. В отношении выездного слушания правила Регламента, касающиеся вопроса о том, имеет ли слушание кворум или нет (см. страницу 26), могут быть менее строгими и соблюдаться по усмотрению председателя.

## 2. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ

### Первоначальные решения

Перед тем как принять решение о проведении общественного слушания по определенному вопросу, парламентский комитет должен сначала определиться в отношении информации, которую он хотел бы собрать, а также решить, будет ли общественное слушание действенным инструментом для сбора необходимой информации.

Эффективность проведения общественного слушания определяют несколько факторов, таких как:

- Широкая политическая значимость обсуждаемого вопроса. Это будет достаточно сложно определить, поскольку представление о важности того или иного вопроса может быть разным. Однако понимание всех последствий обсуждаемого вопроса, общественный интерес и реакция СМИ к этой теме помогут осознать важность её обсуждения. Например, в сентябре 2001 года проводилось общественное слушание с целью обсуждения предлагаемых поправок в Конституцию Республики Македония, которые будут необходимы после подписания Охридского рамочного соглашения. Помимо общественных слушаний, эксперты Юридического факультета Университета Святых Кирилла и Мефодия провели общественные

дебаты, после чего опубликовали «Анализ юридических аспектов предлагаемого рамочного документа с приложением предлагаемых изменений в Конституцию»;

#### **Планирование**

*Отчет Исследовательской Службы Конгресса США для Конгресса, Слушание Комитета Палаты Представителей: Планирование и Извещение*, Библиотека Конгресса, Томас П.Карр, 2003

Комитет Палаты Представителей может проводить слушание в любое время, за исключением времени проведения объединенных сессий или встреч Палаты Представителей и Сената (Правило XI Палаты Представителей, Статья 2(i)). Любой член может убедить комитет провести слушания, но определение графика их проведения обычно прерогатива председателя. Самым важным в планировании мероприятий для многих комитетов является определение даты и времени, удобных для лидеров комитетов.

- уровень интереса различных групп к этому вопросу. Это также довольно сложно определить. Однако факторы, указанные выше, помогут установить степень этого интереса;
- значимость общественного слушания и его результатов для самого парламента;
- в некоторых законодательных органах существует требование о проведении общественных слушаний по определенным видам законопроектов. Например, если законопроект предлагает сложные и противоречивые изменения, то в этом случае от законодательного органа требуется проведение общественного слушания, чтобы профессиональные ассоциации и общественность могли изложить свои доводы по данному законопроекту.

Парламентские комитеты по всему миру получают тысячи запросов о проведении общественных слушаний. Поэтому комитеты должны принять решение о важности и обоснованности проведения общественного слушания по определенному вопросу. Прописанные должностные полномочия и техническое задание комитетов должны помочь комитетам в принятии данного решения. Комитеты должны также обсудить, насколько полезным будет проведение слушания, учитывая затраты времени, денежных средств, а также работу сотрудников. В заключение комитеты должны рассмотреть, насколько проведение общественного слушания вписывается в их график работы.

#### **Одобрение**

*Отчет Исследовательской Службы Конгресса США для Конгресса, Слушания в Сенате США: Руководство по подготовке и порядку проведения*», Библиотека Конгресса, Ричард С.Сачс, 2004

Для того, чтобы получить одобрение на проведение слушания, сотрудники комитета обычно заранее подготавливают меморандум о слушании для председателя, который включает такую информацию, как цель и круг вопросов, которые будут обсуждаться на слушании, ожидаемый результат, предполагаемые участники-эксперты, необходимое количество дней для проведения слушаний и, возможно, взгляды партии меньшинства.

## Получение консультаций

Поскольку большинство общественных слушаний посвящены вопросам, связанным с правительственными программами или будущими программами, у парламентских комитетов имеется возможность получить консультации различных государственных органов и неправительственных организаций по проведению этих слушаний.

### **Объявление о проведении Сессии**

*Регламент Собрания Республики Македония, Собрание Республики Македония, Скопье, 2008*

#### **Статья 146**

Рабочий орган, организующий общественные дебаты, должен:

- обеспечить публикацию законопроекта и тем самым сделать его доступным гражданам, общественным организациям, институтам, гражданским ассоциациям, политическим партиям, профессиональным союзам и другим заинтересованным субъектам;
- обеспечить сбор и организацию выступлений с различными мнениями и предложениями для презентации на общественных дебатах;
- приготовить отчет по результатам общественных дебатов.

Для выполнения обязанностей, изложенных в параграфе 1 настоящей Статьи, соответствующий рабочий орган может создать отдельный рабочий орган.

#### **Статья 147**

Законопроект, предлагаемый на рассмотрение на общественных дебатах, должен быть опубликован в ежедневной газете, которую определит для этой цели соответствующий рабочий орган;

Призыв о предоставлении мнений и предложений, а также о временных сроках, в которые они должны быть предоставлены, должен быть опубликован вместе с законопроектом.

Правительство и его органы довольно часто являются самыми лучшими источниками информации, касающейся того, кого нужно пригласить для участия на слушании комитета. Поэтому сначала комитет должен выяснить, какую информацию он мог бы получить от самого правительства.

Неправительственные организации (НПО) являются ценным ресурсом для парламентских комитетов. Кроме того, научные работники, сотрудники гражданских и профессиональных организаций часто предлагают свою помощь, предоставляя специфические данные, анализ, подготавливая доклады.

Выступление экспертов перед парламентским комитетом на общественном слушании является важным и эффективным способом изменения законодательства, и поэтому неправительственные организации придают этому особое значение.

Консультации с экспертами и заинтересованными сторонами дают возможность комитетам получить информацию и помощь от тех, у кого имеется непосредственный опыт в отношении предлагаемого закона или вопроса, а также тех, на кого законодательные решения комитета или парламента уже оказали или окажут прямое влияние. В случае необходимости, комитет должен убедиться, что мнения простых граждан услышаны и приняты во внимание.

Надлежит также учесть важность выступлений на слушании групп, представляющих интересы женщин, меньшинств и людей с ограниченными возможностями.

### **Объявление времени проведения слушаний**

Председатель комитета должен объявить о дате и времени проведения слушания, его основной теме не менее чем за 7 дней до проведения слушания. При особых обстоятельствах этот срок объявления общественного слушания может быть сокращен.

Объявление должно быть опубликовано в бюллетене парламента и, если возможно, в ежедневной газете (*Образец 4. Письмо-приглашение к средствам массовой информации*).

Председатель должен информировать членов комитета о времени, месте и теме проведения общественного слушания, а также должен заранее обеспечить их всеми необходимыми материалами, списком выступающих экспертов и их письменными докладами или презентациями (*Образец 1. Письмо-приглашение к членам комитета*).

#### **Объявление**

*Правила Палаты Представителей 110-ого Конгресса, Государственная Типография США, Палата Представителей, США, 2007*

Председатель каждого комитета (иного, чем Комитета по правилам процедуры) должен публично объявить дату, место и предмет проведения слушания комитета по крайней мере за неделю до начала проведения слушания.

Объявление, данное в рамках этого подпункта, должно быть опубликовано незамедлительно в Ежедневной Сводке Новостей и должно быть доступно в электронном виде.

#### **Извещение**

*Отчет Исследовательской Службы Конгресса США для Конгресса, Слушание Комитета Палаты Представителей: Планирование и Извещение, Библиотека Конгресса, Томас П.Карр, 2003*

Согласно Правилам Палаты Представителей, председатель комитета (иного, чем Комитета по правилам процедуры) должен публично объявить дату, место и предмет слушания по крайней мере за неделю до слушания (Правила XI Палаты Представителей, статья 2(g)(3)). Этот срок объявления слушания может быть сокращен, если такую необходимость определит либо председатель с согласия члена партии меньшинства, занимающего самое высокое положение, либо комитет большинством голосов.

В таких случаях объявление о проведении слушания должно быть опубликовано как можно скорее. Объявления должны быть опубликованы в разделе Ежедневной Сводки Новостей Официального Бюллетеня Конгресса США, а также должны отразиться в компьютеризированной системе планирования мероприятий комитетов Отдела информационных ресурсов Палаты Представителей.

Зачастую комитет отправляет объявление о проведении слушания всем своим членам задолго до слушания и перед самым проведением слушания.

### Планирование программы слушания

Эффективность слушания в значительной мере зависит от того, насколько хорошо составлена программа слушания.

Программа задает рамки для дискуссии, помогает обеспечить участие и достичь результатов. Перед тем как завершить составление окончательной версии программы, было бы полезно организовать предварительную встречу для коллективного обсуждения вопросов, включаемых в программу. Такая встреча могла бы помочь определить подходы к обсуждению того или иного вопроса в программе и составить список экспертов и других выступающих для участия в слушании.

Ответы на нижеследующие вопросы помогут составить хорошую программу и обеспечить эффективность проведения самого слушания:

- какова цель слушания?
- какая дополнительная общая информация необходима для участников?
- в какой последовательности будет проходить слушание и как его нужно вести?
- какие особые цели, задачи и ожидаемые результаты данного слушания?
- какие самые важные вопросы необходимо обсудить?
- по какой ранее обсуждаемой теме нужно будет провести обзор?
- какая новая информация должна быть представлена или истребована?
- сколько времени посвятить обсуждению того или иного вопроса?
- кто является лучшим кандидатом для предоставления информации по каждому вопросу?
- кто будет председателем слушания, ведущими групповых дискуссий, протоколистами?
- каким образом нужно будет структурировать само обсуждение?
- какие методы участия подойдут наилучшим образом?
- какие специфические вопросы должны быть заданы, чтобы стимулировать и вести дискуссию?
- какая информация или решение (решения) должны быть включены в общий краткий отчет?
- какие меры и действия, по всей вероятности, последуют после слушания?
- кто должен нести ответственность за каждое действие?
- какими сроками будут приемлемы для выполнения каждого действия, запланированного после проведения слушания?
- кто должен сказать заключительное слово?
- как выразить признательность за вклад каждого из участников?

Примеры программ:

Программа		Программа	
17:00	Вступительное слово Председателя	17:00	Вступительное слово Председателя
17:05	Выступления Г-на Джован Марковски (Он – спикер президиума)	17:10	Первый Спикер
17:20	Вопросы по выступлению Г-на Марковски	17:25	Второй Спикер
17:25	Выступление Г-жи Арма Зеджнели	17:40	Третий Спикер
17:40	Вопросы по выступлению Г-жи Зеджнели	17:55	Четвертый Спикер
17:45	Следующий Спикер (и.т.д. по списку всех спикеров)	18:10	Пятый Спикер
19:20	Заключительное слово Председателя, включая общее резюме всего обсуждения.	18:25	Заключительное слово Председателя, включая общее резюме всего обсуждения
19:30	Закрытие слушания	18.30	Закрытие слушания

### Отбор и приглашение экспертов

Отбор выступающих экспертов является одним из самых важных моментов в процессе планирования слушаний. Парламентские комитеты должны придавать первостепенное значение мнениям, которые будут высказаны на слушании, тем, кто должен выступить, последовательности и формату выступлений.

В некоторых случаях соответствующий комитет попытается услышать все разумные суждения по конкретному вопросу, в то время как в других случаях он может пригласить выступить только тех экспертов, которые имеют особое мнение вместо того, чтобы выслушать всех, у кого есть какая-либо позиция, которой он хотел бы поделиться.

При подборе выступающих экспертов очень важно, чтобы были включены участники, которые представят взгляды и интересы женщин и групп меньшинств, особенно когда рассматриваемые вопросы могут оказывать непосредственное влияние или значение для их жизнедеятельности и благосостояния. Если этого невозможно достигнуть, надлежит при отборе выступающих участников сохранить баланс между женщинами и мужчинами, а также между группами, представляющие интересы большинства и меньшинства для того, чтобы убедиться, что все взгляды были высказаны и для того, чтобы окончательные рекомендации имели вес и вызвали доверие.

В США Регламент Палаты Представителей позволяет членам комитета, представляющим оппозицию, приглашать экспертов для выступления на слушании по своему выбору. В дополнение к этому формальному праву, члены комитета, представляющие оппозицию, проводят неформальные обсуждения с членами комитета, представляющие партию большинства, по выбору экспертов для приглашения на слушание.

Во многих, но не во всех системах, эксперты, выступающие на слушаниях, должны быть официально приглашены парламентскими комитетами (*Образец 2. Письмо-приглашение экспертам*). До отправки официальных приглашений секретарь комитета может определить потенциальных кандидатов для выступления на слушании и провести с ними короткие интервью. После того как список подходящих экспертов для выступления на слушании был определен, председатель комитета отправляет официальные приглашения.

Приглашение должно включать общую информацию об общественном слушании, такую как: цель, тема, дата и место проведения. В дополнение к детальному описанию того, на

чем должен будет сосредоточиться выступающий во время своего доклада на слушании, приглашение должно содержать также информацию о времени, в течение которого приглашенный эксперт должен выступить. Это должно быть решено комитетом до начала слушания. Обычно на выступление приглашенного эксперта отводится от пяти до десяти минут для того, чтобы он или она могли выразить свое мнение по поводу обсуждаемого вопроса.

В некоторых отдельных случаях комитеты могут пригласить выступить экспертов, которые не были официально приглашены для выступления на слушании. Это делается для того, чтобы дать возможность простым гражданам прийти на слушание и зарегистрироваться. Регистрация таких участников может быть сделана путем заполнения регистрационной карточки выступающего участника (*Образец 3. Пример регистрационной карточки эксперта*). Таким участникам обычно дают две минуты для выступления. Как правило, их делят на три группы: «за», «против», «только с целью предоставления информации» и предоставляют слово поочередно. Управление такими официально не приглашенными для выступления участниками и соблюдение порядка их выступлений требует определенных навыков. Кроме того, председатель комитета должен ясно объяснить подобным участникам установленные правила и строго следить за соблюдением этих правил.

Если запрашивается доклад эксперта в письменном виде (*Приложение 4. Примерный текст доклада*), в приглашении должен быть указан срок предоставления письменных докладов. Письменный текст доклада обычно требуется за неделю до назначенной даты слушания. В случаях, когда письменные доклады не настолько важны, приглашенных экспертов все же просят принести с собой копии их выступлений (т.е. письменное изложение того, что они планируют сказать на слушании).

Если в этом будет необходимость, комитет может предоставить дополнительную информацию выступающим на слушании экспертам и участникам, такую как: имена членов комитета, правила поведения на общественном слушании, соответствующие выдержки из законодательных актов, относящиеся к предмету обсуждения на слушании и т.п.

Комитет также может возместить транспортные расходы участникам, выступающим на слушании, если им необходим транспорт для того, чтобы прибыть на слушание. Если возмещение транспортных расходов предоставляется, это должно быть указано в приглашении.

**Отбор и приглашение выступающих экспертов**

Правила организации и регламент Национального Собрания, Национальное Собрание Республики Болгария, 2005

(1) Национальное Собрание или его выборные Комитеты могут провести расследование, навести справки либо организовать общественное слушание по вопросам, затрагивающим государственные либо общественные интересы.

(2) Парламентские комитеты могут потребовать, чтобы Министры присутствовали на их заседаниях и отвечали на их вопросы.

#### Статья 97

(1) Приглашенные должностные лица и представители общественности обязаны явиться на заседание Комитета Национального Собрания и предоставить всю запрашиваемую информацию или документы.

(2) Извещения о приглашении на заседание Комитета должны быть вручены сотрудниками Национального Собрания.

### Другие административные вопросы

До проведения слушания необходимо разрешить множество других административных и организационных вопросов (*Приложение 2. Примерный график по организации общественных слушаний*). Это обычно является ответственностью секретаря (*Приложение 1. Проверочный лист для организации общественных слушаний*).

Административные детали включают схему размещения участников в зале (*Приложение 3. Схема размещения в зале для проведения общественного слушания*). Например, где будет находиться президиум; где будут сидеть выступающие эксперты и участники; где будут располагаться средства массовой информации и представители министерств; где будут сидеть секретари и другие сотрудники, осуществляющие дополнительную поддержку; если слушание будет освещаться на телевидении, где будут размещаться камеры?

Все вопросы, связанные с оборудованием и другими элементами логистики, должны быть решены заранее. Эти вопросы могут включать наличие табличек с именами, письменных материалов, воды, часов, блокнотов; обеспечение членов комитета достаточным количеством информационных материалов и копий Регламента; наличие микрофонов и другой аудиотехники; предоставление достаточного количества копий выступлений экспертов и других материалов, относящихся к слушанию.

### Руководство по процедурам

Александр Лонголиус, Временный Президент Берлинской Палаты Представителей, *Подготовка слушаний по вопросам законодательства в Китае, Отчет о семинаре НДИ по проведению слушаний по вопросам законодательства на местном уровне и местному самоуправлению*, Национальный Демократический Институт, Пекин, 2003

«Правила по проведению слушаний никогда не могут быть одинаковыми. Организатор слушаний (это может быть комитет, кокус или партийная организация) всегда адаптирует эти правила в соответствии со своими потребностями. Однако существуют некие общие рекомендации:

Большинство соответствующего политического органа должно принять решение, проводить ли слушание или нет, при этом обеспечив более широкие возможности для реализации прав меньшинств. Двадцать пять процентов членов, к примеру, должны иметь возможность потребовать проведения слушания. Такому подходу рекомендуется следовать также в отношении тех, кто должен выступать на слушании. Кандидаты, предложенные меньшинством, должны быть одобрены. Анализ и обсуждение последующих действий после проведения слушания не следует проводить до получения протокола слушания. Кроме того, это обсуждение должно быть, по возможности, публичным.

Протокол должен быть опубликован, если возможно, даже с использованием интернета.

Протокол должен быть дословным либо представлять собой только лишь запись основных принятых решений. Вопрос по формату протокола должен быть разрешён в начале слушания.

В начале комитет должен определить, какой вид слушаний он собирается проводить:

- только заслушивание выступлений тех, кто внесен в повестку;
- заслушивание выступлений и вопросы к выступающим экспертам со стороны членов комитета;
- выступления, вопросы и обсуждение.

По моему опыту, максимальный период времени, в течение которого члены комитета могут концентрировать внимание, максимум три часа. Если мы отводим десять минут на выступление группы или индивидуального лица, максимум десять минут на вопросы и ответы, включая две минуты, чтобы пригласить другого выступающего участника и т.п., то нам потребуется около двадцати минут на каждую группу или девять групп на одну сессию. В этом случае лучше проводить слушание в течение двух или более дней, чем запланировать его проведение в течение многих часов одного дня. Комитет должен обсудить возможность проведения заседаний в разных местах при проведении слушаний. Иногда, наблюдая за участниками, можно получить столько же информации, сколько во время их выступлений.

В Германии политический орган, принявший решение проводить слушание, также несет ответственность за расходы по распечатыванию материалов, за аренду помещения и технического оборудования, по возмещению транспортных расходов и т.п.

### ***3. ПУБЛИЧНОЕ ОСВЕЩЕНИЕ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ***

#### **Средства массовой информации**

Общественные слушания – это не только действие по сбору информации для членов парламента, это возможность провести широкую публичную дискуссию по вопросам, имеющим общественный интерес, и информировать общественность о важной работе, которую проводит парламент в поиске законодательных решений социально значимых проблем.

Как правило, государственные учреждения, а также те, кто ими руководит, с большей вероятностью реагируют на проблемы, которые были широко освещены в средствах массовой информации. Чтобы привлечь внимание граждан к проведению общественного слушания, комитет может принять решение о приглашении средств массовой информации и о распространении пресс-релиза (*Образец 4. Письмо-приглашение средствам массовой информации* и *Образец 6. Пресс-релиз*).



Слушание в порядке расследования, проводимое Комитетом Транспорта, Коммуникаций и Окружающей Среды Собрания Республики Македония в прямом эфире

Вопрос о том, могут ли средства массовой информации присутствовать на слушании, зависит от регламента работы парламента. Например, согласно Регламенту Конгресса США, общественные слушания должны быть открытыми для широкой общественности, радио репортеров, телевидения и фотографов, за исключением случаев, когда комитет примет иное решение. Слушания могут быть закрытыми для общественности, но только в исключительных случаях с ясно выраженными основаниями (например, если информация, которая подлежит обсуждению, может иметь негативные последствия для национальной безопасности).

#### **Публичное освещение и средства массовой информации**

*Регламент работы Собрания Республики Македония*, Собрание Республики Македония, Скопье, 2008

##### Статья 228

Представители средств массовой информации должны иметь в своем распоряжении законодательные акты, которые были обсуждены и приняты Собранием, информацию и документы, касающиеся вопросов, рассматриваемых на сессиях Собрания и рабочих органов, отчеты о деятельности рабочих органов и протоколы сессий, за исключением случаев, когда Собрание, т.е. рабочий орган, примет решение о рассмотрении конкретного вопроса без присутствия представителей СМИ.

При организации слушания комитетам необходимо иметь в виду следующие правила в отношении средств массовой информации:

- Освещение общественных слушаний по телевидению или радио не может быть использовано в целях партийных избирательных кампаний либо с целью продвижения или дискредитирования отдельной личности, выступающей в роли партийного кандидата;
- Освещение в СМИ должно соответствовать принятым стандартам, обеспечивающим соблюдение принципов достоинства, правомерности, корректности и благопристойности, которыми руководствуется парламент в своей работе;
- Председатель комитета должен принять решение о максимальном количестве фото- и телекамер, представителей СМИ и журналистов, которым будет разрешено находиться на слушании, а также обеспечить им достаточное и подходящее место и пространство;

- Телевизионные камеры и репортеры не должны находиться между столами, предназначенными для выступающих экспертов и членов комитета, а место для фотографов должно быть отведено таким образом, чтобы они не препятствовали ведению самого слушания;
- Теле- и радиооборудование должно быть размещено до начала слушания и должно оставаться на том же месте в течение всего слушания;
- Технические работники могут установить дополнительные источники света в зале для проведения слушания, чтобы улучшить освещение во время заседания, но только в пределах, необходимых для эффективного освещения слушания по телевидению;
- Журналисты должны зарегистрироваться в качестве участников слушания (*Образец 5. Регистрационная Форма*).

**Публичное освещение и средства массовой информации**

*Регламент работы Собрания Республики Македония, Собрание Республики Македония, Скопье, 2008*

Статья 231

С целью информирования общественности Собрание и рабочие органы могут принять решение о выпуске пресс-релиза после проведения Собранием или рабочим органом сессии, на которой не присутствовали представители общественности, а именно представители средств массовой информации, а также в других случаях, когда Собрание или рабочий орган примет такое решение.

**Информационный пакет**

В США Председатели комитетов часто требуют, чтобы сотрудники комитетов подготовили для их членов информационные пакеты, содержащие информацию о слушаниях и, если необходимо, краткое содержание основных докладов либо полные их копии, уже полученные комитетом. Подготовленная информация дает представление об основном содержании и цели слушания, а также содержит объяснения либо общий обзор вопросов, которые будут обсуждаться на слушании. Основная информация, которая предоставляется в информационных пакетах, может содержать соответствующие законы, положения, судебные решения, газетные статьи, отчеты ведомств, академические исследования и хронологию основных событий. Информационный пакет может также включать в себя список всех выступающих экспертов, указанных в порядке их выступлений на слушании, и краткое изложение их письменных докладов вместе с биографиями выступающих.

Подобный, но менее детальный информационный пакет может быть подготовлен для средств массовой информации, для того, чтобы информировать их о рассматриваемых вопросах государственной политики.

#### **4. РОЛИ И ОБЯЗАННОСТИ**

Две наиболее важные роли в организации общественных слушаний – это роли секретаря и председателя комитета.

##### **Роль секретаря комитета**

Секретарь комитета – это процессуальный и административный советник как для председателя, так и для комитета. Секретарь выполняет их функции и обязанности, консультируясь с председателем и под руководством комитета (*Приложение 1. Проверочный лист для организации общественных слушаний и Приложение 2. Примерный график организации общественных слушаний*).

Секретарь должен быть постоянным сотрудником парламента и, являясь таковым, обязан быть беспартийным. Он/она должен/должна быть экспертом в отношении правил и процедур комитета и поэтому является тем лицом, к которому комитет либо его председатель обращается с любыми вопросами. Помимо оказания поддержки по процедурным вопросам и предоставления административной помощи, секретарь должен также оказывать помощь председателю в проведении общественного слушания так, чтобы оно проходило надлежащим образом.

В ситуациях, когда комитет разрешает представителям общественности, не получившим официального разрешения, выступить на слушании (см. страницу 19), Секретарь должен организовать процесс регистрации таких выступающих и обеспечить процесс выступлений на слушании таким образом, чтобы все проходило должным образом и в должном порядке.

##### **Роль председателя**

Председатель слушания является председательствующим лицом этого слушания (*Приложение 5. Руководство для Председателя*). Во время проведения слушания его/ее функция – сохранять порядок и обеспечивать ход собрания должным образом, определять, когда какой член комитета выступает, принимать процедурные решения, например, о том, является ли поступившее предложение корректным в отношении процессуальных норм. Председатель также несет ответственность за успешный ход дела и может участвовать в самом слушании.

Председатель комитета обычно председательствует на слушании. В его/ее отсутствие эту роль выполняет его/ее заместитель. В отсутствие заместителя председателя роль председателя слушания выполняет старший по положению член комитета.

**Председательствование на слушании комитета**

*Правила Палаты Представителей 110-ого Конгресса*, Государственная Типография США, Палата Представителей, США, 2007

Присутствуя на собрании, председатель комитета обычно председательствует на всех его слушаниях. Правила Палаты позволяют каждому председателю комитета назначить члена партии большинства заместителем председателя комитета или подкомитета и оговорить условие, что заместитель председателя будет председательствовать во время его отсутствия (Правила Палаты XI, пункт 2(b)). В случае, если и председатель, и заместитель председателя отсутствуют, председательствует наиболее старший по положению член партии большинства.

Во время открытия общественного слушания председатель должен сделать заявление, обозначив цель слушания и перечислив все важные события, которые привели к организации этого слушания. В конце своей вступительной речи председатель должен представить следующего члена комитета, который хотел бы также выступить со вступительным словом.

В случае, если все члены комитета пожелают выступить со вступительным словом, председатель может ограничить время каждого выступающего до пяти минут. Председатель не должен предлагать каждому члену комитета выступить со вступительным словом, главным образом по причине ограниченности во времени. Для председателя обыденная практика: запрашивать у большинства членов комитета их письменные высказывания, нежели чем предлагать каждому выступить устно со вступительным словом.

### **Кворум**

Общественное слушание нельзя начинать, если нет кворума. Если регламент работы не предусматривает другое, кворум существует, когда присутствует половина членов комитета.

Если в какое-либо время в течение слушания члены комитета покидают собрание и нарушается установленный кворум, тогда заседание должно быть остановлено сразу после того, как закончит свой доклад выступающий в это время спикер, а присутствующие члены комитета смогут задать свои вопросы выступающему. Слушание должно быть возобновлено, как только кворум будет достигнут. Время, потерянное в результате отсутствия кворума на слушании, может быть добавлено по усмотрению председателя.

Правило по установлению кворума на выездных слушаниях может быть менее строгим так же по усмотрению председателя (см.страницу 14).

### **Роль выступающего эксперта**

Несмотря на то, что у выступающих экспертов нет какой-либо административной роли, их вклад в общественное слушание является очень важным. *Приложение 6. Руководство для экспертов* содержит советы, которые помогут выступающему эксперту сделать свое выступление наиболее эффективным.

## **5. ВЫСТУПЛЕНИЕ С ДОКЛАДОМ**

Успех общественного слушания во многом зависит от вклада экспертов, выступающих на слушании. Приложение 6. Руководство для экспертов содержит советы, которые помогут выступающим на слушании экспертам наиболее эффективно повлиять на результаты слушания.

Обычно, от экспертов, выступающих на общественном слушании, требуется предоставить свои письменные доклады членам комитета до самого слушания (Приложение 4. Примерный текст доклада).

На слушании эксперт обычно начинает со вступительного слова, за которым следует краткая презентация письменного доклада, заранее предоставленного экспертом. После этого эксперт отвечает на вопросы, которые задаются членами комитета до тех пор, пока не начнется выступление следующего эксперта. Решение по формату и последовательности выступлений принимается Комитетом до слушания, чтобы указать точное время выступления на приглашениях, которые отправляются экспертам.

В последнее время на общественных слушаниях практикуется участие группы экспертов, где несколько экспертов из одной и той же или из разных организаций представляют свои взгляды на предмет слушания, и далее члены комитета задают вопросы всей группе. Такой формат общественных слушаний является довольно полезным для стимулирования дискуссии и, в большинстве случаев, способствует эффективному использованию времени.

В ходе парламентской практики с вовлечением комитетов, были разработаны другие способы сбора необходимой информации, которые, формально не являются общественными слушаниями. Например, комитет может провести семинар, в течение которого эксперты могут представить свои точки зрения по заданному предмету обсуждения с возможностью задать вопросы и провести обсуждение в неформальной обстановке либо организовать дискуссию в формате круглого стола, которая предоставит членам и сотрудникам комитета возможность для открытого диалога с экспертами, обладающими знаниями и опытом в конкретной области.

Решение по поводу последовательности выступлений во время слушания принимается по усмотрению парламентского комитета. В США, согласно регламентированным процедурам, избранные представители, желающие выступить, выступают первыми, и подобная же привилегия имеется и у государственных служащих высокого ранга. К планированию выступлений экспертов, обладающих высокой степенью известности и популярности, нужно подходить с особой тщательностью, поскольку они зачастую привлекают большое количество средств массовой информации и внимание общественности, поэтому



Член Парламента делает доклад об Этическом Кодексе для членов Парламента перед членами комитета в Собрании Республики Македония

обычно их выступление ставят в начале слушания.

Решение о последовательности выступлений научных работников, представителей образовательных учреждений, НПО и других граждан может приниматься, исходя из того, чтобы информация предоставлялась в логическом порядке, последовательно и поэтапно. Например, комитет может принять решение о такой последовательности, при которой один выступающий эксперт может поставить под сомнение либо поддержать высказывания другого.

Представителям государственных органов, обычно сотрудникам отделов, может потребоваться разрешение со стороны вышестоящего начальства (министров или заместителей министров) для выступления перед членами комитета. Для того чтобы сотрудники министерств могли принять участие на общественном слушании, принято отправлять предварительное уведомление и приглашение. Если требуется разрешение для выступления сотрудника министерства на слушании, то приглашение должно быть отправлено задолго до его проведения, чтобы было достаточно времени для осуществления процедуры по получению этого разрешения.

### **Письменный доклад**

Письменный доклад должен быть отправлен заранее, чтобы все члены комитета могли рассмотреть и прочитать сообщения по определенному вопросу до того, как выступающий эксперт озвучит свой доклад. Приглашая эксперта выступить на слушании, секретарь комитета информирует о том, ожидает ли комитет получить письменное резюме выступления от приглашенного эксперта или нет (*Образец 2. Письмо-приглашение экспертам*).

Если письменное резюме или презентация все-таки требуются, эксперта могут попросить, насколько это позволяют обстоятельства, предоставить эти документы заранее. Если требуется презентация, то в приглашении должно быть указано, какое имеется оборудование для демонстрации презентации, чтобы эксперт мог это учесть при подготовке своей презентации.

#### **Письменный доклад**

*Правила Палаты Представителей 110-ого Конгресса, Государственная Типография США, Палата Представителей, США, 2007*

Каждый комитет должен, насколько это практически выполнимо, потребовать от выступающих экспертов заранее предоставить комитету свои письменные доклады и сократить свои изначальные презентации для комитета до краткого их изложения.

Не существует определенных правил в отношении формы письменного доклада. Информация, которая предлагается ниже, является лишь хорошим практическим руководством и основана на прошлом полезном опыте работы комитетов.

Письменный доклад должен содержать имя, адрес лица (если это уместно), название ассоциации или организации, представляющих сообщение в докладе. краткое представление лиц или организаций, подготовивших доклад, возможно, с указанием их

сферы деятельности и других данных, любую фактическую информацию, из которой члены комитета могли бы сделать свои выводы или которая могла бы привлечь внимание других выступающих и вызвать их реакцию. Полезно также включать какие-либо рекомендации к действию для государственных органов либо для других лиц, особенно те из них, которые, по мнению экспертов, должны быть рассмотрены комитетом для включения в свой отчет (*Приложение 4. Примерный текст доклада*).

**Письменное сообщение**

*Информационный листок P2: Выпуск о процессуальных вопросах, Специальные Комитеты по контролю за деятельностью правительства, Отдел информации Палаты Общин, Палата Общин, 2007*

Комитеты обычно запрашивают письменные доклады от лиц и организаций, которые проявили заинтересованность в предоставлении информации по их запросу. Соответствующее государственное учреждение обычно просит написать подробный меморандум по всем аспектам рассматриваемого вопроса. Комитеты также получают письменные сообщения от тех, кто обратил внимание на запрос информации и кто располагает какими-либо доводами, которыми они хотели бы поделиться. Наибольшее внимание комитетов обычно привлекают краткие меморандумы, которые сконцентрированы на нескольких ключевых вопросах. Основные полученные документы публикуются. Только в редких случаях комитетам приходится использовать свои полномочия, чтобы истребовать предоставление документов. Иногда бывают споры с государственными учреждениями по поводу предоставления особой информации.

Если письменный доклад очень короткий, его можно отправить письмом. В другом случае было бы лучше, если доклад был бы изложен в форме меморандума с возможным запросом выступить с устной речью, выраженным в сопроводительном письме. Если меморандум довольно большой, то его параграфы должны быть пронумерованы, он должен содержать краткое (размером в одну страницу) изложение основных моментов, а также, при необходимости, оглавление (*Приложение 6. Руководство для экспертов*).

Предпочтительный способ отправки – приложением по электронной почте на электронный почтовый адрес комитета, указанный в сообщении, в печати и на интернет-сайте комитета. Доклад должен быть в формате Майкрософт Ворд (MS Word) или в формате текстовых файлов RTF: это облегчает задачу для комитета при принятии решения о распечатке меморандума. Меморандумы должны быть также предоставлены на диске либо на карте флэш-памяти.

Меморандумы могут быть также отправлены в виде распечатанного документа. В этом случае для копирования документа в будущем было бы удобнее, если бы листы документа были бы просто скреплены скребосшивателем, а не соединены каким-либо сложным типом переплета. Пронумерованные сноски в конце документа более предпочтительны, чем построчные примечания на каждой странице. Материалов, распечатанных на цветном принтере, по возможности, следует избегать. В частности, при изображении графиков не следует выделять разные группы данных различными цветами. Логотипы, графики, таблицы и диаграммы должны быть в черном цвете, поскольку другие цвета при изготовлении фотокопий могут недостаточно отобразиться. Любые отдельные

фотографии, сопровождающие подаваемые документы, если это возможно, должны быть черно-белыми и на глянцевой бумаге. Предоставляемые документы должны быть отправлены либо секретарю комитета, либо по адресу, указанному в сообщении в печати.

Помимо письменного доклада, выступающие эксперты должны принести с собой дополнительные материалы, которые они посчитают нужными. Например, информацию об их организации, другие источники информации о рассматриваемом вопросе, копии презентации, которую они будут использовать и т.п. Если это возможно, они должны предоставить информацию заранее либо быть готовыми предоставить копии секретарю комитета для распространения на слушания.



Представитель гражданской ассоциации «MOST» выступает с докладом на слушании Собрания Республики Македония

### Устное выступление

Иногда комитеты предлагают приглашенным для выступления экспертам выступить с краткой вступительной речью. Это не является обязательным, но такое вступительное слово может быть по желанию включено в письменный доклад, который предоставляется комитету.

Выступающие эксперты должны коротко представиться и, если необходимо, указать род занятий и вид деятельности, осуществляемый организацией, которую они представляют. Каждый комитет должен просить выступающих ограничить их выступления до краткого изложения основных аргументов. В целях экономии времени и, учитывая, что у комитета уже имеются письменные доклады, обычно нет необходимости или не рекомендуется выступающему эксперту зачитывать весь свой доклад.

### Устный доклад выступающих экспертов

*Правила Палаты Представителей 110-ого Конгресса, Государственная Типография США, Палата Представителей, США, 2007*

Согласно Правилам Палаты, каждый комитет должен ограничить устные доклады выступающих экспертов до краткого изложения их основных аргументов настолько это практически выполнимо (Правило Палаты XI, пункт 2(g)(4)). В интересах экономии времени и, поскольку письменные тексты выступлений, как правило, уже были заранее предоставлены комитету, обычно нет необходимости либо не рекомендуется выступающему эксперту зачитывать полностью его или ее доклад.

В некоторых комитетах председатель по своему усмотрению может определить время, в течение которого может выступать эксперт. В Комитете по сельскому хозяйству выступающие эксперты могут быть ограничены до краткого изложения своих докладов в течение времени, отведенного для них по усмотрению председателя. Другие комитеты утвердили правила, определяющие время, в течение которого может говорить выступающий, обычно это пять минут. Например, каждый эксперт, выступающий перед Комитетом по ресурсам и Комитетом по науке, во время своего устного выступления должен ограничиться кратким пятиминутным изложением его или ее письменного доклада.

В некоторых случаях председатель может ограничить время устного доклада. Обычное время выступления – пять минут. Однако если есть необходимость, председатель может

увеличить это время, если потребуется больше времени на выступление (*Приложение 6. Руководство для экспертов*).

Поскольку время у комитета на заслушивание устных докладов ограничено, всех экспертов, включая тех, кто был приглашен выступить с устным докладом, просят предоставлять доклады в письменном виде. Благодаря этому, прослушивание устных докладов становится более продуктивным, поскольку члены комитета имеют перед собой копии докладов выступающих. Это также означает, что даже если выступающие участники не будут вызваны для устного выступления, у комитета, тем не менее, будет возможность ознакомиться с их точкой зрения (*Приложение 6. Руководство для экспертов*).

#### **Устный доклад**

*Информационный листок P2: Выпуск о процессуальных вопросах, Специальные Комитеты по контролю за деятельностью правительства, Отдел информации Палаты Общин, Палата Общин, 2007*

Комитеты предлагают частным лицам и представителям организаций выступить с устным докладом в дополнение к тому, что уже было изложено в их письменных докладах. Во время сессии вопросов и ответов с участием экспертов, члены комитета изучают рассматриваемый вопрос, глубже проникают в суть проблемы и пытаются найти возможные решения. Такие встречи обычно проводятся в присутствии общественности в Палате Общин, но могут также проводиться в другом месте. Все эти выступления публикуются. Иногда доклады в отношении важных государственных вопросов, например, по военным делам, заслушиваются в конфиденциальной обстановке. Когда министры выступают с устными докладами, стенограммы их выступлений публикуются на интернет-сайте комитета на следующий день. С руководством для выступающих экспертов можно ознакомиться на сайте Парламента.

#### **Вопросы к выступающим экспертам**

Время для вопросов и ответов начинается сразу после того, как выступающий (он или она) закончил(а) свое устное выступление.

Члены комитета используют это время, чтобы задать вопросы и получить дополнительную информацию, на которую они могли бы опираться при определении последующих действий и принятии будущих решений комитетом. Секретаря комитета могут попросить заранее составить вопросы для председателя и членов комитета, которые они могли бы задать выступающим экспертам. В некоторых случаях примерный ряд вопросов может быть представлен и обсужден с выступающими экспертами до проведения слушания.

Каждый член комитета должен иметь возможность задать вопрос каждому выступающему в течение пятиминутного периода. Это время может быть увеличено по общему решению всех членов комитета. Порядок, в котором члены комитета будут задавать вопросы, может быть определен в зависимости от мест в парламенте, которые занимает каждая партия, либо по усмотрению председателя.

Для того чтобы помочь каждому выступающему подготовиться к данной сессии, и с согласия комитета, секретарь комитета может заранее дать некоторые неформальные

подсказки в отношении того, какого рода вопросы будут задаваться, но это не означает, что члены комитета вынуждены будут ограничиться только этим списком вопросов.

Комитеты могут также предоставить выступающим экспертам для их личного пользования некорректированные копии уже прозвучавших докладов. Комитеты должны также попытаться заранее предупредить выступающих, если вопросы, которые будут задаваться комитетом, потребуют какого-либо дополнительного исследования или сбора информации или мнений.

**Правило пяти минут по возможности задать вопросы выступающим экспертам**

*Правила Палаты Представителей 110-ого Конгресса, Государственная Типография США, Палата Представителей, США, 2007*

Время вопросов и ответов, которое наступает после того, как выступающий эксперт сделал свое вступительное заявление, предоставляет возможность для комитета собрать и зафиксировать существующие в обществе факты и получить информацию, на которую они могли бы опираться при принятии будущих решений. Служебный персонал комитета иногда готовит вопросы или готовые аргументы для лидеров и других членов комитета. В некоторых случаях ожидаемые вопросы заранее обсуждаются с выступающими экспертами. Согласно Правилам Палаты членам комитета обычно предоставляются пять минут, чтобы задать вопросы каждому выступающему. Это сделано таким образом, чтобы каждый из членов имел такую возможность (Правила Палаты IX, пункт 2(j)(2)).

На практике многие комитеты позволяют увеличивать это время при общем согласии членов, и несколько комитетов, например, как Комитет по делам ветеранов, оговаривают это время в своих правилах.

Если выступающий не располагает информацией, чтобы ответить на поставленный вопрос сразу, комитет может попросить предоставить эту информацию позже в письменном виде.

## **6. ОТЧЕТНОСТЬ**

### **Стенограмма**

Каждое общественное слушание, насколько это возможно, должно быть записано на электронный носитель, а затем напечатано на компьютере. Стенограмма должна быть точной и правильной, с техническими, грамматическими и печатными корректировками, одобренными уполномоченным лицом. Комитет обычно публикует стенограмму слушания, особенно если это слушание законодательного характера. Стенограммы общественных слушаний должны быть также распространены среди всех членов парламента.

**Отчетность и хранение документов**

*Закон Собрания Республики Македония, Собрание Республики Македония, 2009*

Статья 23

- (1) Слушание в порядке надзора должно быть записано на электронный носитель, при этом протокол должен сохраняться. Технические и другие корректировки могут осуществляться только при согласии лиц, выступавших с докладами.
- (2) Рабочий орган должен приготовить отчет о проведении слушания и предоставить его Собранию. Отчёт должен содержать информацию о самых главных моментах всех презентаций и может также включать основные заключения, которые должны быть предоставлены Правительству Республики Македония.
- (3) Заключения, сделанные на слушании в порядке надзора, должны быть опубликованы на интернет-сайте Собрания.

**Документация Комитета**

*Правила Палаты Представителей 110-ого Конгресса, Государственная Типография США, Палата Представителей, США, 2007*

Каждый Комитет должен документировать все действия Комитета, и эти документы должны включать следующее:

- (i) в случае собрания или слушания – стенограмму, максимально дословный отчет всех замечаний, сделанных в процессе слушания, с исправлением ошибок технического, грамматического и печатного характера и с разрешения лиц, сделавших эти замечания;
- (ii) запись голосов по любому вопросу, по которому требовалось голосование.

Комитет должен обсудить, какие документы, если таковые имеются, должны быть приложены к отчету. Прилагаемые документы могут включать доклады выступающих, таблицы, материалы комитета по результатам исследования рассматриваемого вопроса, письменные доклады экспертов, которые не смогли присутствовать на собрании, а также ответы выступающих экспертов на вопросы комитета, заданных во время слушания.

После слушания, если это возможно, выступившим на слушании экспертам должна быть отправлена по электронной почте стенограмма, где будет указано все, что было сказано на слушании, для того чтобы они могли подкорректировать и собрать какую-либо дополнительную информацию, запрошенную членами Комитета во время слушания. Отправленная стенограмма должна сопровождаться письмом, в котором даются объяснения по поводу того, какие можно делать поправки и время, в течение которого можно вносить эти поправки. Если предложения по корректированию материалов выступлений в стенограмме не отправляются в указанные сроки, информация об этих выступлениях публикуется без корректирования. Дополнительно запрашиваемая информация должна быть отправлена в те же сроки, что и предложения по корректированию.

Практика показывает, насколько сложно обеспечить документирование всех общественных слушаний, особенно при отсутствии финансовых ресурсов и технических возможностей для этих целей. Законодательные органы, у которых недостаточно средств для ведения стенограммы, должны уделить особое внимание подготовке кратких

изложений устных выступлений, к которым позже могут быть приложены письменные доклады в окончательном отчете комитета.

### Отчеты и публикации

Когда процесс сбора информации комитетом по рассматриваемому вопросу завершен, и отчет согласован, комитет может принять решение выпустить предварительные копии, запрещенные для публикации до определенного срока, за 48 часов до самой публикации. Инструкции для получения таких копий будут адресованы тем, кого это касается, обычно через сообщение в печати, в котором объявляется об этой публикации. Комитет может также решить о проведении пресс-конференции. Несмотря на то, что пресс-конференция проводится, прежде всего, для средств массовой информации, она открыта для посещения общественностью, и выступившие на слушании эксперты также могут на ней присутствовать. Более детальная информация обычно предоставляется в то же время, что и объявление о публикации.

#### Отчеты

*Информационный листок P2: Выпуск о процессуальных вопросах, Специальные Комитеты по контролю за деятельностью правительства, Отдел информации Палаты Общин, Палата Общин, 2007*

Все специальные комитеты имеют полномочия поручить Секретарю Палаты предоставить копии отчетов служащим правительственных учреждений, тем свидетелям, которые давали показания перед комитетом, либо своим подкомитетам, к которым данные отчеты имеют отношение, к парламентским журналистам, а также другим представителям прессы, кого комитет считает нужным, после того, как эти отчеты были представлены их вниманию, но не более, чем за 48 часов до времени, назначенного для публикации этих отчетов.

Все специальные комитеты, имеющие полномочия вызывать лиц для предоставления информации, истребовать документы и запрашивать данные, имеют также полномочия публиковать имена лиц, выступавших перед комитетом и предоставивших информацию либо свидетельские показания, давать разрешение на публикацию этой информации лицам, выступившим перед комитетом, либо, в ином случае, на публикацию меморандумов, содержащих информацию либо свидетельские показания, предоставленные комитету.

После того, как письменные доклады или сообщения были предоставлены, комитет принимает решение о том, каким образом и когда они должны быть опубликованы. В случае, если выступающие перед комитетом эксперты хотят распространить или опубликовать свои сообщения до того, как комитет примет решение это сделать, то на это требуется разрешение комитета (которое, чаще всего, дается). Поэтому выступающие эксперты должны будут заранее проконсультироваться с секретарем, если они захотят опубликовать свои сообщения.

Если выступающие выступают с устными сообщениями, копии их письменных докладов обычно раздаются представителям прессы и общественности на слушании и поэтому могут считаться информацией, открытой для общественности. Письменные доклады,

которые не имеют отношения к предмету слушания, могут быть опубликованы значительно позже либо не опубликованы вообще (Ограничения на публикацию, разумеется, не распространяются на материалы, которые уже были где-либо опубликованы и затем просто отправлены в комитет для информации. Такие материалы обычно не переиздаются комитетом).

## 7. ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

В составлении этого руководства были использованы следующие источники информации:

1. *Закон о Собрании Республики Македония*, Собрание Республики Македония, Скопье, 2009  
[www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk)
2. *Регламент Собрания Республики Македония*, Собрание Республики Македония, Скопье, 2008  
[www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk)
3. *Правила Палаты Представителей*, Палата Представителей США, 2007  
[www.rules.house.gov](http://www.rules.house.gov)
4. *Регламент Бундестага Германии*, Администрация Германского Бундестага, опубликовано компанией Offizin Hilburghausen GmbH Bundestag Eagle, 2004,
5. *Руководство по организации общественных форумов*, Национальный Демократический Институт и Центр Гражданского Образования Пакистана, 2004
6. *Руководство для экспертов, выступающих с докладами перед Комитетами Сената*, Парламент Канады, Издательский центр правительства Канады, по состоянию на октябрь, 2007  
[www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/com-E/pub-E/witness-e.htm](http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/com-E/pub-E/witness-e.htm)
7. *Собрание Косово, Руководство по проведению общественных слушаний, Инициатива по поддержке Собрания*, Национальный Демократический Институт в Косово, Миссия ОБСЕ в Косово, Агентство США по международному развитию, Приштина, 2004
8. *Общественные слушания в парламентской практике, Руководство по подготовке и проведению общественных слушаний парламентских комитетов*, Национальный Демократический Институт в Боснии и Герцеговине, 2001
9. *Подготовка к проведению слушаний по вопросам законодательства в Китае, Отчет по проведению семинара НДИ по проведению слушаний по вопросам законодательства на местном уровне*, Национальный Демократический Институт, 2003
10. *Информационный листок P2: Выпуск о процессуальных вопросах, Специальные Комитеты по контролю за деятельностью правительства*, Отдел информации Палаты Общин, Палата Общин, 2007
11. *Отчет Исследовательской Службы Конгресса США для Конгресса, Слушания в Палате Представителей: Руководство по подготовке и порядку проведения*, Ричард С. Сачс, Библиотека Конгресса, Исследовательская Служба Конгресса, 2004
12. *Отчет Исследовательской Службы Конгресса США для Конгресса, Слушание Комитета Палаты Представителей: Организация участия экспертов*, Томас П.Карр, Исследовательская Служба Конгресса, Библиотека Конгресса, 2003
13. *Отчет Исследовательской Службы Конгресса США для Конгресса, Слушание Комитета Палаты Представителей: Планирование и Извещение*, Томас П.Карр, Исследовательская Служба Конгресса, Библиотека Конгресса, 2003
14. *Отчет Исследовательской Службы Конгресса США для Конгресса, Слушание Комитета Палаты Представителей: Подготовка*, Ричард С. Сачс, Исследовательская Служба Конгресса, Библиотека Конгресса, 2004
15. *Отчет Исследовательской Службы Конгресса США для Конгресса, Слушания в Сенате США: Руководство по подготовке и порядку проведения*, Ричард С. Сачс, Исследовательская Служба Конгресса, Библиотека Конгресса, 2004
16. *Выступление с докладом перед парламентскими комитетами*, Законодательный орган штата Айдахо, по состоянию на октябрь, 2007  
[www.legislature.idaho.gov/about/committeetestimony.htm](http://www.legislature.idaho.gov/about/committeetestimony.htm)
17. *Выступление с докладом перед комитетом*, Свободный от табачного дыма Мичиган, по состоянию на октябрь, 2007
18. *Отбор и приглашение экспертов*, Правила организации и порядка проведения Народного Собрания», Народное Собрание Республики Болгария, 2005
19. *Парламент и демократия в двадцать первом веке, Справочник лучших практик*, Межпарламентский союз, 2006

20. *По поводу разработки международных стандартов для демократических законодательных органов*, Национальный Демократический Институт, 2007

## **8. ПРИЛОЖЕНИЯ**

**Приложение 1. Проверочный лист для организации общественных слушаний**

**Приложение 2. Примерный график по организации общественных слушаний**

**Приложение 3. Схема размещения в зале для проведения общественного слушания**

**Приложение 4. Примерный текст доклада**

**Приложение 5. Руководство для председателя**

**Приложение 6. Руководство для экспертов**

**Приложение 1. Проверочный лист для организации общественных слушаний**  
До Слушания

Степень выполнения		Действие	Комментарии
✓	Неприменимо		
До слушания		Была ли отправлена председателю вся относящаяся к делу информация?	
		Была ли отправлена членам комитета вся относящаяся к делу информация?	
		Была ли отправлена приглашенным экспертам вся относящаяся к делу информация?	
		Была ли отправлена средствам массовой информации вся относящаяся к делу информация?	
		Забронировали ли вы зал для проведения слушания? Получили ли вы ключи от этого зала?	
		Есть ли необходимость нанять фотографа?	
		Имеются ли в наличии стулья, столы в зале, оформлен ли зал и организовано ли питание?	
		Нужно ли приглашенным экспертам возмещение транспортных расходов и расходов за проживание в гостинице?	
		Работают ли микрофоны?	
		Имеется ли стол для регистрации участников?	
		Нужны ли какие-либо объявления, таблички с ФИО, указатели, правильно ли они размещены?	
		Знают ли приглашенные эксперты, куда приходить, о чем они должны говорить, как долго они могут выступать и когда они смогут уйти?	
		Будет ли предложены приглашенным экспертам какое-либо питание, напитки?	

✓ - Действие выполнено. Было бы также полезно, если это уместно, в этой графе указать дату, когда действие было выполнено.

Неприменимо – Действие неприменимо.

**После Слушания**

Степень выполнения		Действие	Комментарии
✓	Неприменимо		
<b>После слушания</b>		Письменно поблагодарить принявших участие экспертов и всех тех, кто помог в проведении слушания	
		Отправить всю необходимую информацию после слушания, отчеты и другие материалы всем тем, кто присутствовал на слушании, и тем, кто не присутствовал, но должен быть проинформирован	
		Позвонить журналистам, с которыми вы работаете, и сообщите о слушании	
		Убедиться, что всем экспертам, принявшим участие на слушании, возмещены транспортные расходы и урегулированы вопросы по оплате аренды зала и питания	
		Провести всю необходимую работу, которая должна быть проведена по результатам слушания	
		Организовать малую рабочую группу, чтобы оценить результаты проведенного слушания и запланировать проведение следующего	

✓ - Действие выполнено. Было бы полезно, если это уместно, в этой графе указать дату, когда действие было выполнено.

Неприменимо – Действие неприменимо.

Приложение 2. Примерный график по организации общественных слушаний

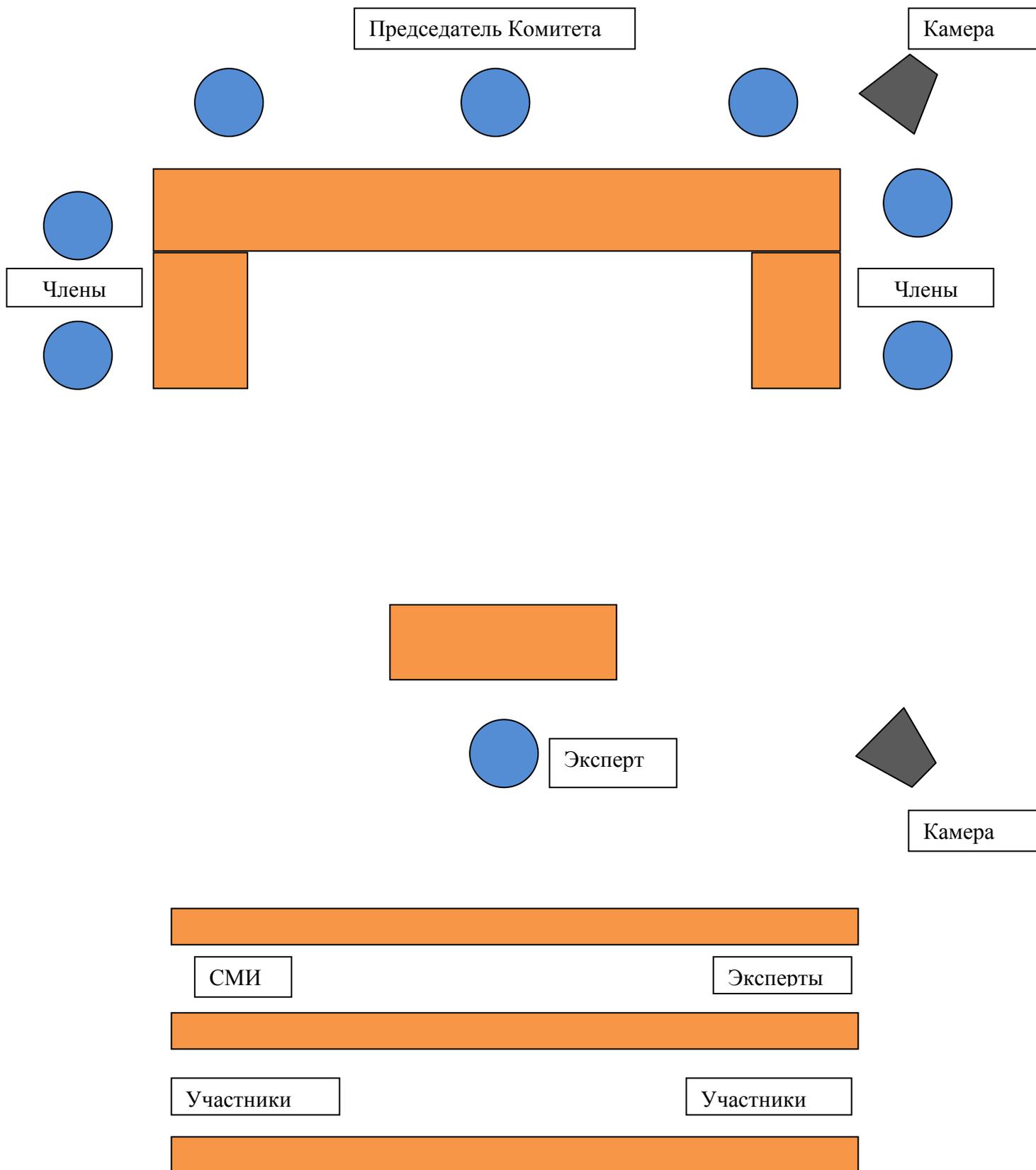
Степень выполнения		Действие	Комментарии
✓	Неприменимо		
		<b>ЗА 10 ДНЕЙ ДО СЛУШАНИЯ:</b>	
		Определите день и время для проведения слушания	
		Организуйте место и зал для проведения слушания	
		Утвердите список экспертов и вопросы вместе комитетом (или председателем комитета в случае отсутствия членов комитета)	
		<b>ЗА 9 ДНЕЙ ДО СЛУШАНИЯ:</b>	
		Приготовьте и отправьте приглашения экспертам	
		Определите сотрудников, которые будут выполнять перевод и вести протокол	
		<b>ЗА 8 ДНЕЙ ДО СЛУШАНИЯ:</b>	
		Приготовьте объявление для прессы и получите одобрение председателя на его публикацию	
		<b>ЗА 7 ДНЕЙ ДО СЛУШАНИЯ:</b>	
		Подготовьте программу и передайте председателю для одобрения	
		Подготовьте информационный пакет и отправьте его членам комитета	
		Подтвердите участие приглашенных экспертов и членов комитета	
		<b>ЗА 5 ДНЕЙ ДО СЛУШАНИЯ:</b>	
		Отправьте одобренный текст объявления для печати в средства массовой информации	
		<b>ЗА 3 ДНЯ ДО СЛУШАНИЯ:</b>	
		Убедитесь, что все необходимые организационные приготовления выполнены	
		<b>ЗА 2 ДНЯ ДО СЛУШАНИЯ:</b>	
		Подготовьте информационный пакет для средств массовой информации	
		Соберите фотокопии всех письменных докладов по списку выступающих экспертов	
		<b>1 ДЕНЬ ДО СЛУШАНИЯ:</b>	
		Раздайте письменные доклады членам комитета	
		<b>В ДЕНЬ СЛУШАНИЙ:</b>	
		Раздайте информационные пакеты средствам массовой информации, присутствующим на слушании	
		Убедитесь, что в наличии есть дополнительные копии материалов	

Степень выполнения		Действие	Комментарии
✓	Неприменимо		
		<b>ПОСЛЕ СЛУШАНИЯ</b>	
		Просмотрите протокол слушания	
		Обобщите все высказывания на слушании и подготовьте список рекомендаций	
		На основе рекомендаций комитета подготовьте предварительный отчет	
		Приготовьте итоговые версии рекомендаций и отчета и получите последнее одобрение комитета	
		Проведите работу в соответствии с рекомендациями и информируйте председателя и членов комитета о ее результатах	

✓ - Действие выполнено. Было бы полезно, если это уместно, в этой графе указать дату, когда действие было выполнено.

Неприменимо – Действие неприменимо.

Приложение 3. Схема размещения в зале для проведения общественного слушания



## Приложение 4. Примерный текст доклада



7 марта 2009 года

Кому: Комитету по здравоохранению

Предмет: **С целью выступления против предложенных изменений в Закон о пенсиях и страховании здоровья**

**Александра Велковска, Исполнительный Директор, НИФА (Страхование здоровья для всех), Проект «Здоровье, Страхование для безработных»**

Уважаемый Председатель, уважаемые члены Комитета!

Я хотела бы поблагодарить вас за возможность обратиться в Комитет в отношении недавно предложенных изменений в Закон о пенсиях и страховании здоровья.

Для того, чтобы обеспечить соответствующую защиту здоровья безработных граждан, организация НИФА настоятельно просит вас не изменять действующее законодательство по здравоохранению и пенсионному страхованию и не принимать поправки, предложенные членами Парламента из Партии «Без медицинской помощи».

НИФА не поддерживает предлагаемые изменения, потому что они не обеспечивают бесплатное медицинское обслуживание для всех граждан, которые временно не работают. Как вы знаете, в соответствии с действующим законодательством временно безработные граждане имеют право на бесплатную медицинскую помощь, которое они приобретают после регистрации в Центре занятости населения. Поправки, предложенные Партией «Без медицинской помощи», ограничат возможность льготного получения медицинской помощи безработным гражданам, не имеющим работу более трех лет.

В настоящее время в нашей стране 357 000 зарегистрированных безработных. Мы переживаем серьезные структурные изменения и изменения, связанные с приватизацией во многих секторах, и этот переходный период оказывает негативное влияние на очень большое количество граждан, которые остались без работы в результате последовавших сокращений, вызванных этими изменениями. Многие из этих безработных сталкиваются со сложностями в приобретении других квалификаций, необходимых для нахождения новой работы.

В соответствии с данными, которые собрала моя организация НИФА, более чем 20 000 человек, в настоящее время безработных, ранее работали в машиностроении, в добывающих и металлургических отраслях. В результате тяжелых условий работы и низкого уровня медицинской помощи, многие из них теперь нуждаются в постоянном медицинском наблюдении, и большинство видов медицинской помощи оказываются на бесплатной основе, благодаря системе общественного здравоохранения. Многие из этих безработных состоят на учете в Центре занятости населения более трех лет.

Если изменения, предложенные Партией «Без медицинской помощи», будут приняты, не только все безработные, которые имеют этот статус более трех лет, лишатся права на получение бесплатной медицинской помощи, но также и большое количество безработных граждан, нуждающихся в постоянном медицинском обслуживании, потеряют свои льготы. Это будет способствовать дальнейшему ухудшению и без того бедственного положения наиболее уязвимых представителей общества, а именно тех рабочих, которые достойно трудились в промышленности и служили своему обществу, а теперь оказались безработными, в плохом состоянии здоровья не по своей вине.

Мы обязаны заботиться о безработных и предоставлять им соответствующее и бесплатное медицинское обслуживание в системе общественного здравоохранения. Для того, чтобы обеспечить эту защиту я и обращаюсь к вам с настоятельной просьбой не поддерживать данные поправки.

Большое спасибо за ваше внимание столь важному вопросу для безработных граждан.

Александра Велковска  
Исполнительный Директор  
НІФА

## Приложение 5. Руководство для Председателя

Нижеследующее руководство поможет вам обеспечить успешное проведение слушания:

- Будьте готовыми! За две недели до слушания вместе с секретарем комитета убедитесь в том, что члены комитета, эксперты и средства массовой информации вовремя получили соответствующую информацию;
- За два дня до слушания вместе с секретарем комитета убедитесь в том, что все необходимые административные и организационные приготовления, относящиеся к слушанию и размещению всех участников в зале для слушания, были выполнены;
- Проверьте вместе с секретарем, что все записывающее оборудование работает должным образом и имеется достаточный запас чистых лент для записи. Останавливайте все выступления во время замены ленты;
- Начните слушание вовремя, и, по возможности, закончите в планируемое время. Если слушание продолжается более запланированного времени, рассмотрите возможность его переноса и продолжения в другой день;
- В начале заседания четко объясните цель слушания и представьте членов вашего комитета;
- Проводя заседание, будьте твердыми, но справедливыми. Четко установите основные правила работы на заседании и убедитесь, что все участники их услышали;
- Создайте располагающую атмосферу, которая способствует активному участию присутствующих на слушании. В случае необходимости, окажите поддержку экспертам, которые испытывают волнение и не уверены в том, как они должны исполнять свою роль и выступать на публике;
- Поддерживайте порядок на слушании и, при необходимости, ограничивайте время выступления, но при этом соблюдайте нейтральную позицию;
- Убедитесь, что все выступающие назвали свое имя для внесения в протокол;
- Убедитесь в том, что каждый участник или участвующая группа (через основного своего спикера), желающие высказаться, имеют эту возможность;
- Задайте вопросы сотрудникам комитета и выступающим.

## Приложение 6. Руководство для экспертов

- Подтвердите получение приглашения по телефону и в письменном виде (письмом либо по электронной почте);
- Спланируйте свое выступление. Вам удастся более удачно преподнести то, что вы хотите сказать, если вы приготовите свое выступление в письменном виде;
- Приглашение на участие в слушании часто содержит просьбу предоставить письменный доклад. Если запрашивается письменный доклад, то он должен:
  - Быть коротким и ясным, и, по возможности, не должен превышать восьми страниц. В случае, если он более восьми страниц, то должно быть представлено краткое его резюме
  - Придерживайтесь основных тем, которые будут обсуждаться на слушании, сфокусируйтесь на фактической информации, будьте точными, делая ссылки на законодательство (как действующее, так и проектируемое), и убедитесь, что ваш письменный доклад служит поддержкой вашему устному выступлению
  - Предоставьте доклад, как минимум, за две недели до слушания, если позволяют обстоятельства, чтобы его резюме могло быть распространено среди членов комитета для их ознакомления. Выступающих экспертов, по возможности, просят выслать резюме своих выступлений по электронной почте
  - Если возможно, также передайте свой доклад на диске в формате Майкрософт Ворд (Microsoft Word);
- Прибудьте на слушание заблаговременно, чтобы иметь достаточно времени для прохождения регистрации, чтобы члены комитета знали о том, что вы присутствуете. Каждый комитет проводит свои заседания по-разному, но первый час слушания (или более) обычно планируется для выступлений должностных лиц - других членов законодательного органа, представителей государственных органов, иных избранных представителей. Затем председатели комитетов начинают вызывать по списку выступающих спикеров со стороны общественности, обычно в порядке, в котором прибывшие выступающие регистрировались в списке. Если вы - лицо с ограниченными возможностями или специальными нуждами, информируйте сотрудников комитета об этом заранее, чтобы это обстоятельство было учтено;
- Когда вас пригласили для выступления, не забудьте:
  - Назвать свое имя и, если вы представляете какую-либо группу, дать название этой группы
  - У вас мало времени, чтобы говорить (обычно не более пяти минут), но не торопитесь (ваши слова могут переводиться и могут записываться парламентскими репортерами) и, если вы используете меньше времени, чем вам отводилось, то не беспокойтесь, это в порядке вещей

- Если вам сказали, что ваше время закончилось, завершите предложение, поблагодарите комитет и остановитесь
- Используйте отведенное вам для выступления время для обобщения ваших основных аргументов и сделайте ссылку на ваш письменный доклад, где можно получить более подробную информацию
- Речь выглядит более убедительной, когда говорят, основываясь на своем опыте. Постарайтесь избегать простого повторения замечаний, которые были высказаны другими спикерами
- После того, как вы закончите свое выступление, у членов комитета могут быть к вам вопросы. Отвечайте коротко, заботясь о достоверности предоставляемой информации. Если вы не знаете ответа, скажите об этом и предложите предоставить эту информацию позже
- Будьте вежливы и уважительны. Не относитесь с пренебрежением к тем, кто выступал против вашей позиции. Укажите на разницу в позициях, ответьте на то, что вас беспокоит, но не переходите на личности
- Не обижайтесь, если законодатели будут входить и выходить во время слушания. У них могут быть другие обязательства, которые должны выполняться в это же время, включая необходимость присутствовать на других встречах в течение этого дня;
- После слушания напишите письмо благодарности комитету, еще раз приложив копию вашего письменного доклада и любую информацию о произошедших изменениях либо ответы на вопросы, которые вы обещали предоставить позже.

## **9. ОБРАЗЦЫ ДОКУМЕНТОВ**

**Образец 1. Письмо-приглашение членам комитета**

**Образец 2. Письмо-приглашение экспертам**

**Образец 3. Пример регистрационной карточки приглашенного эксперта**

**Образец 4. Письмо-приглашение средствам массовой информации**

**Образец 5. Регистрационная форма**

**Образец 6. Пресс-релиз**

Образец 1. Письмо-приглашение членам комитета

Уважаемый член (внесите имя члена Парламента)!

Приглашаю Вас принять участие на слушании по вопросу:

(укажите основной предмет слушания и другие детали по предмету слушания)

Этот вопрос для граждан Республики Македония является очень актуальным и значимым, поэтому я считаю очень важным выслушать мнения уважаемых экспертов, организаций, работающих в этой области, а также широкой общественности Республики Македония.

Общественное слушание будет проходить (укажите день недели, дату, месяц, год, время) в (укажите адрес).

Комитет пригласил на это слушание (укажите число) экспертов, представляющих различные организации и институты, для предоставления своих комментариев и предложений членам комитета. Время презентаций экспертов будет ограничено до (укажите количество) минут. На возможность задать вопросы членам комитета отводится (укажите количество) минут. К данному письму прилагаем список приглашенных экспертов и программу выступлений.

Для получения дополнительной информации, пожалуйста, обратитесь к Секретарю Комитета (укажите имя и фамилию) по:

Тел. (укажите номер телефона) или  
Факс (укажите номер факса) или  
Электронная почта (укажите адрес)

С уважением,

(укажите имя и поставьте подпись)

Председатель Комитета (укажите название комитета)

## Образец 2. Письмо-приглашение экспертам

Уважаемый (укажите имя приглашенного)!

От имени Комитета (укажите название Комитета) позвольте пригласить Вас принять участие в общественном слушании по вопросу:

(укажите название и другие детали по предмету слушания).

Мы считаем, что общественное слушание является прекрасной возможностью для представителей неправительственных организаций, научных работников, гражданских организаций, различных ассоциаций и лоббистских групп выразить свое мнение и предоставить свои комментарии по вышеуказанному вопросу.

Общественное слушание будет проводиться (укажите день недели, число, месяц, год, время) в (укажите адрес).

Время выступления каждого выступающего эксперта ограничено до (укажите количество) минут с возможностью для членов комитета задать дополнительные вопросы выступающему в течение (укажите количество) минут.

Если Вы заинтересованы принять участие в общественном слушании, пожалуйста, заполните и пришлите регистрационную форму, приложенную к этому письму. Только зарегистрированные участники смогут принять участие на слушании и предоставить свои комментарии членам комитета. После получения заполненной Вами регистрационной формы мы известим Вас о точном времени Вашего выступления перед членами комитета.

Если Вы примите решение участвовать на этом слушании, пожалуйста, отправьте электронную версию своего выступления (презентацию, сообщение, комментарии) к (укажите дату и время) Секретарю Комитета. Это поможет Комитету и его членам в подготовке слушания.

Пожалуйста, отправьте заполненную регистрационную форму (укажите имя) Секретарю Комитета (укажите название Комитета) до (укажите дату и время) по:

Факс (укажите номер факса) или  
Электронная почта (укажите адрес)

За дополнительной информацией, пожалуйста, обращайтесь к Секретарю Комитета (укажите название Комитета) по:

Тел. (укажите номер) или  
Факс (укажите номер) или  
Электронная почта (укажите адрес)

С уважением,  
(укажите имя и поставьте подпись)  
Председатель Комитета (укажите название Комитета)

Образец 3. Пример регистрационной карточки приглашенного эксперта

**РЕГИСТРАЦИОННАЯ КАРТОЧКА ПРИГЛАШЕННОГО ЭКСПЕРТА**

**Заполняется Секретарем Комитета:**

Комитет: \_\_\_\_\_ Дата: \_\_\_\_\_

Слушание: \_\_\_\_\_

**Заполняется приглашенным экспертом:**

Пожалуйста, укажите, один из трех нижеуказанных вариантов:

1. Я хочу выступить ( )

( ) в поддержку

( ) против

( ) только с информацией

Или

2. Я предоставлю информацию, если таковая запрашивается ( )

Если потребуется, я предоставлю дополнительную письменную информацию

ДА/НЕТ

Или

3. Несмотря на то, что я не хотел бы выступать или предоставлять информацию, я

( ) в поддержку

( ) против

Имя: \_\_\_\_\_

Пожалуйста, впишите

Представляю организацию (группу): \_\_\_\_\_

Адрес: \_\_\_\_\_

Телефон: ( ) \_\_\_\_\_

код

Образец 4. Письмо-приглашение средствам массовой информации

**Редактору** (укажите название средств массовой информации):

Комитет (укажите название комитета) планирует проведение общественного слушания по вопросу:

(укажите название и детали предмета слушания)

Общественное слушание будет проводиться (укажите день недели, дату, месяц, год и время) по адресу (укажите адрес).

На слушание были приглашены (укажите количество) экспертов выступить с письменными и устными докладами перед комитетом.

Представители вашей газеты, ТВ, радио станции (удалите лишнее) также приглашаются принять участие в слушании с целью его освещения в средствах массовой информации. Просим подтвердить ваше участие, заполнив приложенную регистрационную форму либо позвонив Секретарю Комитета (укажите название Комитета), (укажите название и адрес офиса) по:

Тел.: (укажите номер телефона) или

Факс: (укажите номер факса) или

Электронная почта (укажите адрес)

С уважением,

(укажите имя и поставьте подпись)

Председатель Комитета (укажите название Комитета)

Образец 5. Регистрационная форма

**Комитет по** (укажите название Комитета)

РЕГИСТРАЦИОННАЯ ФОРМА

Уважаемый (ая) (укажите имя адресата)!

Я хотел(а) бы принять участие в слушании, организованном Комитетом (укажите название Комитета).

Я хотел(а) бы посетить данное заседание в качестве:  
(пожалуйста, отметьте один из нижеследующих вариантов)

- |                          |                   |
|--------------------------|-------------------|
| <input type="checkbox"/> | Эксперта          |
| <input type="checkbox"/> | Наблюдателя       |
| <input type="checkbox"/> | Представителя СМИ |

Имя/Фамилия:

Должность:

Название организации, которую вы представляете:

Ваша контактная информация:

Тел.

Факс.

Электронная почта:

Если вы участвуете в качестве эксперта, мы хотели бы попросить вас, если возможно, заранее выслать по электронной почте вашу презентацию/сообщение/комментарии секретарю Комитета. Если это создает какие-либо трудности, пожалуйста, заранее информируйте об этом Секретаря Комитета.

Контактное лицо, Секретарь Комитета (укажите название Комитета):

Факс: (укажите номер)

Электронная почта (укажите адрес)

**Пожалуйста, отправьте эту форму по:**

Факсу (укажите номер)

Электронной почте (укажите адрес)

## Образец 6. Пресс-релиз

### ДЛЯ НЕМЕДЛЕННОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ

(укажите дату)

### ОБЩЕСТВЕННОЕ СЛУШАНИЕ: КОМИТЕТ

*(укажите название Комитета)*

Комитет (укажите название Комитета) провел общественное слушание по вопросу:

*(укажите детали предмета слушания)*

Во время слушания перед Комитетом выступило *(укажите количество)* представителей государственных органов и самых различных организаций. Отчет о проведении слушания будет представлен членам Комитета на сессии Комитета, которая состоится *(укажите дату, время и место)*.

«Это общественное слушание...»

*(впишите высказывание Председателя Комитета)*

Для получения более детальной информации по поводу проведения общественного слушания, пожалуйста, обратитесь к Секретарю Комитета *(укажите название Комитета)*, *(укажите имя)* по:

Тел.: *(укажите номер телефона)* или

Факс: *(укажите номер факса)* или

Электронная почта: *(укажите электронный адрес)*

С уважением,

*(укажите имя и поставьте подпись)*

Председатель Комитета по *(укажите название Комитета)*