

Карпова П.Г.

Цыганков Д.Б.

СОВЕТЫ ПО ОПТИМИЗАЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ КОМПОНЕНТ «SMART REGULATION»

Аннотация

Трендом современной регуляторики и ее ядра — оценки регулирующего воздействия (ОРВ) — является не отказ от регулирования в пользу рынка, а детальная оценка и рациональный выбор вариантов регулятивных мер. В 2010 г. была провозглашена ориентация на «умное регулирование» («smart regulation»), состоящее из трех компонентов: 1) комплексной системы ОРВ на всех этапах государственно-управленческого цикла — от проектирования актов, принятия решений до ретроспективной расчистки и упрощения действующего законодательства; 2) институтов кооперации исполнительных, законодательных и контрольных органов; 3) инструментов участия групп интересов и граждан, в том числе увеличения срока публичных консультаций.

Авторы считают, что существует и четвертый элемент системы — переход от «министеральной» организационной модели ОРВ к модели советов по оптимизации регулирования (далее — Советов) при центральном уровне власти. По этому пути уже пошли и развитые страны, такие как Великобритания, Германия, Нидерланды, Швеция, и страны с переходной экономикой (Мексика, Чехия).

Таким образом, для улучшения регуляторики уже недостаточно существующих департаментов ОРВ в отдельных министерствах — переход полномочий в области ОРВ на более высокий уровень является неотъемлемой характеристикой «умного регулирования», что необходимо учитывать при институциональном проектировании в странах с переходной экономикой.

Международный опыт работы Советов послужил для экспертов «Стратегии-2020» отправной точкой для разработки концепции создания Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской

и инвестиционной деятельности — специализированного органа, не встроенного в систему внутриведомственных согласований и подотчетного Президенту РФ. Суть данной идеи состоит в создании условий для осуществления централизованной ОРВ наиболее значимых для экономики проектов и действующих нормативных правовых актов (НПА) на основе тесного взаимодействия независимых экспертов, органов государственной власти и предпринимательского сообщества.

Ключевые слова: советы по улучшению регулирования; «умное регулирование»; оценка регулирующего воздействия; регуляторная реформа; ОЭСР; «Стратегия-2020».

Введение

Государственное регулирование неизбежно несет издержки для адресатов правовых норм — как для государственных акторов (чиновников, применяющих нормы и/или контролирующих их исполнение), так и для негосударственных (предпринимателей, граждан, учреждений бюджетного сектора, некоммерческих организаций).

Необходимость сокращения необоснованных издержек бизнеса стояла в центре большинства подходов к дерегулированию с 1980-х годов. Однако после финансово-экономического кризиса, начавшегося в 2008 г., и под влиянием накопленного опыта отношение во властных структурах к государственному регулированию зримо изменилось. Не отказ от регулирования в пользу рынка, а детальная оценка и рациональный выбор вариантов решений становятся трендом современной регуляторики и ее ядра — оценки регулирующего воздействия (ОРВ) [5, p. 8–9].

В академической дискуссии это изменение «интереса эпохи» идентифицировали еще до кризиса, когда был проанализирован поворот в развитии института ОРВ, в свое время вызванного к жизни волной дерегулирования в экономике (анализ фокусировался на издержках частного сектора). В последующие годы подходы и цели ОРВ были расширены. Во-первых, сформировалась тенденция рассчитывать не только издержки, но и выгоды; во-вторых, стало ясно, что само по себе регулирование — это не плохо и не хорошо, но в соответствии с целями данной отраслевой политики оно может быть хуже или лучше в зависимости от степени комплексного воздействия на экономику, социальную сферу и окружающую среду. Таким образом, от идеи «меньше регулирования» (less regulation) регуляторная политика сдвинулась в сегмент «качественного регулирования» (better regulation) [18, p. 1].

На фоне преодоления финансово-экономического кризиса в странах ОЭСР была провозглашена ориентация на стратегию «smart regulation» (в свое время один из авторов предложил перевести этот термин как «умное регулирование» [3, с. 234]), являющуюся усовершенствованием и ребрендингом системы «качественного регулирования».

Концепция «умного регулирования» является академической разработкой конца 1990-х — начала 2000-х годов, направленной на преодоление разрыва между сторонниками расширения государственного контроля и надзора, с одной стороны, и приверженцами дерегулирования — с другой;



изначально она была сформулирована применительно к экологической политике [15, p. 15].

Долгое время концепция оставалась частью академических дебатов (критиковалась, дополнялась) и, скорее, находилась в «garbage can» вплоть до «открытия окна возможностей» — упомянутого финансового кризиса 2008–2009 гг. Эксперты подсказали председателю Европейской комиссии Ж.-М. Баррозу (в момент его подготовки к избранию на второй срок) новый удачный слоган для «ребрендинга» концепции «качественного регулирования» и усиления ее базового элемента — оценки воздействия — посредством встраивания идеологии «умного регулирования» в Стратегию Европейского союза до 2020 г. (далее — «Стратегия-2020») [2].

Согласно меморандуму Европейской комиссии (октябрь 2010 г.), «умное регулирование» состоит из трех компонентов:

- 1) комплексной системы ОРВ на всех этапах государственно-управленческого цикла — от проектирования актов и принятия решений до ретроспективной расчистки и упрощения действующего законодательства;
- 2) институтов кооперации исполнительных, законодательных и контрольных органов стран — членов ЕС;
- 3) систем участия групп интересов и граждан, в том числе с использованием ресурсов Web 2.0.

«Умное регулирование» включает также требования по использованию ясного языка нормотворчества [30].

Исследовательская гипотеза авторов статьи состоит в том, что есть четвертый элемент этой системы. Им является переход от «министеральной» организационной модели ОРВ к модели советов по оптимизации регулирования (далее — *Советы*) *при центральных органах власти*. Это означает, что для проведения последовательной регуляторной реформы уже недостаточно функционирования департаментов ОРВ в министерствах экономического блока. Данные *Советы* в настоящее время координируют свои усилия как на уровне методических разработок, так и в продвижении институтов «умного регулирования» [22, S. 54–55].

Рассмотрим более подробно эволюцию органов по контролю нормотворчества, результатом которой стала кристаллизация советов по оптимизации регулирования.

Задачи и функции органов по контролю нормотворчества

С середины 1980-х годов страны — члены ОЭСР создавали институты, ответственные за надзор и осуществление ключевых контрольных функций государства. В недавнем обзоре ОЭСР по данной проблематике Стефан Джейкобсон (S. Jacobzone) и Цезарь Кордова-Новион (C. Cordova-Novion) отмечают, что формирование указанных институтов, известных как органы по контролю нормотворчества (*regulatory oversight bodies*), стало неотъемлемой частью реформ в этих странах [12, p. 8]. Данные органы призваны отвечать за контроль качества регулирования. На практике эта контрольная функция может быть разделена между несколькими учреждениями,

министерствами, которые обладают рядом закрепленных законом полномочий.

Выделяют четыре ключевые функции органов по контролю нормотворчества (ответственных за качество регулирования).

1. Координация и надзор.

Правительства создают специальные органы (учреждения) для улучшения политики в сфере нормативного регулирования, которые наделяются полномочиями по созданию специальных процедур и механизмов, призванных контролировать качество новых или уже существующих нормативных правовых актов. Для того чтобы эти органы могли качественно осуществлять свои функции, правительства предоставляют им необходимые ресурсы (политическую поддержку, бюджетные средства и человеческий капитал). В свою очередь данные органы «отчитываются» повышением качества регуляторной среды. На практике правительство может поставить перед органом по контролю нормотворчества более конкретные задачи, например сокращение административных барьеров для бизнеса на 25% за определенный период.

2. Непосредственный контроль нормотворчества.

Главная идея состоит в том, что для качественного регулирования недостаточно контроля, осуществляемого самими регуляторами. Эта функция органов по контролю нормотворчества обычно заключается в оценке качества подготавливаемых регуляторами нормативных правовых актов, возможности наложить вето или опубликовать мнение/комментарий по законопроекту, представленному регулятором. На практике существуют два основных подхода к выполнению данной функции.

Первый подход, наиболее распространенный, заключается в том, что «надзорный орган» проводит независимую оценку качества предложенного регулирования (при этом используются различные методы), указывая на его слабые места и недостатки, и предлагает внести необходимые изменения. Для этого результаты оценки предложенного регулирования возвращаются регулятору. Иногда орган по контролю нормотворчества может публиковать свои комментарии и оценки, тем самым применяя механизм общественного давления. Такой подход, например, используют в Великобритании, Нидерландах и Швеции.

При *втором подходе*, более редком, орган по контролю нормотворчества наделяется особыми полномочиями для обеспечения качества нормативных правовых актов. Чаще всего это право фактического вето в отношении предлагаемых регуляторами нормативных правовых актов. Такой подход, например, используют в Германии, где проекты нормативных правовых актов не могут попасть на рассмотрение кабинета министров, не получив одобрения Национального совета по контролю норм.

Кроме того, при проведении систематической работы по снижению административных барьеров министерства должны представлять свои проекты на рассмотрение органа по контролю нормотворчества.

3. Консультативная и техническая поддержка.

Третьей функцией органа по контролю нормотворчества является действие государственным органам в повышении качества их регулирую-



щего воздействия. Основные задачи включают издание и распространение универсальных руководств и инструкций по оценке регулирующего воздействия, а также проведение различных обучающих мероприятий по вопросам качества нормативно-правового регулирования. Например, обучающие программы Управления по внедрению лучших практик в сфере нормативного регулирования Австралии (The Office of Best Practice Regulation) разделены на три вида (ступени): брифинги высокого уровня по использованию лучших практик в сфере нормативного регулирования; общие тренинги по оценке регулирующего воздействия и использованию «калькулятора издержек для бизнеса» (Business Cost Calculator)¹; комплексные семинары по подготовке заключений оценки регулирующего воздействия, использованию калькулятора издержек, а также проведению анализа издержек и выгод.

4. Содействие регуляторной реформе.

Четвертая основная функция состоит в общем стремлении к улучшению качества нормативной правовой базы. Часто для этого организовываются публичные обсуждения, во время которых заинтересованные стороны могут выдвигать предложения. Также советы по оптимизации нормотворчества могут согласовывать общую позицию как по стратегии реформ, так и по методологическим подходам. В таблице представлены основные функции и задачи органов по контролю нормотворчества.

Основные функции и типичные задачи органов по контролю нормотворчества

Ключевые функции	Примеры
<i>1. Координация и надзор</i>	
Стратегическое планирование регуляторной политики	Подготовка и издание предложений, «перспективных планов» правительства, касающихся нормативного регулирования; сбор законодательных предложений, подготавливаемых министерствами
<i>2. Консультативная и техническая поддержка</i>	
Помощь регуляторам в оценке качества нормативно-правовых актов, продвижение законотворчества, основанного на «доказательных» данных («Evidence-based law making»)	Создание руководства по проведению ОРВ
<i>3. Содействие регуляторной реформе</i> (по инициативе надзорных органов либо на основании жалобы или обращения от заинтересованных лиц или других государственных органов)	
Координация с другими заинтересованными органами; продвижение ОРВ на более низких уровнях власти	Сотрудничество с антимонопольными органами

¹ Специальное интернет-приложение на официальном веб-сайте правительства Австралии, позволяющее в режиме онлайн оценить количественные издержки соблюдения какого-либо регулирования для конкретного предприятия (<https://bcc.obpr.gov.au/home.aspx>).

4. Непосредственный контроль нормотворчества	
Контроль качества новых, а также действующих нормативно-правовых актов	Проверка качества и утверждение заключений об ОРВ, а также расчетов с использованием модели стандартных издержек; рассмотрение всех значимых законодательных предложений

Источник: [12, p. 10].

Типология органов по контролю нормотворчества

В упомянутом обзоре С. Джейкобсона и Ц. Кордова-Новиона выделены пять оснований для классификации органов по контролю нормотворчества [12, p. 18].

1. Действует ли орган при поддержке аппарата или без нее?

Некоторые органы по контролю нормотворчества были созданы в качестве советов, комиссий, межведомственных и специальных рабочих групп для координации, продвижения и реализации регуляторной политики. При этом некоторые страны создали двойную структуру: есть политический орган, уполномоченный принимать решения, а также «технический» аппарат (секретариат), который либо входит в структуру Совета, либо находится вне ее (например, в министерстве).

2. Степень автономности внутри исполнительной власти.

Органы по контролю нормотворчества обладают разной степенью автономии. Де-факто или де-юре их автономия может выражаться: в праве налагать вето на проекты законов, в полномочиях по самостоятельному формированию членского состава или в некоторой бюджетной автономии. Большинство из рассматриваемых в данной работе органов — советов по оптимизации регулирования — имеют в своем составе представителей академической среды и бизнеса, что де-факто дает им большую автономию при принятии решений.

3. Подотчетность.

Одними из важнейших критериев, определяющих реальное влияние органа по контролю нормотворчества, являются его местоположение в иерархической пирамиде власти и отношения с регуляторами. Некоторые органы подотчетны отраслевым министерствам (например, экономики, внутренних дел и юстиции), а другие — напрямую центральным органам власти (далее им будет посвящен углубленный анализ).

4. Сфера деятельности и используемые инструменты.

Некоторые страны создают подобные органы для достижения конкретных целей, которые представляют собой элементы регуляторной политики. Такой целью может, например, стать использование ясного языка правотворчества, понятного конечному пользователю (plain legal writing), или снижение административной нагрузки.

5. Постоянный или временный мандат.

Большинство органов по контролю нормотворчества на сегодняшний день являются постоянно действующими, но существуют и те, которые



были созданы для выполнения специальной миссии (ad-hoc bodies). Последние, как правило, создаются на определенный срок или до момента получения ими конкретных результатов. Например, таким результатом может быть доклад для правительства, содержащий рекомендации по улучшению качества регулирования. Эти органы обладают большей гибкостью, однако по результативности деятельности могут проигрывать постоянно действующим органам. Тем не менее мандат многих изначально «временных» органов был продлен в связи с тем, что они оправдали возложенное на них доверие.

Эволюция органов по контролю нормотворчества

За последние две декады большую популярность получили реформы, нацеленные на улучшение регуляторной среды. Более ранние концепции «дерегулирования», «меньшего регулирования» и «борьбы с бюрократизмом» впоследствии эволюционировали в концепцию «эффективного управления» (good governance). Эта концепция основывается на том, что регуляторная политика, базирующаяся на сочетании мер по дерегулированию и качественному регулированию, при поддержке эффективных институтов регулирования может увеличить эффективность общественного сектора и повысить удовлетворенность граждан.

За прошедшие 20 лет страны — члены ОЭСР создали новые типы учреждений — органы, в компетенцию которых входит разработка регуляторной политики. Изначально такие органы, как правило, создавались в форме рабочих групп или департаментов при различных министерствах. Например, в Великобритании в начале 2000-х годов был создан Исполнительный комитет по улучшению регулирования при Министерстве экономики, а в Германии — группа по совершенствованию регулирования при Министерстве внутренних дел. Постепенно с развитием института оценки регулирующего воздействия, а также с появлением концепций «качественного регулирования», а затем и «умного регулирования» полномочия органов по контролю нормотворчества стали расширяться. Кроме того, начали появляться центральные органы по контролю нормотворчества, подотчетные правительству, парламенту или президенту. Так, в Мексике в 2000 г. помимо Федеральной комиссии по улучшению регулирования (Comisión Federal de Mejora Regulatoria) был создан Совет по улучшению регулирования (Consejo para la Mejora Regulatoria Federal). Эта тенденция прослеживается во многих странах, в частности в Великобритании, Швеции, Нидерландах и Германии, в некоторых государствах Восточной Европы (например, в Чехии).

Таким образом, одной из отличительных черт институционального дизайна регуляторной среды во многих зарубежных странах является наличие основного органа по контролю нормотворчества, пользующегося полномочиями, которыми он обладает де-юре и де-факто, координирующего работу различных групп или комитетов при министерствах. Модели органа по контролю нормотворчества, выполняющего все четыре основные функции, описанные в предыдущем разделе, на практике, скорее всего, не суще-

ствуется. Как правило, ключевые контрольно-надзорные функции разделены между несколькими органами по контролю нормотворчества. Например, во многих странах функция по проведению ОРВ отделена от функции по снижению административного бремени; функция содействия регуляторной реформе, как правило, принадлежит специально созданному органу.

* * *

При отборе стран для углубленного анализа авторы руководствовались тремя идеями. Во-первых, советы по оптимизации регулирования представляют различные модели институционального дизайна. Во-вторых, они функционируют не менее 2 лет, т.е. имеют наработанную методологию и открытые отчеты о результатах своей деятельности. В-третьих, есть возможность дополнить открытые данные экспертными интервью с представителями рассматриваемых Советов².

Комитет по регуляторной политике Великобритании

В Великобритании все государственные органы и учреждения обязаны предоставлять обоснования предлагаемых ими законопроектов в форме оценки социально-экономических последствий для частного, государственного и третьего секторов экономики за подписью соответствующего министра. Для улучшения нормативно-правового регулирования в последние годы были приложены значительные усилия. В частности, в декабре 2009 г. был создан Комитет по регуляторной политике (Regulatory Policy Committee — RPC). Основная цель этого независимого органа — проверка того, насколько решения правительства основываются на качественном и всестороннем анализе регулирующего воздействия законопроекта [8, р. 13]. В течение первого года работы Комитета до декабря было проанализировано 107 законопроектов и заключений об ОРВ, по 22 из них были даны комментарии [29, р. 3]. По итогам этого анализа более 40% представленных на рассмотрение Комитета проектов нормативно-правовых актов (НПА) были им признаны непригодными [27, р. 5]. За тот же период было проведено более 400 публичных консультаций, из них 222 были непосредственно связаны с обсуждением законопроектов. В 2010 г. только 56% заключений об ОРВ были признаны соответствующими всем критериям, за первое полугодие 2011 г. эта цифра выросла до 69% и к концу 2011 г. достигла 72%. Всего к концу 2011 г. Комитетом было рассмотрено 767 заключений об ОРВ.

К основным полномочиям Комитета относятся представление замечаний по качеству анализа новых законодательных инициатив (как законов,

² Авторы благодарят за комментарии и ответы бывших и нынешних сотрудников зарубежных советов по оптимизации регулирования — проф. Дэвида Паркера (D. Parker) из Комитета по регуляторной политике (Великобритания), Эрика Аксе (E. Akse) из Консультативного совета по административным барьерам (Нидерланды), Анну Рилтениус (A. Ryltenius) из Совета по улучшению регулирования (Швеция), проф. Гизелу Фэрбер (G. Faerber) из Национального совета по контролю норм (Германия), а также проф. Цезаря Кордова-Новиона (C. Cordova-Novion) и Густаво Мендоса Ферроса (G. Mendoza Ferrros) из Федеральной комиссии по улучшению регулирования (Мексика).



так и подзаконных НПА), а также проверка того, насколько выгоды нового регулирования будут перекрывать его издержки. В частности, Комитет тщательно проверяет следующие аспекты:

- насколько точно и достоверно проведен анализ затрат и выгод;
- были ли в процессе оценки рассмотрены различные альтернативы регулирования, позволяющие минимизировать издержки и максимизировать выгоды;
- были ли учтены вопросы общественного риска и практические аспекты соблюдения нового регулирования [29, р. 7].

Комитет рассматривает все законодательные инициативы, кроме вопросов налогообложения и финансов. Поскольку этот орган является независимым, его мнение доводится до общественности посредством публикации комментариев. Это гарантирует полную осведомленность всех заинтересованных сторон о текущей работе Комитета и результатах его деятельности на протяжении всего процесса принятия решения.

Комитет рассматривает все новые проекты НПА, по которым уже открыты публичные консультации, и тщательно изучает опубликованные заключения об ОРВ, а также сопроводительные документы. Если возникают подозрения, что при подготовке заключения об ОРВ не были соблюдены руководящие принципы [16], принципы лучшего регулирования или в целом доказательная база является слабой, то проект переходит на стадию углубленного изучения. Для этого назначается ответственный член Комитета, который будет координировать работу секретариата по данному документу. После внутреннего согласования ключевых положений документа секретариат проводит рабочую встречу с госорганом-разработчиком. Результаты совещания затем обсуждаются с ответственным членом Комитета. Далее в случае необходимости секретариат приступает к подготовке мнения Комитета, которое впоследствии согласуется со всеми его членами. После этого предварительное мнение Комитета выносится на рассмотрение министерства, которое может высказать свои замечания в 5-дневный срок. Любые изменения, внесенные на основании замечаний министерства, должны быть согласованы Комитетом и подписаны его председателем. Окончательное заключение Комитета публикуется на сайте. Помимо этого Комитет отслеживает все проекты, по которым было подготовлено мнение, и, если оно в итоге не было учтено министерством-разработчиком, может привлечь внимание общественности к итоговому заключению об ОРВ посредством публикации новых комментариев.

Комитет также занимается сбором комментариев по проектам НПА от всех заинтересованных сторон, для этого каждый месяц всем стейкхолдерам, находящимся в базе данных Комитета, рассылаются те проекты НПА, по которым открыты публичные консультации.

Формально у Комитета нет права запрашивать информацию у других государственных органов. У него нет прямых рычагов влияния на министерство-разработчика, однако если Комитет не одобрит проекта НПА, кабинет, как правило, согласится с его мнением.

Комитет тщательно проверяет заключения об ОРВ, используя для этого различные методы. Для оценки социально-экономических последствий принятия НПА применяются стандартные виды анализа: анализ «издержки — выгоды» (cost-benefit analysis) анализ «издержки — эффективность» (cost-effectiveness analysis) [13, p. 27].

Нововведением стало соблюдение Комитетом при оценке НПА и заключения об ОРВ требования «One-In, One-Out», которое состоит в следующем: если новое регулирование налагает прямые издержки на бизнес и некоммерческие организации, то необходимо отменить или изменить существующий НПА, налагающий равноценные издержки [24, p. 20]. Цель данного правила — способствовать тому, чтобы министерства использовали регулирование как крайнюю меру. Это правило применимо только к национальному законодательству, которое затрагивает бизнес и некоммерческие организации (исключения — налоговое законодательство и нормативно-правовое регулирование чрезвычайных ситуаций). В этой связи Комитет непосредственно отвечает за проверку правильности идентифицирования регулятором предлагаемого проекта НПА как «регулирующей» (in) или «компенсационной» (out) меры.

Данное правило применяется ко всем НПА, поступающим на рассмотрение Комитета, с января 2011 г. В результате за 2011 г. чистые издержки для бизнеса и некоммерческих организаций, вызванные введением новых НПА, оказались практически равны нулю [25, p. 6].

С начала 2011 г. каждое заключение об ОРВ, рассмотренное Комитетом, получает один из маркеров [26, p. 32]:

- красный — имеются существенные замечания к качеству оценки и доказательной базы, которые необходимо исправить для того, чтобы получить желтый или зеленый индикатор при повторном рассмотрении;
- желтый — существуют некоторые замечания, которые должны быть исправлены в окончательном варианте заключения об ОРВ;
- зеленый — нет претензий к качеству заключения, но есть предложения по его улучшению.

После рассмотрения проекта НПА Комитетом и вынесения решения о том, что проведенная оценка воздействия соответствует всем критериям, т.е. получает желтый или зеленый индикатор, необходимо финальное одобрение Комитетом по сокращению регулирования, который является правительственным подкомитетом.

В Комитет по регуляторной политике входят шесть независимых экспертов, чья деятельность поддерживается секретариатом, состоящим из гражданских служащих. До апреля 2012 г. Комитет был специально созданным временным органом в структуре правительства. В 2012 г. мандат Комитета был расширен — он получил статус консультативного вневедомственного учреждения, подотчетного правительству [28, p. 3]. В 2010 г. члены Комитета были избраны по результатам неформальных интервью, которые проводились Министерством предпринимательства, инноваций



и ремесел. В апреле 2012 г. после преобразования Комитета его члены были переназначены в результате проведения открытого конкурса. Членство в Комитете может быть прекращено в двух случаях: если будет принято политическое решение о роспуске Комитета, а также если член Комитета продемонстрирует недолжное поведение (например, разгласит конфиденциальную информацию для СМИ). Критерии определения недолжного поведения такие же, как и для всех должностей гражданской службы. Деятельность членов Комитета является оплачиваемой, они также получают компенсацию транспортных расходов. Члены секретариата являются гражданскими служащими Министерства предпринимательства, инноваций и ремесел.

Консультационный совет по административным барьерам Нидерландов

Нидерланды были одной из первых европейских стран, начавших внедрять политику «качественного регулирования» еще в 1990-х годах [7, p. 14]. Широко используемая сейчас модель стандартных издержек (Standard Cost Model), позволяющая определить административное бремя, налагаемое тем или иным законом на бизнес и/или граждан, также была разработана в Нидерландах. Такой подход в рамках политики по снижению административных издержек позволил сократить издержки для голландского бизнеса на 25% за период с 2003 по 2007 г., что в денежном выражении составило примерно 6 млрд евро [7, p. 14].

Консультационный совет по административным барьерам (Adviescollege Verminderende Administratieve Lasten — АСТАЛ) был создан в 2000 г. Совет оценивает все проекты НПА на предмет избыточного регулирования. В 2010 г. им было подготовлено 11 заключений по существенным законопроектам ведомств.

Члены Совета избираются из числа политиков, экономистов и ученых. На данный момент в Совет входят три человека. Первостепенными критериями при их назначении являются безупречная репутация и экспертные знания. Члены Совета должны хорошо разбираться как в государственном управлении, в частности во всех вопросах, касающихся принятия решений, так и в бизнес-процессах. Срок полномочий членов Совета ограничен, по окончании этого срока их контракт может быть продлен в зависимости от результатов работы. Отстранение от должности по политическим мотивам невозможно, члены Совета являются независимыми, поэтому даже если мнение Совета кардинальным образом отличается от мнения правительства, он не может быть распущен на этом основании. Единственными причинами, по которым члены Совета могут быть освобождены от занимаемой должности, являются должностные преступления (коррупция, злоупотребление должностным положением, нерациональное использование общественных средств), что обычно распространяется на всех государственных служащих. Члены Совета за свою работу получают вознаграждение, которое приравнивается к оплате работы чиновников высокого уровня в министерствах.

Кроме того, они получают компенсацию транспортных расходов и другие компенсации, связанные с выполнением конкретных задач.

Деятельность Совета поддерживается секретариатом из 13 государственных служащих, которые помогают Совету готовить заключения на проекты регулирования. Процедура отбора государственных служащих в качестве сотрудников секретариата такая же, как и для любой другой должности в министерстве или в администрации, — открытая и публичная. Сотрудники секретариата, как и эксперты, должны быть независимыми и обладать аналитическими способностями.

На сегодняшний день объем годового финансирования деятельности Совета (включая оплату работы его членов, все затраты на обеспечение его функционирования, помещение и оборудование), а также непосредственно средства, выделяемые на исследования, составляет примерно 2 млн 114 тыс. евро.

Главной задачей Совета является предварительная оценка ожидаемых затрат НПА, но на этом его полномочия не заканчиваются. АСТАЛ также может проводить ретроспективную оценку существующего законодательства и предлагать поправки в случае обнаружения значительных обременений для бизнеса. Основными объектами анализа Совета являются законы и подзаконные акты, которые оказывают существенное влияние на бизнес. Однако АСТАЛ также может оценивать затраты муниципальных властей на выполнение законов. Помимо этого Совет оценивает бремя, налагаемое государственными органами или учреждениями друг на друга. Например, Министерство образования Нидерландов разрабатывает правила, которым должны следовать все школы, но эти правила могут быть слишком обременительными, т.е. требовать дополнительных затрат или персонала, тем самым увеличивая нагрузку на систему образования страны.

Согласно утвержденному механизму, если проект акта влияет на изменение административных барьеров, на бизнес или на граждан, то министерство обязано передать его вместе с пояснительной запиской Консультационному совету. Пояснительная записка должна включать количественные расчеты влияния с использованием модели стандартных издержек, а также альтернативные варианты регулирования. Затем Совет проверяет достоверность расчетов, рассматривает альтернативы и принимает решение относительно регулирования. Он может порекомендовать доработать проект регулирования или предложить наложить запрет на его принятие. Процедура анализа проекта акта в среднем длится четыре недели [4, с. 4].

Заключение Совета по законопроектам носит рекомендательный характер, однако является веским аргументом для законодателей. В целях достижения консенсуса АСТАЛ постоянно контактирует с руководителями политических партий. Заключение публикуется и находится в открытом доступе, и это означает, что на правительство оказывается сильное давление со стороны общественности в случае его нежелания принять к сведению мнение Совета.

Что касается процедур раскрытия информации, то Совет в начале каждого года должен публиковать свою рабочую программу. Кроме того, он публикует ежегодный доклад, в котором отражает степень достижения заяв-



ленных целей. Совет имеет право запрашивать у министерств информацию, необходимую для выполнения возложенных на него задач.

Поскольку Совет может проверять проектировки министерств еще до того, как кабинет министров начинает обсуждать законопроект, он обязан соблюдать политику секретности в отношении тех документов, с которыми работает. АСТАЛ вправе опубликовать свое заключение лишь после того, как правительство опубликует законопроект.

Для оценки административных издержек/административного бремени используется модель стандартных издержек. Совет также оценивает «издержки соблюдения законодательства» (например, установку фильтров или покупку нового оборудования, которое в меньшей степени загрязняет окружающую среду). Важно отметить, что АСТАЛ проверяет качество расчетов министерств, ответственных за подготовку того или иного проекта закона. Используемые Советом в процессе оценки качественные методы зависят от специфики документа, находящегося на его рассмотрении. Для того чтобы удостовериться в правильности расчетов издержек, предоставленных министерствами, АСТАЛ может проводить интервью с представителями компаний, которые, вероятно, будут затронуты этим регулированием, а также с экспертами в определенных областях. Один из широко используемых в последние годы для оценки необходимости принятия новых законов подход — сохранение status quo, или так называемые zero-option (do nothing option). Суть данного подхода — в том, чтобы найти альтернативный вариант достижения поставленной цели без принятия новых законов. АСТАЛ также может проводить более широкую исследовательскую работу, привлекать сторонних экспертов для сбора необходимой информации. Вообще, поскольку Совет является независимым, его эксперты могут выбирать любые методы оценки, которые сочтут необходимыми.

В последнее время Совет активно участвует в работе по созданию в Нидерландах системы оценки воздействия, сравнимой с системой, используемой Европейской комиссией. До последнего времени система носила децентрализованный характер, а это означало, что различные министерства были ответственны за ОРВ по своему профилю. Например, Министерство природы и окружающей среды отвечает за оценку качества той части законопроекта, которая связана с окружающей средой, и т.д.

Сейчас постепенно происходит трансформация роли Совета в ОРВ. До сих пор АСТАЛ акцентировал внимание на всех новых инициативах, подготавливаемых правительством. Новая стратегия Совета заключается в том, чтобы не проверять каждый документ, а сосредоточиться только на тех законопроектах, которые оказывают значительное влияние на общество. Ресурсы, высвобождающиеся в результате таких преобразований, будут использованы для так называемой системной оценки (system evaluation), которая координируется Министерством юстиции. Это означает, что АСТАЛ будет выбирать некоторые из уже принятых правительством актов и проверять, было ли «бремя законодательства» правильно оценено. Вторая новелла — активнее реагировать на сигналы, поступающие от компаний и граждан, которые могут пожаловаться на трудности, возникшие в результате принятия

соответствующего законодательства, а также на то, что законы не достигли поставленных целей.

Эти изменения связаны с тем, что за предыдущие 10 лет работы АСТАЛ должен был удостовериться в том, что министерства будут следовать правилам при проведении оценки. За эти годы был накоплен определенный опыт по оценке административного бремени и последствий принятия законодательных актов, и теперь правительство Нидерландов видит необходимость большей централизации системы оценки воздействия и придания Совету роли ядра в этой системе.

Совет по улучшению регулирования Швеции

Шведский Совет по улучшению регулирования (Regelrådet) был создан 15 мая 2009 г. как независимый орган, назначаемый правительством. Совет имеет консультативный статус и рассматривает проекты новых нормативных правовых актов и поправки к уже существующим НПА, которые могут оказывать существенное влияние на бизнес и конкурентоспособность. Согласно решению правительства, мандат Совета был весьма ограничен по времени и истек 31 декабря 2010 г., однако вскоре был продлен до 31 декабря 2014 г.

Совет состоит из председателя, заместителя председателя и двух постоянных членов, а также четырех их заместителей [21]. Члены Совета являются экспертами по оценке воздействия на бизнес. Содействие работе Совета оказывает секретариат, в состав которого входят восемь должностных лиц. Главной целью секретариата является подготовка проектов НПА, направляемых в Совет для его рассмотрения. С февраля 2009 г. Совет собирается на заседания два раза в месяц. К работе могут быть привлечены внешние эксперты, представители бизнес-сектора, а также другие государственные органы, в частности Шведское агентство по экономическому и региональному росту (Tillväxtverket).

Совет следит за тем, чтобы правительство Швеции и государственные органы проводили оценку регулирующего воздействия проектов НПА, предусмотренную законодательством [20], а также за тем, чтобы административные издержки для бизнеса были минимальными. Кроме того, Совет проводит оценку качества заключений об ОРВ, подготавливаемых регуляторами-разработчиками.

ОРВ должна содержать следующие пункты [31]:

- 1) описание проблемы и желаемый результат;
- 2) описание альтернатив регулирования;
- 3) сведения о заинтересованных сторонах, которые будут затронуты в результате принятия НПА;
- 4) информацию о финансовых и других последствиях регулирования и сравнение их с последствиями альтернатив регулирования;
- 5) оценку того, как регулирование соотносится с обязательствами Швеции, вытекающими из членства в Европейском союзе;
- 6) оценку того, должно ли быть уделено особое внимание дате вступления



НПА в силу, а также есть ли необходимость в специальных информационных мерах.

Кроме того, если регулирование может повлиять на условия ведения предпринимательской деятельности, то заключение об оценке должно содержать помимо уже перечисленных пунктов следующие [31]:

- 1) число и размер предприятий, затронутых данным регулированием, а также отрасли экономики, которые эти предприятия представляют;
- 2) время, необходимое бизнесу для исполнения регулирования, и то, как оно повлияет на административные издержки предприятия;
- 3) другие издержки, а также изменения в условиях деятельности предпринимателей, которые повлечет данное регулирование;
- 4) влияние регулирования на условия конкуренции;
- 5) уделено ли при разработке нормативного акта особое внимание малому бизнесу.

В своем мнении по проекту НПА Совет должен четко обозначить, как необходимо доработать (изменить, дополнить) заключение об ОРВ, подготовленное регулятором. Одной из функций Совета является предоставление консультативной поддержки государственным органам в подготовке заключений [10]. По просьбе регуляторов Совет также оказывает им помощь в оценке последствий проектов регуляций Европейского союза. В целом Совет занимается сбором и анализом информации по вопросам оценки регулирующего воздействия, и эта информация должна быть доступна регуляторам на сайте Совета.

Поскольку на рассмотрение Совета поступает огромное количество проектов НПА, не все из них подвергаются углубленной оценке. В каждом отдельном случае Совет самостоятельно определяет необходимость проведения такой оценки. К концу 2010 г. Советом было проанализировано 832 проекта НПА, по 393 из них было подготовлено мнение Совета, а по оставшимся 439 проектам секретариатом Совета были представлены комментарии. Из 393 проектов НПА Совет одобрил 221 проект, 170 отклонил; 217 заключений об ОРВ были признаны недостаточными и 154 — приемлемыми [10]. Помимо сбора статистики Совет ежегодно должен предоставлять результаты своей работы [11]. В частности, по тем проектам, по которым были подготовлены мнения Совета, указывается, какие административные издержки были идентифицированы в каждом из случаев, а также были ли они монетизированы или нет. В отчете Совет должен указать количество полученных и рассмотренных проектов НПА, критерии их отбора, а также количество проектов НПА, которые необоснованно не содержали заключения об ОРВ или же в этих заключениях обнаружены существенные недостатки [9].

Совету предоставляется возможность высказать свое мнение по тексту проекта НПА, а также по тексту заключения об ОРВ на самом раннем этапе подготовки проекта [14]. Совет принимает участие в формальных консультациях по проекту НПА совместно с государственными органами. В случае если проект был подготовлен регулятором, минуя процедуру этих консультаций, он все равно должен быть направлен Совету для подготовки

комментариев. По тем проектам, которые были отклонены Советом, и/или по заключениям, признанным недостаточными, Совет должен представить конкретные предложения по исправлению недостатков или заключения об оценке [14]. Таким образом, в письменном заключении на проект НПА Совет должен:

- обозначить свою позицию по поводу формулировки представленного на рассмотрение проекта;
- в случае негативной оценки предложить альтернативную формулировку.

Если мнение Совета влечет за собой изменение проекта НПА, то возобновляется процедура подачи комментариев уже по измененному проекту. На подготовку мнения по проекту и заключению об ОРВ Совету предоставляется 2 недели [14]. Министерство-разработчик может принять решение не давать Совету возможности высказать свое мнение по проекту до принятия окончательного решения, если информация, которую необходимо предоставить Совету для проведения оценки и подготовки мнения, является секретной или ее обнародование нежелательно, а также если разработчик по обоснованным причинам принял решение не проводить ОРВ.

Национальный совет по контролю норм Германии

Немецкий Национальный совет по контролю норм (Nationaler Normenkontrollrat) был создан при ведомстве федерального канцлера в соответствии со специально принятым федеральным законом в августе 2006 г. Главной целью данного органа является оказание помощи правительству в снижении административных барьеров и в улучшении регулирования. Деятельность Совета поддерживается секретариатом, состоящим из 10–12 государственных служащих.

Членами Совета, согласно федеральному закону, могут быть бывшие федеральные и земельные чиновники или судьи, представители бизнеса, консультанты и представители академического сообщества, пользующиеся высокой репутацией в политических, деловых или академических кругах.

Совет непосредственно оценивает:

- 1) проекты новых федеральных законов;
- 2) проекты поправок к существующему законодательству;
- 3) проекты НПА Европейского союза, указания, директивы и решения ЕС;
- 4) существующие федеральные законы, основанные на них правовые предписания и административные регламенты.

Необходимо заметить, что есть некоторые ограничения, поскольку Национальный совет в обязательном порядке оценивает только проекты НПА, подготовленные федеральными министерствами до направления их в правительство. Оценка законопроектов, рассматриваемых в обеих палатах пар-



ламента, может проводиться только на основании запроса. Одна из отличительных черт работы Совета — заключения не являются публичными, они лишь прикладываются к проекту НПА при направлении его в парламент. По запросу комитетов бундестага Совет может оказывать им консультативную поддержку в процессе принятия решения.

В компетенцию Национального совета входит выявление административного бремени в новых регуляциях, налагаемого их реализацией в первую очередь на граждан и на бизнес. Кроме того, Совет выявляет «административные издержки», которые определяются в законе как обязанности по предоставлению информации. Для измерения этих издержек применяется модель стандартных издержек, однако с согласия правительства Совет по контролю норм может использовать и другие методики. Модель подразумевает оценку бремени реализации требований, которое включает все измеримые временные затраты и издержки, понесенные из-за следования нормам федерального нормотворчества (применяемого и на уровне земель).

Совет рассматривает проекты НПА до того, как они попадают на рассмотрение кабинета министров.

Мандат Совета является возобновляемым и продлевается каждые 5 лет. Со времени начала работы Совета в декабре 2006 г. федеральные министерства прислали ему на рассмотрение 1089 проектов НПА, половина из которых содержали информационные издержки для бизнеса. Совет дал свои заключения по 966 из них [17, р. 7].

С 2000 г. в Германии проведение ОРВ возложено на отраслевые госорганы-разработчики. Существует несколько критериев, по которым Совет оценивает проекты НПА:

- представил ли регулятор расчеты, основанные на модели стандартных издержек;
- в достаточной ли степени были рассмотрены альтернативы регулирования;
- была ли в итоге выбрана альтернатива, налагающая меньшие издержки на адресатов регулирования.

Совет не обладает правом вето, но его комментарии сначала поступают в кабинет министров, а затем в парламент, после чего они становятся публичными. Помимо этого Совет дает свои комментарии к ежегодным отчетам правительства о достижении целей программы по снижению административного бремени, размещает на своем сайте текущие комментарии о проведении правительством регуляторной реформы.

Федеральный совет по улучшению регулирования Мексики

В Мексике в 2000 г. был создан Федеральный совет по улучшению регулирования (*Consejo para la Mejora Regulatoria Federal*) для поддержки деятельности Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования (*Comisión Federal de Mejora Regulatoria — COFEMER*). Возглавляет Совет

министр экономики. В Совет также входят министры финансов, труда, государственной службы и генеральный директор СОFEMER, глава Центробанка, пять представителей бизнеса и по одному представителю профсоюзов, аграрного сектора, академического сообщества. Совет заседает четыре раза в год и выполняет две функции: определяет основные направления деятельности Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования и оказывает ей политическую поддержку. Кроме того, под руководством Совета был организован «Частно-государственный диалог» (аналог публичных консультаций), направленный на анализ действующих НПА на предмет выявления в них необоснованного регулирования, а также на разработку проектов нового регулирования [4, с. 5].

Главным органом, отвечающим за ОРВ, является Федеральная комиссия по совершенствованию регулирования, которая заменила группу по дерегулированию, созданную в 1990-е годы. Комиссия была организована при Министерстве экономики, однако технически и административно она является независимой [6, р. 2]. Все проекты НПА должны публиковаться и поступать в Комиссию не позднее чем за 30 дней до планируемого принятия. Комиссия также может проводить ретроспективную оценку существующего законодательства и по итогам анализа предлагать соответствующие меры правительству [19]. Можно выделить четыре главных направления деятельности Комиссии:

- 1) ретроспективная оценка;
- 2) прогнозное оценивание;
- 3) снижение административных барьеров и упрощение законодательства;
- 4) поддержка муниципальной регуляторной реформы.

Комиссия должна рассматривать все поступающие комментарии и предложения от заинтересованных сторон, прежде чем вынести решение. Она не обладает правом вето, однако министерства должны аргументировать свое несогласие с ее заключениями. За первые шесть лет своего существования Комиссия при поддержке Совета по улучшению регулирования рассмотрела более 800 проектов НПА.

Министерства в обязательном порядке посылают проекты НПА и заключения об ОРВ в Комиссию, которая рассматривает их и может также направить на независимую экспертизу в Совет. Последний может по своей инициативе заняться рассмотрением любого проекта НПА, если сочтет это необходимым. Комиссия и Совет контролируют работу друг друга, могут обмениваться предложениями и консультировать друг друга. Программы по улучшению регулирования, которые принимаются каждые два года, разрабатываются и администрируются Комиссией, требуют одобрения Совета [19]. Он может создавать внутри себя рабочие группы, занимающиеся отдельными вопросами улучшения регулирования. Совет собирается четыре раза в год и определяет направления деятельности Комиссии. Иногда президент Мексики председательствует на заседаниях Совета, которые также служат форумом для представителей бизнеса.



Сравнительный анализ ключевых характеристик советов по оптимизации регулирования

Нужно сказать, что приведенный в данной статье список советов по оптимизации регулирования не является исчерпывающим, однако рассмотренные примеры демонстрируют, что такая модель регуляторики может быть вполне эффективной.

Основные сходства и различия, а также ключевые и дополнительные характеристики советов по оптимизации регулирования подробно рассмотрены в Приложениях 1 и 2. Проведенный сравнительный анализ позволяет сделать несколько выводов относительно организации работы Советов.

Во-первых, одно из главных различий между ними заключается в способе организации процесса рассмотрения проектов НПА. Так, германский Национальный совет по контролю норм, Консультативный совет Нидерландов и Комитет по регуляторной политике Великобритании начинают работу с проектом закона на ранней стадии процесса разработки одновременно с проведением оценки воздействия. В отличие от них шведский и мексиканский Советы начинают рассматривать заключение об ОРВ только в связи с публикацией проекта для его последующего рассмотрения. Отличием шведского Совета от всех остальных является то, что он рассматривает законодательные предложения одновременно с другими государственными органами, участвующими в консультациях.

Во-вторых, часть Советов для проведения анализа использует классический вариант оценки регулирующего воздействия, который подразумевает анализ затрат/выгод НПА, а другие применяют преимущественно модель стандартных издержек для измерения административного бремени.

Что касается общего в работе советов по оптимизации регулирования, то во всех рассмотренных кейсах функции по реализации регуляторной политики рассредоточены между несколькими органами по контролю нормотворчества, один из которых является центральным. Ранее были описаны четыре ключевые функции по реализации регуляторной политики, осуществляемые органами по контролю нормотворчества [12]. Мы видели, что в Великобритании и Мексике наблюдается четкое разграничение полномочий между несколькими подобными органами; в Германии, Нидерландах и Швеции — большая централизация и концентрация всех полномочий по регуляторной политике в руках одного Совета.

Кроме того, большинство органов являются постоянно действующими, и если мандат Совета ограничен по времени, то на практике он постоянно продлевается.

Еще одно сходство — полномочия по итогам анализа. Все рассмотренные в статье Советы обладают консультативным статусом (де-юре или де-факто), т.е. у них отсутствует официально закрепленное право вето. Однако, как правило, положение Совета как независимого органа дает ему широкие полномочия влиять на принятие или отклонение проектов НПА.

Заключение

Институциональный дизайн рассмотренных в статье стран очень разнообразен. Их объединяет то, что все они создали в определенной степени независимые органы по контролю нормотворчества, призванные следить за качеством регулирования. Вообще можно проследить тенденцию к большей централизации и приданию независимому органу по контролю нормотворчества главной роли в построении лучшей регуляторной среды, поскольку в его компетенцию входят обеспечение качества заключений об ОРВ, прогнозное и ретроспективное оценивание.

Итак, передача полномочий в области ОРВ на более высокий уровень является неотъемлемой характеристикой «умного регулирования», что необходимо учитывать при институциональном проектировании в странах с переходной экономикой.

Успешный опыт работы подобных независимых экспертных советов «высокого уровня» стал основой для подготовки концепции формирования Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности в РФ (<http://better-regulation-council.ru>). Данная разработка велась в 2011 — первой половине 2012 г. в рамках работы экспертной группы № 4 «Укрепление рыночных институтов. Обеспечение стабильности условий собственности и развития конкуренции, стимулирование малого предпринимательства» по обновлению «Стратегии-2020».

Этот специальный коллегиальный экспертный орган, подобно его зарубежным аналогам, должен обладать высоким статусом и иметь полномочия по выборочной оценке тех регулирований, которые являются наиболее существенными для национальной экономики [1, с. 29]. Создание российского Совета по оптимизации регулирования станет важным шагом в проведении комплексной регуляторной реформы и ускорит вступление России в ОЭСР.

Ключевые характеристики советов по оптимизации регулирования

Орган Характеристика	Национальный совет по контролю норм (Германия)	Комитет по регуляторной политике (Великобритания)	Консультационный совет по административным барьерам (Нидерланды)	Совет по улучшению регулирования (Швеция)	Федеральный совет по улучшению регулирования (Мексика)
1. Каким образом учрежден (закон, указ и т.п.)? Какие цели (миссия) записаны?	Федеральный закон от 14 августа 2006 г. Задача — «поддерживать федеральное правительство в политике снижения административных барьеров и улучшения регулирования». В марте 2011 г. внесены изменения в части распространения модели измерений на административные издержки граждан	Решение Правительства от 2 апреля 2009 г. Главная цель — оценка качества заключений об ОРВ и консультирование правительства по вопросу о том, насколько заключения отвечают цели снижения административного бремени	Закон о Консультационном совете от 2000 г., с изменениями от 2008 г.	Постановление Правительства от 15 мая 2008 г. Цель — рассмотрение проектов новых законов, постановлений и т.п., а также поправок к уже существующим НПА, в случае если они налагают административное бремя на бизнес	Федеральный закон от 19 апреля 2000 г. Создан одновременно с Комиссией по улучшению регулирования
2. Подчинение (при каком властном институте?) или независимый статус; роль и место в системе госорганов	Создан при ведомстве федерального канцлера. В своей деятельности независим и связан лишь обязанностями, описанными в законе. Работа Национального совета регулируется регламентом, который утверждается федеральным канцлером по взаимному согласию с другими членами правительства	Независимый орган, подотчетен правительству и парламенту	Независимый консультационный орган. Отчитывается перед кабинетом министров	Независимый комитет при Министерстве промышленности. Представляет ежегодные отчеты правительству	Создан при Министерстве экономики, однако формально независим

Продолжение приложения 1

3. Количество членов Совета	10 человек	6 человек	3 человека	8 человек	17 человек
4. Способ формирования Совета (репутационный, бюрократический, представительный, смешанный); основания прекращения или приостановления деятельности членов Совета	<p>Назначения в Совет получают бывшие федеральные и земельные чиновники, судьи, представители бизнеса, консультанты и ученые. Президент по представлению федерального канцлера назначает номинантов на срок до 5 лет. Члены Национального совета должны обладать опытом в качестве владельцев вопросов в рамках государственных или общественных институтов и знаниями в экономических вопросах. Члены Национального совета во время своей работы в нем не должны принадлежать к законодательному органу, работать в федеральном или земельном ведомстве либо находиться с ними в каких-либо служебных или коммерческих отношениях. Исключения допускаются для преподавателей вузов. Председателя Национального совета назначает федеральный канцлер из числа его членов</p>	<p>Комитет состоит из независимых экспертов в различных областях</p>	<p>Члены Совета выбираются из числа политиков, экономистов и ученых</p>	<p>Члены Совета — независимые эксперты. Четыре из них — постоянные, включая председателя и заместителя председателя, и четыре — непостоянные. Члены Совета должны обладать опытом в области оценки воздействия на бизнес</p>	<p>Возглавляет Совет министр экономики. В Совет также входят министр финансов, министр труда, министр государственной службы, генеральный директор Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования, глава Центробанка, пять представителей бизнеса, по одному представителю профсоюзов, аграрного сектора и академического сообщества. С 2000 г. в состав Совета также входят: главный юрисконсульт, глава Федерального агентства по защите прав потребителей, а также Федеральная комиссия по конкуренции. Периодически участие в деятельности Совета принимает президент страны. В 2006 г. был утвержден регламент Совета, который изменил его структуру: были созданы исполнительный комитет и рабочие группы</p>



Продолжение приложения 1

<p>5. Выплаты членам Совета (оклад, компенсации)</p>	<p>Работа Совета финансируется из федерального бюджета и регулируется регламентом, утвержденным федеральным канцлером. Работа в Национальном совете осуществляется на общественных началах. Члены Национального совета получают единую компенсацию (суточные), а также возмещение их транспортных расходов</p>	<p>Деятельность членов Комитета является оплачиваемой, уровень их заработной платы примерно равен заработной плате министерского чиновника высокого уровня. Транспортные и другие расходы, связанные с деятельностью органа, покрываются его бюджетом</p>	<p>Деятельность членов Совета оплачивается</p>	<p>Деятельность членов Совета не оплачивается</p>
<p>6. Кто обеспечивает работу (аппарат)</p>	<p>Работу Совета обеспечивает секретариат, состоящий из 12 человек. Руководитель секретариата может принимать участие в заседаниях Совета с правом совещательного голоса. Сотрудники секретариата должны быть знакомы с управлением на федеральном или земельном уровне; они подчиняются исключительно указанным членам Национального совета и руководителем секретариата</p>	<p>Деятельность Комитета поддерживается секретариатом из 9 госслужащих, которые подчиняются главе секретариата</p>	<p>Деятельность Совета поддерживается секретариатом из 8 человек и главы секретариата</p>	<p>Деятельность Совета обеспечивается секретариатом Комиссии по улучшению регулирования</p>

Продолжение приложения 1

<p>7. Механизм инициации анализа (реакция на инициативу, по своему выбору)</p>	<p>Совместный регламент обязывает министерства предоставлять проекты законов на рассмотрение Совета. Совет оценивает проекты НПА, подготовленные федеральными министерствами, до направления их в правительство. Проекты бюджета рассматриваются Национальным советом только в случае направления запроса самим бундесратом. Оценка законопроектов, находящихся на рассмотрении в бундестаге, происходит лишь на основании запроса фракции или отдельных депутатов. Порядок обработки запросов устанавливается по усмотрению Национального совета</p>	<p>В обязательном порядке рассматривает все законодательные инициативы</p>	<p>Если проект НПА влияет на изменение административных барьеров, бизнес или граждан, министр-ство обязано передать его Консультационному совету вместе с пояснительной запиской</p>	<p>Правительство и ряд министерств должны предоставлять проекты законов на рассмотрение Совета на стадии сбора и подготовки предложений и замечаний. Все заключения ОРВ также должны передаваться Совету для анализа их качества</p>	<p>По запросу Комиссии по улучшению регулирования либо по собственной инициативе</p>
<p>8. Модели экспертизы (прогнозная, отслеживающая, ретроспективная)</p>	<p>Проводит проверку проектов на предварительном этапе — до их рассмотрения кабинетом министров. Однако по запросу может оказывать консультативную поддержку комитетам бундестага на этапе рассмотрения НПА в парламенте. Проводит также ретроспективный анализ административных издержек, имеющихся в действующих НПА</p>	<p>Прогнозное оценивание</p>	<p>Предварительная оценка (Совет проверяет достоверность расчета, рассматривает альтернативы и принимает решение относительно регулирования). Ретроспективный анализ (консультрует кабинет по вопросу об административных барьерах в действующем законодательстве)</p>	<p>Прогнозное и ретроспективное оценивание</p>	<p>Прогнозное и ретроспективное оценивание</p>



Продолжение приложения 1

<p>9. Объект анализа (только законы или все НПА / определенные области)</p>	<p>Оцениванию со стороны Совета подлежат:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) проекты новых федеральных законов; 2) проекты внесения поправок в существующее законодательство; 3) проекты подзаконных актов и административных регламентов; 4) проективные акты к НПА Европейского союза (рамочные решения, постановления, соглашения и мероприятия по реализации) и к указаниям, директивам и решениям Европейского сообщества; 5) применение законодательства, затронутого правом Европейского союза, а также соответствующих подзаконных актов и административных регламентов; 6) существующие федеральные законы, основанные на них правовые предписания и административные регламенты 	<p>Комитет рассматривает проекты регулирования и заключения об ОРВ, подготовленные регуляторами</p>	<p>Совет оценивает все проекты НПА на предмет избыточного регулирования</p>	<p>Совет рассматривает проекты новых нормативных правовых актов и поправки к уже существующим НПА, которые влияют на бизнес и конкурентоспособность; а также заключения об оценке регулирующего воздействия проектов НПА, подготовленные регуляторами</p>	<p>Совет рассматривает все проекты НПА, поправки к ним, а также существующее законодательство, если оно оказывает существенное влияние на бизнес</p>
---	--	---	---	---	--

Окончание приложения 1

10. Полномочия по итогам анализа (информационные, блокирующие, включая право вето)	Проекты НПА не могут попасть на рассмотрение кабинета, не пройдя проверку Совета, однако он не обладает правом вето	Заключения Совета носят рекомендательный характер, однако подкомитет кабинета министров по уменьшению регулирования, который принимает окончательное решение и обладает правом вето, как правило, основывает свое решение на заключении Совета	Совет может предложить: – принять проект без поправок; – доработать проект регулирования; – наложить запрет на его принятие. Совет не имеет права вето, его рекомендации не являются обязательными	Заключения Совета носят рекомендательный характер. Совет может высказать свою позицию в отношении проекта регулирования (рекомендует или не рекомендует к принятию), может предложить альтернативный вариант регулирования, но не в праве отменить его обратную разработку	Совет обладает консультативным статусом
--	---	--	--	--	---

Приложение 2

Дополнительные характеристики советов по оптимизации регулирования

Орган	Национальный совет по контролю норм (Германия)	Комитет по регуляторной политике (Великобритания)	Консультационный совет по административным барьерам (Нидерланды)	Совет по улучшению регулирования (Швеция)	Федеральный совет по улучшению регулирования (Мексика)
Характеристика	Для измерения бюрократических издержек применяются модели стандартных издержек (SCM)	Для измерения административного бремени используются модели стандартных издержек и такие методы анализа, как «издержки — выгоды» и «издержки — эффективность», анализ дисконтированных денежных потоков, а также многофакторный анализ	Коллективные расчеты влияния с использованием модели стандартных издержек	Для измерения административного бремени используются модель стандартных издержек и такие методы анализа, как «издержки — выгоды» и «издержки — эффективность»	Для измерения административного бремени используются модель стандартных издержек и такие методы анализа, как «издержки — выгоды» и «издержки — эффективность»

Продолжение приложения 2

<p>2. Экспертные и качественные методы</p>	<p>Используются данные и информация, полученная от представителей бизнеса посредством публичных консультаций</p>	<p>Используются данные и информация, полученная от представителей бизнеса посредством публичных консультаций</p>	<p>Данные об административном бремени могут быть собраны посредством интервьюирования</p>	<p>Используются данные и информация, полученные от представителей бизнеса посредством публичных консультаций</p>	<p>Используются данные и информация, полученные от представителей бизнеса посредством публичных консультаций</p>
<p>3. Процедуры раскрытия информации</p>	<p>Члены Национального совета и сотрудники секретариата обязаны хранить в секрете информацию о проводимых консультациях и документах, определяемых Национальным советом в качестве конфиденциальных. Совет представляет общественности ежегодный доклад о качестве регуляторики. Свои заключения Национальный совет не предоставляет публично. Его заключение вместе с заключением правительства прикладывается к проекту НПА, направляемого в бундестаг или в бундесрат</p>	<p>С 2010 г. заключения Комитета не являются публичными и не публикуются на сайте</p>	<p>Совет публикует свой ежегодный доклад, в котором отражено то, насколько были достигнуты заявленные цели. АСТАА обязан соблюдать политику секретности в отношении тех документов, с которыми ведется работа. Он вправе опубликовать свое заключение только после того, как правительство Нидерландов опубликует законопроект</p>	<p>Ежегодные отчеты публикуются на сайте Совета</p>	<p>Все проекты НПА и заключения Совета являются публичными</p>
<p>4. Права на получение информации от госорганов (каких) и компаний</p>	<p>Закон обязывает Федеральную службу по статистике поддерживать работу Совета, проводить расчеты, создавать и поддерживать базы данных, которые требуются для подготовки отчетности и анализа эффективности. Федеральные и земельные власти должны оказывать Совету поддержку в рамках межведомственного взаимодействия</p>	<p>У Комитета нет формального права запрашивать дополнительную информацию у министерств</p>	<p>Совет имеет право запрашивать у министерств информацию, необходимую для выполнения возложенных на него задач</p>	<p>У Совета нет закрепленного права запрашивать дополнительную информацию у министерств, однако де-факто он получает ответы на обращения за получением дополнительной информации в госорганы</p>	<p>У Совета нет официального права запрашивать дополнительную информацию</p>

<p>5. Наличие механизма принудительного исполнения поручений либо рекомендаций Совета, в том числе существование правовых последствий (ответственности) за их неисполнение</p>	<p>Нет</p>	<p>Нет</p>	<p>Нет</p>	<p>Нет</p>	<p>Нет</p>
<p>6. Взаимодействие с другими органами, отвечающими за оценивание законодательства и госпрограмм</p>	<p>Группа по совершенствованию регулирования при ведомстве федерального канцлера совместно с Национальным советом по контролю норм отвечает за поддержку правительственной программы по снижению административных барьеров для бизнеса</p>	<p>С 2010 г. Совет рассматривает заключения об ОРВ и направляет свои комментарии обратно органу-разработчику, а тот, в свою очередь, направляет заключение об ОРВ вместе с этими комментариями в Комитет по уменшению регулирования, возглавляемый государственным секретарем по вопросам бизнеса инноваций. Последний и принимает окончательное решение по законопроекту</p>	<p>Совместно с Советом проводит тренинги и обучение для государственных служащих по вопросам проведения оценки</p>	<p>Взаимодействует со Шведским агентством экономического и регионального развития, а также с различными рабочими группами по вопросам установления диалога с бизнес-сектором</p>	<p>Совет был создан для поддержки деятельности Федерации комиссии по совершенствованию регулирования. Совет определяет основные направления деятельности Комиссии и оказывает ей политическую поддержку</p>



ЛИТЕРАТУРА

1. Карапетов А.Г., Цыганков Д.Б., Яковлев А.А. Бег с барьерами // Прямые инвестиции: журнал Сбербанка РФ. 2012. № 6 (июнь).
2. Стратегия Европейского союза до 2020 г. // Европейская комиссия [Официальный сайт]. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.
3. Цыганков Д.Б. Внедрение оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации — на пути к «умному» регулированию? // Оценивание программ и политик: методология и применение: Сборник материалов. Вып. V / Под ред. Д.Б. Цыганкова. М.: ГУ-ВШЭ, 2010.
4. Цыганков Д.Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «умного регулирования» // Экспертный канал «Открытая экономика» [Интернет-портал]. URL: <http://opes.ru/data/2012/04/03/1233346974/Цыганков-докладАК.pdf>.
5. Baldwin R., Cave M., Lodge M. Regulation — The Field and the Developing Agenda // The Oxford Handbook of Regulation / Ed. by R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge. Oxford University Press, 2010.
6. Bernés M.F. Is it Possible to Institutionalize a Public-Private Dialogue Mechanism to Reform Economic Regulation and Policy in Mexico by the End of the Current Administration? February 2006 // Public Private Dialogue [Website]. URL: http://www.publicprivatedialogue.org/case_studies/Case%20Study%2004%20-%20Mexico%20COFEMERfin.pdf.
7. Better Regulation in Europe. Netherlands OECD Report 2010 // OECD [Официальный сайт]. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/8/44912418.pdf>.
8. Better Regulation in Europe. United Kingdom OECD Report 2010 // OECD [Официальный сайт]. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/46/44912232.pdf>.
9. Committee Terms of Reference. Decision at a Government Meeting on 15 May 2008 // Regelradet [Официальный сайт]. URL: http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/ToR-2008_57.pdf.
10. Committee Terms of Reference. Supplementary Terms of Reference. Decision at a Government Meeting on 25 August 2011 // Regelradet [Официальный сайт]. URL: http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/Tor-2011_71.pdf.
11. Committee Terms of Reference. Supplementary Terms of Reference for the Swedish Better Regulation Council. Decision at a Government Meeting on 23 September 2010 // Regelradet [Официальный сайт]. URL: http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/Tor-2010_96.pdf.
12. Cordova-Novion C., Jacobzone S. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries // OECD Working Papers on Public Governance, No. 19, OECD Publishing, 2011.
13. The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government 2011 // HM Treasury [Официальный сайт]. URL: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf.
14. Guidelines for the Provision of Information by the Government Offices to the Swedish Better Regulation Council 2008 // Regelradet [Официальный сайт]. URL: http://www.regelradet.se/wpcontent/uploads/2012/03/guidelines_provision_of_information1.pdf.
15. Gunningham N., Grabosky P. Smart Regulation Designing Environmental Policy. Oxford University Press, 2004.
16. Impact Assessment Guidance: When to do an Impact Assessment. August 2011 // RPC [Официальный сайт]. URL: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1111-impact-assessment-guidance>.

17. Jantz B. The Nationaler Normenkontrollrat in Germany: How to Control the Regulators? 2008 // Regulatory Governance — ECPR Standing Group [Official website]. URL: <http://regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/bjantz.pdf>.
18. Kirkpatrick C., Parker D. Regulatory Impact Assessment: An Overview // Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? / Ed. by C. Kirkpatrick, D. Parker. Cheltenham, 2007.
19. Mexico's Federal Regulatory Improvement Programme. July 2001 // COFEMER [Official website]. URL: <http://www.cofemer.gob.mx/>.
20. Ministry of Enterprise, Energy and Communications. 13 June 2008. Guidelines for Work on Regulatory Impact Assessments in the Government Offices // Regelradet [Official website]. URL: http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/ia_government1.pdf.
21. Ministry of Enterprise, Energy and Communications. Decision at Government meeting 13 November 2008. Supplementary terms of reference for the Swedish Better Regulation Council. // Regelradet [Official website]. URL: http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/ToR-2008_142.pdf.
22. Mit Buerokratieannau zu moderner Gesetzgebung [Ежегодный отчет Национального совета по контролю норм Германии]. Berlin, 2010.
23. OECD Reviews of Regulatory Reform. Mexico. Progress in Implementing Regulatory Reform. OECD 2004 // OECD [Official website]. URL: www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf.
24. One-In, One-Out (OIOO) Methodology. July 2011 // BIS [Official website]. URL: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/o/12-p96a-one-in-one-out-third-statement-new-regulation.pdf>.
25. One-In, One-Out: Third Statement of New Regulation. February 2012 // BIS [Official website]. URL: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/o/12-p96a-one-in-one-out-third-statement-new-regulation.pdf>.
26. Rating Regulation. An Independent Report on the Analysis Supporting Regulatory Proposals, January–June 2011. July 2011 // RPC [Official website]. URL: <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/wpcontent/uploads/2011/09/Rating-Regulation-July-2011-FINAL-A.pdf>.
27. Regulatory Policy Committee. Challenging Regulation. An Independent Report on the Analysis Supporting Regulatory Proposals, September — December 2010. February 2011 // RPC [Official website]. URL: <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/wpcontent/uploads/2011/02/RPC-Report-Challenging-Regulation-Feb-2011-FINAL.pdf>.
28. Regulatory Policy Committee. Improving Regulation. An Independent Report on the Analysis Supporting Regulatory Proposals, January–December 2011. March 2012 // RPC [Official website]. URL: <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/04/RPC-REPORT-IMPROVING-REGULATION-March-2012-FINAL.pdf>.
29. Regulatory Policy Committee. Reviewing Regulation. An Independent Report on the Analysis Supporting Regulatory Proposals, December 2009 — May 2010. August 2010 // RPC [Official website]. URL: <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/wpcontent/uploads/2010/08/RPC-Report-Final-Version-August-2010.pdf>.
30. Smart Regulation in the European Union: Commission Communication — COM(2010)543 (8 October 2010).
31. Swedish Code of Statutes. Ordinance on Impact Analysis of Regulation Issued on 6 December 2007. Section 6 // Regelradet [Official website]. URL: <http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/Ordinance-on-IAs.pdf>.