

Опыт работы Национального Совета по контролю норм Германии

За месяцы работы над «Стратегией-2020» в экспертных кругах не раз обсуждался вопрос о создании прорывных инструментов по защите прав инвесторов, адвокатированию рыночных институтов, по оптимизации принимаемых и уже действующих законов.

Не только броские названия – «федеральный инвестиционный царь», «красная кнопка», «инвестиционный уполномоченный», «умное регулирование» - но и содержательная аргументация на базе современного опыта других стран должны, по замыслу экспертов, подвигнуть политическое руководство к созданию органов или процедур, возможно, не имеющих аналогов в российском межведомственном согласовании.

А.А. Яковлев в статье «Инвеступолномоченный и «красная кнопка» (5 апреля, «Московские новости») указывал на опыт Мексики, создавшей лет 10 назад Федеральную комиссию по совершенствованию регулирования (COFEMER). Действительно, правильно учитывать опыт стран, проходящих трансформацию, схожую с российской, но мы предлагаем подробнее взглянуть на развитие похожих институтов у западноевропейских соседей.

Европейский тренд последних лет в том, что для улучшения регуляторики уже недостаточно существующих департаментов ОРВ в отдельных министерствах. При центральных органах исполнительной власти строятся органы, которые уполномочены охотиться на административные барьеры и бюрократические издержки.

На уровне Европейской Комиссии в 2007 году была создана т.н. «Независимая группа стейкхолдеров по снижению административных барьеров» (англ. - *High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens*). Основной задачей Независимой группы

¹ Цыганков Д.Б. – директор Центра ОРВ Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ (E-mail: dtsygankov@hse.ru). Данная статья подготовлена в рамках темы "Методологические подходы к оценке качества государственного управления, в том числе к оценке регулирующего воздействия" Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ на 2011 год. Автор выражает признательность проф. д-ру Килиану Бицеру - заведующему кафедрой экономической политики и исследований проблем среднего класса Гёттингенского университета и проф. д-ру Гизеле Фэрбер (Германская Высшая школа государственного управления в г. Шпайере) за помощь в проведенном исследовании, в т.ч. - организации интервью в Национальном Совете Германии по контролю за нормами.

является оценка и поддержка мер, предусмотренных Программой по сокращению административных барьеров в Европейском Союзе (цель – сократить их на 25% к 2012 году). Группу из 15 политиков и независимых экспертов в различных сферах деятельности возглавил бывший премьер-министр Баварии Эдмунд Штойбер.

На национальном уровне в европейских странах было создано четыре ведомства по дебюрократизации, которые в настоящее время координируют свои усилия как на уровне методических разработок, так и продвижении институтов «умного регулирования».

В Нидерландах с 2000 года действует Консультационный совет по административным барьерам (*голл. - ACTAL*), который оценивает проекты нормативно-правовых актов на предмет избыточного регулирования. Его мандат уже три раза расширился и в настоящее время, если проект акта влияет на изменение административных барьеров, бизнес или граждан, министерство обязано передать в Консультативный Совет этот проект вместе с пояснительной запиской. В Совет назначают трех членов из числа политиков, экономистов и ученых, а их деятельность поддерживается Секретариатом из 13 госслужащих. В Великобритании с октября 2009 года действует Комитет по регуляторной политике (*англ. - Regulatory Policy Committee*). Он состоит из 6 независимых экспертов в различных областях. Их деятельность сопровождается Секретариатом из 9 госслужащих. Основная цель Комитета – удостовериться, что при принятии решения ведомство основывается на комплексном анализе воздействия законопроекта. В Швеции осенью 2008 года был создан Совет по улучшению регулирования (*швед. - Regelradet*), который состоит из восьми независимых экспертов; им помогает Секретариат (8 человек).

Остановимся подробнее на немецком опыте, который до последнего времени был явно недооценен в отечественной экспертной дискуссии. В ФРГ в августе 2006 года, путем принятия федерального закона, был создан Национальный Совет по контролю норм (*нем. - Nationaler Normenkontrollrat*) при ведомстве федерального канцлера с задачей «поддерживать правительство в снижении административных барьеров и в улучшении регулирования» (в Приложении 1 представлен авторский перевод данного закона, с учетом поправок на март 2011 г.)

Назначения в Национальный Совет (www.nkr.bund.de) получают не только бывшие федеральные и земельные чиновники или судьи, но и представители бизнеса, и консультанты, и ученые. Члены Совета (максимум – 10 человек) должны обладать опытом в

законодательных вопросах в рамках государственных или общественных институтов и знаниями в экономических вопросах (и, конечно, неформально пользоваться высокой репутацией в политических, деловых или академических кругах). Во время своей работы в Совете они не должны принадлежать ни к законодательному органу, ни работать в федеральном или земельном ведомстве, ни находиться с ними в каких-либо служебных или коммерческих отношениях (это ограничение действительно и для последнего года перед назначением). Работа Национального Совета финансируется из федерального бюджета и регулируется регламентом, утверждаемым федеральным канцлером. Именно федеральный канцлер и номинирует членов Совета, а утверждает их президент Германии.

Совету придан Секретариат (12 человек), чей руководитель может принимать участие в заседаниях Совета с правом совещательного голоса. Сотрудники секретариата должны быть знакомы с управлением на федеральном или земельном уровнях; они подчиняются исключительно указаниям Национального совета и руководителя секретариата (хотя зарплату получают по ведомству федерального канцлера).

Оцениванию со стороны Совета подлежит широкий спектр законодательства - проекты новых федеральных законов; проекты внесения поправок в существующее законодательство; проекты подзаконных актов и административных регламентов; применение законодательства, затронутого правом Европейского Союза, и соответствующих подзаконных актов и административных регламентов; существующие федеральные законы, а также основанные на них правовые предписания и административные регламенты.

Закон обязывает Федеральную службу по статистике поддерживать работу Совета, проводить определенные расчеты, создать и поддерживать базы данных, которые требуются для подготовки отчетности и анализа эффективности. Далее, федеральные и земельные власти должны оказывать Совету поддержку в рамках межведомственного взаимодействия.

21 сентября 2011 года был утвержден Совет второго состава (обновился на две трети, но его председатель, бывший статс-секретарь и бывший глава «Deutsche Bahn» Йоханнес Людевиг, остался на следующий срок). За день до того Совет представил общественности свой ежегодный доклад о качестве регуляторики под названием «Пять лет бюрократизации – путь вперед!». В нем отмечается, что с 2006 года удалось снизить обременение национального бизнеса на 10,5 миллиардов EUR (что чуть не дотягивает до заявленного целевого показателя в 25%). Дальнейшее улучшение регулирования и дебюрократизация, «на фоне современных

кризисных явлений, поможет укрепить конкурентоспособность Германии в международном сравнении».

Итог проделанного «пути вперед и вверх»? За пять лет Совет стал одним из важнейших элементов повышения качества федерального нормотворчества, стал неотъемлемым элементом системы принятия решений, вывел Германию в число европейских лидеров по части анти-бюрократической экспертизы, распространил свой мандат на изучение воздействия регулирования на граждан.

Приложение 1: Федеральный закон Германии о создании Национального Совета по контролю норм (дата принятия: 14.08.2006, текст с изменениями на 16.3.2011)²

Ст. 1 Создание Национального Совета по контролю норм

(1) При ведомстве Федерального канцлера создается Национальный Совет по контролю норм (место расположения – г. Берлин). В своей деятельности он независим и связан лишь обязанностями, описанными в настоящем Законе.

(2) Перед Национальным Советом по контролю норм поставлена задача - поддерживать федеральное правительство в политике снижения административных барьеров и улучшения регулирования.

(3) Национальным Советом в особенности проверяется как в новых регуляциях представлено бремя, налагаемое их реализацией на граждан, на бизнес и на государственное управление - с точки зрения возможности его изучения и методической верности, а также как представлены прочие издержки для экономики в целом, особенно для среднего бизнеса.

(4) Цели и задачи этих регуляций не являются предметом рассмотрения Национального Совета.

Ст. 2 Бремя реализации требований

(1) Бремя реализации требований включает все измеримые временные затраты и издержки, понесенные гражданами, бизнесом и органами государственного управления вследствие соблюдения федерального нормотворчества.

(2) Часть бремени на реализацию требований соответствует «бюрократическим издержкам». Бюрократическими издержками по смыслу настоящего Закона являются те, которые понесут физические или юридические лица при выполнении «обязанностей по

² Источник - <http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/index.html> Перевод – Д.Б. Цыганков.

предоставлению информацией». Обязанности по предоставлению информации – это существующие на основании законов, правовых предписаний, положений или ведомственных инструкций, обязательства предоставлять данные и прочую информацию государственным органам или третьим лицам, либо поддерживать ее в наличии или передавать.

(3) Для измерения бюрократических издержек применяется модель стандартных издержек (SCM). В основание положены международно признанные правила применения стандартной модели издержек. Для отклонения от этой методики требуется решение большинства членов Национального Совета по контролю норм и согласие федерального правительства. Необходимость такого решения необходимо взвесить особенно в тех случаях, когда есть основания беспокоиться о возможных отклонениях от международно признанных правил применения SCM.

(4) При первоначальном выяснении нормативов, необходимых для проведения измерений среди предприятий (цена за единицу, затраты времени на разовую активность, вызванную законом, а также частота в год и число затронутых регулированием предприятий) необходимо учесть все бюрократические издержки, порождаемые федеральным правом.

Ст. 3 Организация и состав Национального Совета

(1) Национальный Совет состоит из десяти членов. Федеральный канцлер по взаимному согласию с другими членами правительства предлагает их кандидатуры президенту. Последний назначает номинантов на срок до пяти лет. Допустимо назначение на повторный срок. Члены имеют право подать в отставку с поста, уведомив об этом президента. Если член Национального Совета покидает его преждевременно, то новый член назначается до истечения срока ушедшего. При этом соответственно применяется процедура, описанная во втором предложении данного пункта.

(2) Члены Национального Совета должны обладать опытом в законодательных вопросах в рамках государственных или общественных институтов и знаниями в экономических вопросах.

(3) Члены Национального Совета во время своей работы в нем не должны принадлежать ни к законодательному органу, ни работать в федеральном или земельном ведомстве, ни находиться с ними в каких-либо служебных или коммерческих отношениях. Исключения допускаются для преподавателей вузов. Они также не могут занимать вышеуказанные позиции в течение последнего года перед своим назначением.

(4) Председателя Национального Совета назначает федеральный канцлер из числа его членов.

- (5) Работа в Национальном Совете осуществляется на общественных началах.
- (6) Национальный Совет принимает решения большинством голосов ее членов. При равенстве голосов проверяемый проект остается без изменений. Нового голосования не допускается.
- (7) Работа Национального Совета регулируется регламентом, утверждаются федеральным канцлером по взаимному согласию с другими членами правительства.
- (8) Правовой надзор осуществляет глава ведомства канцлера.³
- (9) При ведомстве федерального канцлера создается Секретариат Национального Совета. Руководитель Секретариата принимает участие в заседаниях Национального Совета с правом совещательного голоса. Руководитель Секретариата подчиняется исключительно указаниям Национального Совета. Сотрудники Секретариата подчиняются исключительно указаниям Национального Совета и руководителя Секретариата. Сотрудники Секретариата должны быть - непосредственно или опосредовано - знакомы с государственным управлением на федеральном или земельном уровнях.
- (10) Члены Национального Совета получают единую компенсацию,⁴ равно как и возмещение их транспортных расходов. Эти выплаты устанавливаются совместным решением главы ведомства федерального канцлера и федерального министра внутренних дел.
- (11) Члены Национального Совета и сотрудники Секретариата обязаны хранить в секрете информацию о проводимых консультациях и документах, определяемых Национальным Советом в качестве конфиденциальных.
- (12) Расходы на деятельность Национального Совета несет федеральный бюджет. Для выполнения своих функций Национальному Совету выделяются средства на соответствующий персонал и материальное обеспечение. Назначение на должность руководителя Секретариата происходит по взаимному согласию с Национальным Советом. Позиции сотрудников Секретариата заполняются по согласованию с председателем Национального Совета. Увольнение, переподчинение или замена сотрудников Секретариата в тех случаях, когда они не согласны с намечаемыми мероприятиями, возможны лишь по согласованию с председателем Национального Совета.

Ст. 4 Задачи Национального Совета

(1) Оцениванию со стороны Совета подлежит:

1. Проекты новых федеральных законов,
2. Проекты внесения поправок в существующее законодательство,

³ Руководитель аппарата правительства в ранге министра без портфеля (*прим. переводчика*).

⁴ Аналог суточных (*прим. переводчика*).

3. Проекты подзаконных актов и административных регламентов,
4. Проектировки к нормативным правовым актам 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, и соответствующих подзаконных актов и административных регламентов,
6. Существующие федеральные законы, основанные на них правовые предписания и административные регламенты.

(2) Оценивание Национального Совета, проводимое методически корректно и представляемое понятным образом, может распространяться на следующие аспекты регулирования, в соответствии с п. 3 ст. 1:

1. Ясное представление цели и необходимости в регулировании,
2. Соображения, возможны ли альтернативы предлагаемому регулированию,
3. Соображения касательно времени вступления в силу, срока действия акта и последующей его оценки,
4. Предложения по упрощению законодательства и управления,
5. В случае реализации директивы или иных правовых актов Европейского Союза – каким образом его требования затрагивают прочие регулирования.

(3) Национальный Совет оценивает проекты нормативных правовых актов, подготовленные федеральными министерствами до направления их в правительство. Проекты бундесрата⁵ рассматриваются Национальным Советом только в случае направления запроса самим бундесратом. Оценивание законопроектов, находящихся на рассмотрении в бундестаге⁶ происходит лишь на основании запроса фракции или отдельных депутатов. Порядок обработки запросов происходит по усмотрению Национального Совета.

(4) Национальный Совет выступает с заявлением к ежегодному отчету правительства по вопросу, в какой степени федеральное правительство достигло целей по снижению административных барьеров и улучшению регулирования.

(5) Национальный Совет не затрагивает аудиторскую компетенцию Счетной Палаты и Федерального уполномоченного по экономической эффективности в государственном управлении.

Ст. 5 Полномочия Национального Совета

(1) Национальный Совет имеет право:

⁵ Верхняя палата парламента Германии (*прим. переводчика*).

⁶ Нижняя палата парламента Германии (*прим. переводчика*).

1. Использовать базу данных, которая создана федеральным правительством для исследования бюрократических издержек,
2. Проводить собственные слушания,
3. Заказывать внешнюю экспертизу,
4. Представлять правительству специальные доклады.

(2) Федеральные и земельные власти оказывают Совету ведомственную поддержку.

Ст. 6 Обязанности Национального Совета

(1) Свои заключения Национальный Совет не предоставляет публично. Его заключение вместе с заключением правительства прикладываются к проекту акта, направляемого в бундестаг или в бундесрат.

(2) Национальный Совет ежегодно отчитывается перед федеральным канцлером. Он может приложить рекомендации к своему письменному отчету.

(3) Национальный Совет находится в распоряжении постоянных комитетов бундестага и бундесрата (профильных, участвующих в рассмотрении законопроекта) для консультаций.

Ст. 7 Обязанности федерального правительства

Федеральное правительство направляет в бундестаг ежегодный отчет:

1. О ситуации с сокращением административных барьеров в рамках существующих целей правительства,
2. Об опыте применения методологии, используемой для оценки обременений при реализации требований,
3. О развитии обременений при реализации требований в отдельных министерствах
4. О результатах и дальнейшем развитии в области улучшения регулирования.

Ст. 8 Задачи Федеральной службы статистики

Федеральная служба статистики по необходимости поддерживает федеральное правительство, бундестаг и бундесрат в законодательстве при реализации задач, вытекающих из данного Закона, в частности - путем обобщения имеющихся данных и выполнения оценки обременений (при реализации требований). Она отвечает за создание и поддержание баз данных, которые требуются для подготовки отчетности и анализа эффективности для целей настоящего Закона.

Ст. 9 Вступление в силу

Данный закон вступает в силу на следующий день после его опубликования.