GOV/SIGMA(2007)6

SIGMA

Содействие совершенствованию государственных институтов и управления

Совместная инициатива ОЭСР и Европейского союза, финансируемая главным образом за счет ЕС

ИНСТИТУТЫ РЕГУЛЯТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА, ВСТУПИВШИХ В ЕС 1 МАЯ 2004 г.

УКРЕПЛЕНИЕ РЕГУЛЯТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ БЛАГОДАРЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПОЛИТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

ДОКЛАД «SIGMA» № 42

Данный документ был подготовлен при финансовом содействии Европейского союза. Мнения, представленные в нем, никоим образом не могут считаться официальной позицией Европейского союза и не обязательно отражают мнения ОЭСР и стран-членов этой организации или стран-бенефициаров, участвующих в программе «Sigma».

ПРОГРАММА «SIGMA»

Программа «Sigma» (Support for Improvement in Governance and Management - «Содействие совершенствованию государственных институтов и управления») — это совместная инициатива Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского союза, финансируемая главным образом за счет средств ЕС.

В сотрудничестве со странами-бенефициарами программа «Sigma» обеспечивает поддержку добросовестной практике в сфере государственного управления посредством:

- оценки прогресса в реформах и определения приоритетов, основывающихся на принципах, отражающих лучшие образцы практики европейских стран и действующее законодательство ЕС (*acquis communautaire*)
- оказания содействия лицам, принимающим решения, и государственным органам в создании организаций и процедур, отвечающих европейским стандартам и практике в данной сфере
- обеспечения донорского содействия в Европе и за ее пределами путем оказания помощи в разработке проектов, создании необходимых предпосылок и поддержке их реализации.

В 2007 году программа «Sigma» работает со следующими странами-партнерами:

- **странами, недавно вступившими в ЕС:** Болгария и Румыния
- **странами – кандидатами на вступление в ЕС:** Хорватия, бывшая югославская республика Македония и Турция
- **западно-балканскими странами:** Албания, Босния и Герцеговина, (государство, Федерация Боснии и Герцеговины и Республика Сербская), Черногория, Сербия и Косово (с июня 1999 г. - под управлением Миссии ООН по делам временной администрации в Косово – МООНК)
- **Украиной** (деятельность финансируется Швецией и Великобританией).

Программа «Sigma» осуществляет поддержку реформаторских усилий стран – партнеров в следующих сферах:

- Законодательные и административные основы, государственная служба и система правосудия; системы, исключающие коррупцию в органах государственной власти
- Государственный внутренний финансовый контроль, внешний аудит, борьба с мошенничеством и управление средствами ЕС
- Управление государственными расходами, бюджетной и казначейской системами
- Государственные закупки
- Разработка и координация государственной политики
- Повышение качества регулирования.

Более подробную информацию о программе «Sigma» можно найти на нашем сайте:
http://www.sigmaweb.org

Авторские права ОЭСР

ОЭСР предоставляет свободное право пользоваться данным материалом для некоммерческих целей. Запросы с целью получения права коммерческого использования данного материала или прав перевода следует направлять по следующему адресу: rights@oecd.org.

Выражение признательности

Оценка возможностей институтов регулятивного управления Кипра, Чешской Республики, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Словацкой Республики и Словении, на основе которой и был подготовлен настоящий сводный доклад, была проведена в рамках программы «Sigma».

Программа «Sigma» - это совместная инициатива ОЭСР и Европейской комиссии, финансируемая преимущественно Европейской Комиссией.

Со стороны программы «Sigma» проектом руководил г-н Эдвард Донелан, старший администратор, который выступил также в качестве ответственного составителя проекта доклада. В его работе ему помогала г-жа Дайэн де Помпиньян, младший администратор, при административной поддержке г-жи Сандры Филипп.

Со стороны Европейской комиссии проектом руководил г-н Мануэль Мария Сантьяго душ Сантуш из Генерального директората предприятий, помощь которому оказывала г-жа Дебби де Рувер, консультант по вопросам регулирования, при финансовой поддержке Генерального директората предприятий, организованной г. Аланом ванн Хаме и г-жой Эва-Анна Стадник.

В процессе участвовала группа экспертов, причем оценка каждой страны проводилась силами трех экспертов.

Справочную информацию также предоставили отечественные специалисты.

Сводный доклад был направлен для замечаний группе основных экспертов, выбранных исходя из географического принципа, количества обследованных ими стран или их особого опыта.

Среди экспертов, направивших свои замечания по сводному докладу, был: д-р Луиджи Карбонэ, профессор Алан Мэйхью, г. Дьедоннэ Мандельkерн, г. Шарль Анри-Монтэн и г. Хенрик Вингфорс.

Содержание

ПРОГРАММА «SIGMA» 2

ОБЩЕЕ СОДЕРЖАНИЕ 6

1. ВВЕДЕНИЕ 10

Общая информация о докладе 10
Изученные вопросы 11
Вопросы, оставшиеся за рамками исследования 11
Методология 11
Процесс 12
НС ЕС — Обзор 12
Общие проблемы 16

2. ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ПОЛИТИКИ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ 19

Политика повышения качества регулирования (Европейский союз) 20

3. РЕГУЛЯТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ 25

Введение 25
Политика повышения качества регулирования 25
Стратегия действий и процесс приоритизации 30
Прозрачный и упорядоченный процесс 33
Обеспечение качества — институты 37
Обеспечение качества – инструменты 42
Надлежащее количество соответствующим образом подготовленного персонала 47

4. ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА РЕГУЛИРОВАНИЯ В НС ЕС 51

Оценка воздействия — общее 51
Оценка воздействия в НС ЕС 55
Консультации в целом 61
Консультации в НС ЕС 63
Альтернативы традиционному регулированию — общее 66
Альтернативы традиционным мерам регулирования в НС ЕС 67
Упрощение в общем 68
Измерение величины административных издержек 71
Упрощение в НС ЕС 72
Доступность 79

5. ПРИНЯТИЕ ЗАКОНОВ ПАРЛАМЕНТОМ 82

Структуры для принятия основного законодательства 82
Процедуры принятия законопроектов 84
Инициирование законопроектов и поправок челнами парламента 86
Ресурсы, имеющиеся у парламента 87
Результаты работы 89
Отчеты и общественные обращения 93

6. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ И СОБЛЮДЕНИЕ 95

Общий подход и философия правоприменения и обеспечения соответствия установленным требованиям 95

Отмечаются ли тенденции в сторону более высокого уровня правоприменения и соблюдения установленных норм? 97
Процедуры обжалования 99

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ 101

Общие рекомендации всем НС ЕС 103

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ ПО ПРОЕКТУ ОЦЕНКИ РЕГУЛЯТИВНЫХ РЕСУРСОВ 105

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: БАЗОВЫЙ УРОВЕНЬ 109

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: ВОПРОСНИК ПО ПРОЕКТУ ОЦЕНКИ РЕСУРСОВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ РЕГУЛЯТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ НОВЫХ ЧЛЕНОВ ЕС 113

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ЭКСПЕРТЫ И ЧЛЕНЫ ПРОЕКТНОЙ ГРУППЫ 118

ПРИЛОЖЕНИЕ 5: СПРАВОЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА 120

ОБЩЕЕ СОДЕРЖАНИЕ

Повышение качества регулирования с целью усиления конкурентоспособности Европы

Усиление конкурентоспособности экономики за счет ускорения роста производительности было признано Европейским союзом в качестве одной из самых серьезных задач сначала в первом варианте Лиссабонской стратегии, а затем в уточненном варианте Лиссабонской стратегии обеспечения роста и занятости (приняты, соответственно, в 2000 и 2005 г.). Повышение качества регулятивной среды и процессов регулирования на уровне институтов ЕС и стран ЕС является главным фактором создания деловой среды, способствующей росту производительности.

Политика эта известна как «совершенствование регулирования». Такая политика не означает больше регулирования или меньше регулирования, а занимается внедрением процессов, гарантирующих, что все меры регулирования будут доступны для понимания, применения и выполнения, а также отличаться высоким качеством.

Регулирование играет центральную роль в функционировании экономики стран и совершенно необходимо для устранения дисбалансов на рынке, содействия конкуренции, безопасности, здоровья и благополучия, а также усиления охраны окружающей среды. Регулирование высокого качества позволяет достичь этих целей с наименьшими затратами. Низкое качество регулирования может привести к обратному результату.

Оценка возможностей институтов регулятивного управления в каждой из стран, недавно ставших членами ЕС

О реализации мер повышения качества регулирования в институтах ЕС и в некоторых странах ЕС известно довольно неплохо. Меньше известно о реализации политики повышения качества регулирования в 10 странах, который вступили в ЕС 1 мая 2004 г. (НС ЕС). Чтобы ознакомиться предметно с тем, как обстоят дела с повышением качества регулирования в 10 НС ЕС, Европейская комиссия обратилась к программе «Sigma» с просьбой изучить этот вопрос.

Цель исследования состояла, главным образом, в том, чтобы ознакомиться с фактами, а не судить о качестве мер регулирования в этих странах; эти исследования были также задуманы как возможность стимулировать разработку мер повышения качества регулирования. Настоящий доклад сводит воедино результаты исследований, проведенных в период с марта 2005 г. по октябрь 2006 г.

Исследования были посвящены: истории возникновения политики ЕС, направленной на повышение качества регулирования, которая задает контекст исследованиям; процессам управления регулированием; инструментам, применяемым в ходе этих процессов (оценка эффекта воздействия, консультации, упрощение, альтернативы и доступность); процессам утверждения мер, контролю за исполнением и соблюдением положений законов в НС ЕС, причем особое внимание уделено законам в области защиты прав интеллектуальной собственности и экологических законов.

НС ЕС различаются как по географии, так и по культуре, но разделают общий опыт принятия законов ЕС (*acquis communautaire)* в исключительно короткий период времени, и в результате они сталкиваются с определенными трудностями в интерпретации положений ЕС и применении их в условиях своих стран. Восемь стран из десяти пережили ускорение истории, переместившись из командной экономики с центральным контролем к свободному рынку. Для них это означало не

только адаптацию экономики, но и существенные и важные изменения в административной культуре и политико-институциональной среде.

Выводы

1. Для удержания политики повышения качества регулирования на острие внимания требуется политическая инициатива, а значит, занимающиеся повышением качества регулирования органы должны задействовать политическое внимание в рамках семинаров и дискуссий, содействующих пониманию проблем, связанных с политикой повышения качества регулирования.

2. Разработка мер политики, направленной на повышение качества регулирования, и усовершенствование институтов регулятивного управления - вопросы, конкурирующие с множеством других, столь же неотложных. НС ЕС нужно время для того, чтобы освоиться со всеми переменами, которые они пережили, подав заявление на вступление к ЕС, особенно в том, что касается включения в собственное законодательство положений *acquis communautaire*, а для многих из них – в связи с переходом к открытой рыночной экономике. Ответственность за разработку мер повышения качества регулирования в НС ЕС ложится на плечи целеустремленных, но малочисленных официальных чиновников. Трудность для НС ЕС заключается в том, чтобы осознать, что это не разовое мероприятие, а политика, требующая постоянной работы по усовершенствованию.

3. Во всех НС ЕС существует общее понимание необходимости применять инструментарий политики повышения качества регулирования. При этом многие НС ЕС приняли у себя законы, обязывающие ответственных лиц готовить оценку эффекта воздействия для всего вновь принимаемого законодательства. Эти законы редко подкрепляются адекватными методологиями или институциональными механизмами, обеспечивающими надзор за качеством оценок. В результате теряется смысл от применения этого инструмента.

4. Большинство НС ЕС пытаются этот вопрос решить, однако подход к оценке эффекта воздействия отражает более широкую проблему, а именно, веру в то, что принятия закона достаточно для решения проблем с мерами политики. Помимо принятия законов НС ЕС необходимо обеспечить новые законы адекватными институциональными механизмами, позволяющими контролировать выполнение законов или обеспечивать их соблюдение.

5. Все НС ЕС признают необходимость оценивать масштаб административных затрат и, по возможности, предпринимать шаги по их сокращению. В НС ЕС намечается определенный прогресс в измерении затрат и пересмотре административных процедур, частоты проверок и связанной с этим официальной деятельности, чтобы свести к минимуму нагрузку на людей, в особенности малых предприятий. Это положительные перемены, которые, по возможности, институты ЕС должны поощрять и поддерживать.

6. Кроме того, исполнительной и законодательной ветвям власти следует работать вместе и придерживаться общей политики для обеспечения повышения качества регулирования. Многие из НС ЕС недавно пережили политические потрясения. Участникам на всех этапах политического процесса следует добиваться более действенного понимания того, что для обеспечения и стимулирования конкурентоспособности своей экономики приоритетом должна стать надлежащая регулятивная среда. Занимаясь оценкой качества своего регулирования, обе ветви власти должны отталкиваться от междисциплинарного подхода, когда нормы регулирования оцениваются не только по их правовой действенности, но и на основе принципов повышения качества регулирования.

7. Во всех НС ЕС существует необходимость пересмотреть процедуры правоприменения и обеспечения выполнения действующих требований, чтобы понять, нет ли иных способов гарантировать выполнения принятых законов так, чтобы добиваться ожидаемого

результата. Этот вопрос открывает широкое поле для дальнейшего сотрудничества, и его можно было бы попытаться разрешить на уровне институтов ЕС.

Рекомендации, общие для всех НС ЕС

В докладе сформулированы рекомендации, относящиеся ко всем НС ЕС:

1. Разработка и проведение политики в области повышения качества регулирования требует политической поддержки.
2. Политика по повышению качества регулирования наиболее эффективна тогда, когда действуют надлежащие и должным образом финансируемые механизмы, обеспечивающие ее поддержку и проведение.
3. Возможности институтов регулятивного управления могут развиваться благодаря эффективному применению инструментария политики повышения качества регулирования.
4. Разумная система государственного управления требует конструктивного взаимодействия между исполнительной и законодательной ветвями государственной власти.
5. Следует уделять больше внимания правоприменению и обеспечению соблюдения обязательных требований.

1. ВВЕДЕНИЕ

Настоящий доклад является обобщением оценок возможностей институтов регулятивного управления в 10 новых странах ЕС, вступивших в Европейский союз 1 мая 2004 г. (НС ЕС).

В данном разделе приводится справочная информация о докладе, описывается методология и разъясняется, что является предметом настоящего доклада и что авторы из него исключили.

Также приводится краткий обзор НС ЕС и поясняется содержание доклада.

Общая информация о докладе

Усиление конкурентоспособности экономики за счет ускорения роста производительности было признано Европейским союзом в качестве одной из самых серьезных задач сначала в первом варианте Лиссабонской стратегии, а затем в уточненном варианте Лиссабонской стратегии обеспечения роста и занятости (приняты, соответственно, в 2000 и 2005 г.). Повышение качества регулятивной среды и процессов регулирования на уровне институтов ЕС и стран ЕС является главным фактором создания деловой среды, способствующей росту производительности.

Регулирование играет центральную роль в функционировании экономики стран, оно совершенно необходимо для устранения дисбалансов на рынке, содействия конкуренции, безопасности, здоровья и благополучия и усиления охраны окружающей среды. Регулирование высокого качества позволяет достичь этих целей с наименьшими затратами. Низкое качество регулирования может привести к обратному результату. Европейской комиссией была разработана политика повышения качества регулирования, призванная усилить потенциал регулятивного управления. Данная политика действует на уровне всех институтов, способствуя усвоению новых мер регулирования и повышению качества действующих.

Доклады ОЭСР по реформам в области регулирования

ОЭСР опубликовала целую серию докладов о реформах в области регулирования, охватывающих большинство стран ОЭСР. В этих докладах есть разделы, посвященные институтам и инструментам тех стран, которые разрабатывают меры регулирования высокого качества. Из этих исследований можно почерпнуть некоторое представление об институтах регулятивного управления в ряде стран ЕС. Однако по НС ЕС таких исследований не было, за исключением докладов ОЭСР о реформах регулирования в **Чешской Республике, Венгрии** и **Польше**.

Европейской комиссии хотелось бы получить более точное представление об институтах регулятивного управления в НС ЕС и содействовать проведению политики повышения качества регулирования во всех странах Евросоюза. С этой целью Европейская комиссия попросила программу «Sigma» оценить институты регулятивного управления в НС ЕС. Был подготовлен доклад с оценками каждой из НС ЕС, который был представлен всем НС ЕС и в Европейскую комиссию.

Ряд докладов о НС ЕС Европейской комиссией опубликованы не были, так как они являются внутренними документами для ЕС и правительства соответствующей страны. Тем не менее, НС ЕС имели полное право перевести и опубликовать доклад или адаптировать его материалы для своих собственных нужд регулирования. В результате, были переведены и распространены в

соответствующих странах НС ЕС доклады по **Чешской Республике**, **Литве, Польше, Словацкой Республике** и **Словении.**

Изученные вопросы

Оценка проводилась по определенным базовым критериям, описанным в **Приложении 2**, которые были разработаны с целью проведения 10 оценок. Оценки проводились по 5 направлениям:

1. Наличие политики в отношении регулятивного управления и насколько она трансформировалась в политику, призванную повышать качество регулирования (политика повышения качества регулирования).
2. Выработка политики, составление проекта нормативных положений[1], процесс, обеспечивающий регулятивное качество благодаря как «притоку» новых мер регулирования, так и «запасу» имеющихся положений.
3. Процесс принятия.
4. Механизмы контроля и обеспечения соблюдения.

Базовые критерии были взяты не из литературы на эту тему, а составлены специально для данного проекта.

Вопросы, оставшиеся за рамками исследования

Оценки регулятивного управления в НС ЕС, на которых основано данное обобщение, не должны были завершаться выводами о том, насколько хорошо или плохо были разработаны нормы регулирования в НС ЕС, или о качестве законодательство в НС ЕС. От этих оценок не ждали и выводов о том, не является ли регулирование в НС ЕС чрезмерным. Оценка должна была показать, насколько институты регулятивного управления в НС ЕС соответствуют базовым критериям, разработанным специально для данного исследования, а также как в этих странах развиваются меры, направленные на повышения качества регулирования.

В оценках были предложены рекомендации по реформированию для каждой из НС ЕС, большинство из этих рекомендаций были приняты, так как соответствовали собственным действующим или запланированным мерам.

Методология

Подготовка данного доклада по НС ЕС шла в три этапа: подготовка, экспертная оценка и проверка фактов. Этап подготовки заключался в разработке ориентиров или критериев, относительно которых должны были изучаться институты регулятивного управления в НС ЕС. Был составлен вопросник **(Приложение 3),** который был направлен в каждую из НС ЕС.

В каждой из новых стран ЕС побывала группа экспертов, проработавших там в течение пяти дней подряд. Для этого процесса был отобран совет экспертов **(Приложение 4).** Экспертов выбирали по их опыту, знаниям и отношению к политике повышения качества регулирования; они отбирались из

[1] Термин «регулирование» везде в тексте используется в значении правовых или административных инструментов достижения целей политики. Термин «регулирование» экономистами и политологами чаще применяется в более широком значении получения результатов применения политики. Юристы часто используют термин «регулирование», говоря о подзаконных актах. В исследовании учитываются многочисленные дискуссии в ОЭСР на эту тему, и в докладах, составленных в этой области, слово «регулирование» используется чаще, чем «законодательство». Таким образом, чаще всего, где возможно, используется термин «регулирование». Однако время от времени в настоящем докладе применяется термин «законодательство» как термин, лучше всего понятный должностными лицами с юридическим образованием. «Законодательство» делится на основные законы (принимаемые парламентами) и подзаконные акты (следующие из основного законодательства).

членов «Сети директоров, ответственных за политику повышения качества регулирования»[2] и из состава Рабочей группы ОЭСР по регулятивному управлению.

Для каждой миссии в одну из НС ЕС отбирались три эксперта. Конкретные кандидатуры в каждую из миссий выбирались так, чтобы в группе был необходимый опыт, знания и умения в соответствующих областях: администрирование, правовая система и вопросы экономической политики. Также они отбирались с учетом географического охвата и сбалансированного представительства разных систем государственного управления и систем права. По каждой из НС ЕС экспертами был согласован отчет, который направлялся в НС ЕС для проверки фактического материала.

Процесс

Задействованный процесс экспертной оценки должен был привести к диалогу по вопросам политики как внутри НС ЕС, так и между НС ЕС и экспертами, а также помочь изучить и выявить возможные преимущества, недостатки или пробелы в институциональных, политических и методологических основах регулятивного управления. Этот процесс привел к живому обмену мнениями в большинстве НС ЕС в духе обмена опытом как по отрицательным, так и положительным результатам. Учитывая значение мер по повышению качества регулирования в контексте Лиссабонского процесса, в оценке каждой НС ЕС была сделана попытка собрать информацию об институтах регулятивного управления в целом, а также, в частности, о возможностях по утверждению, реализации и развития политику повышения качества регулирования. В ходе этого процесса должны были быть выявлены те меры, которые неплохо прижились в НС ЕС, эта информация при посредничестве экспертов направлялась странам НС ЕС; в задачу также входило установление тех областей, в которых возможны улучшения.

В связи с этой работой были организованы семинары в шести НС ЕС[3], которые позволили привлечь специалистов из других стран ЕС, а большому числу чиновников – узнать о политике повышения качества регулирования и процессе оценки. Кроме того, Министерству экономики в **Польше** удалось организовать интересную и масштабную конференцию по политике повышения качества регулирования в НС ЕС.

НС ЕС — Обзор

Для НС ЕС характерны многие общие аспекты в политике регулятивного управления. Все они занимались так или иначе разработкой мер политики, сходных по задачам с теми, что были приняты как институтами Европейского союза, так и другими странами мира в контексте общей тенденции к более высокому качеству регулирования. Многое было сделано, и много событий произошло с момента начала проекта до его завершения. Из таблицы ниже можно составить себе представление о том, что произошло; она, скорее, отражает достижения, чем дает полную картину, для которой данную таблицу нужно было бы регулярно уточнять.

---

2 Неформальное объединение директоров, отвечающих за политику повышения качества регулирования в правительствах стран ЕС, которые проводят свои заседания два раза в год.

3 См., например, **Кипр, Чешская Республика, Латвия, Литва, Мальта** www.mcmp.gov.mt/newsdetail.asp?i=126) и **Словацкая Республика.**

Некоторые примеры передового опыта и предлагаемые изменения

НС ЕС	Передовой опыт[4]	Предлагаемые изменения
Чешская Республика **(последнее уточнение 11 декабря 2006 г.)**	Правительством Чешской Республики в апреле 2005 г. принят план действий по снижению административных барьеров для предприятий, а также методология измерения административных барьеров на основе голландской модели стандартных затрат[5]. Согласно плану, руководитель аппарата правительства отвечает за составление отчета (*Анализ административных барьеров для предприятий*) на основе результатов измерений, проведенных конкретными министерствами и центральными органами власти.	Чешская Республика усилила ресурсы для выполнения мер по повышению качества регулирования и разработала новую методологию оценки эффекта воздействия.
Кипр **(последнее уточнение по Кипру 5 июня 2006 г.)**	Первое «единое окно» для граждан было открыто в декабре 2005 г., что позволило расширить доступ к определенным категориям государственных сведений и ряду услуг. В этом «окне» объединены следующие услуги: удостоверения личности, регистрация автомобилей, льготы по состоянию здоровья и социальные пособия. Это дополнительные услуги для удобства граждан, причем те же самые услуги по-прежнему предоставляются и в конкретных кабинетах в каждом из министерств. Служба «единого окна» укомплектована сотрудниками, откомандированными из соответствующих министерств. Это образец воплощения государственной политики, направленной на то, чтобы сделать административные услуги более доступными для граждан.	На Кипре создана Рабочая группа для изучения средств, благодаря которым оценка эффекта воздействия могла бы быть включена в процесс выработки политики. Второе «единое окно» было открыто в октябре 2006 г., а третье будет открыто к февралю 2007 г.
Эстония **(последнее уточнение 15 июня 2006 г.)**	Разработан инструмент электронного правительства для содействия консультациям, под названием «Общение в сети» (Web ‘Talk along’)[6]. Он допускает участие граждан в формулировании политики и разработке законопроектов.	Теперь предприятия можно создавать менее чем за два месяца, также рассматривается возможность выработки подробных мер политики по повышению качества регулирования. Запланированы два новых проекта стандартных затрат (транспорт и структурные фонды) и программа упрощения.
Венгрия **(последнее уточнение 15 августа 2006 г.)**	В 2004 г. были начаты две новые инициативы по обучению должностных лиц современному администрированию, включая политику повышения качества регулирования. Первая в Будапеште; вторая в Университете Печа, в	Проводятся проекты по оценке эффективности оценок воздействия. Принято решение оценить бремя регулирования для

4 На момент завершения отчетов по каждой из стран информация, представленная в данной таблице, была верна.

5 Постановление (№ 421/2005).

6 www.mkm.ee/index.php?id=8252.

	которых преподается программа повышения качества регулирования для юристов местных органов власти. Обучение призвано вооружить должностных лиц инструментами по проведению проектов по оценке эффекта воздействия.	Министерства юстиции.

Латвия **(последнее уточнение 17 мая 2006 г.)**	Отличительная особенность латышской системы государственного управления заключается в том, что представитель НПО и профессиональных объединений имеет право участвовать в заседании госсекретарей в качестве наблюдателя. В результате гражданское общество через сети НПО и профессиональных объединений узнает о разработках политики и предложениях по новым мерам регулирования. Процесс построен так, что НПО и профессиональные объединения могут представлять свои замечания по проектам политики и проектам нормативных требований.	Планируется создать модель стандартных затрат и проводится специальная программа упрощения.
Литва **(последнее уточнение 19 сентября 2005 г.)**	Решающим фактором регулятивного управления является скорейшее урегулирование споров. Главная комиссия по административным спорам разбирает жалобы и разрешает споры в отношении законности административных решений.	В **Литве** переведен на **литовский язык** и опубликован доклад «Sigma»**;** идет работа над созданием политики повышения качества регулирования.
Мальта **(последнее уточнение 28 июля 2006 г.)**	В аппарате премьер-министра есть отдел по эффективности управления. В отделе действует недавно созданный сектор повышения качества регулирования, который стал интересным образцом проведения реформ качества регулирования, так как находится в центральном правительстве и в то же время является неотъемлемой частью общей системы государственной службы.	Предполагается разработка оценки эффекта воздействия регулирования.
Польша **(последнее уточнение 10 октября 2006 г.)**	Действует межведомственная рабочая группа (Специальная группа по современному экономическому регулированию) с целью разработки мер по повышению качества регулирования; есть отдел в Министерстве экономики и чиновники в каждом из министерств, которые отвечают за разработку в соответствующем министерстве политики повышения качества регулирования.	Начиная с 2006 г., в Польше ведется разработка стратегии повышения качества регулирования. Совет министров 19 августа 2006 г. утвердил Программу реформы регулирования. Эта первая всеобъемлющая программа реформирования регулирования, определяющая комплексный подход к политике регулятивного управления. Программа включает трехэтапный план внедрения Модели стандартных затрат для измерения административных затрат регулирования. Уточненная методология была утверждена Советом министров 10 октября 2006 г. под названием *«Методология оценки влияния регулирования»*

Словацкая Республика **(последнее уточнение 4 сентября 2006 г.)**	Новая особенность системы оценки эффекта воздействия заключается в оценке воздействия со стороны предлагаемых законопроектов на домашние хозяйства.	Пересмотр оценки эффекта воздействия и разработка новой методологии.
Словения **(последнее уточнение 8 декабря 2006 г.)**	Действует Программа мер по снижению административного бремени, которая направлена на то, чтобы уменьшить административные барьеры, сделать органы государственной власти доброжелательными, открытыми, эффективными и прозрачными, и стимулировать скорейшее развитие электронного правительства. Все министерства готовят свои планы по снижению административного бремени на 2007-2008 гг.	Значительным событием в продвижении к комплексной политике повышения качества регулирования стало создание в 2006 году специальной группы по контролю за повышением качества регулирования.

Период стремительных перемен

Страны НС ЕС, ранее находившиеся под коммунистическим влиянием, пережили период стремительных и коренных перемен в своем переходе от «командной и централизованной» экономики к свободному рынку, и провели необходимые преобразования для соответствия требованиям *acquis communautaire.*

За относительно короткий период времени эти НС ЕС должны были создать новые институты или развить и преобразовать существующие. **Кипру** и **Мальте** не пришлось решать вопросы, связанные с развитием свободного рынка, но им нужно было справиться с введением значительного объема новых положений, чтобы соответствовать требованиям *acquis communautaire,* не получая при этом той же поддержки и содействия, которые предоставлялись другим НС ЕС.

У **Кипра** и **Мальты** было преимущество в том, что их системы права и институциональные структуры развивались на протяжении длительного времени. Это преимущество уравновешивалось тем, что обе страны – небольшие НС ЕС, административные ресурсы которых и так полностью задействованы для решения внутренних проблем.

Все НС ЕС столкнулись с ускорением истории. Нам еще предстоит позднее оценить полностью все воздействие такого ускорения, понять, было ли оно успешно или нет, и почему. В момент проведения этой оценки все НС ЕС вздохнули с облегчением после того, как была решена проблема с принятием *acquis communautaire*.

Все группы экспертов столкнулись с тем, что, с одной стороны, увидели богатый урожай административных, экономических, политических и социальных изменений, а с другой – поля, которые только были засеяны и которым нужно время, прежде чем на них появятся и начнут расти первые побеги.

В этих странах появилось новое поколение государственных чиновников, и, к счастью, трудностями совершенствования регулятивного управления займется это новое поколение.

Общие проблемы

Перед всеми НС ЕС стоят пять масштабных проблем: необходимость сохранить политическую поддержку; необходимость провести оценку эффекта воздействия как по форме, так и по существу; эффективность, как и правовая действенность, являются ключевыми детерминантами регулирования надлежащего качества; парламенты тоже должны уделять внимание политике повышения качества регулирования, и больше внимания требует к себе политика контроля за соблюдением норм.

Необходимость сохранения политической поддержки

Во всех изученных НС ЕС присутствует политическая поддержка политике повышения качества регулирования. Однако потребуется дальнейшая поддержка и стимулирование, чтобы сохранить темпы продвижения. Политическая поддержка внедрению мер по повышению качества регулирования более очевидна, чем ощутимая политическая поддержка их выполнению.

В ряде НС ЕС (**Чешская Республика** и **Польша)** еще до проведения оценки экспертов приняты конкретные меры по повышению качества регулирования.

Эстония, Литва, Мальта и **Словения** находились в процессе принятия такой политики, а остальные государства либо обсуждали возможности принятия конкретной политики, либо полагали, что ими делается достаточно для обеспечения регулирования высокого качества.

Однако опыт стран ОЭСР говорит о том, что разработка политики повышения качества регулирования не является одноразовым мероприятием, а требует постоянного контроля и для успеха должна обычно пройти через несколько этапов. Даже в НС ЕС, где такая политика действует, она потребует постоянных усилий по ее поддержанию.

Необходимы оценки воздействия как по форме, так и по существу

Во всех НС ЕС, за исключением **Мальты** и **Кипра**, действуют законы, требующие проводить оценку воздействия регулирования (ОВР) при разработке новой политики регулирования.

Тем не менее, недостаточность институциональных механизмов, особенно в отношении качественного анализа оценок, отсутствие ясной методологии и подготовки означает, что этот процесс оказывается пустой формулой и ОВР действует только формально, но не по сути.

Эти проблемы решались или решаются (**Эстония**, **Чешская Республика, Латвия, Литва, Польша, Словацкая Республика** и **Словения).** В этих странах прогресс обеспечивается за счет усиления институциональной поддержки ОВР, разработки эффективных методологий и подготовки сотрудников.

Эффективность, а также правовая действенность являются ключевыми детерминантами регулирования надлежащего качества

Выработка политики и процесс составления нормативных проектов во всех НС ЕС неизбежно определяется культурными, правовыми и административными традициями и практикой. Без сомнения, правовая определенность является важнейшей частью действенности регулирования. Тем не менее, как показывает опыт исследований в ОЭСР, меры регулирования должны быть не только действенными с правовой точки зрения, но и эффективными. Нужно, чтобы соблюдение или контроль за выполнением норм регулирования не вызывали затруднений, а применение норм не должно вызывать непреднамеренных последствий. Для этого чисто легалистского подхода к разработке регулирования недостаточно. Должен существовать междисциплинарный подход к выработке политики и составлению законопроектов, а также осознание необходимости в соответствующих структурах.

Административные структуры во всех НС ЕС занимаются эффективностью в сфере действия права. Многие законы в НС ЕС принимаются без достаточного внимания к тому, как они будут работать на практике и как применяться. В этой области есть определенный прогресс, но он идет неровно и может остановиться.

Парламентам необходимо уделять внимание и вопросам повышения качества регулирования

Действенные системы регулирования требуют действенного парламентского надзора. Многие парламенты в НС ЕС создали у себя надлежащие аналитические ресурсы, но еще далеки от того, чтобы заняться потенциальным заделом за счет качества регулирования, которое может обеспечить политика его повышения. В большинстве НС ЕС есть определенные свидетельства тому, что

чиновники в исполнительной ветви власти занимаются совершенствованием ресурсов регулятивного управления, применяя политику повышения качества регулирования. Тем не менее, аналогичного интереса в законодательной ветви власти в НС ЕС пока нет. В некоторых отчетах «Sigma», переданных в НС ЕС, содержится мысль о том, что в парламенте необходимо проводить ежегодные обсуждения вопросов повышения качества регулирования.

Больше внимания следует уделять правоприменительной политике

Все НС ЕС утверждают, что не терпят никаких поблажек в том, что касается контроля за выполнением, но этому мешает нехватка ресурсов. Учитывая важность этого вопроса для европейской интеграции, больше внимания в НС ЕС следует уделять созданию более реалистичного подхода к правоприменению, например, разработке политики, основанной на учете рисков, или введению платы за проверки.

2. ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ПОЛИТИКИ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Как появилась политика повышения качества регулирования?

Политика повышения качества регулирования была разработана в ответ на обеспокоенность правительств необходимостью свести к минимуму затраты на власть и добиваться не только действенности в сфере права, но и эффективности регулирования. Также она исходит из того, что издержки регулирования не должны превышать выгоды, гарантируемые законодательством. Корнями политика повышения качества регулирования восходит к реформе регулирования в США, которая была направлена на сокращение властного аппарата и уменьшение вмешательства государства в рынок.

Целый ряд регулятивных реформ сначала в **Соединенных Штатах Америки,** а затем и в других странах сделали, согласно докладам ОЭСР, функционирование рынка более совершенным. Однако во многих случаях реформирование регулирования и дерегулирование приводили к росту количества регулирующих норм. Вызвано это было тем, что при наличии государственных монополий не было необходимости в правилах, определяющих вход на рынок и выход из него. А когда государство вышло из таких секторов, как связь, электроснабжение, коммунальные службы, потребовалось ввести правила обеспечения на рынках качества услуг, и число норм регулирования выросло. В США в ответ на озабоченность слишком жестким регулированием и некачественным регулированием появились меры, направленные на повышение качества законодательства, включая применение оценки эффекта воздействия.

В **Великобритании** в 1985 году был издан документ под названием «*Снятие бремени»,* посвященный бремени законодательства для малых предприятий. Аналогичная политика появилась и в других европейских странах. Примерно в то же время к разработке политики повышения качества регулирования приступили институты Европейского союза. Такие же изменения происходили и в других странах ЕС, в частности, в **Нидерландах**, **Дании** и **Швеции**. Некоторые страны, например, **Франция,** провели того рода реформы в контексте модернизации сферы государственных услуг. Политика, под названием «Регулировать лучше», была принята в **Ирландии.**

ОЭСР и реформа регулирования

ОЭСР изучила более 23 стран на предмет реформы регулирования и пришла к выводу, что страны с более успешной экономикой, уделяли у себя особое внимание качеству управления регулятивными процессами. Из исследований ОЭСР видны три этапа реформ. На первом этапе, называемом дерегулированием, происходит устранение мер регулирования, которые препятствуют конкуренции и торговле, а также сокращается число регулирующих норм. При этом также снижается бремя для предприятий и затратность регулирования, а также упрощаются процедуры и упорядочивается администрирование. Все изученные страны попадают в эту категорию, хотя степень завершенности реформ отличается как между странами, так и внутри их.

На втором этапе развития, который получил название реформы регулирования, делается попытка создать высококачественные нормы регулирования за счет повышения качества процессов разработки норм, когда используются такие инструменты, как оценка эффекта воздействия, более качественные консультации и более эффективное планирование механизмов регулирования. На

этом же этапе иногда происходит уточнение и пересмотр, а также модернизация (т.е. соотнесение с политическими целями в области экономики, экологии и социальных стандартов) действующих норм регулирования. Все изученные здесь страны попадают в эту категорию, хотя степень завершенности реформ отличается как между странами, так и внутри их.

Наконец, третий этап реформ назван в ОЭСР регулятивным управлением, которое ориентируется на долговременные, систематические перспективы в совершенствовании институтов и эффективности регулирования. Пока ни одна из рассматриваемых стран полностью на этот этап не вышла.

Важным этапом в исследованиях, которому способствовала ОЭСР, было принятие в 1995 году *«Рекомендаций Совета министров ОЭСР по повышению качества государственного регулирования»*[7]. В этой рекомендации предлагались первые международно-принятые принципы, обеспечивающие качество регулирования. Вместе с ними ОЭСР был предложен контрольный перечень из 10 пунктов для выработки решений в области регулирования. В основополагающем докладе *«От вмешательства к государственному управлению на основе регулирования»*[8] ОЭСР были предложены три основных фактора эффективности регулирования. Это меры регулирования (т.е. политика по улучшению регулятивного процесса), инструменты регулирования и институты регулирования. Программа ОЭСР по реформированию регулирования, в основу которой лег ряд исследований реформ регулирования в странах ОЭСР, призвана помочь правительства совершенствовать качество регулирования. Программа была посвящена реформированию регулирования, создающего ненужные препятствия конкуренции, инновациям и росту, добиваясь при этом того, чтобы регулирование способствовало достижению важных социальных целей.

Политика повышения качества регулирования (Европейский союз)

Первый шаг в сторону улучшения регулятивной среды в институтах ЕС был предпринят, когда институты Европейского союза приняли директивы по составлению норм регулирования, которые содержатся в межведомственном соглашении от декабря 1998 г. Они направлены на повышение качества законопроектов[9]. На своей встрече в Эдинбурге 1992 г. Совет министров ЕС выдвинул в качестве одного из ведущих приоритетов задачу по упрощению и улучшению регулятивной среды. Однако лишь в середине 1990-х гг. поиск более качественного регулирования стал систематическим. О политике повышения качества регулирования также упоминается в протоколе к Амстердамскому договору.

Этот вопрос был снова поднят в свете усилий по стимулированию экономического роста во многих странах союза, что является предметом постоянной заботы для разработчиков европейской политики. Для устранения этой проблемы главы правительств и государств Европейского союза в Лиссабоне в 2000 году в рамках общей стратегии инициировали серию масштабных реформ на национальном и европейском уровне. Создавая эффективный внутренний рынок, содействуя исследованиям и инновациям и улучшая образование, а это только некоторые из направлений реформ, они попытались ответить на вызовы, стоящие перед Европейским союзом в результате демографических изменений и глобализации.

Разработка политики повышения качества регулирования в Европейском союзе получила дополнительное ускорение с появлением «Белой книги» ЕС о государственном управлении. В «Белой книге» говорилось о связи между надлежащим управлением и стремлением к повышению качества регулирования.

---

7 OECD/GD/ 95(95) ОЭСР, Париж (1995).

8 ОЭСР, Париж, [PUMA(2002)3].

9 Декларация 39 о качестве проектов законодательства ЕС, приложение к Окончательному акту Амстердамского договора 1997 г.

Доклад группы Мандельkерна

Одной из практических мер по разработке такой политики стало создание группы представителей стран ЕС под председательством французского судьи Д. Мандельkерна[10] для изучения путей совершенствования разработки мер и составления норм регулирования в институтах ЕС. В ноябре 2001 г. группа представила свой доклад и составила детальный план политики повышения качества регулирования в Европейском союзе. Доклад получил высокую оценку, и его рекомендации были в целом приняты институтами ЕС.

Группа изучала различные источники, включая доклады о реформах регулирования почти в 20 странах ОЭСР[11]. Выводы группы заключались, в принципе, в том, что для обеспечения повышения качества регулирования необходима политическая поддержка на самом высоком уровне и во всех органах государственной власти, выделение требуемых ресурсов, а также конкретные меры повышения качества регулирования. В этой политике должны применяться следующие инструменты: оценка эффекта воздействия, упрощение законов и консультации; она должна способствовать изменениям в культуре выработки политики и составления нормативных проектов.

В докладе утверждалось, что политика повышения качества регулирования направлена по совершенствование разработки политики посредством комплексного использования эффективных инструментов, а не попытка ввести дополнительные административные барьеры. В докладе предлагался план действий, который был принят в целом институтами ЕС, а также сформулированы 7 основных принципов политики повышения качества регулирования. Это следующие принципы: необходимость, пропорциональность, субсидиарность, прозрачность, ответственность, доступность и простота.

За докладом группы Мандельkерна в 2002 году последовало коммюнике Еврокомиссии о введении новой комплексной системы оценки эффекта воздействия, «дорожных карт», инструментов, которые открывают возможность для альтернативного законодательству подхода (например, совместное регулирование, саморегулирование), минимальные стандарты проведения консультаций с заинтересованными сторонами, а также рекомендации относительно привлечения и использования консультаций экспертов[12].

Возобновление Лиссабонского процесса

По всем этим направлением институтами ЕС достигнут определенный прогресс, а с возвращением в 2005 г. к Лиссабонской стратегии акцент был сделан на разработке политики повышения качества регулирования в странах ЕС. Осуществив половину пути по Лиссабонскому процессу, начатому в 2005 г., Еврокомиссия приняла решение произвести повторный запуск стратегии, особое внимания уделяя проблемам роста и занятости, и упорядочить процесс, позволили странам ЕС самим заняться собственными программами реформирования. Осуществление политики повышения качества регулирования лежит в основе всей деятельности по повышению производительности в контексте Лиссабонской стратегии. Европейский союз сам не может подстегнуть производительность и занятость. Странам ЕС предстоит сыграть в этом определенную роль путем, например, разработки и проведения политики повышения качества регулирования и эффективного применения инструментария этой политики.

Страны ЕС должны признать, что действия только на уровне ЕС не смогут обеспечить повышения качества регулирования. Принятие странами ЕС законодательства ЕС и национальные инициативы

---

10 http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/mandelkern.pdf.

11 http://www.oecd.org.

12 Еврокомиссия, план действий «Упрощение и повышение регулятивной среды», COM (2002) 278 final, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0278en01.pdf; Общие принципы и минимальные стандарты Еврокомиссии для консультаций с заинтересованными сторонами, COM (2002) 704 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf; Коммюнике Еврокомиссии об оценке воздействия, COM (2002) 276 final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2002_0276_en.pdf

в области регулирования имеют последствия не только для национальных органов власти и граждан, но и для предприятий, особенно малых и средних, во всем ЕС. Таким образом, разработка и проведение политики повышения качества регулирования является приоритетом, работа по которой должна вестись в контексте реализации Лиссабонской стратегии. Значение политики повышения качества регулирования нашло отражение и в *Комплексных рекомендациях в области роста и занятости*[13], которые предусматривают следующие директивы для стран ЕС:

«Для создания конкурентной деловой среды и поощрения частной инициативы через политику повышения качества регулирования страны ЕС должны:

1. *снижать административное бремя для предприятий, особенно малых и средних, а также вновь создаваемых;*
2. *повышать качество действующих и новых мер регулирования при сохранении их целей благодаря систематической и пристальной оценке их экономических, социальных (включая здоровье) и экологических эффектов воздействия, при этом рассматривая возможности и обеспечивая продвижение в измерении административного бремени, сопряженного с регулированием, а также его воздействия на конкурентоспособность, в том числе в связи с обеспечением соблюдения мер регулирования;*
3. *поощрять среди предприятий развитие корпоративной социальной ответственности*».

Как было решено на Совете министров ЕС в марте 2005 г., страны ЕС берут на себя обязательства создать под собственную ответственность Национальные программы реформирования (НПР) на основе «Комплексных рекомендаций в области роста и занятости», которые будут иметь экономический, социальный и экологический аспекты. Программы реформирования должны быть ориентированы на индивидуальные потребности стран и учитывать их особые обстоятельства, допуская различие в ситуации и политических приоритетах на национальном уровне. НПР будут перспективными политическими документами, предлагающими стратегию на 3 года по обеспечению роста и занятости. Такие программы, вместе с отчетами по их осуществлению, позволят Еврокомиссии оценивать политику и прогресс по странам ЕС.

Еврокомиссия смогла сделать это в своих двух последних годовых отчетах в январе и в декабре 2006 г. В последнем отчете Еврокомиссия предложила конкретные рекомендации для стран с учетом их специфики и отметила, что реформы начинают приносить плоды. В то же время подчеркивалось, что реформы находятся на раннем этапе и потребуют полного завершения, прежде чем страны смогут ощутить долговременный экономический эффект.

Разработка политики ЕС по повышению качества регулирования

Для обеспечения успеха политики повышения качества регулирования и в развитие этой инициативы в июне 2002 года Еврокомиссия представила ряд мер в области повышения качества регулирования[14].

Следующее коммюнике в 2003 г.[15] было направлено на упорядочение и упрощение регулятивной среды путем сокращения объемов действующего в ЕС законодательства и представления *acquis communautaire* в более понятном виде.

---

13 Рекомендации № 14 на период 2005-08 гг.

14 COM (2002)278 final, ibid.

15 Коммюнике Еврокомиссии Совету министров ЕС, Европейскому парламенту, Экономическому и социальному комитету ЕС и Комитету по регионам – Внесение изменений и упрощение соглашений ЕС (*Acquis)* {SEC(2003) 165} com/2003/0071 Final.

В декабре 2004 г. министры финансов и экономики шести стран ЕС (Ирландии, Нидерландов, Люксембурга, Великобритании, Австрии и Финляндии) подписались под письмом, призванным придать новый импульс процессу, связанному с повышением качества регулирования.

Затем последовало совместное заявление шести президентов ЕС, в котором развивалась прежняя Совместная инициатива четырех президентов ЕС от января 2004 г., с изложением задач в области реформы регулирования на предстоящие годы.

В марте 2005 года Еврокомиссия приняла новое коммюнике «*Повышение качества регулирования с целью обеспечения роста и занятости в Европейском союзе».* При обеспечении последовательности мер в рамках повышения качества регулирования и в контексте возобновленной Лиссабонской стратегии, Еврокомиссия предложила следующие три основных направления действий:

- Дальнейшее содействие разработке и применению инструментов политики повышения качества регулирования на уровне ЕС, особенно в том, что касается оценки эффекта воздействия и упрощения.
- Более тесное взаимодействие со странами ЕС с целью последовательного применения принципов политики повышения качества регулирования во всем ЕС всеми органами регулирования. Действий только на уровне ЕС будет недостаточно: принятие законодательства ЕС странами ЕС и национальные инициативы в области регулирования имеют последствия не только для национальных органов власти и граждан, но и предприятий, особенно малых и средних, по всему ЕС.
- Усиление конструктивного диалога между всеми органами регулирования в ЕС и на национальных уровнях и заинтересованными сторонами.

В соответствии с данным коммюнике Европейская комиссия[16]:

- утвердила новую редакцию рекомендаций по проведению оценки эффекта воздействия[17];
- приняла коммюнике о единой методологии оценки административных затрат, связанных с законодательством[18];
- приняла коммюнике о результатах проверки имеющихся законодательных предложений[19];
- приняла коммюнике о стратегии в области упрощения регулятивной среды[20];
- создала группу высокого уровня в составе национальных экспертов в области регулирования[21].

В коммюнике изложена основная цель политики Европейского союза по повышению качества регулирования:

«Политика Европейского союза по повышению качества регулирования призвана совершенствовать регулирование, улучшать стиль регулирования с целью повышения выгод для граждан, усиливать

---

16 [COM(2005)97 final], http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0097en01.pdf. См. также, например, отчеты Еврокомиссии о повышении качества законотворчества, 2005 (13-й отчет), COM (2006) 289 Final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf

17 SEC (2005) 791, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

18 COM (2005) 518 final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2005_0518_en.pdf

19 COM (2005) 462 final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_br_final.pdf.

20 COM (2005) 535 final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/simplification/COMM_PDF_COM_2005_0535_F_EN_ACTE.pdf.

21 Мандатом этой группы предусмотрена выработка рекомендаций для Еврокомиссии по вопросам повышения качества регулирования; также она должна стать работающим интерфейсом между Еврокомиссией и ведущими органами власти стран с целью разработки более совершенных мер регулирования в ЕС и на национальном уровне.

соблюдение и действенность норм, а также снижать экономические издержки с учетом принципов пропорциональности и субсидиарности Европейского союза»[22].

Стратегический обзор политики повышения качества регулирования в ЕС[23]

Еврокомиссия 14 ноября 2006 г. представила результаты масштабного Стратегического обзора политики повышения качества регулирования в ЕС. В обзоре делается оценка достигнутым успехам и содержатся предложения на будущее.

Одна из инициатив касается внедрения широкомасштабной стратегии по снижению административного бремени действующих норм регулирования. Еврокомиссия выступила с предложением сократить, вместе со странами ЕС, административное бремя для компаний на 25% к 2012 году.

Как утверждается Еврокомиссией, это могло бы обеспечить увеличение ВВП ЕС оценочно на 1,5 % и, следовательно, обеспечить приток инвестиций в рост и занятость в объеме €150 млрд. Для достижения этой цели странам ЕС, их региональным и местным органам власти необходимо также придать новый импульс собственным усилиям по сокращению бюрократии.

В марте 2007 г. на весеннем заседании Совета министров ЕС подчеркивалось, что **снижение административных барьеров** является важной мерой стимулирования роста в экономики Европы, особенно за счет влияния на малые и средние предприятия, а также что требуются совместные усилия. Поэтому было решено, что административные барьеры, связанные с законодательством ЕС, должны быть сокращены на 25% к 2012 г. Совет также призвал страны ЕС, с учетом отличий в уровне развития и традиций, разработать к 2008 г. собственные аналогичные по задачам целевые показатели в сферах их собственной компетенции.

Также ожидается, что будет усовершенствована система оценки воздействия для всех новых крупных законодательных предложений, обеспечивая качество и объективность благодаря созданию Совета по оценке воздействия. Кроме того, к идущей программе упрощения на период 2006-2009 г. были добавлены 43 новые инициативы. Они охватывают широкий круг областей политики.

Затем 17.03.2006 г. Еврокомиссия подтвердила свое намерение отозвать 67[24] предложений после анализа 183 предложений по законопроектам ЕС, находящихся в Европейском парламенте и Совете министров ЕС. Перечень отозванных предложений был опубликован в Официальном журнале[25]. Эти предложения были отозваны, так как некоторые противоречили целям нового «Партнерства с целью роста и занятости» или не соответствовали стандартам повышения качества регулирования. Остальные либо не продвигались в законодательном процессе, либо просто устарели.

В 2006 г., исходя из тех же критериев, через отсев прошли 79 находящихся на рассмотрении законодательных предложений, принятых Еврокомиссией в период с 1.1.2004 по 21.11.2004. Окончательные результаты были объявлены в Коммюнике по стратегическому обзору. Еврокомиссия проинформировала парламент и Совет министров ЕС, представив обоснование отзыва в совокупности десяти предложений[26]. Поскольку прошло достаточное время и возражений не поступило, список отозванных предложений был опубликован в официальном органе 22.03.2007.

---

22 См. стр. 2 [COM (2005) 97 final], ibid.

23 COM (2006) 689, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_689.pdf.

24 Предложение 2003/0160/AVC, включенное в состав тех 68 первоначально отобранных для отзыва, было уже принято законодательным органом и поэтому было снято.

25 OJ C 64 of 17.03.2006.

26 Рамочное соглашение от 26 мая 2005 г. об отношениях между Европарламентом и Еврокомиссией (п. 32).

3. РЕГУЛЯТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

В этом разделе говорится о регулятивном управлении в НС ЕС.

Регулятивное управление – это процесс, в рамках которого стоящие перед страной проблемы отбираются для анализа с точки зрения политики, принятия решения и составления законопроекта. Решение о разработке политики и составлении законопроекта принимается правительством или министром при наличии соответствующих делегированных полномочий. В данной главе основное внимание будет уделяться самому процессу регулятивного управления.

Введение

В ряде стран и в институтах Европейского союза принципы, лежащие в основе регулятивного управления, формулируются в специальном документе, который призван обеспечить улучшение в процессе формулирования политики, составления законопроекта, принятия закона и обеспечения выполнения законодательства.

Среди основных индикаторов политики регулятивного управления:

- меры по повышению качества регулирования;
- стратегия действий и процесс выбора приоритетов;
- логичный и последовательный процесс разработки мер политики и составления законопроекта;
- гарантия качества;
- необходимая численность надлежащим образом подготовленного персонала.

Политика повышения качества регулирования

Специальная политика повышения качества регулирования

Во время оценки НС ЕС ряд стран приступили к разработке специальной политики повышения качества регулирования. В их числе были **Литва, Мальта, Польша** и **Словения**. В некоторых странах в период между началом проекта и завершением отчетов по конкретным странам соответствующие правительства разработали программы реформ, в которых открыто говорилось о политике повышения качества регулирования в контексте Лиссабонской стратегии.

В **Чешской Республике** правительством была составлена, а во время написания отчета - дорабатывалась политика, которая в значительной степени повторяла политику повышения качества регулирования ЕС. Было принято постановление правительства[27] о снижении административных барьеров для предприятий. Постановление включало план действий по снижению административного бремени, а также методологию измерения административного бремени на основе голландской модели стандартных затрат[28].

---

[27] № 421/2005.

[28] См. также руководство по модели стандартных затрат, сс. 6 и 7 www.administratievelasten.nl/default.asp?

В **Польше** была разработана впечатляющая программа, учитывающая различные наработки. В числе приоритетов этой программы реформ с целью повышения качества регулирования предусматривалось:

- выявление и освоение законодательных решений, направленных на упрощение внутреннего регулирования и регулирования, касающегося *acquis communautaire*;
- совершенствование системы выполнения директив ЕС;
- снижение административного бремени;
- совершенствование системы оценки воздействия регулирования (ОВР);
- укрепление ресурсов регулятивного управления в органах власти.

Опосредованная политика повышения качества регулирования

В **Венгрии** и **Словацкой Республике** политику повышения качества регулирования можно увидеть, изучив практику государственного управления. Некоторые инструменты политики повышения качества регулирования уже действуют. Существует политика, определяющая то, каким образом вырабатываются меры и составляются законопроекты, и она сформулирована, соответственно, в регламенте аппарата правительства **Словацкой Республики** и в Законодательном акте 1987 г. в **Венгрии**.

В **Литве** в Стратегии развития органов государственного управления[29] говорится, что приоритет отдается областям и направлениям, перечисленным в среднесрочной программе на 2004-2005 гг., принятой министрами государственного управления стран ЕС. В числе направлений упоминается *повышение качества регулирования*. В Плане действий по реализации Стратегии на 2005-2006 г.[30] перечислены меры, призванные упростить процедуры принятия решений. Со времени завершения оценки в **Литве** произошли изменения, и в момент написания этого доклада на стадии разработки находится отдельная политика повышения качества регулирования.

В **Латвии** политика повышения качества регулирования в качестве одного из приоритетных направлений упоминается в Плане национального развития на 2007-2013 гг.[31].

В других странах присутствует опосредованное упоминание политики повышения качества регулирования во многих аспектах организации работы органов власти.

Все НС ЕС участвуют в работе экспертных групп по повышению качества регулирования. Среди них Группа высокого уровня по политике повышения качества регулирования, созданная Еврокомиссией[32]; «Инициаторы повышения качества регулирования»[33], а также Рабочая группа ОЭСР по регулятивному управлению. Некоторые страны, например **Польша,** принимали участие в сопоставительных анализах с целью обмена наработками и использования опыта стран ОЭСР и ЕС, которые уже имеют действующую политику повышения качества регулирования. Многие из изученных стран **(Чешская республика, Кипр, Эстония, Венгрия, Латвия** и **Польша)** входят в состав руководящего комитета Сети модели стандартных затрат[34].

---

29 2004 – 2010, утверждена правительством Литвы, Постановление № 488 (*Официальная газета,* 2004, № 69-2399).

30 Постановление № 197 (*Официальная газета* 2005, № 26-830).

31 В соответствии с терминологией, используемой в Латвии, деятельность по повышению качества регулирования обозначена термином «оценка эффекта воздействия».

32 Решение Еврокомиссии от 28 февраля 2006 г. о создании группы высокого уровня национальных экспертов в области регулирования (2006/210/EU).

33 Группа национальных экспертов, ведущих работу по повышению качества регулирования в каждой из стран ЕС и встречающихся два раза в год для обмена информацией.

34 См. сноски 107 и 108.

Политическая поддержка политике повышения качества регулирования

Одним из факторов, определяющих успех политики повышения качества регулирования, является политическая поддержка. Об этом неоднократно упоминается в докладах ОЭСР[35], и политическая поддержка повышению качества регулирования в институтах ЕС нередко звучит в выступлениях членов Еврокомиссии и официальных лиц; в настоящее время она направлена на более конкретные области политики, например, на меры по упрощению Единой сельскохозяйственной политики[36].

В разных странах за политику повышения качества регулирования отвечают разные министры. В нижеследующей таблице представлена наглядная картина того, как в НС ЕС распределяется ответственность за политику повышения качества регулирования.

НС ЕС	**Министерство**
Кипр	Министерство финансов
Чешская Республика	Министерство внутренних дел[37]
Эстония[38]	Министерство юстиции
Латвия[39]	Ответственность поделена между Государственной канцелярией, Министерством юстиции, Министерством финансов, тогда как Министерство экономики отвечает за предпринимателей.
Литва	Министерство экономики
Мальта	Ведомство премьер-министра
Польша	Министерство экономики
Словацкая Республика	Министерство экономики
Словения	Министерство государственного управления

Проблема, как об этом сжато сказал один из политических деятелей в **Словацкой Республике**, заключается в том, что слишком абстрактные результаты от более качественного регулирования не дают наглядных политических очков. С другой стороны, провалы регулирования слишком очевидны. Если министр берет на себя ответственность за повышение качества регулирования и это не получается, отвечать будет он. Если все будет хорошо, недостатка в желающих приписать себе успех не будет.

Государственные программы и аналогичные документы

Конкретную политическую поддержку политике повышения качества регулирования можно также найти в заявлениях правительства или национальных программах реформирования. Они имеют самый общий вид. Без конкретных дат выполнения или определения конечного результата их ценность сомнительна.

В *Национальной программе реформирования Республики* ***Кипр*** установлены приоритеты проведения реформы регулятивного управления. В данном случае в программе приоритет отдан

35 См., в частности, ОЭСР (1997), *Анализ воздействия регулирования: передовой опыт в странах ОЭСР*, Париж; *Результаты реформ в области регулирования*, 2005.

36 См. .europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm и документы конференции на эту тему.

37 В Чешской Республике ответственность за политику повышения качества регулирования передана от аппарата правительства в Министерство внутренних дел решением правительства в октябре 2006 г.

38 Тем не менее, помимо Министерства юстиции, участие принимают и другие министерства.

39 Проведение политики повышения качества регулирования в Латвии остается за Государственной канцелярией. Однако участвует ряд других министерств, включая министерства юстиции, финансов и экономики.

развитию политики в отношении оценки эффекта воздействия и снижению регулятивного и административного бремени.

В **Эстонии** Коалиционное соглашение 2003 года содержит упоминание оценки воздействия регулирования и предложение оценивать эффект воздействия для каждого проекта норм регулирования, связанных с экономическим ростом и демографической ситуацией. Другим приоритетом, упомянутым в этом соглашении, была предлагаемая политика упрощения правил для вновь создаваемых предприятий и необходимость пересмотреть нормы, ограничивающие без необходимости хозяйственную деятельность. В действующем коалиционном соглашении в Эстонии говорится о необходимости упростить процедуры, связанные с взаимодействием предприятий с местными органами власти.

В **Чешской Республике** обязательства по проведению политики повышения качества регулирования, связанной, в частности, с комплексными оценками эффекта воздействия и снижением административного бремени для предприятий, были еще раз озвучены в *Национальной программе реформирования Чешской Республики* (2005-2008 гг.) и в *Стратегии экономического роста Чешской Республики*.

В **Венгрии** программа правительства 2006 г. «Новая Венгрия – свобода и солидарность: программа правительства Венгрии во благо успешной, современной и справедливой Венгрии (2006 – 2010 гг.)»[40], направляет Венгрию по пути прогресса, отмечает рост численности малых и средних предприятий, признает необходимость уменьшения количества законов, чтобы помочь малым предприятиям быть конкурентоспособными.

В **Латвии** в заявлении правительства – важном национальном политическом заявлении - упоминается обязательство повышать конкурентоспособность[41] и определяется ряд проблем для повышения качества регулирования. Это, в частности, «упрощение процесса принятия решений» в отношении малых предприятий[42].

На **Мальте** общее содержание политики повышения качества регулирования изложено в национальной программе реформирования: *Стратегия Мальты по обеспечению роста и рабочих мест на период с 2005 по 2008 г.*[43]. Кроме того, бюджетный документ 2006-2010 г. также ссылается на реформу регулирования и необходимость снижения бремени регулирования для предприятий.

В **Словацкой Республике** поддержку проведению политики повышения качества регулирования можно найти в Национальной программе реформирования Словацкой Республики (2006 – 2008 гг.) и в документе *Стратегия конкурентоспособности в Словакии на период до 2010 г. – Национальная лиссабонская стратегия,* где изложены четыре основных приоритета словацкого государства, среди которых – повышение качества деловой среды.

Структуры для проведения политики повышения качества регулирования (НС ЕС)

Политика повышения качества регулирования будет эффективной, когда есть структура для ее проведения. Существует три основных подхода к развитию структур для проведения политики повышения качества регулирования: специальная рабочая группа, лицо или центральный координирующий орган, либо сочетание двух первых способов.

Специальная рабочая группа

На **Кипре** для разработки политики в области оценки эффекта воздействия и для установления, какие еще аспекты политики повышения качества регулирования могут быть разработаны, был

40 www.miniszterelnok.hu/domain2/ files/modules/module15/1461461FB7EDBA8C3.pdf.

41 Декларация Совета министров от 1 декабря 2004 г. Декларация лежит в основе работы правительства; см. дальше в тексте.

42 Декларация Совета министров от 1 декабря 2004; www.mk.gov.lv.

43 п. 14.3.

назначен представитель от большого круга министерств и заинтересованных сторон. В **Польше** в феврале 2006 г. была создана межведомственная рабочая группа (Специальная рабочая группа по современному экономическому регулированию), чтобы разработать политику для утверждения Советом министров. Эта рабочая группа будет продолжать работу, проделанную командой, назначенной в 2000 г. (Межведомственной группой по качеству регулирования), и займется аналогичными вопросами, но уделяя больше внимания повышению качества регулятивной среды для предприятий и более эффективному применению инструментов регулирования. В **Словении** была создана межведомственная рабочая группа для разработки и управления проведением политики повышения качества регулирования.

Лицо или центральный координирующий орган

В **Эстонии** ответственность за политику повышения качества регулирования распределена между министерствами экономики, юстиции, социальных вопросов и экологии. Однако есть одно официальное лицо, отвечающее за получение и распространение информации о политике повышения качества регулирования. Этот чиновник участвует в международных совещаниях по вопросам повышения качества регулирования и добивается того, чтобы сведения о международных наработках доходили до остальной части государственной службы.

В **Чешской Республике** был создан отдел повышения качества регулирования в Департаменте реформирования центрального правительства и реформы регулирования органов власти. С ноября 2006 года, после перевода в Министерство внутренних дел, он отвечает за координацию реформы регулирования в органах государственного управления, а также за подготовку стратегических документов в этой области.

В **Венгрии** в Министерстве юстиции создан самостоятельный департамент – Департамент анализа эффекта воздействия, дерегулирования и регистрации законов - для оказания профессиональной поддержки составлению качественного законодательства и повышению качества оценки воздействия. Однако в июле 2006 году этот отдел был ликвидирован в результате сокращений в органах власти. Его функции частично переданы в другие отделы Министерства юстиции.

В **Латвии** Департамент координации политики в Государственной канцелярии отвечает за разработку и проведение политики, а также систему стратегического планирования, включая политику повышения качества регулирования. Последняя была подготовлена вместе с профильными министерствами, которые отвечают за проверку качества оценок воздействия в соответствии со своей компетенцией.

На **Мальте** за повышение качества регулирования отвечает отдел политики повышения качества регулирования в секторе эффективности управления (СЭУ). СЭУ действует при ведомстве премьер-министра и играет в правительстве уникальную роль собственного консультанта по управлению. Он уже накопил некоторый опыт в оценке эффекта воздействия. Созданный в декабре 2005 г. отдел политики повышения качества регулирования на Мальте входит в СЭУ, а значит, относится к ведомству премьер-министра. Отдел занимается мониторингом изменений в регулировании и сокращением ненужной бюрократии.

А Сочетание двух подходов

В **Польше** в феврале 2006 г. была создана межведомственная рабочая группа (Специальная рабочая группа по современному экономическому регулированию), чтобы разработать политику для утверждения Советом министров. Также в Министерстве экономики есть сильный, хорошо управляемый департамент, а дополнительные полномочия по надзору за оценками воздействия были предоставлены аппарату премьер-министра. Также предлагается в каждом министерстве назначить должностное лицо, ответственное за повышение качества регулирования.

В польской модели отражается необходимость в координационных механизмах и признается требование к распределению ответственности за проведение политики повышения качества

регулирования среди профильных министерств, чтобы создать чувство причастности к повышению качества регулирования у всех государственных чиновников.

Стратегия действий и процесс приоритизации

Органы власти состоят из институтов, отвечающих за выработку политики и принятие коллективных решений за общество. Эти решения могут приниматься согласно установленному и контролируемому из центра плану, гибкому стратегическому плану или же решения могут приниматься отдельно, без плана, в ответ на обстоятельства по мере их возникновения. Во всех НС ЕС действует сочетание всех этих механизмов. Обычно правительства приходят к власти с неким планом, которые отражает их предвыборные манифесты, вместе с определенными компромиссами для учета требований партнера по коалиции.

Планы правительства или стратегия для выявления потребности в действиях должны подкрепляться тремя основными элементами: четкими приоритетами в политике, процедурами планирования и институтами, занимающимися координацией планирования и процессом разрешения споров, когда они возникают. Последнее представляет особую важность в случае коалиций.

Приоритеты в политике

Во всех НС ЕС введение законов ЕС имеет наивысший приоритет. Следующий уровень приоритетности – государственные программы. **Литва** уникальна в том смысле, что после принятия стратегии для страны, она сохраняется независимо от того, какая политическая партия находится у власти.

В **Латвии** важнейшие стратегии формулируются в послании правительства и в Единой стратегии для национальной экономики.

В **Словацкой Республике** общий стратегический план в отношении мер политики содержится в Заявлении о программе правительства. Такой же подход в целом существует во всех странах.

Процесс планирования

Продуманный процесс планирования политики является важнейшей частью регулятивного управления. Он обеспечивает исполнение государственной стратегии коллективного действия. Приоритеты либо устанавливаются с самого начала правительством на основе политических программ, либо являются следствием процедуры административного планирования. Важнейшие политические документы существуют во всех НС ЕС, хотя подход к составлению их разный, а степень, в которой им следуют, зависит от таких факторов, как партийная дисциплина в правительстве.

В **Венгрии**, **Польша** и **Словацкая Республика** партийная дисциплина слабая, и планирование менее эффективное. В законопроектах и поправках нередко возникают альтернативные политические предложения, которые уводят национальную программу от общего плана. В этих странах законопроекты или поправки к правительственным законопроектам могут вноситься даже членами той же партии, к которой принадлежит правительство. Это повышает непредсказуемость законодательства и искажает процесс планирования.

В **Чешской Республике** приоритеты планирования устанавливаются в соответствии с двумя процессами. Во-первых, есть заявление о политике правительства, которое готовится на основе перечня стратегических приоритетов на ближайшие 4 года срока законодательного собрания; в нем отражены приоритеты, отобранные каждым министерством в соответствии со своей компетенцией. Помимо этого, аппарат правительства готовит *Ежегодный план законодательных мер правительства* и *Ежегодный план незаконодательных мер правительства,* отталкиваясь от Заявления о политике правительства, и оба плана каждый год утверждаются правительством. В

Словении существует аналогичный процесс, который отделяет стратегические планы от тактического, двухгодичного бюджетного плана и ежегодного законодательного плана.

В **Венгрии** приоритеты в политике определяются, главным образом, на основе программы правительства (основанной на партийных программах) или следуют возникающим изо дня в день вопросам. Кроме того, в каждом министерстве есть программа, которая определяет с большей детальностью его подход к выполнению программы правительства. Есть также полугодовой перечень законопроектов, который задает законодательную программу правительства. На практике в Венгрии динамичная политическая система все время вбрасывает вопросы, которые могутнее предусматриваться никакими планами, и до 50% всей законодательной работы определяется предложениями, которые не запланированы в программе правительства.

В **Литве** планы основаны на долгосрочном (свыше 7 лет), среднесрочном (3 - 7 лет) и краткосрочном (1 - 3 года) планировании, действующем как снизу вверх, так и сверху вниз. Долгосрочная «Стратегия государственного развития» находится в вершине пирамиды из различных документов по планированию и одновременно служит основой для разработки отраслевых стратегий на три – семь лет. И наоборот, отраслевые стратегии могут вносить изменения в долгосрочную Стратегию государственного развития.

При подготовке своих трехлетних стратегических планов министерства и другие государственные учреждения учитывают цели, установленные в отраслевых стратегиях. План действий по выполнению Программы правительства, принимаемый вновь назначенным правительством не позднее 3 месяцев после утверждения Программы правительства, содержит конкретные меры правительства, которые должны быть приняты в течение 4 лет после публикации плана. Преимущество такого процесса планирования заключается в том, что, независимо от того, какое правительство находится у власти, существует преемственность стратегии в отношении национальных целей, включая цели регулятивного управления. На всех уровнях процесса планирования существует большая прозрачность – от макро-плана правительства в целом до микро-планов в департаментах министерств, в которых тоже есть планы воплощения целей министерств.

На **Мальте**[44] из консультаций с департаментами, ведомствами и комиссиями следуют вопросы, а приоритеты определяются индивидуально, в зависимости от важности и актуальности вопроса.

В **Словацкой Республике** стратегическое планирование деятельности в области политики задается Заявлением о программе словацкого правительства, являющееся макро-инструментом, а также Планом законодательных задач правительства как микроинструментом. Однако немалое число законодательных предложений поступают извне правительства. К ним относятся и предложения, выдвигаемые членами правящей политической партии.

Действенная структура координации планирования политики

Эффективность системы планирования политики выше, если планирование координируется тем или иным органом, однако действенной должна быть и координация в центре правительства.

На **Кипре** ответственность за планирование стратегических мер и мер по развитию возложена на кипрское Бюро планирования. Планирование других инициатив в области политики остается за отдельными министерствами. Бюро планирования было создано решением Совета министров и подчиняется Министерству финансов. Вместе с Министерством финансов оно отвечает за 5-летние стратегические планы, определяющие все проекты развития, и координирует процедуры планирования в стране.

[44] На Мальте действуют три ведущих политических документа: «Повышение качества жизни: 2006-2010 гг. - предбюджетный документ»; «Национальная программа реформирования: Стратегия Мальты по обеспечению роста и занятости на период с 2005 по 2008 г. – документ для консультации с обществом», а также «Национальные стратегические ориентиры», документ, составленный для решения вопросов, связанных с распределением структурных фондов «Задачи № 1».

В **Латвии,** во время проведения обзора «Sigma», планированием мер правительства занималось Управление координации политики Государственной канцелярии.

В **Литве** приоритеты правительства обычно определяются в марте вместе с процессом формирования бюджета. При разработке пересекающихся мер по выполнению приоритетных задач все обязательные документы должны быть согласованы с заинтересованными сторонами и учреждениями. Большинство стратегических документов, до их утверждения правительством, обсуждаются его Комитетом по стратегическому планированию. Это платформа для пересмотра политики, а также место, где возможны обсуждения и урегулирование спорных вопросов и согласования приоритетов.

Процедуры по разрешению конфликтов между приоритетами

Для отлаженного регулятивного управления нужна ясная стратегия, позволяющая выявлять проблемы, нуждающиеся в коллективных действиях, а также процесс приоритизации мер политики или регулятивного вмешательства.

Решающим фактором при урегулировании противоречий между политическими приоритетами нередко оказывается то, насколько предложения укладываются в бюджетные лимиты. Например, на **Кипре** приоритет отдается тем мерам политики, которые включены в годовой бюджет. В **Венгрии** со времени кардинальных реформ системы государственного бюджета, которые произошли в Венгрии в 1990-е гг., основным министерством стало Министерство финансов. В **Латвии** среднесрочные приоритеты правительства определяются решением правительства. На **Мальте** противоречия во взглядах министерств на приоритеты или распределение ресурсов разрешаются на двусторонней основе, либо путем консультаций с Министерством финансов.

Во всех НС ЕС конфликты в планировании и приоритизации вопросов политики, которые не удается разрешить на министерском уровне, передаются на решение на заседания правительства (Совета министров). Кому принадлежит окончательное право быть арбитром и урегулировать споры зависит от конституционной структуры страны. Эта функция может исполняться президентом республики **(Кипр)** или премьер-министром (**Литва**). Во всех НС ЕС соответствующий орган – президент или премьер-министр – получает регулярные доклады о ходе работы, а также руководит разработкой и выполнение планов.

В **Чешской Республике** правительство является самым главным координационным механизмом в системе центральных органов исполнительной власти. Если разрешения конкретного вопроса на низшем уровне достичь не удается, он передается на уровень заместителей министров, а затем, если сохраняются противоречия, представляется кабинету министров как «нерешенный вопрос». Последний выносит решение по таким случаям.

В **Венгрии** в 2000 г. в аппарате премьер-министра была создана новая система координации политики под названием «референтура». Этот специальный орган, по образцу аналогичного подразделения в немецкой Канцелярии, состоит из группы экспертов, отслеживающих деятельность каждого из министров. Вместе с юристами из правового департамента аппарата премьер-министра они готовят памятку по всем поступающим документам. В этой общей памятке описывается предложение, результат межведомственных консультаций, нерешенные вопросы и предложения по улучшению.

В **Латвии** главные документы по политике и проекты нормативных положений, для подготовки которых была создана специальная рабочая группа[45], распространяются среди министерств до того, как они поступают на еженедельное совещание госсекретарей (наивысший ранг государственных чиновников во всех министерствах). Согласно регламенту правительства, готовятся резюме всех

[45] Выражение «нормативные положения» здесь включает в себя как законы, так и подзаконные акты. Документы по мерам политики, для разработки которых специальная рабочая группа не создается, распространяются среди министерств только после совещания госсекретарей.

министерских предложений, включая аргументы за принятие или отклонение каждого предложения; это резюме сопровождает проект документа, когда он возвращается на совещание госсекретарей и передается правительству на утверждение.

В **Литве,** помимо заседания правительства, проводятся регулярные межведомственные совещания, являющиеся структурой для разрешения конфликтов между приоритетами прежде, чем предложения по мерам политики представляются правительству для окончательного решения. На Мальте регулярно проводятся межведомственные совещания на техническом и на политическом уровне, но без формализованных процедур[46].

Аналогичная процедура существует в **Венгрии**, где последним этапом законодательного процесса является совещание административных госсекретарей. В случаях, если для разработки документа создается специальная рабочая группа, документы по мерам политики распространяются среди министерств до проведения совещания госсекретарей.

Во многих коалиционных правительствах в **Латвии** существовал альтернативный орган для обсуждений, называемый Коалиционным советом. В него входили в равных пропорциях представители всех партий, представленных в правящей коалиции, и в некоторых составах правительства совет приобретал неофициальное, но ключевое место в процессе принятия решений. В Коалиционном совете могут обсуждаться политически щекотливые вопросы и приниматься решения, которые затем официально утверждаются на заседаниях Кабинета министров. Среди вопросов, обсуждаемых на Коалиционном совете, - предложения по нормативным проектам и законопроектам, по которым консультации на уровне министерств уже прошли. Этот альтернативный форум действует вне официальных каналов, не следует процедурам, установленным для принятия решений, и закрыт для общественного контроля.

В **Польше** все законопроекты должны быть тщательно проверены на заседании постоянного комитета правительства на уровне госсекретарей прежде, чем они вносятся на Кабинет министров.

В **Словацкой Республике** различия во мнениях по законопроектам между министерствами разрешаются путем двусторонних обсуждений или на совещании генеральных директоров. Законопроект не может поступить в Совет министров до тех пор, пока не будут урегулированы разногласия. Однако при наличии серьезных замечаний такой конфликт может решаться самим Советом министров.

Прозрачный и упорядоченный процесс

Во всех обследованных НС ЕС существует прозрачный и упорядоченный процесс формулирования политики и законотворчества. Во всех действуют правила или системы по разработке политики, составлению законопроектов и представлению результатов правительству. Во всех НС ЕС приняты основы, в целом аналогичные рекомендованным в Справочнике ОЭСР по принятию регулятивных

[46] На техническом уровне существуют: ежемесячное совещание постоянных секретарей под председательством Главного постоянного секретаря; еженедельные совещания директоров по делам ЕС. Среди других регулярных совещаний: Форум директоров корпоративных служб (кадры, финансы); Форум для директоров подразделений по разработке политики, Форум для директоров подразделений по реализации программ, Форум ИКТ. О решениях, принимаемых на этих форумах, докладывается постоянным секретарям.
На политическом уровне действует еженедельное совещание канцелярии на основе документов канцелярии, распространенных заранее; еженедельное совещание с участием премьер-министра, постоянных секретарей по финансам и Главного постоянного секретаря. Ежемесячное совещание вспомогательных подразделений комитетов канцелярии: в каждом из ключевых секторов (экология, туризм, проекты капиталовложений, конкурентоспособность) действует один комитет канцелярии. Возглавляет эти комитеты премьер-министр, и в них входят ведущие министры, Главный постоянный секретарь, секретари канцелярии и некоторые заинтересованные стороны.

решений[47], а именно, что при формулировке политики необходимо задать себе следующие вопросы:

- Правильно ли определена проблема?
- Оправдано ли действие правительства?
- Является ли регулирование наилучшей формой действия правительства?
- Есть ли правовые основы для регулирования?
- Каков надлежащий уровень (или уровни) правительства для данной меры?
- Оправдывают ли выгоды от регулирования производимые затраты?
- Будет ли прозрачным эффект от распространения меры в обществе?
- Является ли регулирование ясным, последовательным, всеобъемлющим и доступным для пользователей?
- Все ли заинтересованные стороны имели возможность представить свои взгляды?
- Как будет обеспечиваться соблюдение данной меры?

Решение о разработке политики может приниматься правительством или отдельным министром. Характер решения (правительства или министерства) зависит от масштабов и сложности решаемой проблемы, а также от наличия требуемых ресурсов. В последнем случае, решениям правительства обычно предшествует процесс, предусматривающий консультации внутри министерств и между ними. В отношении подзаконных актов процесс проще, и межведомственных консультаций обычно не требуется.

Однако на **Мальте** информация о предложениях по подзаконным актам поступает в ведомство премьер-министра, который их утверждает. Такой подход позволяет избежать ситуации, когда министры принимают меры, противоречащие политике правительства в целом или противоречащие нормам, выпускаемым другими министерствами. На **Кипре,** по сравнению с другими НС ЕС, нормативные правовые акты подлежат более детальному рассмотрению в парламенте.

Итеративная процедура

Во всех НС ЕС процесс формулировки политики начинается с принятия принципиального решения на политическом уровне, которое начинает цикл разработки политики. Решение может поступить от одного из нескольких источников. Источники политики во всех странах одни и те же, хотя их сочетание может быть разным. Политику определяют программные документы правительства, коалиционные соглашения, судебные решения, неотложные ситуации, международные обязательства.

После достижения принципиального решения о начале цикла работа над политикой во всех странах НС ЕС следует одинаковым итерациям в процессе. Чиновник, занимающийся данными мерами политики, сначала проводит аналитическую работу по проблеме, чтобы установить, решалась ли эта проблема внутри страны или за рубежом, и готовит решение в консультациях с коллегами в самом министерстве, а также с другими министерствами и заинтересованными сторонами. В **Словении** регламент правительства требует, чтобы должностные лица на этом этапе провели сравнительное исследование с учетом опыта трех других стран.

Различие между формулировкой политики и составлением проекта нормативного документа

Наиболее серьезные отличия между процедурами формулировки политики и составлением проекта нормативного документа в НС ЕС обычно обуславливаются тем, какие правовые традиции

[47] ОЭСР, «Рекомендации ОЭСР по совершенствованию качества государственного регулирования» (приняты 9 марта 1995 г.). См. также «Руководящие принципы ОЭСР в области качества и эффективности регулирования», утвержденные Советом ОЭСР 28 апреля 2005 г., OCDE/GD/95(95).

существуют в стране – общего права или континентального. Кроме того, страны, ранее находившиеся в сфере коммунистического влияния, провели в своих структурах и процессах существенные преобразования и даже прошли через полную смену кадров. В некоторых НС ЕС, в особенности в **Эстонии и Латвии,** уровень опыта и институциональной памяти значительно ниже, чем в других странах. Однако и в большинстве НС ЕС число чиновников с опытом составления законопроектов невелико. Эта проблема известна и решается в **Польше** и **Венгрии,** где предусмотрены возможности для обучения чиновников составлению законопроектов.

За исключением **Чешской** и **Словацкой республик**, формального отличия между формулировкой политики и составлением законопроектов практически нет. Это оправдано в отношении обычной работы в области политики, так как нет необходимости разделять эти два процесса. Однако по значимым вопросам политики обычно считается целесообразным разделять деятельность по разработке политики и составлению законопроектов. На практике, большинство из знающих людей, которые были опрошены во всех НС ЕС, придерживались мнения, что должно быть некоторое разделение труда или, по крайней мере, разделение двух этих задач.

В **Чешской** и **Словацкой республиках** действует явное разделение между этапом процесса, связанным с формулировкой политики, и этапом составления проектов нормативных документов по наиболее важным вопросам политики. В первом случае, правительством принимается принципиальное решение приступить к разработке предлагаемой политики, а с принятием решения, начинается процесс составления законопроекта.

Ни в одной из обследованных стран не было центрального органа, занимающегося исключительно написанием законов[48]. Это вполне естественно в странах общего права, где чиновники, формулирующие политику, также должны составить законопроект.

В некоторых странах, например, в **Чешской Республике**, **Венгрии** и **Словакии** составлением проектов нормативных документов по политике, сформулированной тем или иным чиновником, нередко занимается правовой департамент министерства. Однако из этого разделения задач нельзя сделать вывод о различиях в практике между странами. Практика различается в зависимости от конкретных чиновников и их знаний существа политики, по которой разрабатывается законопроект, а также способности составлять законопроекты.

Мало где в НС ЕС принят междисциплинарный подход к подготовке законодательства. В **Эстонии и Латвии** нормы регулирования, особенно когда они касаются сложных вопросов, составляются междисциплинарными рабочими группами, с участием представителей от внешних экспертов и НПО. Использование рабочих групп - обычная практика для всех НС ЕС, особенно в случае сложных вопросов, требующих особых, технических знаний, которых может не быть в органах государственного управления и которые имеются в частном секторе.

Традиции континентального и общего права: процедурные правила и традиции

В странах континентального права выработка политики и процесс составления законопроектов осуществляется в соответствии с установленными правилами. В некоторых странах континентального права, например, в **Эстонии,** действуют конституционные положения, определяющие, какие органы власти имеют право инициировать законы.

В НС ЕС существуют различные правила, которые предписывают, как готовится политика и как она вносится в правительство и в парламент. Существуют некоторые правила относительно разработки политики и составления нормативных документов в разных отраслях[49]. Особые правила

---

48 Анализ аргументов «за» и «против» центрального органа можно найти в публикации «SIGMA» (1997), *Руководство по составлению законопроектов и регулятивному управлению в Центральной и Восточной Европе, Доклад* «SIGMA» № 15, http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf.

49 Например, Аархуская конвенция требует проведения стратегической оценки экологического воздействия.

действуют и при проведении определенных видов стратегии и планов действий, например, в энергетическом секторе, лесозаготовках и в сельском хозяйстве.

В **Венгрии** законодательная процедура регулируется конституцией и Актом о законодательстве 1987 г. В Главе 2 этого акта предусмотрено, что предложения новых законов должны проходить предварительный анализ и содержать понятные формулировки, а также что аналогичные или сходные вопросы должны регулироваться единым законом. Также этот закон предписывает, что в выработке законодательства должны принимать участие граждане. Решение правительства, касающееся процедур правительства[50], помимо прочего, предписывает, особенности внутреннего механизма согласования и содержание, согласно законодательству **Венгрии**, всех предложений, направляемых правительству.

Латвия приняла Закон об административных процедурах[51], в котором закреплены общие положения, определяющие, как функционируют органы управления. Процедуры правительства регулирует регламент правительства[52]. Политика должна вырабатываться в соответствии с этими правилами, которые, помимо прочего, включают в себя классификацию и структуру нормативных документов, а также порядок заполнения аннотаций к проектам нормативных документов[53]. Аннотации – это поясняющие материалы, сопровождающие проект нормативного документа, когда он вносится в Кабинет министров и в парламент. В аннотациях содержится оценка экономического и социального воздействия рассматриваемого проекта, а также его воздействия на государственный бюджет.

Аналогичные положения в литовском законодательстве содержатся в Законе о правительстве, который определяет то, как реализуется правительственная программа. Существуют также положения, принимаемые Министерством юстиции, в которых конкретизируется порядок представления предложений по нормам регулирования[54]. Правила проведения межведомственных консультаций и согласования закреплены в регламенте правительства, который утверждается постановлением правительства[55]. Пункт 49 регламента консультаций - «Требования к составлению и утверждению законопроектов» - содержит перечень институтов, с которыми должны быть согласованы до внесения в правительства нормативные документы.

В Польше процедура разработки правительством основных законопроектов определена в Законе об организации и регламенте Совета министров и сфере его компетенции от 8 августа 1996 г., вместе с рядом соответствующих распоряжений исполнительных органов власти. Кроме того, чиновникам, занимающимся выработкой политики и составлением проектов, следует учитывать принципы законодательной техники, установленные в положениях Указа премьер-министра о принципах законодательной техники[56].

Организационный порядок аппарата правительства Словацкой Республики закрепляет основные принципы общего управления в государственных органах. Более конкретно роль аппарата правительства в этом отношении определяется в Положении об аппарате правительства Словацкой Республики. Однако Словацкая Республика отличается тем, что разделение труда между

---

50 № 1088/1994.

51 ноябрь 2001 г.

52 март 2002 г.

53 Совет министров Республики Латвия, 18 сентября 2001 г. См. также поправки от 12 июля 2002 г. и 11 июня 2004 г.

54 Порядок заключается в следующем: должна существовать правовая основа закона; должна существовать соответствующая юридическая оценка предложения; должны быть ссылки на связанные законы и предприняты меры для устранения коллизий с другими законами или дублирования законов; должно приводиться разъяснение, зачем нужен закон; объяснение, как проблема решается в других странах; должны быть ссылки на соответствующее законодательство ЕС или международные нормы, если они существуют; в предложении должна разъясняться полностью цель закона; должны быть проанализированы и указаны финансовое, экономическое и иные воздействия предложения; должна описываться структура готового законопроекта, и содержаться отсылка на поправки, необходимые в других законах.

55 № 728 (OG 1994, № 63-1238).

56 20 июня 2002 г.

чиновниками, которые готовят документы по политике, и теми, кто составляет законопроекты, отражает процедуры, принятые в странах общего права, либо в странах, оказавшихся под влиянием традиций общего права, где законодательство разрабатывается юристами, обладающими специальным опытом разработки законопроектов.

Регламент правительства **Словении** и регламент **Словенского национального собрания** регулируют, соответственно, организацию работы правительства и парламента. Первый устанавливает, помимо прочего, роль премьер-министра, организацию работы правительства, рабочие органы правительства, советы в составе правительства, формат правительственных документов и обычные, связанные с организацией правительства вопросы.

Такого подхода обычно придерживаются большинство из изученных стран континентального права, хотя отличается терминология и название соответствующих законов в этой области - Закон об административных процедурах, Закон о правительства или Положения об организации.

В НС ЕС, находящихся под влиянием традиций общего права, обычно нет стандартизированных процедур, требующих по закону отнесения той или иной меры политики к конкретному уровню правительства. Процесс принятия решений регулируется главным образом традицией или процедурами, разрабатываемыми министерствами.

На **Кипре и Мальте** процесс выработки политики и законотворчества определяется традицией или циркулярами для внутреннего пользования, а не правилами, регулируемыми нормами закона или процессуальными нормами, как в странах континентального права.

Обеспечение качества — институты

Как показывает опыт стран ОЭСР, надлежащее регулятивное управление требует наличия процесса обеспечения качества, который позволяет проверять поступающие нормативные предложение на соответствие принципам надлежащего регулирования. Регулятивное управление должно также учитывать все действующие нормы регулирования. Это особенно важно для всех НС ЕС в силу темпов и особенностей реализации в них европейских соглашений. Нельзя просто так полагать, что ненужное бремя регулирования не появится или что все принятые после независимости законы ни в чем не противоречат уже действующим нормам регулирования. Чиновники во всех НС ЕС признают, что *acquis* были приняты так стремительно, что требуется время для анализа и размышлений, чтобы понять, было ли европейское законодательство принято эффективно.

Можно утверждать, что процесс обеспечения качества должен действовать горизонтально при реализации основных мер политики в области регулятивного управления, а также вертикально в каждом из органов, отвечающих за выработку норм регулирования. Процесс обеспечения качества может действовать в отношении новых или действующих норм регулирования, либо осуществляться в конкретных секторах.

Существуют две основные модели проверки качества в НС ЕС. Первая заключается в том, что оценка качества проводиться в рамках анализа внутри министерств, а также на межведомственном уровне, а иногда и в отношении внешних органов. Такого рода проверки осуществляются:

- ведомством премьер-министра (как бы оно ни называлось);
- Министерством юстиции;
- Министерством финансов;
- внутриведомственным и межведомственным контролем;
- судами.

Во второй модели проверки проводятся специально назначаемым комитетом или органом. Первый подход гораздо более распространен, а второй обычно ограничивается техническими вопросами права. Ни в одной из НС ЕС качество законодательства не оценивается специально на предмет

соответствия принципам обеспечения качества регулирования. Во всех НС ЕС органы, занимающиеся проверкой качества регулирования, очень перегружены, и это ведет к задержкам в подготовке законодательства.

Контроль со стороны ведомства премьер-министра или иного органа центрального правительства

Обычно задача ведомства премьер-министра сводится к проверке соответствия предложений политике правительства. Эта роль зависит от того, насколько важной фигурой является премьер-министр. В некоторых НС ЕС во время написания этого доклада «Sigma», например, в **Венгрии**, **Латвии**, **Литве, на Мальте** и **в Словении,** должность премьер-министра и его ведомство обладали очень значительными полномочиями.

В **Венгрии** есть специальное подразделение, состоящее из советников и созданное в феврале 2006 г. в составе аппарата премьер-министра, которое отвечает за обобщение заключений, полученных на предложения правительства в рамках технического процесса сверки норм регулирования. Задача заключается в выявлении проблем, связанных с качеством, а также в определении потребности в предлагаемом законодательстве. На этой стадии отклоняются предложения, подготовленные ненадлежащим образом.

В **Латвии** самую важную, центральную роль играет Государственная канцелярия по ряду направлений, в особенности в проверке законопроектов, которые должны соответствовать стратегическим планам, политическим приоритетам и юридическим формальностям. Кроме того, канцелярия контролирует качество законодательства путем составления «аннотаций». Именно Государственная канцелярия контролирует соблюдение процедур и правил выработки решений и стратегического планирования. Предложения, составленные без учета требований закона, отправляются обратно в министерства и не рассматриваются до тех пор, пока они не будут иметь соответствующую форму.

В **Литве** важную роль в процессе обеспечения качества играет аппарат правительства. Эти задачи в канцелярии выполняются несколькими управлениями, включая Директорат стратегического планирования, Европейский директорат и Правовой директорат.

Проверка аппаратом правительства обеспечивает соответствие национальным планам и стратегиям. Правовой отдел аппарата правительства также проверяет проект с точки зрения соблюдения законности и юридической техники. Однако у правового отдела есть особое преимущество, заключающееся в том, что он принимает участие в еженедельных совещаниях госсекретарей, которые оценивают предложения прежде, чем они вносятся в правительство. Это наделяет правовой отдел правительства особым влиянием, практически полномочиями блокировать предложение, если оно ведет к возникновению юридических проблем.

Министерство юстиции

Во всех НС ЕС, кроме **Кипра**, министерство юстиции наделено определенной ролью с позиций конституционных и правовых вопросов. Например, в **Эстонии** Министерство юстиции как раз и является тем министерством, которое отвечает за юридическое качество на начальном этапе законотворчества. После того как Министерство юстиции утверждает концепцию законопроекта можно приступать к его составлению. Некоторую роль в процессе обеспечения качества также играет руководитель правовой канцелярии.

В **Венгрии** Министерство юстиции играет определенную роль в вопросах, связанных с повышением качества регулирования, хотя его полномочия в период оценки были несколько уменьшены. В 2005 г. в министерстве было создано специальное подразделение (Управление анализа эффекта воздействия, дерегулирования и регистрации законов). Этот отдел должен был отвечать за обеспечение качества оценок воздействия, но в июле 2006 г. он был ликвидирован.

В **Латвии** Министерство юстиции занимается проверкой проектов документов с точки зрения юридических формальностей, соответствия конституции, общим принципам права и действующим нормам регулирования, соответствие стратегическим планам, политическим приоритетам и нормам международного права. Проверяются законопроекты и на соответствие европейским нормам. Вместе с Министерством юстиции за ясность и непротиворечивость законопроектов отвечает Государственная канцелярия.

Контроль со стороны Министерства финансов

Во всех НС ЕС министерство финансов рассматривает законопроекты в плоскости бюджетных вопросов, проверяя, укладываются ли предложения в бюджетные лимиты. Например, на **Кипре** законопроекты поступают в Совет министров вместе с обязательным письменным заключением министерства финансов, кроме тех случаев, когда законодательство не имеет отношения к бюджетным вопросам. Согласно конституции, каждый законопроект, вносимый в парламент, должен сопровождаться документом о «целях и причинах», который подписывает генеральный прокурор республики.

Внутриведомственный и межведомственный контроль

В некоторых НС ЕС в оценке качества законодательства, составленного внутри министерства или в других министерствах, принимают участие правовые департаменты каждого из министерств.

В **Венгрии** правовой департамент соответствующего министерства обязан добиваться того, чтобы нормы регулирования, создаваемые соответствующим министерством, не противоречили правовой системе и решениям Конституционного суда. Кроме того, в министерстве существует положения, призванные обеспечить единство подходов в данном министерстве. Межведомственный перекрестный контроль, например, в **Чешской Республике**, **Венгрии** и в **Словацкой Республике** является формой проверки качества. В теории, окончательную проверку качества проводит правительство (Совет министров), когда обсуждает законопроекты.

В **Эстонии** рассылка проектов организована в электронной системе, так называемом электронном законодательстве (*e-õigus),* за которую отвечает Министерство юстиции. Такая система позволяет распространить все необходимые материалы и предусматривает простой процесс получения отзывов и замечаний по проектам. После того как министерство подготовило концепцию законопроекта, эта концепция заводится в электронную систему согласования и направляется в Министерство юстиции. На следующих этапах, когда законопроект нуждается в утверждении профильными министерствами, законопроект, сопроводительное письмо и все приложения к нему включаются в электронную систему согласования, которая автоматически направляет сообщение министерству, от которого требуется заключение по проекту. С этого момента все соответствующие документы открыты для замечаний со стороны общественности[57].

В **Латвии** процесс межведомственных консультаций организуется путем электронной рассылки документов через веб-страницу правительства. С момента «объявления» законопроекта на совещании госсекретарей каждый проект и аннотации к законопроекту, а также иные правовые документы поступают в распоряжение общественности для замечаний. Сегодня министерства при анализе и составлении заключений на предлагаемые законопроекты используют только электронные варианты документов. Совещания правительства также организуются в системе электронной циркуляции документов («электронный портфель»).

Аналогичная система будет введена в **Словении** вместе с функцией редактирования, аналогичной проверке правописания, позволяющей чиновникам проверять стилистические обороты.

В **Польше** Постоянный комитет кабинета министров (KRM) имеет право приостанавливать рассмотрение предложенных законопроектов, потребовав от министерства исправить формальные

[57] Такая система резко контрастирует с секретностью и формализмом этот процесса в странах «старой» демократии.

недостатки, например, отсутствие перечня несогласных замечаний, оценки соответствия требованиям ЕС или общественных консультаций. Если эти проблемы не решаются в течение двух недель, секретарь имеет право не допустить документ к рассмотрению на KRM.

Роль судов

Во всех НС ЕС в конституции определен механизм, обеспечивающий конституционность законов, который появился благодаря созданию Верховного суда или Конституционного суда. Суд проверяет конституционность или соответствие закона международным договорам и европейскому законодательству. Его решения по политике принимаются во внимание, и меры политики и законодательство корректируются с учетом этих решений.

На **Кипре** возникла проблема, когда Верховный суд объявил неконституционным законодательное положение, введенное при выполнении одной из директив. Эта проблема была снята благодаря закону 127 (I) от 2006 г., утвердившему поправку в Конституцию Республики Кипр, согласно которой *acquis communautaire* получили преимущественную силу по отношению к остальным конституционным положениям.

В **Венгрии**, в контексте роли Верховного суда, нерешенным вопросом является его компетенция в контроле за переносом европейских директив в венгерскую правовую систему.

В **Венгрии** очень активную роль в контроле за качеством норм регулирования играет Конституционный суд. Решения этого суда очень важны для содержательной стороны регулирования, и чиновники, работающие над законопроектами, должны принимать во внимание решения Конституционного суда. Эта роль в контроле качества проявилась не сразу. В первые 8-9 лет существования этого суда его основная задача сводилась к содействию перехода от одной правовой системы к другой. На втором этапе развития суда основными направлениями его деятельности были конституционный контроль за предлагаемыми законами и надзор за деятельностью государственных органов с конституционной точки зрения.

Также венгерский Конституционный суд публикует постановления, способствующие применению инструментов совершенствования регулирования, косвенно способствуя укреплению функции проверки качества законодательства. В суд обращались за оценкой последствий непроведения консультаций по законопроекту. Дело касалось экологического законодательства, которое предусматривало обязательное требование проведения консультаций. Эти консультации проведены не были, и Конституционному суду предстояло определить, можно ли считать неконституционным регулирование, введенное без требуемых консультаций[58]. Суд постановил, что непроведение консультаций с Экологическим советом, как того требует законодательство, отменяет закон, принятый без надлежащего процесса согласования. Однако в другом деле суд постановил, что для актов Национального собрания непроведение правительством консультаций с той или иной конкретной группой не лишает закона силы.

Специальные органы, отвечающие за проверку качества

В некоторых странах существуют специально назначенные органы, проверяющие законопроекты на предмет его соответствия конституции и общим принципам права.

На **Кипре** в соответствии с конституцией генеральный прокурор республики является юридическим советником правительства. Все вносимые проекты законов перед внесением в Совет министров сначала поступают генеральному прокурору. Все законопроекты проходят через генеральную прокуратуру. В некоторых случаях это приводит к тому, что прокуратура вносит поправки с учетом требованием законности и конституционности.

[58] Решение № 30/2000.

В **Чешской Республике** за процесс обеспечения качества отвечает Законодательный совет правительства, который проверяет юридические аспекты проектов. Некоторые критерии закреплены в законодательных правилах правительства. В них требуется уделять внимание качеству юридического текста и таким вопросам, как организация, ясность и понятность проектов.

Законодательный совет – это независимый комитет, состоящий из государственных чиновников, независимых экспертов и ученых, под председательством министра, ответственного за законодательство. Совет делится на несколько рабочих групп, каждая из которых отвечает за соответствующие области закона – публичного, частного или уголовного. Ему помогает постоянный секретариат, который называется Законодательным отделом правительства и входит в состав аппарата правительства.

На **Мальте** генеральный прокурор выполняет роль, аналогичную Главному юрисконсульту на **Кипре,** и анализирует все проекты основных и производных законов с точки зрения конституционности и соответствия основным принципам права. После разработки законопроект должен быть представлен в Генеральную прокуратуру для оценки и перевода на мальтийский язык перед внесением в правительство (основное законодательство) или на подпись министру (производные акты). Все законодательство ведется на мальтийском и английском. В случае коллизий преимущественную силу имеет мальтийский вариант.

В **Польше** существуют два органа, занимающихся законодательным качеством: Законодательный центр правительства и Законодательный совет. Законодательный центр был сначала создан при Канцелярии премьер-министра, но в 2000 году стал независимым органом[59]. Тем не менее, он подчиняется премьер-министру.

Законодательный центр занимается координацией законодательной деятельности правительства, консультирует правительство по вопросам законодательства, готовит правительственные законопроекты и составляет заключения по законопроектам парламента[60]. Руководитель центра принимает участие в заседаниях Постоянного комитета Совета министров, а его отдел ежедневно консультирует Управление по социально-экономическим делам, подразделение канцелярии премьер-министра[61].

Законодательный совет - ведущий юридический орган при премьер-министре[62]. Он консультирует по вопросам принятия проектов основных и производных законов и оценивает состояние законодательства, особенно на соответствие конституции и законодательству Евросоюза. Он регулярно готовит доклады со своими оценками[63]. Однако, на практике, к Законодательному совету комитет кабинета министров и Кабинет министров могут обращаться только в том случае, если на этот счет принято коллективное решение[64]. Примерно 60% законопроектов передаются в этот совет, но его мнение не является обязательным.

В **Словацкой Республике** после межведомственной процедуры внесения поправок законопроекты передаются в Законодательный совет правительства, который являются частью ведомства премьер-министра. Совет занимается техническими и юридическими вопросами, например, противоречиями с конституцией, и оценивает законопроекты с целью повышения их качества. Секретариат Законодательного совета составляет заключения по каждому законопроекту, которые готовятся после обсуждения с чиновником в министерстве, отвечающим за этот законопроект.

---

59 ОЭСР (2002), *Обзоры регулятивной реформы, Польша – от перехода к новым задачам регулирования*

60 ОЭСР (2002), ibid.

61 Goetz K.H., Zubek R. (2005), *Законотворчество в Польше: нормы и правила законодательства,* доклад, подготовленный Ernst & Young в Польше в рамках Программы совершенствования государственного управления, апрель 2005 г.

62 K.H. Goetz, R. Zubek, ibid.

63 ОЭСР (2002), ibid.

64 K.H. Goetz, R. Zubek, ibid.

Кроме того, время от времени проводятся двухдневные совещания, на которых Законодательный совет анализирует свою работу, а его председатель встречается с должностными лицами, участвующими в процессе составления законодательства, и с Секретариатом Совета для выявления путей совершенствования законотворчества. Особое внимание также уделяется соответствию законов конституции и общим принципам закона. Институт сближения законодательства выверяет соответствие законопроектов законодательству ЕС.

В **Словении** все законодательство должно передаваться на оценку Управления правительства по законодательству относительно его соответствия конституции, общим принципам **словенского** законодательства, *acquis communautaire* Евросоюза и соответствия стилю **словенского** законодательства.

Обеспечение качества – инструменты

В большинстве стран контролирующим органам и парламенту следует представлять пояснительные документы, позволяющие этим органам осуществлять собственный контроль за обеспечением качества. В результате, в некоторых странах, если вспомогательных документов недостаточно, проекты могут быть возвращены составляющим их министерствам (**Латвия, Словения**).

Эти документы в разных странах называются по-разному: политические документы, пояснительные записки и контрольные перечни юридических вопросов. Однако содержание этих документов в большинстве НС ЕС похоже, и обычно в них включается такая информация, как обоснование, предмет предложения и заключение о его соответствии законам ЕС. В некоторых докладах может содержаться оценка различных эффектов воздействия, которые может иметь нормативный проект, нередко включая финансовое воздействие (**Латвия, Словацкая Республика** и **Словения**). Теоретически, во всех странах, кроме **Кипра** и **Мальты,** все предложения, направляемые в правительство, должны поступать вместе с оценкой эффекта воздействия, но на практике качество этих оценок бывает самым разным.

В ряде стран требование сопроводить законопроект пояснительной запиской распространяется не на все законы. На **Мальте** контрольный перечень юридических вопросов должен заполняться только для производных законов. Помимо этого, некоторые специальные перечни требуются в случае основных и производных норм, отражающих директивы ЕС (**Кипр** и **Литва**).

В странах, где четко разделены выработка политики и составление законопроектов, могут существовать два типа документов – один по политике, а другой – пояснительная записка, как, например, в **Эстонии** и **Латвии**. Однако в большинстве стран законопроект с этапа его составления до его внесения в парламент сопровождает один документ.

Материал, требуемый для информирования генерального прокурора на Кипре

Работе, которую ведет генеральная прокуратура, помогают четкие инструкции по составлению проектов или четкие инструкции относительно того, какие вопросы требуют внимания. Его задача облегчается наличием требования, чтобы чиновники, направляющие законопроекты, представляли достаточно сведений для эффективного осуществления функций. В эту информацию входят следующие сведения:

- ► достаточная информация с предысторией проблемы; подробное разъяснение проблемы, которую решает законодательное предложение (например, проведенные обсуждения, предложения специальной группы, судебные решения, т.д.)
- ► основная цель (цели) законодательного предложения, с объяснением необходимости всех возможных оговорок или переходных предложений;

- ► средства, которыми могут быть достигнуты основные цели законодательства (например, механизмы, которые вступят в силу, функции и требуемые полномочия, т.д.);
- ► все известные трудности и обстоятельства (правовые, социальные, административные), которые могут возникнуть из-за законопроекта, а также ожидаемые затраты на его применение для государства и/или частных лиц.

Примерная концепция закона и пояснительная записка в Эстонии

В **Эстонии** на различных этапах процесса выработки норм оценивающим органам представляются два документа. Концепция закона составляется на этапе инициирования политики, а на этапе подготовки текста законопроекта распространяется пояснительная записка.

На раннем этапе процесса выработки политики министерство, предлагающее новое законодательство, должно направить общую характеристику предложения в виде «концепции закона» в Министерство юстиции для утверждения предложения в принципе.

Примерная концепция закона и пояснительная записка (Эстония)

Концепция закона излагается в циркулярном письме, которое рассылается всем министерствам, с указанием, что в проекте документа на рассмотрение правительства должны включаться:

1) описание ситуации в соответствующей области;
2) цель предлагаемых норм регулирования;
3) потенциальные средства достижения цели политики;
4) сфера действия закона;
5) воздействие предлагаемых норм;
6) финансирование;
7) предполагаемый срок подготовки законопроекта, фамилии и контактная информация ответственного лица, а также фамилия и контактная информация чиновника, имеющего юридический опыт.

Кроме того, законопроект должен сопровождаться пояснительной запиской.

Государственное техническое регулирование также описывает структуру пояснительной записки к законопроекту и требует, чтобы эта записка состояла из следующих частей:

1) Введение
2) Цель законопроекта
3) Содержание и сравнительный анализ законопроекта
4) Терминология законопроекта
5) Соответствие законопроекта законам ЕС, результаты регулирования
6) Расходы, необходимые для реализации регулирования, подзаконные акты, правоприменения.

Аннотации в Латвии

В **Латвии** законопроекты и проекты нормативных положений, оказывающие социально-экономическое воздействие, влияние на окружающую среду, либо государственный бюджет, должны сопровождаться документом, называемым «аннотацией», в котором эти воздействия описываются. Аннотации позволяют добиваться того, чтобы проекты, выносимые на совещания госсекретарей и, в конечном итоге, представляемые правительству, подтверждались исследованиями и анализом политики. Описание процесса составления аннотаций содержится во врезке ниже.

Аннотации (Латвия)

Аннотации требуются по закону, и законопроекты, представленные без аннотации, могут быть возвращены Государственной канцелярией в министерство на доработку. Участники совещания госсекретарей также могут потребовать подготовить аннотацию для законопроекта, если она не была представлена.

Цель аннотации – обеспечить оценку социально-экономического и налогово-бюджетного воздействия на государственный бюджет и на бюджеты местных органов власти со стороны предлагаемой политики или норм регулирования, а также предотвратить принятие противоречащих друг другу регулятивных постановлений.

Аннотации содержат:

- ► характеристику текущей ситуации и описание решаемой проблемы
- ► описание основных социально-экономических показателей
- ► действующие нормы и требуемые поправки
- ► ссылки на заявления правительства или документы о мерах политики, санкционирующие или поручающие внести предложение
- ► цель предложения и его краткое описание
- ► среднесрочная оценка финансового воздействия
- ► ссылка на правовые инструменты ЕС и международные соглашения
- ► консультации с соответствующими социальными партнерами среди НПО
- ► институциональные механизмы для реализации законопроекта

Надлежащим образом составленная аннотация должна содержать анализ воздействия на развитие общества и национальной экономики, с указанием возможных изменений в макроэкономических условиях, деловой среде, упрощении административных процедур, социальном и экологическом положении, а также анализ воздействия предложения на соблюдение прав человека и равные возможности для мужчин и женщин.

Конкретнее, воздействие должно оцениваться по ряду факторов, включая:

- ► объем производства товаров и услуг
- ► занятость
- ► безработица
- ► цены
- ► объем экспорта
- ► конкуренция.

Перечень правовых вопросов на Мальте

Уведомительный перечень правовых вопросов действует с 2004 г., однако он обязателен только для подзаконных актов. Функции перечня заключаются в том, чтобы проинформировать премьер-министра и кабинет министров о том, какие подзаконные акты составляются и зачем. Перечень вопросов охватывает следующие области:

- общие аспекты (предполагаемое юридическое название и закон, в отношении которого этот подзаконный акт выпускается; цели, предмет и обоснование причины его публикации);
- процесс составления проектов (проводились ли консультации с заинтересованными сторонами и оценка воздействия);
- воздействие (воздействие на частный сектор – предполагаемое новое или возросшее бремя и процедурные или административные эффекты; воздействие на правительство – касающееся других министерств и субъектов, а также влияют ли предложения на приоритеты правительства и основную политику);

- результаты (положительные и отрицательные последствия; меры по снижению в отношении отрицательных последствий);
- сроки публикации.

Пояснительная справка в Польше

При представлении законопроектов в парламент они должны сопровождаться пояснительной справкой, в которой, помимо прочего, должны содержаться оценки социальных, экономических и финансовых последствий, источники финансирования, указание на то, ляжет ли законопроект дополнительным бременем на госбюджет, подтверждение соответствия законопроекта законам ЕС. Законопроекты, представляемые Советом министров, должны сопровождаться предложениями по подзаконным актам.

В соответствии с законодательными правилами правительства **Словацкой Республики**, а также методологическими указаниями законопроекты должны сопровождаться:

- сопроводительным заявлением с указанием общего обоснования законодательства, проект постановления правительства, проект решения парламента и сам проект;
- пояснительной справкой, содержащей обоснование по каждому разделу проекта, подробную характеристику соответствия закона конституции, другим законам, международным договорам, а в том, что касается законодательства ЕС, в справке должно быть отдельное положение с подтверждением соответствия законопроекта законам Европейского союза; также в ней должны быть оценка замечаний со стороны министерств и оценка финансовых, экономических, экологических и социальных последствий законопроекта.

Пояснительное письмо в Словении

Регламент правительства **Словении**[65] требует, чтобы все основные законопроекты имели сопроводительное письмо, включающее:

- данные, касающиеся названия и процедуры рассмотрения документа правительства;
- предложение по решению правительства. Если предлагаются поправки в подзаконные акты, в документе должно быть предложение о принятии решения правительства по консолидированному тексту.
- Заверение со стороны предлагающего лица в том, что была проведена оценка эффекта воздействия предлагаемого решения правительства и что состоялись требуемые межведомственные согласования и консультации с представителями гражданского общества; оценка эффекта воздействия должна проводиться в отношении государственного финансирования, соответствия *acquis*, устранения административных барьеров, а также в области государственного управления, судебной системы, экономики, экологии и социального положения граждан. Предлагающая сторона несет ответственность за верность утверждений в области, соответствующей его компетентности.
- Объяснение предлагаемых решений, включая объяснение последствий принятия предлагаемых мер, а также другие данные, которые необходимы для качественного принятия решений правительством и устанавливаются генеральным секретарем правительства.
- Все элементы, предписываемые регламентом Национального собрания, если законопроект вносится в Национальное собрание.

[65] Статья 8.

Генеральный секретарь выпустил распоряжение[66], в приложении к которому содержится форма, заполняемая чиновниками при составлении проектов норм, и перечислены все составляющие части пояснительной записки, которая в соответствии с регламентом должна сопровождать текст проекта.

Специальный перечень вопросов и таблица для введения законодательства ЕС на Кипре, в Литве и на Мальте

В **Литве** в таблице соответствия, которая предоставляется вместе с каждым законопроектом, связанным с исполнением директивы ЕС, указывается ссылка на статью директивы и соответствующий раздел в законопроекте. Также в таблице указывается степень прозрачности, что полезно для всех, кому придется интерпретировать законодательство, и для Еврокомиссии, которая отвечает за выполнение членами ЕС своих обязательств.

На **Кипре** законы, реализующие директивы ЕС, принимаются по той же процедуре, что и обычные законы. Однако вместе с законопроектами, связанными с ЕС, в Совет министров направляется пояснительная записка, что, вместе с процедурами написания, несколько отличается от разработки обычных законов.

Записка, которая сопровождает законопроект в парламент, представляется в соответствии со специальным вопросником о цели введения положения ЕС. В этом документе содержится специальный перечень вопросов, составленный генеральной прокуратурой еще до периода вступления, который заполняет соответствующее ведомство в соответствии с рекомендациями Министерства финансов.

[66] Распоряжение 10 о выполнении положений регламента Правительства Республики Словения.

Контрольный перечень вопросов, который прилагается к законопроекту, вносимому в парламент (Кипр)

В перечень включены следующие элементы:

- Цель – сфера действия нового законодательства
- Ссылка – анализ соответствующего законодательства ЕС
- Обязательства при принятии
- Возможности частичного ограничения/*acquis*
- Простота/гибкость переходных положений
- Ссылка на действующее законодательство на Кипре, а также на то, в какой степени на него влияет новое законодательство
- Наличие в стране возможностей для выполнения положения, касающихся кадровых механизмов
- Экономическая оценка ожидаемых последствий от предлагаемого законодательства для граждан, организаций и других групп в стране (общая, экономическая, социальная или иная)
- Упоминание проведенных совещаний
- Контакты с заинтересованными организациями и гражданами
- Описание хода выполнения в долгосрочной перспективе

Кроме того, в отношении директив ЕС соответствующее ведомство заполняет график с целью обеспечения своевременного введения положений; в нем содержится следующее:

- название законодательства
- соответствующая директива ЕС
- период введения
- ответственное ведомство
- дата завершения составления проекта
- юридическое заключение: дата представления – дата завершения
- Совет министров: дата внесения – дата утверждения, дата подписания министром (для распоряжений)
- парламент: дата внесения – дата утверждения
- Дата направления в правительство - опубликование
- Название издания

На **Мальте,** помимо контрольного перечня, которым руководствуются министерства при подготовке производного законодательства, Агентство Мальты по экологии и планированию (MEPA) составило перечень критериев для разработки подзаконных актов с целью введения положений директив ЕС.

Согласно руководству MEPA для каждого нового акта законодательства создается группа по введению положений в составе лиц, ответственных за политику, юрисконсульта MEPA, координатора MEPA по вопросам ЕС и технических специалистов из других ведомств по необходимости. Эта группа разрабатывает план введения положений, определяя сроки и ресурсы, необходимые для надлежащего и своевременного переноса законодательства. В плане проекта должны быть указаны участники процесса. Он устанавливает цели переноса и конкретный график внутренних и общественных консультаций, а также оценку после консультаций. Также он должен определить, с какими рисками и сложностями может столкнуться процесс переноса.

Надлежащее количество соответствующим образом подготовленного персонала

Нет никаких правил, определяющих идеальное количество соответствующим образом подготовленного персонала. Эффективность каждой конкретной системы зависит от квалификации,

опыта и отношения чиновников, а также способа управления. Уровень способностей, образования и систем содержит множество переменных, и проводить точное количественное сравнение затруднительно, а, может быть, и невозможно.

Во многих странах на кадры, способные заниматься выработкой политики и составлением законопроектов, существует спрос в частном секторе, и чиновники не всегда готовы оставаться в секторе госуправления. Это отмечалось, в частности, в **Латвии** и в **Словацкой Республике**. В большинстве НС ЕС опрошенные чиновники говорили о недостатке квалифицированных сотрудников, способных заниматься законотворчеством.

На **Кипре** в ведомстве генерального прокурора работает 80 сотрудников [юристов и вспомогательного персонала]. У министерств нет собственной службы юрисконсульта, но большинство работников министерств имеют юридическое образование. Также планируется повысить штатную численность ведомства генпрокурора.

В **Чешской Республике** Законодательный совет правительства является независимым комитетом, в состав которого входят государственные служащие, независимые эксперты и ученые под председательством министра, отвечающего за законодательство. Совет состоит примерно из 25 членов. Рабочие группы (а именно, по публичному праву, частному праву и уголовному праву) состоят из 10 - 15 человек, которые не являются штатными государственными служащими. Члены Законодательного совета назначаются на усмотрение правительства и должны быть известными и уважаемыми юристами, работающими в секторе госуправления или в частном секторе и не занимающимися активно партийной политикой.

В **Венгрии** в Министерстве юстиции работает около[67] 250 юристов, и за проекты норм обычно отвечают два должностных лица: один готовит проект, а другой осуществляет руководство. При этом в Правовом департаменте Министерства экономики и транспорта работают только 10 должностных лиц. Это количество было сокращено вдвое, исходя из того, что министерству не нужны юристы, а для решения юридических вопросов министерства могут привлекать юристов по договору.

В **Литве** в правовом управлении аппарата правительства работает 9 юристов, занимающихся оценкой всех предложений, вносимых в правительство. Хотя 3 из них имеют опыт свыше 15 лет, этого штата может оказаться недостаточно, если учесть, что на изучение законодательных предложений дается всего 4 дня (7 по значительным предложениям), что говорит о том, что либо к этому требованию подходят творчески, либо что у персонала аппарата правительства очень большая нагрузка.

В **Польше** в Законодательном центре правительств работает 100 юристов. Большинство из них имеют минимум трехлетний опыт работы над законопроектами в одном из профильных министерств. А Законодательный совет состоит из 10 ведущих юристов, которые совмещают работу в совете со своей профессиональной деятельностью. Недавно в связи с формированием нового состава совета его численность была сокращена. В текущем составе у членов совета нет вспомогательного персонала.

В **Словацкой Республике** существует Законодательный совет, состоящий из 18 членов, каждый из которых подбирается председателем совета, исходя из их опыта по широкому кругу законодательных тем. Члены совета не получают вознаграждения и продолжают заниматься профессиональными обязанностями каждый в своей области. Совету помогает постоянный штат из 15 юристов и небольшого количества вспомогательного персонала. Законодательный совет работает в очень напряженном режиме, и его членам приходится анализировать немалый объем законодательства.

---

[67] Слово «около» используется в ответах на вопросы интервью и отражает тот факт, что сотрудники могут отсутствовать, находясь в отпусках, в отпуске по уходу за детьми или по иным причинам.

Некоторые НС ЕС (**Латвия**) находятся в процессе увеличения численности кадров и реформирования государственной службы, особенно в том, что касается отделов, занимающихся написанием законопроектов.

В **Эстонии** к составлению проекта привлекаться могут эксперты из других министерств и неправительственных организаций. Такая система отличается большой гибкостью, что позволяет компенсировать недостаток численности по сравнению с более многочисленными системами государственной службы. Существует список экспертов с указанием их опыта и специализации[68], позволяющий рабочим группам по проведению оценки воздействия привлекать знающих специалистов.

На **Мальте** в управлении генерального прокурора работает небольшое число юристов, некоторые из них занимаются преимущественно анализом и редакцией законодательства. Сейчас численность кадров увеличивается, и этот отдел должен получить достаточно самостоятельности в том, что касается привлечения кадров и вознаграждения. Во время написания этого доклада в Министерстве юстиции работали 40 юристов, но только два – три человека отвечают за анализ всего законодательства, а один сотрудник занимается переводом.

Необходимость обучения составлению законопроектов

В большинстве стран чиновники, ответственные за составление проектов документов, не получают специальной подготовки в законотворчестве. В странах общего права, как говорят, на подготовку специалиста по законотворчеству уходит от 5 до 10 лет. В странах континентального права всем чиновникам в рамках своих должностных обязанностей следует уметь составлять законопроекты в области своей основной специализации. Это требует, главным образом, определенной склонности, и одни обладают в этой области большим талантом, чем другие. Даже в системе общего права, с ее продуманной системой органов, занимающихся законотворчеством на профессиональной основе, совсем не так много учреждений, где бы этому можно было научиться.

Во всех НС ЕС предпринимаются действия по повышению квалификации государственной службы. В **Эстонии**[69] у Комитета по юридической терминологии есть собственное периодическое издание. В нем публикуются статьи по правильному составлению юридических текстов, по юридической терминологии, по переводу юридических текстов, а также приводятся конкретные примеры того, как формулировать те или иные нормы. Хотя предложения Комитета по юридической терминологии не являются обязательными для составителей законопроектов, так как они не имеют юридической силы, их часто принимают во внимание.

На **Кипре** началась работа по организации курсов по составлению законопроектов для чиновников. В **Латвии** курсы по изучению законотворчества включаются в программу юридического факультета одного из университетов. Школа государственного управления предлагает курсы по оценке эффекта воздействия, разработке политики и стратегическому планированию. Помимо этого, Комитет по юридической терминологии организует семинары и совещания для составителей законопроектов для разъяснения различных лингвистических вопросов.

Венгрия и **Польша** разработали официальную программу подготовки в области законотворчества. В большинстве НС ЕС проектами занимаются чиновники согласно уровню своего опыта. Считается, что опытные чиновники могут составлять проекты документов на уровне, который требуется для качественных законопроектов. Но во многих НС ЕС среди чиновников в основном совсем молодые люди. Этим особенно отличаются **Эстония** и **Латвия,** где на государственную службу был настоящий наплыв молодых людей, и ответственный сотрудник с 5-летний опытом считается очень опытным.

---

68 Например, в списке должностные лица перечислены по своей специализации: биологи, географы, инженеры, экономисты, социологи, юристы, руководители государственных органов, т.д.

69 Издание “Õiguskeel” («Правовой язык») выходит пять раз в год.

Нехватку опыта у сотрудников, занимающихся составлением проектов документов, можно компенсировать правилами по составлению проектов (**Эстония)** или опубликованием письменных критериев, согласно которым оценивается качество проекта (**Латвия)**. Здесь требуется очень детальное изучение качества законотворческой работы в каждом из государств ЕС, с учетом лингвистических отличий и разницы в судейских подходах к законодательству.

4. ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА РЕГУЛИРОВАНИЯ В НС ЕС

Этот раздел посвящен инструментам, применяемым в НС ЕС: оценка воздействия регулирования (ОВР), консультации, альтернативы, упрощение и доступность. Инструменты рассматриваются с точки зрения цели, с которой они применяются, того, как они применяются (методологии) и кто их применяет (институциональные механизмы, в зависимости от обстоятельств), а также когда они применяются в НС ЕС.

Оценка воздействия — общее

Оценка воздействия[70] призвана способствовать выбору наиболее эффективного и результативного варианта регулирования путем создания систематических и последовательных основ оценки потенциальных эффектов от той или иной государственной меры. Это способ выработать меры политики, основанные на фактах, а также предоставить информацию, необходимую для принятия более качественных регулятивных решений. Также оценка воздействия повышает прозрачность и способствует ускорению изменений в культуре.

Не существует единой модели надлежащей программы по оценке воздействия. При разработке программы по оценке воздействия следует учитывать институциональные, социальные, культурные и правовые особенности соответствующей страны. В проведенном ОЭСР исследовании были выявлены ряд мер в странах организации, которые позволяют получать максимальные выгоды от реализации программы оценки воздействия[71].

Оценка воздействия подлежит контролю со стороны центрального органа для обеспечения согласованности как между министерствами, так и внутри каждого из них. Такой центральный орган должен особое внимание уделять тому, чтобы министерства не применяли оценку воздействия для оправдания уже принятых решений, а также тому, чтобы способствовать ведению диалога между министерствами и разрешению межведомственных споров между ними.

Оценку воздействия можно рассматривать под двояким углом: как инструмент совершенствования процесса принятия решений и как особую методологию, которая применяется для оценки эффектов конкретных норм регулирования. Оценка воздействия должна быть частью общей стратегии по повышению качества регулирования, как это предлагается в докладе Мандельккерна[72]. Доклад

---

70 Обычно называется оценкой воздействия регулирования, или ОВР, но понятно и как просто «оценка воздействия».

71 Надлежащая практика ОВР в странах ОЭСР: максимально задействовать политическую поддержку ОВР; тщательно распределить обязанности по элементам программы ОВР; обучить сотрудников органов регулирования; применять последовательный и одновременно гибкий аналитический метод; разработать и реализовать стратегии по сбору данных; осуществлять действия по ОВР целенаправленно; встроить ОВР в процесс разработки политики, начиная с самого раннего этапа; распространять результаты; широко привлекать общественность; применять ОВР как к новым, так и к действующим мерам регулирования.

72 В докладе Мандельккерна установлены 7 необходимых условий успеха политики в области ОВР. Есть смысл их еще раз воспроизвести полностью, так как они создают неплохие основы для применения инструментов повышения качества регулирования в обеих плоскостях:

- Процесс ОВР должен быть неотъемлемой частью общей стратегии по повышению качества регулятивной среды;
- Требуется политическая поддержка концепции ОВР и ее практического применения на высоком уровне;
- Подготовка ОВР должна вестись, по возможности, соответствующими разработчиками политики и начинаться на самом раннем этапе разработки политики, а также оставаться ее основной частью;
- Результаты оценки должны подкрепляться и основываться как на неформальных, так и формальных консультациях с заинтересованными сторонами и иными лицами;

Мандельkерна выявил три распространенные проблемы в реализации политики ОВД. Это практические трудности, культурное сопротивление и политическое давление. Практические трудности можно преодолеть с помощью обучения, привлечения достаточной численности сотрудников и установления надежных источников данных в рамках анализа политики. Культурные и политические проблемы тесно связаны между собой, и те и другие могут быть преодолены при наличии политической решимости и благодаря встраиванию инструментов в обычную практику регулятивного управления.

При разработке системы оценки воздействия следует избегать трех распространенных ошибок[73]. Оценка воздействия не должна применяться:

- в качестве обоснования уже принятого предложения по политике (*ex post)*;
- для создания новой бюрократии;
- для определения проблем, которые бы вписывались в действующие структуры (некоторые проблемы не имеют традиционных ведомственных границ, и этот факт следует в данном процессе признавать).

Что касается методологии оценки воздействия, то здесь, прежде всего, нужно учитывать, какие вопросы должны стать приоритетными для оценки воздействия; среди возможных вариантов оценки существуют следующие: экономическое воздействие, воздействие на окружающую среду, воздействие на малые предприятия и воздействие на саму государственную службу.

В целом перед принятием нового законодательства правительствами не пытаются учесть, насколько законодательство может быть обеспечено правоприменением, а соблюдение его - контролироваться. Тогда как в Нидерландах, существует т.н. «Таблица одиннадцати», которая была создана голландскими органами власти в качестве инструмента, позволяющего задуматься о контроле за соблюдением, а также повысить вероятность того, что меры регулирования будут выполнены, благодаря заблаговременной оценке соблюдения (ex ante). В ней рассматриваются одиннадцать аспектов предлагаемых мер регулирования, каждый из которых повышает или понижает вероятность соблюдения. При взвешивании того, какие именно формулировки должны использоваться в нормах регулирования, как добиваться их исполнения и их пропагандировать, можно с помощью этой таблицы установить, какие области могут повлиять на уровень соблюдения, и тогда меры регулирования при применении могли бы предусматривать максимальное саморегулирование.

- Работа будет наиболее эффективной, если ею руководит специальная структура, призванная совершенствовать регулирование и пользующаяся четко прописанными рекомендациями и обучением, а также
- Этой структуре должны быть выделены достаточные ресурсы (по качеству и количеству).

[73] За последние двадцать лет сделаны и отражены в документах многие полезные выводы. См. библиографию в Приложении 5.

«Таблица одиннадцати»,
разработанная в Нидерландах

Одиннадцать факторов:

► аспекты спонтанного соблюдения:

знание норм регулирования
затраты на соблюдение/выгоды от невыполнения
степень принятия норм регулирования бизнесом и обществом
лояльность и естественное соблюдение регулируемой формы
уровень неформального мониторинга

► аспекты мониторинга:

вероятность получения информации через неформальные каналы
вероятность проверки
вероятность обнаружения
вероятность проверяющего

► аспекты санкции

вероятность санкций
тяжесть санкций

Дальнейший шаг в создании эффективных мер оценки воздействия состоит в проведении пилотных проектов оценки воздействия в ряде областей, отобранных при помощи специального механизма отсеивания. Потребуется решить, должен ли один и тот же процесс применяться ко всем мерам предлагаемой политики, либо потребуется двухэтапный подход – более широкая оценка всех предлагаемых мер, а затем более детальная оценка для тех мер политики, которые вызывают значительное воздействие.

Оценка воздействия ex post

Оценки следствия (*ex post)* во многом схожи в своем подходе с оценкой мер политики, предпринимаемой до их введения (*ex ante).* Оценки *ex post* часто подразумевают процесс консультаций для получения реакции основных заинтересованных сторон и внесения поправок, при необходимости, в соответствующее законодательство.

В докладе Европейской комиссии «*Внутренняя рабочая инструкция по оценке воздействия и оценке ex ante»*[74] отмечается необходимость проведения оценок *ex ante* и *ex post*. Существует совсем немного стран ЕС, в которых имеются процедуры по регулярной оценке работы и эффективности действующих законов. В некоторых странах ЕС[75] оценки *ex post* проводятся в виде тщательного изучения произвольной выборки законов на ежеквартальной основе. Оценки е*x post* обычно проводятся в период общего обзора действующего законодательства, например, в контексте программы упрощения. В других случаях срок проведения оценок *ex post* определяется при подготовке новых мер регулирования и может, в соответствующих условиях, включаться в сам текст нормативного положения.

[74] COM(2005)119 final, http://ec.europa.eu/research/future/pdf/comm_sec_2005_0430_1_en.pdf.

[75] Например, в Великобритании

Наиболее распространенные вопросы при проведении оценки *ex post*

- Были ли достигнуты исходные цели по качеству, количеству и срокам по сравнению с тем, что произошло бы без всякого вмешательства?
- В какой степени вмешательство способствовало достижению целей и вызвало ли оно деятельность, которая в противном случае не проводилась бы?
- Сказались ли на применении – положительным или отрицательным образом – внешние факторы?
- Были ли какие-либо значительные неожиданные побочные эффекты?
- Была ли проведена вся ожидаемая от правительства и частного сектора работа, как планировалось?
- Не были ли выделенные ресурсы растрачены попусту или расхищены?
- Насколько эффективным было управление разработанной схемой?
- Не вызвала ли эта схема несправедливости или ущерба для той или иной группы общества?
- Можно ли было применить более экономичный подход?
- Чем можно было бы улучшить схему, чтобы сделать ее более действенной или экономичной?
- Способствует ли данная схема в целом выполнению желаемых задач?

Источник: Подготовка, составление проекта и управление законодательными проектами, автор проф. Кит Пэтчетт — «Sigma», январь 2003 г.

В чем значение оценки воздействия?

Оценка эффекта воздействия является новейшим инструментом в том смысле, что его применение позволяет задействовать экономический анализ, и в случае корректного приложения он может стать научным фактором более объективного и обоснованного подхода к разработке мер политики. Оценка воздействия способствует принятию правильных решений и вскрывает издержки и выгоды различных регулятивных и нерегулятивных мер, предлагаемых министерствами. Однако оценка эффекта воздействия не заменяет собой политической ответственности.

Оценка воздействия – инструмент не совсем новый. Его стали применять в Отделе управления и бюджета (подразделении аппарата президента США) в 1970-е гг., и с тех пор он используется во многих странах. Оценка воздействия во все большей степени воспринимается правительствами и институтами ЕС как неотъемлемый инструмент надлежащего управления.

Проведение оценки воздействия может также способствовать совершенствованию соблюдения как на основе *ex ante*, благодаря применению оценки соблюдения, так и *ex post*, поскольку оценки *ex post* помогают выявить незапланированные последствия регулирования, чтобы изменить его там, где поставленные цели не выполняются.

Система оценки воздействия в ЕС

Новую систему оценки воздействия Еврокомиссия ввела в 2003 г. Эта система основана частично на опыте применения прежней системы - «Оценки последствий для деловой активности». Она описывается в *Коммюнике по оценке воздействия*[76], относившегося к *Плану действий по совершенствованию мер регулирования*[77]. Затем в 2005 г. оценка воздействия была доработана[78]. Новая процедура направлена на повышение качества регулятивных предложений Еврокомиссии в отношении их действенности, результативности и непротиворечивости. В ней намечены

[76] COM(2002)276 final, ibid.

[77] COM(2002)278 final, ibid.

[78] Еврокомиссия (2005), Рекомендации по новой оценке воздействия, июнь 2005 г., SEC(2005)791, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

альтернативные меры политики, их вероятное положительное и отрицательное воздействие, причем уделяется равное внимание экономическим, экологическим и социальным последствиям в строгом соответствии со *Стратегией устойчивого развития ЕС*[79]. В марте 2006 г. были внесены изменения в "Принципы оценки воздействия" 2005 года, и, в результате, теперь оценка административных затрат является обязательной и неотъемлемой частью оценок эффекта воздействия.

Для усиления контроля качества в своем Коммюнике по стратегическому обзору[80] Еврокомиссия объявила о создании Совета по оценке воздействия. Он состоит из высокопоставленных чиновников Еврокомиссии из ряда ее генеральных директоратов - ECFIN, ENV, EMPL и ENTR, под председательством заместителя генерального секретаря. Совет действует независимо от департаментов – разработчиков мер политики и подчиняется напрямую председателю Еврокомиссии. Советом составляются заключения о качестве оценок воздействия. В помощь к работе совета могут привлекаться внешние эксперты. Первое заседание совета прошло в декабре 2006 г., и им уже составлены несколько заключений.

В целом система оценки воздействия Еврокомиссии в течение 2006 года была подвергнута комплексной независимой проверке внешними консультантами, и их окончательный отчет был недавно направлен Еврокомиссии. Он поможет выявить те области, где система требует доработок.

Оценка воздействия в НС ЕС

Во время проведения данного анализа ни на **Кипре,** ни на **Мальте** не существовало полноценных мер политики в отношении оценки воздействия, хотя этот вопрос в обеих странах активно обсуждался. Имелось понимание необходимости в оценке воздействия, и в обеих странах она применялась в контексте экологического воздействия, а также для некоторых крупномасштабных проектов, требовавших больших затрат. Оценка не применялась как инструмент повышения качества нормотворчества или законотворчества. На **Кипре** была создана специальная рабочая группы для анализа этого вопроса, а на **Мальте** в составе Отдела по эффективности управления к работе приступило подразделение по совершенствованию норм регулирования, в результате чего ожидается введение системы оценки воздействия.

Все остальные НС ЕС в той или иной форме ввели у себя оценку воздействия. При этом ряд НС ЕС (**Чешская Республика, Литва, Польша** и **Словацкая Республика)** вышли на тот этап, когда пришлось признать, что оценка эффекта воздействия существовала формально, но не по существу. Во всех НС ЕС, кроме **Кипра и Мальты,** проведение оценки воздействия в отношении предложений, вносимых в правительство, требовалось по закону.

Правовые основы

В **Чешской Республике** согласно регламенту правительства[81] все предложения по нормам регулирования должны включать в себя анализ эффекта воздействия на деловую среду и последствий в отношении равноправия мужчин и женщин. Аналогичные юридические требования действуют в **Венгрии, Литве, Польше, Словацкой Республике** и **Словении.** В отсутствие центрального контроля за их качеством эти требования обычно игнорируются.

В **Эстонии** оценки воздействия были обязательными для всех новых законодательных предложений. С 1996 года оценка воздействия регулирования должна включаться в пояснительную записку, которая сопровождает законопроект. Министерство, разрабатывающее законопроект, обязано, согласно регламенту правительства, подготовить анализ его потенциального воздействия. И парламент (*Riigikogu),* и правительство соблюдают технические правила составления законопроектов, которые содержат требование при написании законопроекта исследовать целый

79 COM(2001)264 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0264en01.pdf.

80 COM(2006) 689 final.

81 С 2001 г.

перечень эффектов воздействия. В феврале 2005 г. вступило в силу новое правило, согласно которому любой министр и госсекретарь могут представлять дополнительные рекомендации относительно методологии оценки воздействия регулирования в соответствующих областях своей компетенции.

В **Латвии** в 1998 году в регламент правительства была введена система оценки воздействия. Подробная методология оценки воздействия содержится в распоряжении правительства.

Прозрачность оценок воздействия

В ряде НС ЕС оценки воздействия публикуются. Например, в **Латвии,** прежде чем составляется проект норм регулирования, оценивается необходимость в этом регулировании, а в его концепции должно содержаться описание действующей системы[82]. Законопроекты в **Эстонии** должны сопровождаться разъяснительным письмом. Это разъяснительное письмо призвано обязать составителя предлагаемого законопроекта пояснить простым языком значение законопроекта. Включение в это письмо сопоставительного анализа и оценок воздействия позволяет разъяснить выбор тех или иных решений.

Методологии

Во всех странах НС ЕС, где оценка воздействия проводится, используются различные подходы. Отмечены две основные тенденции: в одних НС ЕС существуют руководящие принципы; в других - методология определяется тем министерством, которое проводит оценку.

В **Чешской Республике** руководящие принципы проведения оценки воздействия были разработаны (2006 г.) на основе методологии Великобритании и ЕС. Эта работа должна была завершиться к концу 2006 г. Институтом государственного управления (Центральным управлением обучения) было проведено обучение 50 государственных чиновников с целью разъяснения концепции и введения методологии ЕС.

В **Венгрии** с января 2006 г. действует новая процедура по Методологии оценки воздействия регулирования, которая основана на руководстве, составленном Управлением анализа воздействия, дерегулирования и регистрации законов. Она распространяется на подготовительную стадию составления законопроектов и проектов постановлений. Меры, изложенные в руководстве, могут применяться и в процессе разработки законодательных предложений, а также (с некоторыми видоизменениями) и в других административных подразделениях.

В **Латвии** общий подход к оценке воздействия определяется в Руководящих принципах политического планирования (2001 г.), а методология оценки воздействия регулирования устанавливается распоряжением правительства о «заполнении аннотаций к законопроектам»[83]. Существует также «Руководство по методам оценки воздействия», которое применяется при планировании мер политики и составлении проектов юридических документов. Это руководство было разработано Государственной канцелярией и опубликовано в 2005 г. В нем рассматриваются количественные методы проведения оценки воздействия, например, анализ эффективности затрат, технико-экономический анализ и анализ рисков.

В **Литве** составлено руководство по оценке воздействия регулирования. В нем рекомендуется, чтобы институты, имеющие отношение к законодательству ЕС или разрабатывающие предложения, которые могут иметь значительные экономические или социальные последствия, проводили ОВР при помощи различных инструментов, таких как анализ эффективности затрат и прочих сравнительных исследований.

---

82 Процедуры по внесению аннотаций к проектам нормативных постановлений 18.09.2001.

83 Распоряжение № 4, 18.09.2001.

В **Польше** для повышения эффективности процесса ОВР Министерство экономики подготовило новое Руководство по ОВР, которое было принято в октябре 2006 г. После применения нового руководства в течение года планируется оценить его эффективность. Для усиления системы ОВР в 2006 году были введены институциональные механизмы ОВР, включая обязанность проведения анализа ОВР канцелярией премьер-министра, а не Законодательным центром при правительстве, как это делалось до июля 2006 г.

В новом руководстве четко прописываются основные аналитические шаги при проведении ОВР. Само руководство состоит из ряда логических шагов, которые определяют подготовку предложения по мерам политики путем определения проблемы, установления целей и основных вариантов регулирования путем сопоставления имеющихся возможностей, оценки затрат и выгод каждого из вариантов и, наконец, рекомендации наилучшего решения.

Особое внимание в новом руководство было уделено:

- оценке воздействия в качественном, количественном и денежном выражении там, где это возможно и целесообразно;
- оценке воздействия на малые и средние предприятия;
- проведению широких консультаций перед внесением предложения о законопроекте.

Словацкая Республика является отличным примером того, как может быть скомпрометирована политика оценки воздействия в отсутствие единой методологии для оценки воздействия. Анализ общего качества приложений, вносимых в Совет министров, был проведен Министерством юстиции. Были отмечены следующие проблемы:

- многие приложения были непонятны, неточны или содержали неполные данные;
- немалое количество приложений были подготовлены в нарушение требований к их составлению;
- в некоторых приложениях не хватало необходимой информации;
- в ряде случаях документы, подаваемые в Совет министров, не сопровождались приложениями;
- весьма нередко автор документа или законопроекта не включил предложение о компенсации оценочных затрат;
- вторая часть приложения (воздействие на деловую активность и граждан) почти всегда готовилась в самом общем виде и без учета надлежащих затрат.

Эти проблемы частично объяснялись нехваткой аналитических ресурсов и недостаточной подготовкой и обучением персонала в министерствах. Чиновники, готовящие законодательство, полагаются на разные подходы к предоставлению информации и больше обеспокоены ускорением законодательного процесса и необходимостью избегать конфликтов с Министерством финансов.

Недостатки этого процесса будут устраняться. В июле 2005 г. Советом министров принято решение[84], обязывающее министра финансов, министра окружающей среды, министра социальных вопросов и министра экономики разработать общую методологию оценки в приложениях по финансовому, экономическому, экологическому, социальному воздействию и воздействию на деловую среду.

В **Словении** за разработку методологии оценки воздействия отвечает Группа по совершенствованию регулирования[85]. Кроме того, Управление правительства по законодательству

[84] Постановление Кабинета министров № 557/2005.

[85] В нее входят представители от Министерства государственного управления и Министерства экономики.

и отдел официальной газеты совместно работают над созданием электронного портала[86]. Благодаря такому порталу пользователи смогут проводить оценки воздействия или проверять собственные оценки с привлечением заинтересованных сторон. На практике через такой портал граждане смогут оставлять свои замечания по законопроектам, а результаты процесса консультаций будут обрабатываться автоматически и включаться в специальный отчет.

Институциональные механизмы

В **Чешской Республике** Департамент реформы регулирования и качества государственного управления, созданный после перевода Отдела по совершенствованию регулирования из аппарата правительства в Министерство внутренних дел в ноябре 2006 г., выполняет функцию справочного бюро и проверяет качество оценок воздействия по предлагаемым мерам регулирования.

В **Эстонии** подход к оценке воздействия различается от министерств к министерству, и нет единого центрального органа для проверки ее качества. Например, Министерство социальных вопросов в рамках инициатив по управлению процессом разработало процедуру по составлению законопроектов, которая подразумевает как общественные консультации (на раннем этапе законотворчества), так и оценку воздействия регулирования. Министерство финансов и Министерство окружающей среды выступили с аналогичными инициативами. Поскольку некоторые лица в ряде министерств больше, чем другие, занимаются совершенствованием оценки воздействия, в Министерстве окружающей среды был создан комитет по анализу и совершенствованию подхода к проведению оценки воздействия.

В **Венгрии** создано Управление по анализу воздействия, дерегулированию и регистрации законов, но формально ему не было поручено осуществлять проверку качества оценок воздействия. Это управление было ликвидировано в июле 2006 г. При этом, правовое управление аппарата правительства, хотя не обязано в качестве центрального органа анализировать или проводить оценки воздействия, в своих докладах правительству может обращать его внимание на отсутствие такого анализа.

Оценки воздействия обязательны в **Латвии** для всех предложений мер политики и законопроектов, имеющих социально-экономические последствия или воздействие на государственный бюджет. Оценки воздействия проверяются в Государственной канцелярии и профильных министерствах в соответствии с их соответствующей компетенцией. Не соответствующие требуемым стандартом оценки воздействия возвращаются обратно в министерство.

Что оценивается?

В таблице ниже предлагается общий анализ репрезентативной выборки оцениваемых эффектов воздействия.

В некоторых странах применяется двухэтапный процесс, при котором подробная оценка требуется только для тех законопроектов, которые, как считается, окажут воздействие на деловую среду.

В **Словацкой Республике** методология оценки воздействия на деловую активность, которая в момент написания доклада[87] разрабатывается в Министерстве экономики **Словацкой Республики** на основе нидерландской методологии, требует от министерства проведения «быстрой проверки» для получения приблизительного представления о возможных эффектах воздействия. Полная оценка проводится уже для конкретных законов, регулирующих наиболее важные аспекты. Аналогичный подход применяется и в **Польше.**

---

86 eSodelovanje portal www.esodelovanje.si.

87 март 2006 г.

Какие эффекты воздействия оцениваются в Эстонии	Воздействие законопроекта на государственный бюджет или бюджеты органов местных органов власти Воздействие на социально-экономическое положение, обычную жизнь и возможности целевых групп [исполнителей функции] (например, какие социально-экономические группы выиграют или проиграют, с юридической, экономической или социальной точек зрения) Воздействие на экономику и положение предприятий, например, инфляция, конкуренция, т.д. Воздействие на организацию работы государственных и местных органов власти (например, изменения в структуре и функциях, общественных услугах, численности сотрудников, делегировании задач).
Какие эффекты воздействия оцениваются в Латвии	Социально-экономическое воздействие Макроэкономическое воздействие Воздействие на деловую среду Социальное воздействие со стороны предлагаемого закона Воздействие на окружающую среду Воздействие на государственный бюджет и бюджеты местных органов власти Воздействие проектов мер регулирования на правовую систему Воздействие на международные обязательства (особенно ЕС).

Какие эффекты воздействия оцениваются в Польше	Следующие вопросы относятся к сфере оценки воздействия в Польше: ▪ указать, на кого распространяется воздействие; ▪ представить результаты проведенных консультаций; ▪ определить воздействие на: o государственные финансы, включая государственный и местные бюджеты, o рынок труда, o конкурентоспособность, o предпринимательство, o региональное развитие; ▪ указать финансовые ресурсы. Метод оценки зависит от масштабности предложения. В случае крупных мер регулирования должна быть количественная оценка. Для прочих мер регулирования оценка ограничивается качественным анализом. Наиболее распространенным количественным методом является анализ эффективности затрат. Среди прочих методов: ▪ технико-экономический анализ; ▪ оценка величины затрат; ▪ оценка размера получаемых выгод.
Какие эффекты воздействия оцениваются в Словацкой Республике	Оценка воздействия на государственные финансы Оценка воздействия на окружающую среду Оценка воздействия на занятость Оценка воздействия на граждан и предприятия Оценка воздействия на деловую среду.

Ex Post

На **Кипре и Мальте** ответственность за проведение *ex post* анализа воздействия со стороны программ введения норм регулирования и мер политики лежит на конкретных департаментах или специальных исследовательских службах министерств. Некоторые министерства при помощи различных методов предпринимают исследования для оценки действенности мер политики.

В **Эстонии** ответственность за проведение *ex post* анализа воздействия программ введения норм регулирования и мер политики также лежит на конкретных департаментах мер политики или специальных исследовательских службах министерств. Внешней оценки реализации мер политики или эффективности регулирования не проводится. Например, Министерство окружающей среды (Департамент лесного хозяйства) заказало оценку воздействия *ex post* Закона о лесничестве в 1996 г.

Другие министерства также проводят исследования по оценке эффективности политики, включая различные аспекты подоходного налога, социального обеспечения, пенсионных схем, родительских льгот, налогообложения и финансирования НПО, политики регионального развития, реформы форм собственности в сельской местности и пособий учащимся. Анализ проводится по конкретным мерам регулирования, а также конкретным вопросам.

Оценки *ex post* проводятся с использованием различных методов; одни больше ориентируются на прецедентное право, другие - на социальные аспекты; многое зависит от того, какой собственно вопрос подвергается оценке. Некоторые меры политики анализируются в процессе планирования бюджета на последующие годы, и эта деятельность отражена в плане министерства на год. В анализе и оценках воздействия *ex post* действующего законодательства участие принимают представители целевой аудитории и иные заинтересованные стороны (например, исследовательские центры, другие министерства). Например, в марте 2005 г. в состав рабочей группы по новому Закону о лесничестве входили все заинтересованные стороны.

Консультации в целом

Консультации можно определить как «организованное привлечение к участию общества, состоящее из истребования, получения, анализа реакции заинтересованных сторон и ответа на нее». При этом необходимо определить цель и предмет консультаций (политическая инициатива, изменение мер регулирования, законодательное предложение). В большинстве стран консультации проводятся главным образом по основным законам и очень редко – по подзаконным актам. Должна быть разработана методология проведения консультаций, включая критерии определения заинтересованных участников.

Потенциал консультаций зависит от силы гражданского общества и от задействованных процедур, поэтому в принципах, определяющих консультации, должны учитываться конкретные внутренние культурные и общественные факторы, а также национальная институциональная система.

В некоторых странах принимаются директивы по проведению консультаций, и тем самым создаются необходимые политические основы для процесса консультаций в рамках системы правительства. Основополагающие принципы должны быть гибкими и принимать во внимание различные уровни организации у заинтересованных участников. Необходимо установить общий временный срок консультаций по законопроектам, и следить за соблюдением установленных принципов на центральном уровне правительства. Процесс консультаций должен быть тесно связан с процессом проведения оценки воздействия.

Представляются необходимыми следующие элементы:

- критерии для отбора сторон консультации для обеспечения широкого и конструктивного участия;
- следует установить минимальный срок для проведения внешних консультаций;
- потребуются системы, обеспечивающие соблюдение критериев отбора и установленного минимального срока;
- распространение передового опыта.

Следует отличать консультации внутри правительства на стадии межведомственной процедуры согласования от консультаций с общественностью в целом, которые могут проводиться в рамках различных процедур. В этом отношении выделяются три основных типа консультаций с общественностью:

- консультации со специально созданными органами, например, трехсторонними комитетами;
- консультации со специальными консультативными группами;
- опубликование сообщения в интернете и представление документа для замечаний со стороны общества в рамках содействия идущим консультациям.

Зачем нужны консультации?

Использование общественных консультаций имеет различные последствия для совершенствования основ регулирования.

Во-первых, если консультации проводятся своевременно и эффективно, они отражают коллективный разум того или иного общества. Все чаще консультации используются для получения эмпирических сведений в аналитических целях, особенно в качестве необходимого условия перехода к более аналитически-обоснованным моделям принятия решений (например, применению оценок воздействия для анализа воздействия регулирования). Таким образом, консультации являются экономичным источником данных, а также источником информации по таким вопросам, как приемлемость различных мер политики, что может оказаться чрезвычайно важным при определении предсказуемости мер и при разработке стратегий контроля за соблюдением и правоприменения. Поэтому процесс консультаций является ценным инструментом повышения легитимности мер правительства и доверия к ним. Эти данные и сведения в некоторых странах могут также использоваться при проведении оценок воздействия регулирования.

Во-вторых, механизмы консультаций отличаются все большей открытостью и доступностью, особенно для небольших и плохо организованных групп интересов. Это отражает отход от корпоратистских моделей управления и переход к более плюралистическим подходам. Консультации необходимы для прозрачного и эффективного управления.

Наконец, консультации являются партнерским процессом, способствующим повышению качества законодательства благодаря привлечению опыта гражданского общества.

Консультации в ЕС

В Еврокомиссии существует длительная традиция проведения консультаций с заинтересованными сторонами по мерам политики и предложениям в области регулирования. Для совершенствования процессов консультирования Еврокомиссия приняла ряд «*Общих принципов и минимальных требований к консультациям с заинтересованными сторонами»*[88]. В ЕС высоко ценятся консультации с заинтересованными сторонами[89], а также получение и использование опыта[90], что является неотъемлемой частью данного процесса.

Данные принципы и требования закладывают основу для проведения консультаций с гражданским обществом и заинтересованными участниками, а также предусматривают прозрачность и доступности консультаций, обратную связь с участниками и минимальный срок на ответ в 8 недель. Эти действия связаны и с процедурой оценки воздействия и на первом этапе будут распространяться на те инициативы, которые подлежат оценке с точки зрения воздействия. Тем не менее, службам Еврокомиссии предлагается применять те же правила ко всем другим консультациям, которые они планируют проводить.

Все консультации, представляющие особый интерес для предприятий и профессиональных организаций, доступны для участия через специальный веб-сайт Генерального директората предприятий и промышленности *ГД предприятий и промышленности в диалоге*. Принять участие в консультациях ГД предприятий и промышленности можно также через специальный портал Еврокомиссии *Your Voice in Europe*, ее «единое окно» для всех общественных консультаций.

---

88 COM(2002)704 final, ibid.

89 COM (2002) 704 final, ibid.

90 COM(2002)713 final, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf.

Консультации в НС ЕС

Правовые основы

В большинстве НС ЕС **(Эстония, Латвия, Литва, Польша, Словацкая Республика и Словения)** консультации являются обязательной частью выработки правил регулирования. В **Литве**, хотя общественные консультации не являются обязательными, некоторые важные законы, например, Закон о государственном управлении или Закон о местном самоуправлении, требуют обязательных консультаций.

Методология

В НС ЕС используются разные способы проведения консультаций. Однако процедуры консультаций не стандартизированы ни в одной из НС ЕС и могут даже отличаться в разных министерствах. Помимо этого, вид консультаций нередко зависит от вопроса и его сложности, а также от организации или групп людей, участвующих в консультациях. Эти отличия сказываются на доверии к консультациям. Единственным общим фактором является то, что ни в одном случае нет ясной, прописанной политики.

В странах с более развитым гражданским обществом **(Кипр, Эстония** и **Мальта**) процессы консультаций на основе принятой практики проходят на нескольких этапах выработки мер регулирования и лежат в основе общественного диалога и традиции консенсуса. Это, тем не менее, не исключает наличия некоторых основополагающих принципов или принятых процедур. В **Латвии** и **Словении,** где нет опыта консультаций с неправительственными организациями (НПО), создается политика по обучению представителей НПО методологиям консультаций.

На **Кипре** и **Мальте** консультации не являются обязательными, и нет установленных процедур их проведения. Тем не менее, приняты некоторые согласованные процедуры консультаций. Например, «*Кодекс практики в области консультаций*» Управления по экологии и планированию Мальты описывает процесс выработки мер политики и устанавливает, с какой целью и как должны проводиться консультации. Кроме того, для подзаконных актов есть контрольный перечень мер, требующий проведения консультаций.

Тем не менее, помимо **Кипра** и **Мальты,** во многих из изученных стран отсутствуют традиции консультаций. Многие из официальных лиц, с которыми мы беседовали, придерживаются мнения, что консультации обременительны и что гражданское общество не имеет возможностей для участия в процедурах консультаций, хотя эти официальные лица не стали утверждать, что органы власти лучше знают, что нужно гражданам.

Консультации с общественностью

Во многих НС ЕС недавно принятое законодательство требует публиковать законопроекты на официальном веб-сайте, чтобы каждый гражданин мог предложить свои замечания по проекту. Однако еще слишком рано судить, был ли какой-то толк от консультаций.

В **Венгрии** в силу главы 19 Закона[91] о защите личных данных и открытом доступе к общественной информации государственные, местные и иные общественные организации, установленные законом, обязаны публиковать в электронном виде или иным образом все соответствующие данные, связанные со своей деятельностью. Министерства размещают тексты законопроектов на открытых информационных сайтах так называемой сети «зеленого паука» согласно понятию «открытого законодательства», по которому, в соответствии с Законом о свободе электронной информации, законопроекты публикуются в интернете вместе со сроком представления замечаний.

В **Латвии** все сколь-нибудь важные предложения размещаются на веб-сайте государственной канцелярии прежде, чем они рассматриваются на еженедельном совещании госсекретарей.

[91] LXIII/1992, действует с 1 июня 2005 г.

В **Польше** с принятием *Закона о лоббировании* обо всех мерах государственной политики и инициативах необходимо информировать общество (особенно через веб-сайты министерств); также данный закон подтверждает право каждого направлять свои замечания по законодательным предложениям. Кроме того, свои замечания по конкретному проекту оставляют аккредитованные профессиональные лоббисты, которые доступ к проекту получают через Бюллетень общественной информации[92]. Однако основной материал о доступности законодательства содержится в Законе о доступе к общественной информации.

В **Словацкой Республике**, согласно Закону о свободном доступе к информации, все акты законодательства, включая руководства и проекты предложений по мерам регулирования, размещаются на веб-сайтах правительства.

Заслуживают упоминания некоторые особенности консультаций. В **Эстонии** интернет-инициатива по ведению диалога[93] предлагается в качестве инновационного способа вовлечения граждан в выработку политики и составление законопроектов. У всех есть возможность зарегистрироваться на веб-сайте, и через него будут отсылаться уведомления по электронной почте о консультациях и изменениях в планах законотворческой работы. В **Латвии** в 2005 году был заключен Меморандум о взаимопонимании между правительством и НПО, и опубликованы справочники для НПО и проведено обучение чиновников методам консультаций. Кроме того, представители НПО могут участвовать в совещаниях госсекретарей и заседаниях Кабинета министров в качестве наблюдателей и выдвигать предложения.

Консультации с действующими органами и заинтересованными сторонами

Консультации с представителями бизнеса и гражданского общества в НС ЕС нередко проводятся в виде регулярных совещаний комитета, включающего в себя представителей общественных организаций и НПО, как это делается на **Кипре, в Венгрии, Литве** и в **Польше**, либо в соответствии со специальными решениями, либо используя и то, и другое, как, например, в **Словацкой Республике**. Как бы то ни было, с точки зрения консультирующейся стороны, не всегда просто выявить соответствующую организацию или лицо в организации, с которыми следовало бы вести консультации.

На **Кипре,** в зависимости от вопроса и действующего законодательства, требуется изучение предложения комитетом, таким, например, как Трудовой консультативный совет или Объединенный кадровый комитет. Объединенный комитет привлекается к консультациям по всем вопросам, касающимся условий работы государственной службы, и в нем представлены заинтересованные стороны как от государственной службы, так и от частного сектора.

В **Чешской Республике** та или иная форма общественных консультаций предусматривается законодательными нормами. Однако орган, отвечающий за подготовку закона, имеет право решать, будет ли он проводить консультации с такими организациями, как НПО, и как. В случае трудового законодательства необходимо консультироваться с трехсторонним советом (правительство, профсоюзы и работодатели). Кроме того, после недавнего внесения поправок в законодательные правила правительства, официальным участником межведомственной процедуры согласования стала Экономическая палата, и она может направлять свои замечания в соответствующее министерство. Также в 2007 году ожидается принятие правительством методологии общественных консультаций.

В **Венгрии** существует несколько государственных институтов, призванных обеспечить участие заинтересованных сторон, например, механизм согласования с участием представителей

[92] Приказ № 1/2006 (I. 7.) об информации, предоставляемой министерством.

[93] www.mkm.ee/index.php?id=8252.

работодателей и работников[94]. Типичным органом консультации является Национальный экологический совет, заседания которого проходят раз в неделю, а секретариат работает при Министерстве окружающей среды.

В **Литве** в 1995 году для работы по социальным, экономическим и трудовым вопросам был создан Трехсторонний совет Литвы (правительство, представители бизнеса и профсоюзов).

В **Польше**, в зависимости от области регулирования, правительство обращается за мнением к специально созданным органам, включая:

- объединенный комитет центрального правительства и территориальных органов власти в каждом случае, когда проект касается деятельности территориальных органов власти;
- трехсторонний комитет по социальным и экономическим делам, состоящий из представителей работников, работодателей и центрального правительства;
- Комитет по авторским правам;
- отраслевые органы регулирования.

В **Словацкой Республике** во многих министерствах есть консультативные органы, которые привлекаются к консультациям по основным новым предложениям. При Министерстве экономики создан Совет по деловой среде из представителей словацкой Промышленной палаты и других объединений бизнеса. Законопроекты и предложения по мерам политики, связанные с экономическими и социальными вопросами, обсуждаются в рамках Совета по социальному и экономическому согласованию. Кроме того, во многих случаях создается специальный консультативный комитет или рабочая группа из государственных служащих и экспертов. Также активные консультации ведутся с неправительственными институтами (например, Ассоциацией словацких городов и муниципалитетов, Советом сельскохозяйственных кооперативов Словакии).

НС ЕС: учет результатов консультаций

Какой бы ни была процедура консультаций, она остается формальной, если не применяется систематический подход к оценке поступивших замечаний от общества и наиболее уместные не принимаются во внимание. В **Эстонии** правительством подсчитано, что принимается около 5% поправок, предлагаемых в рамках интернет-диалога.

В **Латвии** разработано несколько процедур для отражения в мерах регулирования мнения гражданского общества. Первым этапом является публикация или объявление о разработке проекта. После публикации собираются замечания и, при необходимости, проводятся совещания для обсуждения замечаний, готовится обобщение всех министерских предложений, включая аргументы за принятие или отклонение каждого предложения; этот документ сопровождает проект, когда он вносится на заседание госсекретарей на утверждение.

Кроме того, НПО, занимающееся вопросами, обсуждаемыми на заседании Кабинета министров, может обратиться к директору государственной канцелярии с просьбой разрешить участвовать в заседании Кабинета министров. В исключительных случаях, на усмотрение премьер-министра, НПО получает возможность выступить на совещании с заявлением. Представитель НПО, участвующий в совещании госсекретарей, представляет свою позицию, и если его мнение не учитывается, это должно быть обосновано.

В **Польше**, в соответствии с регламентом Совета министров и постоянными правилами работы Сейма[95], результаты общественных консультаций по конкретной мере регулирования должны быть изложены в соответствующей оценке воздействия регулирования. Кроме того, в ряде министерств

---

94 З. Ковачи (2005), Получение и качество информации по оценкам воздействия предложений правительства по законопроектам в Венгрии.

95 Статья 34.3 Правил процедуры.

созданы внутренние процедуры по работе с общественными обращениями. Например, замечания общественности по проекту, составленному правовым управлением Министерства юстиции, направляются в Комитет по кодификации гражданского законодательства или в Комитет по кодификации уголовного законодательства, которые решают, обоснованы ли замечания и должны ли они быть включены в проект.

Однако на практике ОВР редко учитывает проведенные консультации; эта информация заменяется обязательством, включаемых в тексте ОВР, согласно которому «результаты консультаций будут представлены позже». Когда заинтересованные стороны представляют свои комментарии по проектам постановлений, они не всегда получают ответ от министерств.

В **Словацкой Республике**, если по предложению свое отношение высказало не менее 500 человек, их мнения должны учитываться. Если предложение правительством не принимается, оно должно обосновать причину тем гражданам, которые направляли свои предложения.

Все замечания, поступившие от общественности и различных участников в процессе консультаций, не всегда можно объединить, так как предложения могут противоречить друг другу.

В **Словении** был проведен пилотный проект по закону об электронном архивировании с использованием портала *eSodelovanje*: 86% участников заявили, что они снова будут участвовать в консультациях через портал, а в окончательный вариант законопроекта были включены 75% всех замечаний.

В любой стране сложно оценить приемлемость замечаний, а также понять, отражают ли они широкий срез мнений; нелегче и избежать риска усталости от консультаций.

Альтернативы традиционному регулированию — общее

Альтернативы традиционному административно-командному законодательству имеют различные формы. К ним относятся:

- Более гибкие, менее предписывающие формы традиционного регулирования, регулирование на основе эффективности и стимулирования, позволяющее регулируемому разработать свой собственный подход к достижению желаемых результатов; это повышает гибкость и инновационность при достижении запланированных целей. Среди примеров – выполнение требований техники безопасности и гигиены труда, экологических требований по выбросам и ценовое регулирование предприятий с монопольным положением.
- Сорегулирование и саморегулирование, например кодексы поведения, за выполнение которых отвечает сама отрасль.
- Поощрительные и рыночные инструменты: налоги и субсидии (для более тесной связи между частными и социальными задачами); реформы, способствующие развитию конкуренции (устранение регулирования и ограничений, препятствующих работе рынка); создание рынков (лицензии с правом переуступки, периодические аукционы на предоставление общественных услуг),
- Информационный подход: для достижения общественных целей используются обучение и убеждение; предоставляемая правительством информация; требования к отчетности; рекламные кампании.
- Отсутствие конкретных действий, например, возможность не предпринимать никаких действий.

Применение альтернатив традиционному регулированию в каждой конкретной стране отражает то, как правительство отвечает на вопрос: «действительно ли регулирование – оптимальный путь получения политического результата?» Накопление опыта и освоение альтернатив продолжаются,

но их использование чрезвычайно конкретно, и, без сомнения, наиболее эффективный подход заключается в применении к проблеме ряда инструментов, когда «административно-командное» законодательство используется только там, где альтернативы не срабатывают[96].

Потенциал применения таких политических возможностей зависит от целого ряда факторов, включая уважение к правопорядку, политическую стабильности, отсутствия коррупции и уверенности в том, что результатов можно добиться без наивысшей санкции в виде штрафа или тюремного заключения. В большинстве докладов ОЭСР о реформе регулирования рекомендуется, чтобы разработчики политики, там, где это возможно, уделяли надлежащее внимание применению альтернатив традиционному «административно-командному» регулированию.

Зачем применять альтернативы нормам регулирования?

Многие недостатки и проблемы возникают от административно-командного подхода, например, неработающие меры регулирования, отсутствие гибкости и нехватка надлежащих ресурсов для контроля за выполнением и обеспечением надлежащего соблюдения. На практике во многих ситуациях для достижения поставленных государством политических целей существует целый ряд других подходов помимо традиционного «административно-командного» регулирования.

Несмотря на существование среди разработчиков политики и в обществе немалого скептицизма относительно применения альтернативных инструментов, считается, что традиционное регулирование не всегда является самым эффективным инструментом политики с точки зрения контроля за его соблюдением, а также что возможность применения альтернативы традиционным мерам регулирования следует рассматривать более систематически.

Альтернативы традиционному регулированию в ЕС

В пересмотренном Еврокомиссией руководстве по оценке воздействия требуется, чтобы во время оценки воздействия равное внимание уделялось всем незаконодательным вариантам, включая вариант «не предпринимать никаких действий». Еврокомиссия руководствуется принципом, что, прежде всего, нужно оценивать альтернативные подходы к классическому регулированию, чаще применять альтернативы традиционному законодательству без ущерба положениям договора ЕС или прерогатив законодателя. Это означает, что некоторые политические задачи можно выполнить, используя альтернативные меры регулирования, такие как Директивы «нового подхода», сорегулирование, саморегулирование, соглашение социальных партнеров, рыночные инструменты рекомендации и информирование или уведомление.

Данный подход был усилен с принятием в 2003 году Межведомственного соглашения по совершенствованию законотворчества[97], которое стимулирует применение альтернатив регулированию.

Альтернативы традиционным мерам регулирования в НС ЕС

Во всех НС ЕС в то или иное время применялся один или несколько альтернативных подходов, хотя большинству официальных лиц, опрошенных на **Кипре**, в **Чешской Республике, Венгрии, Литве, Словацкой Республике, Словении,** не было известно о возможности применения альтернативных подходов в качестве варианте меры политики, и «административно-командный» менталитет преобладает.

Альтернативы регулированию могут принимать разные формы, например, образовательные кампании. Во всех странах ЕС знают об образовательных кампаниях по таким вопросам, как

---

96 См. *Альтернативы традиционному регулированию* Рабочей группы по регулятивному управлению и реформе (ОЭСР) GOV/PGC/REG (2006) 9.

97 COM(2003)770, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2005_0098en01.pdf.

пиратство компьютерных программ. Кодексы поведения применяются на **Кипре** и в **Литве** в ряде областей, особенно при регулировании таких профессий, как юристы.

Эстонские чиновники особо обращали внимание на то, что их реакция заключается не в автоматическом регулировании, а в поиске наиболее эффективных и действенных мер получения результатов от применения политики.

На **Мальте** перед началом реализации новой политики ряд организаций приняли политику оценки альтернативных инструментов политики**,** хотя это не является обязательным. Среди них, помимо прочих, Казначейство, Таможенное управление, Министерство по делам семьи и социальной солидарности, а также Вещательное агентство.

В **Польше** *Методологические основы ОВР* и недавно принятое *Руководство по ОВР* поощряют установление альтернативных вариантов для выбора наилучшего решения. Однако, поскольку это руководство по ОВР было введено в действие в октябре 2006 г., его действенность оценивать еще рано.

Упрощение в общем

Зачем нужно упрощение?

Главным в любой программе упрощения является требование, чтобы все письменные коммуникации между правительством и гражданином, включая законы, были бы настолько просты, насколько позволяет предмет обсуждения. Недостаточная ясность языка или недоступность законодательства подрывают уважение к закону и могут вести к провалам регулирования. Доступность норм регулирования также является важнейшим элементом прозрачной и открытой системы управления в демократии. Принцип доступности может потребовать особых усилий информирования со стороны соответствующих органов государственной власти, например, в некоторых случаях информация должна быть рассчитана на тех лиц, которые, в силу своих особых обстоятельств, испытывают трудность в отстаивании своих прав.

Другим аспектом упрощения является то, что оно должно быть средством снижения административного бремени. Странам ЕС приходится учитывать издержки административного бремени и необходимость максимального упрощения регулятивных требований. Теперь, когда инвесторы при принятии инвестиционных решений сопоставляют административное бремя в разных странах, ни одна из них не может не учитывать издержки административного бремени и не предпринять шаги к упрощению нормативных требований.

Помимо тех общих усилий, которые предпринимаются в странах ОЭСР по модернизации мер регулирования с целью сохранения конкурентоспособности, существуют еще две причины, по которым в изученных НС ЕС требуется пересмотр законодательства.

В некоторых случаях существенный пересмотр действующих норм и законов проводится в период сразу после перехода от одного режима к другому. Так было в большинстве стран Центральной и Восточной Европы сразу после коммунистического периода. В некоторых странах в силу конституционных положений такого рода пересмотра не происходит, и это позволяет унаследовать ряд законов от прежнего режима.

Когда **Кипр** стал независимой республикой в 1960 г., его конституция предусматривала продолжение использования английского общего права. В результате многие законы сохраняют силу, хотя они написаны на английском и должны быть переведены на греческий.

Во-вторых, к действующим нормам был добавлен значительный объем новых вследствие принятия законов ЕС (*acquis communautaire).* Как бы то ни было, лихорадочные темпы создания новых законов, с множеством частых поправок, означают, что многие тексты сложно читать. Необходимо проанализировать все действующие нормы с точки зрения их понятности. В большинстве

изученных стран звучала озабоченность качеством процесса переноса положений *acquis communautaire* в национальное законодательство.

Упрощение в ЕС

В докладе Мандельkерна прозвучала рекомендация о том, что упрощение должно стать общей политикой в поведении стран ЕС и институтов Евросоюза. Это потребовало создания постоянно обновляемой и целевой программы упрощения (SimpReg - SR). Сфера действия этой программы распространяется на меры регулирования, выходящие за рамки внутреннего рынка, и на нормы регулирования, которые оказывают воздействие на граждан и органы государственной власти, которым поручено это регулирование осуществлять, а также на предприятия, охватывая, таким образом, всю сферу европейского регулирования.

Данная работа отталкивается от прежних инициатив, в рамках которых институты Европейского союза приняли политику установления критериев законотворчества согласно Межведомственному соглашению от декабря 1998 г. о качестве законотворческой работы в Евросоюзе. Согласно договоренности применение основополагающих требований обеспечивалось, при необходимости, благодаря внутренней реорганизации этих институтов[98].

Эти инициативы привели к разработке программы консолидации, участие в которой принимало Издательское управление ЕС: от него требовалось свести основные инструменты в законодательстве ЕС, все поправки и изменения в них в единые, неофициальные документы. Эти документы должны обеспечить повышение прозрачности и доступности законодательства ЕС. Ряд законодательных текстов, первоначально и официально опубликованных в различных выпусках «Официального издания Европейских сообществ», теперь объединены в виде «консолидированного семейства» в одном, доступном для понимания документе[99].

В Еврокомиссии используется трехсторонний подход к упрощению формы:

- отмена регулирующих норм, которые утратили свою практическую ценность.
- кодификация, являющаяся, по сути, переоформлением норм, подвергшимся чрезмерным поправкам, чтобы они были более доступны пониманию, однако без изменения содержания.
- переработка (процесс составления новой редакции, в результате которой нормативные документы становятся более понятными благодаря пересмотру формулировок особо сложных мер, а также внесению изменений для повышения эффективности нормативных положений).

Данная деятельность отталкивается от уже проделанной ранее Еврокомиссией работы, когда Еврокомиссия попросила страны ЕС, их предприятия и граждан указать, за счет чего, по их мнению, можно было бы избавиться от излишнего бюрократизма и чрезмерного регулирования.

Отмена норм регулирования, утративших свою практическую ценность

Институты ЕС обязаны следовать программе отмены норм, т.е. программе удаления из *acquis* неработающих норм, норм, утративших свою практическую ценность, либо неиспользуемых законов. Данная работа проводится параллельно с процессом переработки.

Кодификация

Также в институтах ЕС проводится работа по кодификации. Кодификация позволила весьма существенно сократить объем законодательства ЕС. Кодификация означает сведение исходного

98 Заявление 39, ibid., прим. 8.

99 Полное описание процесса и результат консолидации см. в http://europa.eu.int/eur-lex/en/information/help/help-consleg.html

законодательного акта, а также всех последующих изменяющих актов, в единый, новый текст закона.

Переработка

Переработка заключается в пересмотре формы и структуры законодательства в тех случаях, когда частые или существенные поправки привели к усложнению понимания содержания, а изменения в политике требуют пересмотра целой области соответствующего законодательства.

Коммюнике об упрощении 2005 г.

Усилия Еврокомиссии по совершенствованию мер регулирования сосредоточены на упрощении и актуализации действующих норм законодательства ЕС. Работа Еврокомиссии вышла на новый этап, с соответствующей рабочей программой. В своем коммюнике под названием: Стратегия упрощения регулятивной среды[100] Еврокомиссия делает пересмотр *acquis communautaire* постоянным и систематическим процессом, позволяющим законодателю пересматривать законодательство с максимальным учетом законных интересов частного сектора и государства. Эти усилия включают в себя:

- постоянно обновляемую программу, базирующуюся на практическом опыте всех заинтересованных сторон;
- подход, основанный на непрерывной, глубокой, профильной оценке.

Вслед за интенсивными консультациями со странами ЕС и заинтересованными сторонами Еврокомиссия предложила в последующие 3 года отменить, кодифицировать, переработать или изменить 222 основных законодательных акта (которые позднее были перегруппированы в 100). Данная программа будет регулярно уточняться. Работа началась с наиболее жестко регулируемых секторов – автомобильный транспорт, переработка отходов и строительство. Вслед за ними пойдут такие сектора, как продукты питания, косметические товары, фармацевтика и сфера услуг.

Стратегический обзор 2006 г.

Стратегический обзор с целью совершенствования регулирования в ЕС содержит раздел, посвященный упрощению. Помимо этого, рабочий документ Еврокомиссии впервые с начала реализации этой стратегии в октябре 2005 года оценивает достигнутые успехи и представляет новые наработки с целью дальнейшего упорядочения регулятивной среды. В этой связи, предлагаемые 43 новых инициативы позволят повысить действенность постоянно обновляемой программы упрощения на период 2006-2009 гг. На 2007 г. запланировано 58 инициатив по упрощению.

Работа по тщательному анализу и изъятию

Параллельно Еврокомиссия приступила к процессу тщательного просеивания тех предложений, которые поступают к законодателю. После анализа 183 законодательных предложений, внесенных в Европарламент и Совет министров ЕС, Еврокомиссия отобрала 67 внесенных предложений, которые были официально отозваны в момент публикации перечня предложений в Официальном издании 17 марта 2006 г. Эти предложения были изъяты, потому что перестали соответствовать задачам нового «Партнерства ради роста и занятости», либо потому что не соответствовали стандартам политики совершенствовании регулирования. Остальные либо застряли в законодательном процессе, либо просто устарели.

Новый этап отсеивания должен был помочь завершить работу 2005 года: 79 внесенных предложений, принятых Еврокомиссией в период с 1 января 2004 г. по 21 ноября 2004 г. (окончание срока прежнего состава Еврокомиссии), были изучены на основе тех же критериев, что и в анализе

[100] COM(2005)535 final, ibid.

2005 года. Окончательные результаты были объявлены в Коммюнике по стратегическому обзору. Еврокомиссия, как и предполагалось, отчиталась перед Европарламентом и Советом министров, представив обоснование для отзыва в общей сложности десяти предложений[101]. Поскольку прошло достаточно времени и никаких замечаний не поступило, перечень изъятий был опубликован в Официальном издании 22 марта 2007 г.

Измерение величины административных издержек

Модель стандартных затрат была разработана голландским Министерством финансов для количественного обсчета административного бремени, вызываемого конкретной нормой регулирования или рядом правовых стандартов в пределах сферы компетенции конкретного органа, в течение конкретного периода времени, а также с целью обеспечения сопоставимости норм и ведомств. Для того чтобы выполнить требования определенного административного бремени, связанного с предоставлением предприятием сведений государству в рамках регулирования, предприятия должны выполнить определенную последовательность действий. Аналогичная модель принята и в Дании:

Затраты на выполнение требования о предоставлении информации = сумма затрат на все действия, требуемые для выполнения этого обязательства.

Совокупное административное бремя, создаваемое регулированием, = сумме затрат, понесенных в связи с выполнением всех информационных требований, создаваемых данным регулированием.

Затраты P на выполнение действия можно рассчитать следующим образом: P = тариф * время[102].

Количество Q действий, выполненных в течение заданного периода, рассчитывается следующим образом:

Q = число предприятий * частота[103].

Административные затраты (ЕС)

Еврокомиссией 21 октября 2005 г. было выпущено коммюнике с изложением единой методологии измерения величины административных затрат в предложениях ЕС.

Позднее в рабочем документе Комиссии по административным затратам, принятом 14 ноября 2006 г., была представлена общая стратегия снижения административного бремени, которая опиралась на некоторые результаты пилотного проекта. Пилотный проект позволил наметить некоторые области политики, ответственные за создание наиболее значительного административного бремени; это было сделано благодаря перекрестному сопоставлению стран ЕС, в которых уже были проведены измерения базового уровня.

Программа мер, представленная 24 января 2007 г., демонстрирует на конкретных примерах, каким образом Еврокомиссия намерена работать вместе со странами ЕС над снижением на одну четверть административного бремени для предприятий на период до 2012 г. Программа посвящена

101 Рамочное соглашение от 26 мая 2005 г. об отношениях между Европарламентом и Еврокомиссией (п. 32).

102 Существуют два вида тарифов – внутренний и внешний. Внутренний тариф состоит из удельных затрат на одного работника, совершающего соответствующее действие на предприятии, (расходы на почасовую оплату труда + дополнительные расходы) и стоимости материалов. Внешний тариф означает, в частности, почасовую оплату труда внешнего эксперта организации, осуществляющего работу по выполнению информационного требования от имени соответствующего предприятия. Время означает количество единиц времени (часов), которое потребовалось для выполнения соответствующего действия. Требуемое время можно установить из опросов работодателей и работников.

103 Число предприятий соответствует предприятиям, на которые распространяются требования регулирования и которые в результате обязаны осуществлять соответствующее действие согласно регулятивным требованиям и в соответствии с информационными обязательствами. Частота указывает на то, сколько раз в течение года одно предприятие осуществляет данный вид деятельности.

требованиям о предоставлении сведений по тринадцати приоритетным направлениям, включая корпоративное законодательство, отношения в сфере занятости, налогообложение/НДС, статистика, сельское хозяйство и транспорт. В Программе мер также представлена первая серия «неотложных мер», благодаря которым можно добиться существенных выгод в результате довольно небольших изменений в применимом законодательстве. Эти меры ведут к снижению бремени для предприятий в размере 1,3 млрд. евро.

Еврокомиссия намеревается бороться с административным бременем, особенно для малых предприятий, путем упрощения, помимо прочего, сложной статистики. Однако существенных результатов можно добиться только, если Европарламент и Совет министров ЕС, как созаконодатели, поддержат эту инициативу, и будут приняты меры по оказанию этой поддержки.

Следует также отметить, что немалый объем законодательства ЕС содержится в его директивах, которые требуют от стран ЕС достижения определенного результата без навязывания средств достижения этой цели странами ЕС. Следовательно, немалое административное бремя создается самими странами. Поэтому на них возлагается значительная доля ответственности за то, чтобы административные процедуры в их странах были по возможности максимально эффективными и необременительными соответственно сложности конкретного законодательства и рискам, связанным с ним.

Упрощение в НС ЕС

Планы действий

Большинство НС ЕС признают необходимость в процедурах упрощения с целью повышения конкурентоспособности своей экономики. Эта озабоченность нашла отражение в заявлениях правительства и программах реформирования, связанных с планами по совершенствованию регулирования.

В **Чешской Республике** в апреле 2005 г. правительством страны был принят План действий по снижению административного бремени для предприятий, а также Методология оценки величины административного бремени на основе голландской модели стандартных затрат. Затем было проведено и к декабрю 2005 года завершено измерение базового уровня. Результаты измерений, проведенных конкретными министерствами и центральными органами власти, были обобщены в докладе об анализе административного бремени для предприятий, который был опубликован в 2006 г. На основе данных результатов было подготовлено предложение по следующему этапу процесса, которое должно быть внесено в правительство на утверждение в 2007 г. Предполагается, что будет введено обязательное требование по проведению предварительной (ex ante) оценки административного бремени.

В 2006 г. Министерство юстиции Эстонии опубликовало план действий по упрощению большего числа областей регулирования предприятий, включая:

- упрощение корпоративного законодательства;
- предложения по повышению качества работы нотариусов;
- реформа трудового законодательства;
- предложение о сборах с учетом величины издержек;
- совершенствование законодательства в области планирования и строительства.

Наиболее важные компоненты комплексной программы по рационализации государственных органов власти на период до 2006 г. включают в себя: отмену излишних или дублирующих обязанностей министерств и государственных органов, внутреннюю рационализацию работы министерств и упрощение вертикальной структуры органов власти. Правительством назначен руководитель комиссии по рационализации органов государственного управления.

В Программе правительства (2006 г.) вновь подтверждена решимость правительства сделать приоритетным упрощение ряда законов и предпринять определенные шаги по упрощению регулятивной среды для бизнеса. В программе поставлено несколько целей, включая упрощение системы налогообложения для небольших компаний, учитывая роль малых и средних предприятий для венгерской экономики.

В **Латвии** ежегодные планы действий по совершенствованию деловой среды принимаются и регулярно уточняются правительством с 1999 года. Латвийское агентство по инвестициям и развитию (LIDA) регулярно заказывает обзоры и публикует доклады о состоянии деловой среды, оценивая, насколько успешным было осуществление плана действий и выявления новых приоритетных областей для реформирования[104]. Помимо этого, в рабочей программе «*Кадровые ресурсы и занятость»* содержатся положения по разработке проектов, связанных со снижением административного бремени для граждан и предпринимателей.

В **Литве** *План действий по реализации стратегии развития системы государственного управления на период до 2010 г.* предусматривает ряд мер, направленных на упрощение предлагаемых и действующих норм регулирования, например:

- подготовка руководства, которое станет основной для расчета и оценки административных затрат для предприятий. Цель данной деятельности – определить концепцию административных затрат и способы оценки административных затрат предприятий;
- пересмотр правового регулирования ряда хозяйственных областей с целью снижения административного бремени и упрощения правового регулирования предприятий.

Дальнейшей инициативой по снижению административного бремени стало создание премьер-министром рабочей группы[105] по анализу функций институтов, инспектирующих предприятия, и предложить улучшения. Рабочая группа представила свой доклад, вместе с планом действий, в 2004 году, и в настоящее время идет работа над дальнейшими мерами.

В **Словении** программа по снижению административного бремени на 2006 г. включала в себя 34 меры. Каждое министерство представило в Министерство по государственному управлению ряд предложений по упрощению с пояснительными комментариями по каждому, а также график проведения предлагаемого упрощения или снижения административного бремени. В пояснительных комментариях указывается, потребуется ли вносить поправки в законодательство для достижения желаемого результата. Среди 34 мер – сокращение административных задержек, распространение проекта «единого окна» на общества с ограниченной ответственностью[106], сокращение числа обязательных лицензий для ремесел[107], упрощение процедуры получения разрешений на новое строительство, упрощение прав опекунства и упрощение доступа к системе государственных закупок для малых и средних предприятий.

Измерение величины административных затрат — НС ЕС

В большинстве НС ЕС нет процедур по измерению величины административных затрат или сбору количественных данных по различным эффектам воздействия регулирования на предприятия и граждан. Без сомнения, отсутствие оценок административных затрат или базового уровня, относительного которого необходимо проводить сравнения, ослабляет оценки воздействия, проводимые для вводящего бремя законодательства; это умаляет возможности проведения оценки *ex post* и обзора норм регулирования *ex post*.

---

104 http://www.liaa.gov.lv/eng/Incentives/Business_Environment/?doc=457: В последнем по времени докладе (2005 г.) говорится о постепенных улучшениях в латышской деловой среде.

105 Распоряжение премьер-министра № 239 «О создании рабочей группы», принятое 22 октября 2003 г.

106 Предложение по созданию службы «единого окна» для учреждения компаний.

107 Например, требование получения лицензии для открытия парикмахерской или работы в магазине.

Необходимость измерения административных затрат обсуждается во многих странах, например, в **Литве**, где многие официальные представители полагают, что отсутствие основных показателей не позволяет разработчикам политики установить, были ли достигнуты запланированные результаты эффективным образом.

В **Чешской Республике, Польше** и **Словацкой Республике** проведены пилотные проекты и обследования по измерению административных затрат и оценке того, насколько благоприятна деловая регулятивная среда. Качество работы различно, в зависимости от собственного энтузиазма чиновников.

На **Кипре** по инициативе Департамента государственного управления, Кадрового департамента Министерства финансов, или соответствующего управления или службы были проведены несколько обследований с целью уменьшения бюрократических проволочек. Структура администрирования на Кипре считается благоприятной для ведения бизнеса.

В Эстонии в 2006 г. в Министерстве экономических дел и связи были предприняты два пилотных проекта с интересными результатами, с целью опробования голландской модели стандартных затрат. В группу по опробованию модели входил ряд министерств и ведомств (например, Министерство финансов, Министерство социальных дел, Министерство окружающей среды, а также Статистическое управление и Налоговый и таможенный совет).

В Венгрии же один из опрошенных официальных представителей сказал, что результаты такого рода обследований нередко вызывают разочарование, так как задача по сбору информации об административных затратах осуществляется нерегулярно, и очень часто со стороны должностных лиц наблюдается стойкое нежелание участвовать в такого рода проектах.

Тем не менее, Министерством финансов и Министерством юстиции в **Венгрии** был начат общий проект по оценке административного бремени норм, связанных с НДС. Министерство юстиции приступило к выполнению комплексной программы по снижению административного бремени на основе модели стандартных затрат, однако обследование экономических издержек было проведено и за рамками предпринимательской деятельности (издержки для граждан). Первый этап (выявление всех обременительных правил) был запланирован на первую половину 2005 г. Поскольку проектный бюджет был сокращен до минимума, проект осуществляется меньшими ресурсами и в более продолжительные сроки. Результаты будут известны не ранее середины 2007 г.

В **Польше** уже проведены три пилотных проекта:

- в декабре 2005 г. при поддержке аппарата Комитета по европейской интеграции завершено исследование по модели стандартных затрат и оценке административных затрат в секторе автомобильного транспорта;
- еще одно исследование при поддержке Министерства финансов было направлено на измерение величины административных затрат, связанных с выполнением отчетных требований плательщиков НДС в Польше. Это исследование вскрыло довольно тревожную ситуацию в налоговой сфере, поскольку, согласно оценкам, уровень административных барьеров составил почти 45,7% от всех налоговых поступлений в 2004 г.;
- третье исследование по инициативе Национального банка Польши было проведено по административным затратам, связанным с применением банковского законодательства.

Совету министров в августе 2006 г. представлен для принятия план по снижению административного бремени, вместе с комплексной Программой реформы регулирования.

Полученные на начальном этапе результаты использовались для доработки методологии. В 2005 г. **Польша** и Нидерланды провели оценку базового уровня в законодательстве по транспорту. Работа была проведена согласно методу бенчмаркинга, описанному в международном справочнике-

руководстве. Результаты этого расчета представлены в документе Сравнение законодательства ЕС в транспорте *Польша – Нидерланды*[108]. Для **Польши** это сравнение с международным передовым опытом было частью более масштабных исследований по транспортному законодательству в стране[109].

В **Словацкой Республике** в документе[110], подготовленном по инициативе Национального агентства по развитию малых и средних предприятий, оценивалось состояние и описывались наиболее значительные факторы деловой среды в Словакии в 2004 г. Однако в материалах признавалось, что отсутствуют необходимые данные для оценки величины административных затрат, обременяющих малые и средние предприятия.

Упрощение формы

В странах НС ЕС не просматривается какой-то единой тенденции в том, что касается упрощения формы (языка, стиля, структуры, последовательности, включая доступность) законодательства. В одних странах предпринимаются широкомасштабные реформы, а в других эта работа проводится время от времени, по необходимости.

В 2005 году под руководством Государственной канцелярии был проведен систематический анализ постановлений правительства. Благодаря этому обзору были отменены те постановления, которые более не имели практической ценности или были *ultra vires*[111].

Ежегодно министр юстиции **Эстонии** выступает перед парламентом с обзором соответствия законодательства в целом конституции и общим принципам права[112]. Это обычно ведет к внесению поправок с целью исправления ошибок в законах. Системный обзор постановлений правительства и министров под руководством государственной канцелярии был проведен в 2005 г.

Был проведен обзор[113] с целью отмены просроченного или неприменяемого законодательства, и удалось заставить государственные органы требовать информацию друг от друга вместо того, чтобы обременять граждан неоднократным требованием предоставления одних и тех же сведений.

Политики по упрощению формулировок в законодательстве нет, хотя Конституционный суд постановил, что Статья 2 конституции, касающаяся принципа правовой определенности, также касается ясности норм. Исходя из этого принципа, суд объявил постановление недействительным из-за его сложности.

---

108 См.: www.administrative-burdens.com.

109 См.: М. Ганкарч., М. Калузинска (2005), *Модель стандартных затрат и оценка административного бремени в секторе автомобильного транспорта* , Комитет по европейской интеграции, Варшава, Польша.

110 2004.

111 См. Закон об административных процедурах, глава 93 (1): «Постановление действует до тех пор, пока не будет отменено административным органом Верховного суда, или не закончится срок его действия, или пока не будет отменено положение, делегирующее полномочия».

112 См. обзор на английском языке: http://www.oiguskantsler.ee/.files/36.pdf.

113 Был осуществлены несколько конкретных проектов по оценке возможностей для снижения административного бремени законодательства. Например, в 2001 г. исследование было проведено PRAXIS. Оно было посвящено трем направлениям:

- Выявление и анализ предметных и процедурных вопросов, связанных с лицензированием хозяйственной деятельности, с государственной и с корпоративной точек зрения. Цель заключалась в том, чтобы сформулировать для государства конкретные критерии, которые бы позволили ему реорганизовать действующую процедуру лицензирования и сделать эстонский деловой климат более благоприятным для предпринимателей.
- Проанализировать нормы, основанные на Законе об административных процедурах.
- Изучить контрольные перечни, их применение и добиться надлежащего взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти в актуализации административной процедуры. В этом проекте партнерами PRAXIS были государственные ведомства и *Riigikogu*. Проектная группа составила контрольные перечни, позволяющие провести оперативный анализ законопроекта, связанного с административной процедурой (в особенности лицензированием). Этими перечнями контрольных вопросов смогут пользоваться законодатели и комитеты *Riigikogu*. Цель заключается в том, чтобы обеспечить стандартизацию регулирования правительством, упростить административные процедуры и создать инструмент скоординированного законотворчества.

В **Венгрии** после падения коммунистического режима прилагались усилия по упрощению, касавшиеся формы и содержания всех действовавших норм законодательства. Тогда посчитали необходимым уменьшить количество норм, которые утратили свою практическую пользу, и с тех пор было проведено несколько программ по систематическому дерегулированию.

Были предприняты и дальнейшие инициативы, исходящие из тех же принципов и политики. Программа по упрощению законодательства 2004 г. была посвящена задаче отслеживания в течение 4 месяцев изменений в административных затратах, вызванных появлением нового законодательства. Получив ответы от министерств, координирующая группа от Министерства юстиции приостановила этот проект и вместо него обратилась к министерствам с просьбой представить свои предложения, отталкиваясь от собственного опыта упрощения. Предложения на 2005 г. были сформулированы с учетом этого опыта[114].

Кроме того, в рамках комплексной программы борьбы с бюрократией, Министерство финансов приступило к анализу финансового законодательства для выявления возможностей для упрощения. В ряде отраслей действуют кодексы, например, в уголовном и гражданском праве. Однако, некоторые считают, что отраслевых кодексов и так слишком много.

В Латвии в случаях, когда более 50% статей нормативного проекта нуждаются в поправках, проект должен быть разработан заново.

Упрощение процедур

В НС ЕС существуют различные подходы к упрощению. В некоторых НС ЕС требование упрощения исходит от делового сектора. Например, в **Словацкой Республике** в документе 2004 года, подготовленном по инициативе Национального агентства по развитию малых и средних предприятий[115], были рассмотрены административные факторы и оценено состояние и развитие малых и средних предприятий в **Словацкой Республике**.

В большинстве НС ЕС действует ряд инициатив и предложений по упрощению и снижению административного бремени, однако их количество и разнообразие свидетельствуют о необходимости их консолидации, чтобы добиться большей целенаправленности и возможности получить более ощутимую отдачу от мер политики.

Снизить административное бремя можно путем сокращения случаев, когда несколько органов требуют предоставления одной и той же информации. Например, в **Эстонии** и **Латвии** все новые законы специально проверяются так, чтобы от граждан не требовалось предоставления сведений, которые уже имеются у органов власти.

В **Эстонии** учреждения получили право заверять копии оригинальных документов, представленных им и предоставляемых ими, чтобы гражданам не приходилось обращаться к нотариусам.

В **Латвии** в случаях, когда государственный орган обязан определить, имеется ли уже информация, прежде чем запросить ее у гражданина или малого предприятия. Предусматривается проведение аудита бюрократических процедур, чтобы добиться значительного упрощения и прозрачности в принятии решений. Планируется проверить все действующие нормы законодательства на предмет соблюдения принципа – «запросил один раз, используй неоднократно».

---

114 Деятельность по реформированию регулирования в Венгрии, там же.

115 В документе отмечалось, что наиболее важными факторами, влияющими на деловую среду в Словакии в 2004 г., были внедрение новой системы налогообложения, совершенствование административных процедур для открытия нового бизнеса, преобразование системы социального обеспечения в систему социального страхования, улучшение взаимодействия с налоговыми органами и принятие более гибкого законодательства о банкротстве.

Службы «единого окна»

Еще один подход состоит в создании места для контакта с гражданами, например, службы «единого окна», где граждане и предприятия могли бы осуществлять различные виды административных процедур.

На **Кипре** первые «единые окна» для граждан были открыты в декабре 2005 г., чтобы обеспечить доступ к определенным категориям государственной информации и целому ряду услуг. В них объединены следующие службы: выдача удостоверений личности, регистрация автомобилей, льготы и выплаты по системе здравоохранения и социальные пособия.

На **Мальте** Туристическое агентство Мальты выступает в качестве «единого окна» для связанных с туризмом предприятий. Дирекция малых предприятий в составе Коммерческого управления Министерства по конкурентоспособности и связи открыла «горячую линию» для малых предприятий, сталкивающихся с проволочками. Через нее от предприятий в ответственные органы поступают жалобы на чрезмерные проволочки.

Информационные технологии (ИТ)

В целом, большинство предпринимаемых инициатив используют ИТ для упрощения процедур и повышения согласованности действий между государственными властями и всеми участниками процесса, а также для создания в целом более благоприятной для граждан системы государственного управления.

Что касается применения ИТ-инструментов и электронного правительства в целом, одни НС ЕС достигли больших успехов, чем другие. Однако создание инструментов ИТ может привести к снижению административного бремени при условии повсеместного доступа к интернету, который имеется не во всех странах НС ЕС, например, в Латвии.

В 1998 году правительство приступило к реализации «Стратегии информационных систем» на **Кипре**. За последние 5 лет выросло не только количество, но и уровень общественных услуг, оказываемых через интернет. Большинство министерств и ведомств правительства имеют собственные веб-сайты. В основном, это информационные веб-сайты, на которых можно скачивать различные формы и иные документы. Некоторые также поддерживают режим общения с пользователями.

В последние несколько лет возросло не только число, но и уровень электронных услуг, предлагаемых населению. Все министерства/ведомства/службы правительства имеют собственные веб-сайты[116], которые либо являются информативными и позволяют скачивать формы и иные документы, либо также поддерживают интерактивный режим.

Создание интернет-систем «для гражданина», ставших следующим этапом реализации «Стратегии информационных систем», процесс непрерывный. В настоящее время население может воспользоваться множеством электронных услуг, таких как, например, электронная подача налоговых деклараций, возобновление лицензии на уплату дорожного налога с помощью кредитных карт, уплата социальных взносов за работников или самозанятых при помощи «прямого списания», т.д.

В **Чешской Республике** портал государственных органов власти[117] работает с 2004 г. он является единым шлюзом для общения между органами государственной власти гражданами, предприятиями и учреждениями. На портале можно найти полный список всех органов государственной власти, чешское и европейское законодательство, базу данных с подробными решениями более чем по 300 конкретных операций с органами власти, электронную версию реестра

[116] С целью содействия доступности электронных услуг общественные веб-страницы разрабатываются с учетом критериев доступности интернета.

[117] www.portal.gov.cz.

предприятий, возможности ознакомиться с определенными разделами Земельного реестра, описание системы государственных закупок, новости некоторых ведомств, т.д.

Через портал государственной власти гражданам доступны ряд онлайновых услуг, включая: заполнение налоговых деклараций, подачу заявлений на получение социальных пособий и услуг, связанных с государственной системой здравоохранения. Для компаний в числе услуг следующие: заполнение заявлений, связанных с социальной и медицинской страховкой для работников, подача налоговых деклараций, заполнение деклараций по акцизам, упрощение онлайнового заполнения и подачи статистических отчетов или электронных таможенных деклараций.

Центральные органы власти в Венгрии полностью обеспечены компьютерными системами, доступность сети составляет почти 70%, и большинство министерств имеют собственные интернет-страницы. В 1998 году были созданы так называемые ИТ-системы «единого окна» для регистрации единоличных владельцев предприятий и экономических объединений[118]. Модернизация интернет-портала Министерства юстиции потребовала создания форума для учета рекомендаций и замечаний, касающихся проблем законотворчества.

На **Мальте** инструменты ИТ создавались с целью повышения административной эффективности и упрощения процедур. Например, была создана общая база данных, чтобы при внесении изменений в информацию, содержащуюся в одной государственной базе данных, эти изменения учитывались во всех остальных государственных базах данных.

В **Словацкой Республике** электронное правительство развивается, но находится на начальном этапе. Некоторые из инициатив были предприняты в самое последнее время, включая те из них, что связаны с упрощением регистрации предприятия. Стандартные формы можно скачать с веб-сайта Министерства юстиции. Регистрацию можно провести в течение пяти дней после того, как компанией предоставлены запрашиваемые документы и заполненная форма.

В **Словении** портал – электронное правительство[119] был запущен 22 мая 2006 г. Это точка доступа к информации об органах государственной власти и услугах, где информация сгруппирована в соответствии с жизненными событиями. Портал открывает простой доступ к информации, а также к пользованию услугами государства в понятной для пользователей форме. Доработанный портал предлагает более полный указатель тех чиновников, к которым может обратиться гражданин с заявлением, и позволяет гражданину общаться с органами государственной власти, получая оперативные ответы и понятную информацию. Например, благодаря государственному порталу электронного правительства можно в режиме онлайн возобновить водительские права.

Министерство государственного управления ведет государственный портал для предприятий - e-VEM[120], который был запущен 1 июля 2006 г. С его помощью единоличные предприниматели могут зарегистрироваться в словенском реестре предприятий и передать сведения в налоговое управление. Планируется расширить систему e-VEM с целью регистрации иных видов компаний.

Создание системы государственного управления, более дружественной для граждан

Во многих странах НС ЕС реализуются инициативы по созданию более дружественной по отношению к гражданам системы управления, включая введение устава качественного обслуживания или акцента на некоторые административные принципы права.

На Мальте ведомством премьер-министра создана модель Устава качественного обслуживания, который министерства могут принять на добровольной основе и адаптировать с учетом своих конкретных областей работы, добиваясь как можно более оперативного обслуживания граждан.

---

118 Административное упрощение – передовой опыт Венгрии, доклад венгерского правительства Комитету государственного управления, 18-19 октября 2001 г., Административное упрощение – передовой опыт в странах ОЭСР, семинар экспертов.

119 http://uprava.gov.si/e-uprava/.

120 http://evem.gov.si.

Некоторые принципы административного права помогают снижать административное бремя. Эстонский закон об административных процедурах требует от государственной службы в Эстонии эффективных административных процедур с наименьшими для пользователя затратами и задержками[121].

Диалог с заинтересованными сторонами, желающими сократить административное бремя

В ряде стран укрепилась согласованность между властями и всеми участниками процесса сокращения административного бремени благодаря созданию некой рабочей группы, на которую возложена эта задача.

В **Литве** премьер-министром создан Постоянный комитет по совершенствованию деловой среды[122] с участием представителей бизнес-институтов, независимых экспертов, специалистов из государственных учреждений, науки и образования. Комитет призван заниматься упрощением деловой среды, а метод его работы основан на тесном сотрудничестве между властями и бизнес-организациями.

Однако в других странах, например, в **Словацкой Республике**, отсутствует согласованный обмен информацией между органами государственных служб. Отсутствуют центральные точки типа «единого окна» для содействия предприятиям, особенно малым и средним предприятиям, а также гражданам в административных процедурах и при регистрации, требуемой органами государственной службы.

Доступность

Для надлежащего управления страной важно, чтобы законы, обязательные для граждан и компаний, были доступными для них и их советников. Это означает, что они не только должны быть в состоянии найти законы, но и, найдя их, разобраться в них, не переходя от текста одной поправки к другой и не пытаясь разобраться в дублирующих друг друга требованиях. Развитие информационных технологий значительно упрощает процесс предоставления доступа к законодательству и другой официальной информации в электронном виде, и большинство стран сегодня предлагают ту или иную форму доступа к законодательству через интернет.

Публикация в официальном издании и в интернете

Во всех странах основное законодательство и подзаконные акты должны публиковаться в официальной газете в бумажной форме, а также и в большинстве стран - выкладываться в интернете. Особый интерес представляет то, что в **Эстонии** и на **Мальте** обе версии (бумажная и электронная) имеют одну и ту же юридическую силу. В **Эстонии,** если электронная версия и бумажная версия одного и того же опубликованного закона противоречат друг другу, преимущественную силу имеет бумажный вариант, и государственная канцелярия должна быть проинформирована о противоречии.

Во всех НС ЕС, кроме **Кипра**, интернет-версия законодательства предоставляется бесплатно. В большинстве НС ЕС существует небольшой зазор во времени между публикацией законодательства в интернете и публикацией на бумаге. Однако в **Эстонии** законодательство и другие документы публикуются в электронном виде на сайте Riigi Teataja в то же время, когда Riigi Teataja (официальная газета) публикуется на бумаге.

В **Литве** все законодательство должно публиковаться на веб-сайте парламента или веб-сайте учреждения, которое его приняло, в течение трех дней после официальной публикации в официальной газете.

---

121 Закон об административных процедурах, Статья 5 II.

122 Распоряжение № 1265 «О создании постоянного комитета по совершенствованию деловой среды», *Официальная газета № 93-3271*, 2001, *№ 127-4556*, 2005.

Веб-сайты официальных изданий в НС ЕС ведутся различными министерствами. За публикацию официальной газеты, включая ее публикацию в интернете, отвечает Министерство юстиции (**Венгрия, Мальта и Словацкая Республика**) или государственная канцелярия (**Эстония, Латвия**).

В **Чешской Республике** на портале государственной власти размещена база данных по законодательству с возможностью бесплатного поиска[123]. Отсканированные выпуски официальной газеты можно также скачать бесплатно с веб-сайта Министерства внутренних дел[124]. На том же веб-сайте можно воспользоваться функцией поиска в базе данных международных договоров.

На **Кипре** доступность законодательства в интернете обеспечивается несколькими веб-сайтами, такими как Leginet[125], который является обширной базой данных правовых материалов, например, названий законов и постановлений, а также их полных текстов. Также на Кипре в официальном издании публикуется индекс основного законодательства (названия законов и постановлений). На веб-сайте Палаты представителей содержатся тексты всего законодательства в виде ежегодных сборников. Кроме того, Управление министра юстиции ведет индекс международных договоров под названием «Индекс международных договоров 1960 – 2004 гг.».

В **Латвии** все директивы и положения ЕС можно также найти на веб-сайте Министерства иностранных дел и в Центре терминологии.

В **Литве** при внесении поправок в законодательство публикуется неофициальный текст законодательства с выделением того текста, в который вносятся поправки.

На **Мальте** за публикацию правительственной газеты, включая публикацию в интернете, отвечает Департамент информации при ведомстве премьер-министра. Все вспомогательное законодательство, включая подзаконные акты, можно найти на веб-сайте Департамента информации[126]. На **Кипре и в Литве** база данных мер регулирования находится на веб-сайте парламента.

В **Польше** каждый год, начиная с 31 марта, составляется индекс всех постановлений, опубликованных за год в официальном издании.

В некоторых странах, помимо текстов законов, публикуются индексы названий всех законов и постановлений. В **Литве** государственные учреждения публикуют названия действующих постановлений в пределах своей компетенции с отсылками к соответствующим нормативным положениям, которые имеются в базе данных решений парламента.

Доступ к сводной редакции

В **Эстонии** с 2006 года сводная редакция закона публикуется одновременно с публикацией акта, вносящего поправку.

После внесения поправок или отмены того или иного акта законодательства готовится сводный текст данного акта законодательства, который публикуется с выделением всех поправок в исходном тексте в государственной газете Riigi Teataja. Таким же образом консолидируется все законодательство[127].

---

123 http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/699.

124 http://www.mvcr.cz/sbirka/index.html.

125 www.leginetcy.com.

126 www.doi.gov.mt.

127 1) акты законодательства; 2) указы президента республики; 3) постановления и распоряжения правительства республики; 4) постановления министров; 5) положения, утверждаемые председателем Банка Эстонии; 6) решения Национального избирательного комитета.

В **Латвии** после внесения поправок нормативные положения распространяются Министерством юстиции в аннотированной форме[128]. Все акты сводятся в базу данных (NAIS), которая ведется частично за счет государственного бюджета и частично из платы за подписку на получение аннотированных текстов. Существуют планы предоставлять эту базу данных всем бесплатно и обеспечить аннотации ссылками на нормативные положения и связанные с ними материалы.

На **Мальте** при внесении поправок в законодательство оно публикуется вновь вместе с поправками. Веб-сайт Министерства юстиции регулярно обновляется, отражая все последние изменения.

В **Словацкой Республике** действует веб-сайт центрального реестра законов[129], на котором можно ознакомиться с измененным законом, опубликованным в тексте, сводящим воедино все поправки.

В **Словении** сводные тексты законодательства публикуются парламентом после того, как в основной закон вносятся поправки рядом изменяющих актов. Сводная редакция не подлежит повторному принятию, а считается официальной редакцией законодательства и источником его предметного содержания.

Опубликование судебных решений

На **Кипре** и в **Эстонии** база данных по судебной статистике и судебным решениям вскоре будет открыта для всех пользователей.

На **Кипре** при Министерстве юстиции и общественного порядка планируется создать интернет-систему. Когда эта работа будет завершена, такая система обеспечит доступ ко всем судебным решениям, законам, постановлениям и иным юридическим материалам для судей, юристов, государственных чиновников и иных внешних органов, а также населения.

В **Эстонии** со всеми решениями Верховного суда можно ознакомиться в государственной газете, в бумажном виде, и на интернет-сайте Верховного суда. Кроме того, база данных (‘KOLA’), которая ведется с 2001 г., имеет несколько разделов, открытых для населения. Статистические данные по судебным процессам также доступны для населения. Санкционированные пользователи базы данных имеют доступ к базе данных по всем судам **Эстонии.** В базу данных суды заводят информацию по всем судебным делам, которые им предстоит рассматривать.

128 Сборники этих материалов составляются одним из работников Министерства юстиции, а работа по аннотированию осуществляется частной компанией. Тексты полностью не консолидируются в привычном понимании этого слова, а аннотируются, с указанием ссылок, которые позволяют читателю без труда найти текст, в который неоднократно вносились изменения.

129 www.zbierka.sk.

5. ПРИНЯТИЕ ЗАКОНОВ ПАРЛАМЕНТОМ

Особенности процесса принятия законов в парламенте можно оценить, исходя из:

- *структуры, занимающейся принятием основного законодательства;*
- *процедур принятия основного законодательства;*
- *вопроса о том, когда парламент инициирует законодательство: следует ли парламент тем же процессам политических обсуждений и разработки законопроектов, как и в исполнительной ветви власти;*
- *ресурсов, имеющихся у парламента и позволяющих членам парламента изучать вопросы, встающие в связи с законодательством;*
- *результатов работы парламента, а также возможностей законодательного собрания инициировать законодательство независимо от исполнительной власти правительства.*

Структуры для принятия основного законодательства

Обычно парламенты занимаются только основными законами; однако на **Кипре** Палата представителей также детально обсуждает подзаконные акты.

Большинство парламентов в НС ЕС являются однопалатными, как это явствует из приведенной ниже таблицы. Наиболее часто звучащим вопросом о парламентской организации как раз и является вопрос о том, должны ли быть две или одна законодательная палата[130]. Процедуры парламентских обсуждений в НС ЕС различаются, хотя в целом они следуют более или менее общей системе трех чтений.

Двухпалатный парламент действует в **Польше** и в **Словацкой Республике**. Особым случаем является **Словения** и, в какой-то степени, **Чешская Республика,** в которых парламент имеет неполную двухпалатную структуру. Это значит, что верхняя палата не наделена равными правами с нижней палатой и обладает меньшими полномочиями. Целью верхней палаты в неполной двухпалатной структуре, которая в мире в целом более распространена, чем полная двухпалатная система, является контроль за работой нижней палаты.

Как следует из приведенной ниже таблицы, срок полномочий также различен. Представители (депутаты) выбираются на срок в четыре года (страны Прибалтики, национальное собрание Республики Словении) или пять лет (**Мальта, Кипр, Национальный совет Республики Словения**). Численность депутатов от страны к стране различается значительно.

[130] Гэллахер, Лейвер и Мэйр, McGraw Hill (2006), *Представительное государство в современной Европе.*

Общая характеристика парламентов в НС ЕС

	Название собрания	Численность парламентариев	Способ избрания	Срок избрания
Кипр	Палата представителей	80 (56 греков-киприотов и 24 турок-киприотов) 1/9804 граждан (14 005, если учитывать только парламентариев-греков)	Прямые выборы с пропорциональным представительством и системой преференций	5 лет
Чешская Республика	Палата депутатов Сенат	200 81 1/	Пропорциональная система Мажоритарная система (члены выбираются в 81 избирательных округах)	4 года 6 лет
Эстония	Riigikogu	101 1/13112 граждан	Пропорциональная система	4 года
Венгрия	Országgyűlés	386 1/25858 граждан	Система пропорционального и прямого представительства	4 года
Латвия	Saeima	100 1/22747 граждан	Общие, равные и прямые выборы, основанные на тайном голосовании, по принципу пропорционального представительства	4 года
Литва	Seimas	141 1/25432 граждан	70 отбираются по партийным спискам и 71 от одномандатных округов	4 года
Мальта	Палата представителей	65 1/6157 граждан	Пропорциональное представительство	5 лет
Польша	Sejm (нижняя палата) Сенат	460 100 1/68816 граждан	Сложная система пропорционального представительства Избираются мажоритарным голосованием по областям	4 года 4 года
Словения	Национальное собрание	90 40	88 депутатов избираются напрямую на пропорциональной основе 2 места зарезервировано для венгерских и итальянских меньшинств (особые права голоса)	4 года 5 лет

	Национальное собрание	1/15464 граждан	Члены избираются непрямым способом институтом избирателей	
Словацкая Республика	Национальный совет	150 1/36263	Пропорциональное представительство	4 года

Процедуры принятия законопроектов

Во всех парламентах НС ЕС созданы различные процедуры внесения законопроектов, их изменения и обсуждения. Потребовался бы очень детальный анализ прохождения конкретного законопроекта через все парламенты, чтобы понять, является ли одна процедура более эффективной, чем другая. Общим оказывается то, что во всех НС ЕС законопроекты рассматриваются в трех чтениях. Эти сложные процедуры дают время на рассмотрение всех вопросов; вряд ли законопроект в таком парламенте может быть принят без тщательного изучения. В некоторых парламентах существует и применяется процедура ускоренного рассмотрения[131]. Ниже представлен общий обзор, который отражает сложность процесса и подчеркивает необходимость постоянной оценки этих процедур в НС ЕС. Рано или поздно они должны задать себе следующие вопросы:

- Почему эти системы настолько различны?
- Какую цель преследуют эти разные процедуры?
- Нельзя ли обсуждать и принимать законы более эффективным и результативным образом?

Первое чтение

«Первым чтением» во всех НС ЕС является внесение законопроекта в парламент. Однако в **Словении** первого чтения можно избежать, и оно происходит только тогда, когда его требуют не менее 10 членов парламента (депутатов) (из 90).

На **Мальте** внесение законопроекта основано на обращении с просьбой «дать разрешение на внесение данного законопроекта». Поэтому первое чтение является формальным утверждением названия законопроекта.

В других странах первое чтение проводится с целью создания комитета, отвечающего за законопроект (**Чешская Республика, Эстония, Литва** и **Словацкая Республика**).

Второе чтение

Второе чтение на **Кипре,** в **Эстонии, Венгрии** и **Латвии** инициируется с представлением доклада, составленного комитетом, отвечающим за изучение данного законопроекта. Роль комитета на этом этапе заключается в изучении основных принципов законопроекта. В **Чешской Республике, Литве** и в **Словацкой Республике** второе чтение начинается с более детального обсуждения, по разделам, на основании доклада ответственного комитета.

131 В некоторых странах, например, в Чешской Республике, Польше и в Словацкой Республике порядок работы парламента предусматривает так называемую ускоренную законодательную процедуру, согласно которой срок процедуры принятия сокращается, обычно за счет уменьшения числа обязательных чтений. Например, в Словацкой Республике все три обязательные чтения происходят в течение одного пленарного заседания. Злоупотребление такими процедурами, как отмечалось Национальным советом Словацкой Республики, отражает нехватку достаточной подготовки со стороны правительства, или не очень эффективную работу части парламента.

В **Словацкой Республике** Национальный совет может обсуждать законопроект во втором чтении только по истечении не менее 48 часов после внесения доклада комитета, созданного для рассмотрения законопроекта. На **Мальте** после определения дня второго чтения того или иного законопроекта секретарь палаты вручает каждому члену палаты его отпечатанную копию и обеспечивает его публикацию в мальтийской правительственной газете.

В **Словении** на этапе второго чтения прежде, чем законопроект рассматривается Национальным собранием в целом, его постатейно обсуждает ответственный рабочий орган Национального собрания.

Затем на этапе второго чтения могут обсуждаться предлагаемые поправки (**Чешская Республика**, **Эстония** и **Венгрия**). В **Эстонии** после завершения первого чтения члены *Riigikogu* могут обратиться к головному комитету с требованием внести поправки. Если данный комитет принимает предлагаемую поправку, она ставится на голосование. Второе чтение проекта может быть приостановлено, чтобы оставить достаточно времени на доработку законопроекта и направление заявлений о внесении поправок.

Между вторым и третьи чтением в **Чешской Республике** и **Польше** в случае новых поправок и обращений, принятых во время второго чтения, законопроект и проект постановления может быть возвращен в комитеты, которые рассматривали его. В **Чешской Республике,** если Палата депутатов решила не возвращать законопроект в комитет для дальнейших обсуждений, по конкретным положениям проекта и предлагаемым поправкам проводится детальное парламентское рассмотрение. В **Польше** комитеты могут представить Сейму дополнительный доклад, которым они либо предлагают принять законопроект в целом, либо отклонить его.

Третье чтение

На **Кипре,** в **Латвии,** на **Мальте,** в **Польше, Словацкой Республике** и **Словении** поправки могут рассматриваться и после третьего чтения. На **Мальте** в ходе третьего чтения поправки могут вноситься только устно. В **Словацкой Республике** третье чтение ограничивается только теми положениями, по которым во втором чтении были приняты предложения об изменениях или поправках. На третьем чтении депутат может только предложить поправки в отношении законодательно-технических нарушений и грамматических ошибок. На этапе третьего чтения во всех НС ЕС проект обсуждается в последний раз; после завершения обсуждений законопроект ставится на окончательное голосование.

В **Словении** поправки могут вноситься по тем статьям, в которых были приняты поправки во втором чтении. Правительство может предложить поправку только в том случае, если законопроект вносился не самим правительством. Правительство или член парламента, предложивший законопроект, могут предлагать поправки к поправкам, но не к исходному тексту предложенного законопроекта.

Голосование в другой палате в двухпалатных парламентах

В случае двухпалатного парламента, как, например, в **Чешской Республике** и в **Польше,** после того как законопроект был принят нижним собранием, он передается в высшее, которое может утвердить, отклонить его или внести поправки в законопроект. В двух последних случаях законопроект возвращается в ту палату, которая его обсуждала, и предусмотрена процедура достижения окончательного консенсуса между двумя палатами собрания.

В **Чешской Республике** сенаторы могут принять участие в заседании Палаты депутатов и обосновать решение Сената в тех случаях, когда законопроект возвращается с предлагаемыми поправками, либо когда он был отклонен.

В **Польше** Сенат в течение 30 дней после внесения законопроекта может принять его без поправок, принять поправки или принять решение об отклонении законопроекта полностью[132]. Если в течение 30 дней после внесения законопроекта в собрание Сенат не примет соответствующее решение, законопроект считается принятым в редакции, представленной Сейму. Аналогичная процедура существует и в **Чешской Республике**.

Инициирование законопроектов и поправок челнами парламента

Когда члены парламента инициируют законодательство или предлагают поправки, они должны делать это с тем же вниманием к техническим деталям, как и в случае законопроектов или поправок, готовящихся членом правительства с технической помощью своих сотрудников. В противном случае будут вноситься ненадлежащие законопроекты, а непродуманные поправки будут сказываться на качестве законодательства.

Чтобы понять, в какой степени в той или иной стране реализованы принципы совершенствования регулирования, необходимо убедиться, что на предложения парламентариев распространяются те же процедуры политического анализа и законотворчества, которые действуют в исполнительной ветви правительства.

В некоторых НС ЕС предпринимаются усилия по обеспечению высокого качества результатов работы парламента благодаря тому, что законопроекты и поправки, предлагаемые членами парламента, подлежат детальной аналитической проверке за рамками фракционных дискуссий в палате парламента.

В ряде стран (**Эстония, Венгрия, Литва** и **Словацкая Республика**) законопроекты, инициируемые членами парламента, должны представляться в правительство для рассмотрения. В ряде стран законопроекты сопровождаются пояснительной запиской (**Кипр, Эстония, Латвия, Словацкая Республика** и **Словения)** точно так же, как в случае правительственных законопроектов.

В **Литве** законопроект должен поступить в Департамент европейского законодательства Министерства юстиции для оценки его соответствия законам ЕС. В случае консультаций с правительством оно имеет право только дать заключение и предложить поправки. Без согласия рабочей группы парламента поправки в законопроект вноситься не могут.

В **Словацкой Республике** предложение парламента передается председателем Национального совета в правительство на заключение. Оно обсуждается Законодательным советом и представляется правительству министром, в сферу компетенции которого попадает данное предложение. Если правительство не формулирует свое отношение к предложению в течение 30 дней, данное предложение рассматривается Национальным советом, да и в любом случае позиция правительства носит только рекомендательный характер.

В **Словении** вносимые в парламент законопроекты должны сопровождаться документацией, в которой сообщается, проводились ли оценки воздействия и консультации; секретариат парламента может отклонить законопроект, если он не сопровождается хотя бы формальной оценкой воздействия. Качество этих оценок воздействия секретариатом не проверяется, и поэтому качество не может не быть самым разным.

Регламент

Четкие и работающие правила организации пленарных обсуждений являются важнейшим фактором обеспечения качественного рассмотрения в парламент, а значит, и качества парламентской работы и принимаемых законов. В частности, через систему комитетов делаются попытки уделять больше внимания работе постоянных парламентских комитетов, чтобы основное время на пленарных заседаниях посвящать обсуждению важнейших вопросов.

[132] Статья 121 Конституции.

Регламент или правила внутреннего распорядка являются основным источником как правил, касающихся порядка, сроков и организации пленарных заседаний, так и кворума. При этом некоторые важнейшие положения в этом отношении могут содержаться и в конституции, как, например, на **Кипре.**

Во всех НС ЕС регламент предусматривает создание таких органов, как председатель или совет, которые обеспечивают техническую организацию парламентских дебатов.

В **Чешской Республике** координация работы Палаты депутатов возложена на председателя и его заместителя. Представляют Председателя Палаты депутатов его заместители по его распоряжению либо в установленном порядке.

Отношения между законодательным органом и исполнительной ветвью власти

Отношения между членами исполнительной ветви власти и парламентом определяются конституцией, регламентом парламента или межведомственными договоренностями.

В странах НС ЕС существуют два основных подхода. Первый встречается там, где исполнительная власть в государстве доминирует над законодательной (**Кипр, Эстония, Латвия, Литва и Мальта**). Второй подход распространен там, где законодатели играют более активную роль. В **Чешской Республике, Венгрии, Польше** и **Словацкой Республике** парламенты пользуются более независимым положением в отношениях с исполнительной властью. Это иногда негативно сказывается на качестве принимаемого законодательства, так как правительство не имеет достаточного контроля над теми поправками, которые вносятся на стадии принятия. **Словения** находится где-то посередине между этими двумя подходами, так как парламент независим, но уважает требования исполнительной ветви власти.

Положительные тенденции

В некоторых НС ЕС между правительством и парламентом подписаны межведомственные соглашения с целью повышения эффективности процесса принятия законов. В **Польше** закон 2004 года о сотрудничестве между Советом министров, с одной стороны, и Сеймом и Сенатом, с другой, по вопросам, связанным с членством в ЕС, включает в себя положения о своевременном принятии законопроектов, вводящих законы ЕС. Однако координация между этими двумя конституционными органами относится только к вопросам, связанным с ЕС, и не распространяется на другие области.

В **Словении** взаимодействие между правительством и национальным собранием по вопросам ЕС регулируется Законом о взаимодействии между Национальным собранием и правительством в вопросах ЕС[133], который предписывает, что они должны взаимодействовать при подготовке позиций и замечаний в случаях, когда в сходных ситуациях в стране документ разрабатывается в Национальном собрании. В других случаях правительство информирует Национальное собрание.

Ресурсы, имеющиеся у парламента

Парламенты относительно неплохо обеспечены средствами для аналитической работы и аналитиками. В большинстве стран (**Кипр, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словацкая Республика**) у каждого члена парламента есть парламентский помощник с университетским дипломом.

В **Словении** Национальное собрание выделяет каждой депутатской группе секретаря, двух квалифицированных сотрудников аппарат и клерка; еще один дополнительный клерк предоставляется каждой группе из восьми депутатов; группе, в которой более восьми депутатов, выделяется еще один дополнительный квалифицированный сотрудник аппарата.

[133] Официальная газета РС, № 34/2004.

Члены парламента также имеют доступ к библиотекам и полной базе данных, включая доступ ко всему массиву законодательства со всеми последними поправками, как, например, это происходит на **Мальте** и в **Литве.** В 1997 г. такая база данных была расширена с добавлением новой подсистемы, в которой содержатся переводы на **литовский** всех нормативных положений ЕС.

В **Словацкой Республике** парламентская библиотека выделяет членам Национального совета книги, периодические издания и другие документы, предоставляет услуги по исследовательской и справочной работе, тематическим экспертным поискам и ведет автоматизированную базу данных книг, периодических изданий и статей из определенных периодических изданий[134].

В **Чешской Республике, Латвии, Литве,** на **Мальте,** в **Венгрии** и **Словацкой Республике** члены парламента могут также получать помощь от вспомогательного парламентского персонала, придаваемого комитетам или специальным вспомогательным группам. Помимо получения информации, которая предоставляется вспомогательным парламентским персоналом, члены парламента, например, на **Кипре**, могут наносить визиты парламентам другим стран для обмена опытом.

Независимо от размера, вспомогательные подразделения совершенно необходимы, так как их аналитическая работа и деятельность позволяет парламенту осуществлять контроль за качеством законопроектов. Кроме того, в некоторых НС ЕС они помогают членами парламента разрабатывать проекты предложений и поправок, а также анализировать правительственные законопроекты.

В **Эстонии** парламент придерживается тех же технических правил составления проектов, что и правительство, и эти правила требуют при разработке законопроектов оценить определенные эффекты воздействия; вспомогательный персонал помогает членам парламента также и в проведении таких оценок.

В **Литве** информационно-аналитическое управление аппарата парламента осуществляет сравнительный анализ и толкование нормативных положений иностранных государств, анализ нормативной практики в различных областях и предоставляет любые сведения, запрашиваемые членами парламента. Нередко управление помогает в составлении обосновании, предлагаемом правовым управлением парламента, когда последний проводит анализ и толкование литовских нормативных положений.

В **Польше** в канцелярию сейма входит, помимо библиотеки сейма, аналитический отдел, который отвечает за проведение юридического, социального и экономического анализа для законодательного процесса, а также Отдел законодательства, который принимает участие в работе комитетов и помогает членам сейма разрабатывать законопроекты и поправки.

Все парламенты в НС ЕС располагают меньшими экспертными ресурсами, чем правительства. В **Венгрии** в штат аппарата правительства состоит из 660 человек; численность вспомогательного персонала может быть разным, но чаще всего относительно небольшим. В аппарате парламента на Кипре работают только 15 чиновников, из которых лишь немногие занимаются анализом. Столько же сотрудников работает и в Парламентском институте **Чешской Республики**.

В **Чешской Республике** ряд проблем в законодательстве связываются с недостаточно высоким качеством предлагаемых поправок, а также с нехваткой дисциплины в управлении законодательным процессом. Во многих предлагаемых поправках не полностью учитывается предмет и цели законодательства или делаются отсылки на вопросы, которые вообще не рассматриваются в обсуждаемом законопроекте. Если они будут приняты, они исказят смысл меняемого законопроекта и затруднят применение такого закона.

[134] Например, Словацкая парламентская цифровая библиотека, которая содержит электронные документы всех парламентов, которые существовали на территории Словацкой и Чешской республик с 1848 г.

В **Словении** анализ законов**,** проводимый законодательной и правовой службой, носит чисто формальный характер и не касается сути предложений. Кроме того, он дублирует собой анализ, который проводится генеральным секретариатом правительства.

Результаты работы

Во всех НС ЕС члены парламента могут предлагать законодательство. На **Кипре** в соответствии с конституцией член Палаты представителей может предлагать закон при условии, что это не обременяет государственный бюджет.

В ряде НС ЕС законопроекты могут предлагаться путем обращения группы граждан. В **Литве**, например, внести законопроект в парламент могут 50 тысяч граждан. В **Польше** – 100 тысяч, а в **Словении** внести законодательное предложение могут пять тысяч и более избирателей.

На практике и в целом в изученных НС ЕС большинство обсуждаемых и принимаемых законов вносятся правительством, и очень немногие законопроекты, предложенные членами парламента или иным лицом или органом, принимаются.

Количество законопроектов, предложенных оппозиционными партиями, составляет очень незначительную долю вносимых в парламент законопроектов.

Страна	% законопроектов, вносимых парламентом	Количество принятых правительственных законопроектов		Количество парламентских законопроектов		Число обсуждавшихся законопроектов		Число принятых законопроектов		Число законопроектов, внесенных оппозиционными партиями/членами парламента		Общая численность вспомогательного персонала, работающего в парламенте
		2005	**Текущий или прошлый созыв законодательного собрания[135]**	2005	**Текущий или прошлый созыв**	2005	**Текущий или прошлый созыв**	2005	**Текущий или прошлый созыв**	2005	**Текущий или прошлый созыв**	
Кипр	12%		318[136]		61		514		455		63	100
Чешская Республика[137]	40%		450		220		740		489		92	570, вкл. 15 в Парламентском институте
Riigikogu (Эстония)	20.5%[138]					245 146 in 2006		196[139] 84[140] in 2006		9		266
Венгрия	10%		470		17 парламентскими комитетами (ПК) 86 членами парламента		968		573		255[141]	631 + 221 чиновников, которые помогают 5 парламентским фракциям
Латвия	1/3		296[142]		81 членами парламента 41 ПК				216			

135 Словацкая Республика: 2004 -2006; Польша: 2001-2005; Венгрия: 2002 -2006; Чешская Республика: 2000 -2006.

136 9/2004 – 7/2006.

137 4-ый созыв (2002-2006).

138 2000-2004 гг.

139 В 2005 г. приняты 196 актов законодательства, включая 161 законов и 35 решений.

140 В 2006 г. приняты 84 законодательных актов, включая 69 законов и 15 решений.

141 170 были представлены членами парламента от правящих партий, 229 - членами парламента от оппозиционных партий, 17 - членами парламента от правительственных и оппозиционных партий, 2 - независимыми членами парламента, 5 – независимыми членами парламента вместе с парламентариями от оппозиционных партий и 2 - независимыми членами парламента с парламентариями от правительственных и оппозиционных партий. Среди принятых законопроектов: 68 были представлены парламентариями от правительственных и оппозиционных партий, 7 - членами парламента от оппозиционных партий, 10 - парламентариями от правительственных и оппозиционных партий и 1 - независимыми парламентариями с членами парламента от оппозиционных партий.

142 Годовой отчет *Saeima*, 2005 г. http://www.saeima.lv.Saeimasgadaparskats2005.pdf.

Страна	% законопроектов, вносимых парламентом	Количество принятых правительственных законопроектов		Количество парламентских законопроектов		Число обсуждавшихся законопроектов		Число принятых законопроектов		Число законопроектов, внесенных оппозиционными партиями/членами парламента		Общая численность вспомогательного персонала, работающего в парламенте
		2005	**Текущий или прошлый созыв законодательного собрания**[143]	2005	**Текущий или прошлый созыв**	2005	**Текущий или прошлый созыв**	2005	**Текущий или прошлый созыв**	2005	**Текущий или прошлый созыв**	
Seimas (Литва)						869[144], включая 660 законов, 178 постановлений и 31 других правовых актов		397[145] включая 245 законов 137 постановлений 15 других правовых актов				504
Мальта						17 (in 2006)	76[146]	15 (в 2006 г.)	69[147]		3[148]	
Польша	31.5%		735		33 комитетами *Sejm* 177 группами парламентариев	92 (в 2006 г.: 206)	1264	178	894		51	1182

143 Словацкая Республика: 2004 -2006; Польша: 2001-2005; Венгрия: 2002-2006; Чешская Республика: 2002-2006.

144 Цифры по 2-му созыву законодательного собрания (2005/03/10 – 2005/07/07) и 3-му созыву (2005/09/10 – 2005/12/23). Срок 1-ого созыва: 2004/11/15 – 2005/01/20).

145 Цифры по 2-му созыву (2005/03/10 – 2005/07/07) и 3-му созыву (2005/09/10 – 2005/12/23). Срок 1-ого созыва: 2004/11/15 – 2005/01/20).

146 С мая 2003 г. по настоящее время.

147 С мая 2003 г. по настоящее время.

148 С мая 2003 г. по настоящее время.

Страна	**% законопроектов, вносимых парламентом**	**Количество принятых правительственных законопроектов**		**Количество парламентских законопроектов**		**Число обсуждавшихся законопроектов**		**Число принятых законопроектов**		**Число законопроектов, внесенных оппозиционными партиями/членами парламента**		**Общая численность вспомогательного персонала, работающего в парламенте**
		2005	**Текущий или прошлый созыв** [149]	2005	**Текущий или прошлый созыв**	2005	**Текущий или прошлый созыв**	2005	**Текущий или прошлый созыв**	2005	**Текущий или прошлый созыв**	
Национальный совет Словацкой Республики	14%	116	458 (83 %)	27	92 (17 %)	262		143	550			509 рабочих мест (канцелярия Национального совета СР), из которых - 170 государственные служащие - 339 прочие
Словения	6%		565[150]		97		602		679[151]		26	364

149 Словацкая Республика: 2000 -2006; Польша: 2001-2005; Венгрия: 2002-2006; Чешская Республика: 2002-2006.

150 200 – 2004.

151 Число принятых законов превышает число законопроектов, потому что Национальное собрание приняло законы, которые были предложены в предыдущий срок.

Немалая часть работы парламентов в НС ЕС последние годы посвящена внедрению законодательства Европейского союза, и, в этом отношении, результаты значительны.

Однако сомнение вызывает качество работы, проведенной в такой короткий период времени и с таким большим напряжением. Во многих НС ЕС внутренние вопрос были практически совсем отставлены в сторону, и теперь требуется время на размышления и анализ. Во многих НС ЕС официальные лица и представители бизнеса и НПО подчеркивают, что парламентам нужно сбросить темпы и сосредоточиться не на количестве, а на качестве.

Отчеты и общественные обращения

Парламентские комитеты имеют право приглашать членов правительства на свои заседания и требовать от них разъяснений, отчета и необходимых документов; те же обязаны участвовать в заседании комитета, предоставлять требуемые разъяснения, отчеты и передавать документы.

Законопроекты обычно обсуждаются в комитетах на первых этапах процесса принятия закона, как это происходит в большинстве стран, кроме **Мальты,** где обсуждения разделов законопроекта на пленарных заседания проводятся по тем замечаниям, которые внес соответствующий комитет. Хотя полномочия парламентских комитетов в разных странах НС ЕС разные, обычно комитеты имеют право рассматривать внесенный законопроект полностью.

В **Литве** сфера компетенции и значение парламентских комитетов существенно выросли с принятием Положений о парламенте в 1999 г.[152].

Во всех НС ЕС комитеты могут потребовать от членов правительства или администрации предоставить дополнительные сведения. Кроме того, обсуждения на комитете обычно предусматривают консультации с большим количеством сторон, включая представителей гражданского общества и экспертов.

В большинстве НС ЕС парламент и парламентские комитеты имеют право направлять премьер-министру или отдельным министрам вопросы и запросы дополнительных документов, за которые последние отвечают (**Кипр, Чешская Республика**, **Латвия, Мальта, Польша, Словацкая Республик** и **Словения**).

В процессе принятия законов на **Кипре** и в **Латвии** есть одна особенность, которая состоит в том, что не только министров, но и чиновников могут вызвать на комитет парламента и требовать от них разъяснений по принятым решениям.

На **Кипре,** в **Чешской Республике (Сенат), Латвии, Литве** и **Польше** комитеты и даже парламент могут приглашать не только представителей правительства, но и любые заинтересованные стороны для заслушивания их мнения. Однако процедуры организации общественных слушаний чаще всего либо не прописаны, либо используются не систематически.

В **Литве,** с принятием Положений о парламенте 1999 г.[153], соответствующий комитет направляет законопроект всем заинтересованным государственным учреждениям и, при необходимости, общественным организациям, органам самоуправления, политическим партиям и организациям. Период, предусмотренный для консультаций, дольше, чем выделяемый на консультации правительства. Однако, судя по всему, официально принятого правила на этот счет не существует.

В **Латвии** НПО могут приходить на пленарные заседания и заседания парламентского комитета. Однако НПО, которые конкретный акт законодательства интересует лишь косвенным образом, сталкиваются с трудностями в получение доступа на заседании, например, не могут получить

[152] Вступили в силу 1 февраля 1999 г.

[153] 1 февраля 1999 г.

пропуск в здание парламента. Кроме того, парламент очень редко проводит слушания, чтобы узнать мнение сообщества НПО.

В **Польше** общественные слушания по законопроекту могут проходить при условии, что комитетом принято решение о передаче законопроекта на рассмотрение.

Ограниченные возможности для независимого расследования

В большинстве НС ЕС возможности проведения независимого расследования парламентом остаются ограниченными. В **Венгрии** парламент не проводит общественных расследований. В некоторых НС ЕС, например, в **Чешской Республике** (Палата депутатов), **Эстонии, Латвии, Литве** и **Словении** парламентом могут назначаться специальные комитеты или комитеты по расследованию.

В **Литве** для выполнения краткосрочных или конкретных задач сейм может формировать постоянные комиссии для изучения конкретных проблем или создавать специальные комитеты по расследованию, контролю, пересмотру, подготовке, редакционные или иные комиссии для изучения, подготовки или выполнения любого иного задания сейма. На практике существует некоторое дублирование в работе между парламентскими комитетами и комиссиями.

В **Словении** Национальное собрание может отдавать распоряжение о проведении расследования по вопросам общественной важности в случае, если за это выскажутся одна треть депутатов Национального собрания, либо по требованию Национального совета. Для этой цели национальное собрание назначает комиссию, которая для расследования и изучения получает полномочия, сопоставимые с полномочиями судьи. Национальное собрание провело несколько специальных парламентских расследований, включая одно недавнее расследование по слияниям компаний.

В целом, в парламент обращаются и для него готовят доклады различные органы, которые проводят расследования в сфере собственной компетенции. Например, в **Венгрии** Государственное аудиторское управление[154] и венгерский Комитет по атомной энергии ежегодно отчитываются перед парламентом.

[154] http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/AMain?Openframeset.

6. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ И СОБЛЮДЕНИЕ

Данный раздел посвящен обеспечению выполнения и соблюдению в отношении закона о защите прав интеллектуальной собственности и закона об охране окружающей среды.

Правоприменительная практика и обеспечение соблюдения являются важнейшей частью эффективного регулятивного управления. Для оценки уровня выполнения всего законодательства в НС ЕС потребовался бы обширный анализ. Были выбраны две области законодательства (природоохранное законодательство и законы о защите прав интеллектуальной собственности) для характеристики некоторых общих тенденций. Именно эти две области были выбраны ввиду их значения для НС ЕС и их экономики, а также потому, что их действие охватывает широкую область административного, гражданско-правового и уголовно-правового применения и инструментов обеспечения соблюдения.

Во всех НС ЕС признается, что эффективное правоприменение зависит от наличия необходимых структур и достаточности имеющихся стимулов для соблюдения установленных требований.

В нашей оценке для области природоохранного законодательства и законодательства в области прав интеллектуальной собственности мы попытались установить:

- Каковы общие подходы и философия правоприменения и обеспечения соответствия установленным требованиям?
- Достаточно ли финансируются меры политики по обеспечению контроля и соблюдения норм законодательства в этих областях?
- Отмечаются ли тенденции в сторону более высокого уровня правоприменения и соблюдения установленных норм?
- Действуют ли процедуры, позволяющие гражданам обжаловать административные или судебные решения?

Общий подход и философия правоприменения и обеспечения соответствия установленным требованиям

Во всех НС ЕС заявленной философией является нулевая терпимость. Ни в одной из стран нет упоминания о философии основанного на просчете рисков, пропорционального регулирования. Ввиду ограниченных во всех НС ЕС ресурсов, качество применения и внимание к методам обеспечения соблюдения в десяти НС ЕС различаются значительно, не демонстрируя никаких отчетливых тенденций.

В ряде стран разработаны административные санкции.

Административные санкции

Административные санкции возникают тогда, когда сотрудник правоохранительных органов в ходе инспекции выявляет несоблюдение закона. Он может потребовать устранения этого нарушения в указанные сроки, либо уплаты штрафа на месте. В некоторых случаях нарушение может быть исправлено действиями третьей стороны, при этом стоимость произведенной работы взыскивается с лица, совершившего правонарушение.

В **Эстонии**, например, намечается тенденция отдавать предпочтение административным санкциям, вместо карательных мер, особенно после усовершенствования процедур благодаря поправкам, внесенным в Закон о заменяющих мерах правоприменения и штрафах.

В соответствии с этим законом административное наказание может применяться в том случае, если требование административного органа не выполняется в течение срока, указанного в предупреждении. Административное наказание с целью обеспечения соблюдения природоохранного законодательства чиновниками в **Эстонии** считается более эффективным, чем уголовное. Аналогичный подход принят в **Чешской Республике** и **Словении,** судя по отзывам должностных лиц в этих НС ЕС. Применяются административные наказания и на **Кипре.**

Чиновники в этих странах согласны с тем, что такой подход требует больше времени и усилий и сталкивается с большим риском коррупции. Однако опрошенные должностные лица были убеждены, что потребовать от тех, кто нарушил законы, принять меры по устранению вызванных этим последствий, в конечном счете, эффективнее, чем осуществлять уголовное преследование с неизвестным исходом.

В разных странах НС ЕС по-разному учитываются результаты правоприменения и контроля за соблюдением. В одних информация в этой области прозрачнее, чем в других.

На **Мальте** доклады, публикуемые Управлением по экологии и планированию (MEPA), определяют приоритеты на последующие годы. Например, согласно Отделу жалоб на правоприменение и контроль за соблюдением (ECCS)[155] , приоритетным оказывается снятие многочисленных знаков и рекламных щитов, размещенных без разрешения и неприглядных. Также приоритетом является расчистка или ликвидация свалок металлолома, и сотни тонн мусора и металлолома были отправлены на предприятия на переработку.

В **Польше** Главный инспектор по охране окружающей среды публикует ежегодный доклад под названием «Общие направления деятельности Инспекции по охране окружающей среды». В докладе определяются приоритеты в области правоприменительной деятельности, например, проверки различных направлений хозяйственной деятельности, или проведение инспекций по выявлению несоблюдения конкретных законов. На основе этого доклада в каждом воеводстве Инспекции по охране окружающей среды составляют детальный годовой план работ. Аналогичная информация (пока не опубликованная) существует в Словении, и там Инспекция по охране окружающей среды и пространственному планированию готовит годовой план с указанием приоритетных направлений целевого надзора и обеспечения соблюдения конкретных законодательных актов.

Действуют ли меры политики, направленные на обеспечение соблюдения установленных требований природоохранного законодательства и достаточно ли финансируются и обеспечиваются права интеллектуальной собственности?

Все НС ЕС отмечали трудности с направлением достаточного объема ресурсов на борьбу с нарушениями. Особенно большие сложности были выявлены на **Кипре** и в **Словении**. На **Кипре** представители Министерства окружающей среды говорили о том, что значительные усилия и ресурсы идут на включение положений acquis communautaire в кипрское законодательство, не оставляя практически ни кадров, ни финансовых ресурсов на инспекции и правоприменительный контроль[156].

В **Литве** статистические данные о количестве инспекторов не позволяют получить четкую картину об имеющихся административных ресурсах для контроля за соблюдением законодательства.

---

155 См. Ежегодный отчет Управления по экологии и планированию Мальты (2005 г.), с. 36 www.mepa.org.mt.

156 На Кипре за выполнение требований в отношении защиты прав интеллектуальной собственности отвечает также регистратор компаний, однако это ведомство из года в год не получает ресурсов на создание собственной базы данных, которая позволила бы оценить уровень нарушений.

Однако из замечаний должностных лиц в области природоохранного законодательства следует, что существует необходимость в увеличении численности инспекторов.

Тем не менее, многие из противоправных последствий нарушения законодательства в области прав интеллектуальной собственности выявляются коммерческими организациями, чьи интересы напрямую страдают от нарушений. Эти органы нередко располагают ресурсами, необходимыми для направления гражданско-правовых исков. В некоторых исках, например, исках о нарушении авторского права, лицам, не имеющим возможностей обращаться в суд, помогает членство в обществах по сбору авторского вознаграждения, которые имеют больше возможностей заявить коллективный иск от имени своих членов.

Отмечаются ли тенденции в сторону более высокого уровня правоприменения и соблюдения установленных норм?

Все НС ЕС отмечают улучшение правоприменения. Отчетность природоохранных органов дает некоторые данные, однако проводить сравнения затруднительно, так как в разных странах НС ЕС данные собираются для разных целей.

Разной бывает эффективность правоприменения внутри отдельных стран в зависимости от рассматриваемого сектора, что может объясняться тем, что механизмы правоприменения в стране не стандартизированы.

В **Чешской Республике** в докладе, подготовленном Министерством внутренних дел, с анализом всех имеющихся механизмов проверки для большого круга различных законов, выявлены недостатки законодательства о проверках, включая дублирование механизмов и противоречивость используемой терминологии. В настоящее время инспекционные процедуры, осуществляемые органами государственного управления, регулируются несколькими сотнями актов. Министерств внутренних дел приступило к осуществлению проекта по упрощению и унификации системы контроля в Чешской Республике и повышению ее прозрачности для общества. Этого можно достичь с принятием одного единственного положения, заменяющего собой все действующие акты. Министерство внутренних дел готовит кардинальные предложения по вышеупомянутому акту и планирует представить их правительству в апреле 2007 г.

В **Литве,** как свидетельствуют источники в отрасли, есть трудности в интерпретации природоохранных норм.

На **Мальте** каждое из министерств или правоприменительных органов может иметь собственный механизм обеспечения соблюдений установленных норм. Это необязательно сказывается на уровне исполнения, но может снижать его.

Слабый контроль за исполнением также бывает вызван тем, что правоприменительные органы не наделены достаточными или надлежащими правами. В этом смысле, ситуация в разных странах НС ЕС различна.

Препятствия правоприменению могут содержаться в самом законе или в том, как он применяется и интерпретируется. На **Кипре** токование судебными органами норм бремени доказывания в отношении авторских прав препятствует привлечению к суду нарушителей авторских прав.

Годовые отчеты

Результаты правоприменения и исполнения установленных норм в разных странах НС ЕС документируются по-разному.

На **Мальте** в отчете Управления по экологии и планированию сообщается, что в отчетный период Отдел по жалобам на правоприменение и исполнение (ECCS)[157] получил 3705 обращений. Из этих

[157] См. годовой отчет Управления по экологии и планированию Мальты за 2005 г. с. 36 [www.mepa.org.mt].

обращений 3524 получили ответ, а из них 391 претензия были сняты без правоприменительных мер. Отдел ECCS осуществляет контроль за строительством, чтобы на нарушения можно было бы отреагировать на стадии строительства объектов. В ряде случаев потребовалось привлечение к ответственности, но обычно посещения сотрудниками отдела было достаточно для устранения проблем.

В **Польше** в ежегодном докладе Главного инспектора по охране окружающей среды содержится некоторая информация о правоприменении, включая количество проверенных компаний за конкретный год, число инспекций и количество принятых решений, приостанавливающих работу установки из нарушений природоохранного законодательства.

Списки особого внимания

Одна очевидно объективная мера, направленная на улучшение, предложена Управлением торгового представителя США. Ежегодно это управление публикует доклад о соблюдении установленных требований в отношении прав интеллектуальной собственности, включая в него список особого, приоритетного внимания. Список второго уровня состоит из стран, которые не обеспечивают надлежащего уровня защиты прав интеллектуальной собственности или доступа на рынок для лиц, нуждающихся в защите своей интеллектуальной собственности[158]. В 2005 году из этого списка была исключена **Словацкая Республика.**

Однако ряд НС ЕС продолжают оставаться в этом списке. В списке особого внимания за 2006 г. оставалась **Венгрия,** несмотря на признание американскими властями факта принятия недавно законодательства о правовом обеспечении охраны интеллектуальной собственности. Последние годы в **Венгрии,** несомненно, были определенные успехи в этой области. В 2003 году Венгрия была перенесена из списка особого приоритетного внимания в список второго уровня. Были предприняты положительные шаги в Венгрии с целью модернизации законодательства об авторском праве, однако неудовлетворительное исполнение этих законов ведет к задержкам в проведении расследования и привлечения к суду, а низкие штрафы, необоснованные приговоры и неудовлетворительные меры контроля на границе продолжают вызывать озабоченность, что признается **венгерскими** властями**.**

Латвия также осталась в списке за 2006 г., несмотря на то, что в стране был усилен контроль благодаря, помимо прочего, совершенствованию взаимодействия между министерствами и правоприменительными органами. Выросло количество судебных дел, однако низкие штрафы и незначительные тюремные сроки не оказывают надлежащего сдерживающего действия для нарушителей. Слабым остается и пограничный контроль, и серьезной проблемой продолжает оставаться интернет-пиратство.

Литва также осталась в списке за 2006 г. В стране были усовершенствованы законодательные основы охраны прав интеллектуальной собственности и борьбы с пиратством программных продуктов. Однако пиратство с использованием оптических носителей продолжает оставаться на высоком уровне.

Польша также сталкивается с проблемами роста пиратства программных продуктов. Страна осталась в списке за 2006 г. В 2005 году выросло количество операций правоохранительных органов с целью конфискации пиратского программного обеспечения, однако невысокие штрафы и небольшие сроки тюремного наказания, налагаемые судами, судя по всему, не способствуют прекращению нарушений.

---

158 Эти доклады готовятся согласно разделу 182 Закона о торговле 1974 г. (США), с поправками, включая поправки согласно Закону о договоренностях уругвайского раунда (1994) (Особый раздел 301). Согласно положениям особого раздела 301 Управление торгового представителя должно определить перечень стран, не обеспечивающих достаточной и эффективной защиты прав интеллектуальной собственности, либо равноправного и справедливого доступа на рынок для лиц, нуждающихся в защите интеллектуальной собственности.

Процедуры обжалования

Длительные сроки обжалования ведут к задержке принудительного исполнения установленных норм. Во всех НС ЕС действуют процедуры обжалования, но ни в одной из стран не предпринимались шаги по введению ускоренной процедуры обжалования в случаях исключительного общественного интереса. С задержками в процедурах судебного рассмотрения в ряде стран, особенно на М**альте**, в **Словацкой Республике** и в **Словении,** необходимо бороться путем наращивания ресурсов и пересмотра действующих процедур, добиваясь улучшений за счет оптимизации процедур.

Решения, принимаемые органами государственной власти в области природоохранного законодательства, могут быть оспорены во всех НС ЕС. Во многих НС ЕС, включая **Чешскую Республику, Мальту, Польшу** и **Словению,** граждане прежде, чем они начать процедуру обжалования в суде, могут сначала обратиться в соответствующий орган власти для пересмотра оспариваемого решения.

В **Польше** решения, связанные с правами интеллектуальной собственности, могут быть оспорены либо в суде по административным делам, либо в суде по гражданским делам. Закон 2000 г. об интеллектуальной собственности предусматривает право подавать иск в административные суды, а с апелляцией по поводу решения Патентного управления можно обращаться в областной суд по административным делам. Кроме того, помимо прав, предусмотренных законом об авторских правах и законом о промышленной собственности, пострадавшая сторона имеет право на подачу иска о защите гражданских прав согласно положениям Гражданского кодекса.

В некоторых НС ЕС созданы специализированные органы или процедуры обжалования решений, связанных с правами интеллектуальной собственности. В **Словацкой Республике** предусмотрено право оспаривания решений Управления по промышленной собственности в соответствии с двухэтапной процедурой. На первом этапе оцениваются возражения против признания товарного знака, направляемые третьими сторонами, и решение принимаются самим Управлением. На втором этапе третьи стороны, возражающие против решения, могут подать свою апелляцию в апелляционный департамент Управления. Окончательное решение подписывается руководителем Управления на основе решения независимого комитета из 5 членов (3 от научного сообщества и 2 от апелляционного департамента Управления).

Внесудебные механизмы для обращения

Во всех НС ЕС существуют внесудебные механизмы для обращения, включая институт омбудсмена и органы, занимающиеся жалобами потребителей.

Институт омбудсмена создан во всех НС ЕС и обычно имеет сходные характеристики. Например, на **Кипре**, граждане могут оспорить административные решения путем обращения в Управление омбудсмена. Кроме того, в ряде НС ЕС созданы механизмы для разрешения споров, включая центры SOLVIT и механизмы третейского разбирательства.

На **Мальте** в отношении покупок на сумму до 1500 лир потребители могут обратиться в Форум потребителей или в трибунал по жалобам потребителей. Данных по исполнению их решений практически нет. Однако обследование, проведенное Советом потребителей, показало, что многие решения трибунала по жалобам потребителей не исполняются. Также на **Мальте** недавно был создан институт обязательного третейского разбирательства в отношении требований кредиторов на сумму до 5000 лир, что привело к значительному сокращению числа дел, направляемых в суд. С августа 2005 года согласно данной процедуры было направлено 500 исков.

В **Словацкой Республике** в сентябре 2004 г. был принят закон о медиации. С внесением поправок в Закон о банкротстве в 2004 году процедуры банкротства стали существенно более гибкими.

В **Словении** Национальная программа реформ 2005 г. устанавливает необходимость совершенствования судебной системы. Среди предлагаемых мер: упрощение процедур, компьютеризация судов и реорганизация управления судами.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общее

Новые страны ЕС, проанализированные в ходе данного исследования, относятся к очень разнообразной группе стран. К ним относятся как небольшие острова в Средиземноморье, так и государства, которые недавно перешли от структур централизованного планирования к свободной рыночной экономике. Все они приняли *acquis communautaire* в поразительно короткие сроки, и во многих прошли ускоренные и широкомасштабные изменения в системах государственного управления. Став членами ЕС, все эти страны сталкиваются, хотя и в различной степени, с необходимостью обеспечить принудительное выполнение или соблюдение законов, принятых в рамках процесса вступления в Евросоюз, а также своевременное принятие и исполнение всех будущих поправок в *acquis communautaire*.

Перед многими НС ЕС стоят неотложные внутренние задачи, некоторые из которых выходят за рамки компетенции Европейского союза. Среди них: обеспечение сбалансированности ожиданий государственной поддержки в рамках мер социальной защиты и пенсионного обеспечения с учетом суровой необходимости финансировать их за счет налогообложения; поддержание конкурентоспособности; решение проблем безработицы и оттока талантливых кадров, а также защита прав меньшинств.

Что касается регулятивного управления, во всех НС ЕС созданы прозрачные и эффективные системы планирования реализации выбора мер политики, их разработки и реализации на уровне законодательства. Во всех действуют те или иные меры, направленные на совершенствование регулирования, в ряде стран это целенаправленная политика (**Чешская Республика, Мальта** и **Польша**), а в других такая политика присутствует в неявном виде.

Решающим фактором успешного создания и реализации более совершенных мер управления, в частности, принятия политики повышения качества регулирования, является политическая поддержка. В одних НС ЕС (**Кипр, Мальта, Польша, Словения)** политическая поддержка вполне отчетливо выражена благодаря участию министров в конференциях по политике повышения качества регулирования, где они высказываются по обсуждаемой теме со знанием дела. В других же странах НС ЕС политическая поддержка менее ощутима, хотя упоминания политики совершенствования регулирования можно найти в стратегических планах и политических документах того или иного рода во всех НС ЕС. К этим отсылкам следует относиться осторожно, так как во многих подобных документах содержатся не только реалистичные и выполнимые цели, но и идеалы и устремления.

Любая разработка мер политики в странах, ранее находившихся под коммунистическим влиянием, происходит на фоне огромного количества других неотложных политических проблем. В период непосредственно перед и сразу после европейской интеграции все, что было связано с процессом вступления, получало приоритетное и ускоренное развитие. Совершенно необязательно, чтобы такая ситуация сохранялась и после завершения вступления.

Ресурсы регулятивного управления

В большинстве своем в НС ЕС есть ощущение, что регулятивное управление работает совсем неплохо, и абстрактная доводка за счет развития политики совершенствования регулирования вряд ли станет тем вопросом, который мог бы заинтересовать избирателей или обеспечить постоянное

политическое внимание. Поэтому будет непросто сохранить заинтересованность в этой политике. Сокращение волокиты и уменьшение административного бремени могут привлечь к себе некоторое внимание в силу своего очевидного символического значения. Однако эти проблемы конкурируют с большим количеством других и, разумеется, потребуют определенных вложений времени и денег. Утверждение о том, что политика совершенствования регулирования является вложением в структуру государственного управления, требует умелого обоснования и определенной степени политического видения, которых в большинстве НС ЕС не наблюдается.

Самая значительная проблема ресурсов, которая стоит перед всеми НС ЕС при создании и осуществлении политики, направленной на совершенствование управления, состоит в том, что нужно либо оставлять действующих чиновников, либо создавать структуры, обеспечивающие преемственность. Во всех НС ЕС священный огонь совершенствования регулятивного управления поддерживается небольшим количеством высших жрецов. Если их повысят или переведут на другие должности, придется искать новых ответственных лиц, которые были бы готовы продолжать разрабатываемые в настоящее время реформы.

Обеспечение качества

Во всех НС ЕС действуют практические меры регулятивного управления, направленные на обеспечение качества законодательства, вносимого в правительство на утверждение или в парламент на принятие. Однако эти практические меры посвящены исключительно тому, чтобы закон обеспечивал достижение соответствующей политической задачи, а также техническим, правовым вопросам, например, соответствию конституции, соблюдению основных принципов права и международных обязательств. Это важные задача, однако в большинстве НС ЕС отсутствует анализ соответствия предлагаемого законопроекта принципам повышения качества регулирования, либо надлежащего применения инструментов подготовки закона (оценки эффекта воздействия или консультаций). Некоторые НС ЕС начинают решать вопросы, связанные со сведением к минимуму административных затрат.

Применение инструментов политики совершенствования регулирования

В большинстве стран НС ЕС действуют законы, требующие проведения оценки эффекта воздействия. Однако в большинстве своем эти законы были приняты без создания соответствующего опыта и знаний или вспомогательных структур, и до последнего времени не было реальных планов по их формированию. В результате формально механизмы существуют, но они часто игнорируются. Ряд НС ЕС **(Чешская Республика, Литва, Польша, Словацкая Республика** и **Словения)** осознают эту проблему и пытаются ее решить.

Принятие законов

Во всех НС ЕС существуют эффективные и работающие демократические институты, и многие из них относительно неплохо оснащены ресурсами. Однако в большинстве НС ЕС исполнительная ветвь власти доминирует над законодательной. Впрочем, в ряде стран **(Чешская Республика, Венгрия, Польша** и **Словацкая Республика**) парламент играет динамичную, хотя и не всегда результативную, роль в принятии законов и инициировании поправок.

Правоприменение и обеспечение соблюдения установленных норм

Правоприменение и обеспечение соблюдения не относятся к тем областям, которые получают значительное внимание в контексте исследований регулятивной реформы или в рамках инициатив по совершенствованию регулирования. Помимо общего обзора правоприменительной практики и уровня исполнения в этих сферах в НС ЕС, наша оценка позволила поставить ряд фундаментальных вопросов, которые было бы целесообразно изучить для ЕС в целом:

- Должна ли философия правоприменения и соблюдения норм отталкиваться от нулевой терпимости, т.е. чтобы любое правонарушение, даже самое тривиальное, подвергалось

преследованию, или же система наказания должна при регулировании в большей мере учитывать уровень риска и пропорциональность?

- Не оказываются ли административные санкции в сравнении с карательными мерами более эффективными и в каких обстоятельствах?
- Какие санкции являются наиболее эффективными для конкретных видов правонарушений?
- С помощью каких стимулов лучше всего добиваться повышения уровня исполнения?
- Не следует ли правительствам стран ЕС собирать статистические данные по исполнению и правоприменению таким образом, чтобы допускать сопоставление между государствами ЕС?

Общие рекомендации всем НС ЕС

1. Требуется обеспечение политической поддержки мерам политики по совершенствованию регулирования

Совершенно необходима политическая поддержка созданию ресурсов регулятивного управления, чтобы стратегические цели предусматривали обеспечение надлежащего управления путем более совершенного регулирования. Политическая поддержка должна быть более существенной, нежели несколько тщательно сформулированных фраз в политических манифестах или национальных планах. Она должна быть реальной и основываться на личной заинтересованности ведущих политических фигур в повышении качества управления, чтобы регулирование обществ и экономики, а также охраны окружающей среды было пропорционально стоящим проблемам, было прозрачным и решало вопросы, не создавая непредвиденных последствий. Подразделения, занимающиеся совершенствованием регулирования, могли бы способствовать этому процессу проведением семинаров и стимулированием дискуссий по вопросу повышения качества регулирования.

2. Политика по совершенствованию мер регулирования нуждается в соответствующих и в нужной степени финансируемых механизмах, оказывающих ей поддержку и проводящих такую политику

Должны быть предусмотрены надлежащие институциональные механизмы, позволяющие проверять процессы разработки мер политики и законотворчества на соблюдение ряда согласованных объективных принципов, призванных повышать качество регулятивного управления. Во всех НС ЕС законодательство тщательно проверяется с точки зрения его законности, конституционности и соответствия общим принципам права и соблюдения международных обязательств. Это важные требования, но недостаточные для решения сложных проблем, которые ставит современный мир. Требуется междисциплинарный подход, обеспечивающий продуманность выбора политики и отражение его в законодательных инструментах, которые прошли проверку не только на соответствие традиционным требованиям правовой действенности, но и на предмет эффективности.

3. Ресурсы регулятивного управления могут развиваться благодаря эффективному применению инструментов политики совершенствования регулирования

Инструменты совершенствования регулирования нуждаются в широком использовании пропорционально во всех институтах (исполнительной и законодательной ветвей власти и независимых регуляторов). Вопрос пропорциональности требует особого внимания в связи с оценкой воздействия. Во всех НС ЕС приняты законы, требующие применения оценки эффекта воздействия для всех предложений по мерам политики.

Они будут особенно эффективны, если для основных предложений по политике, предусматривающих существенное воздействие, будут применяться полные оценки воздействия.

Для менее существенного воздействия потребуется обоснованное суждение чиновника о том, какими могут быть последствия и вероятные затраты по конкретному предложению.

Необходимо развивать практику консультаций, чтобы при разработке нового законодательства добиваться привлечения коллективного опыта общества.

Можно проводить измерение административных затрат, но это не должно отвлекать от более значительных целей максимального упрощения законодательства с точки зрения понятности и выполнения, при минимальном бремени и дублировании усилий.

Применение этих инструментов должно содействовать развитию междисциплинарного подхода к разработке политики и постепенному отходу от монополистического контроля со стороны юристов над оценкой качества законодательства и переходу к разработке законодательства, которое является не только действенным с правовой точки зрения, но и эффективным.

4. Исполнительная и законодательная ветви власти должны взаимодействовать конструктивно для достижения продуманной системы управления

Исполнительная и законодательная ветви власти должны взаимодействовать конструктивно для достижения продуманной системы управления. Законодатели в **Венгрии, Польше, Чешской Республике** и **Словацкой Республике** нередко выступают с законодательными предложениями и предлагают поправки к законодательству, которые не учитывают более долгосрочные вопросы. Притом что это является исключительной компетенцией соответствующих НС ЕС, тем не менее, важно обратить их внимание на необходимость такого рода взаимодействия.

5. Больше внимания следует уделять правоприменению и соблюдению установленных норм

В Европейском союзе происходят значительные изменения в том, что касается измерения административных затрат, упрощения и оценки эффекта воздействия. Однако вскоре перед ЕС встанет еще одна проблема – добиться последовательного применения европейского законодательства во всех странах ЕС. Приняв недавно *acquis communautaire*, НС ЕС теперь должны справиться с задачей по его эффективному применению. То, как НС ЕС справятся с этой непростой задачей, вполне может послужить стимулом и примером как для других государств, которые вступили в Евросоюз до 1 мая 2004 г., так и для тех, кто последует за ними.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ ПО ПРОЕКТУ ОЦЕНКИ РЕГУЛЯТИВНЫХ РЕСУРСОВ

‘acquis’ (или *acquis communautaire*) в Европейском союзе означает всю совокупность законодательства Евросоюза, накопленную к настоящему времени. В контексте расширения и вступления НС ЕС в Евросоюз это выражение относится ко всей совокупности законодательства Евросоюза, которое НС ЕС принимают у себя, включая:

- международные договоры;
- решения, принимаемые институтами ЕС в соответствии с договорами;
- прецедентные решения Европейского суда.

Административное бремя регулирования означает затраты, связанные с получением, ознакомлением и пониманием норм регулирования, разработкой стратегии обеспечения соблюдения норм и выполнением обязательных требований отчетности, включая сбор данных, их обработку, отчетность и хранение, но **НЕ** включая капитальные затраты на меры, принимаемые для выполнения требований, и не включая затраты государственного сектора на администрирование норм регулирования.

Административные затраты внутри институтов ЕС означают затраты, которые несут предприятия, добровольный сектор, государственные органы власти и граждане при выполнении правовых обязательств о предоставлении информации о своей деятельности или производстве либо государственным органам, либо частным лицам. Информация трактуется в широком смысле, т.е. включаются затраты на маркировку, отчетность, мониторинг и оценку, которые необходимы для предоставления информации и регистрации. Это подгруппа затрат на обеспечение соблюдения норм, исходящих из общих требований законодательства, к которым относятся значительные затраты и разовые инвестиции в новые производственные процессы, обучение или повышение постоянных затрат на сырье, материалы и оплату труда (за исключением, административных затрат).

Административные затраты на соблюдение установленных норм имеют то же значение, что и административное бремя регулирования.

Консультативные группы означает экспертов или заинтересованные стороны (социальные партнеры, экологические группы), которые входят в состав консультативного органа на временной или на постоянной основе.

Альтернативные инструменты политики имеют то же значение, что и альтернативы регулированию.

Альтернативы регулированию означают все инструменты, помимо командно-контрольного регулирования, которые используются с целью установления целей политики и включают следующие инструменты политики:

- регулирование, ориентированное на результат;
- регулирование процесса;
- положения об изъятии или отклонении от требований;

- сорегулирование;
- саморегулирование;
- договорные положения;
- добровольные соглашения;
- продаваемые разрешения;
- налоги и субсидии;
- страховые схемы или информационные кампании.

Базовый уровень – минимальный уровень или отправная точка для сравнений; в данном случае действует минимальный набор критериев, составленный «SIGMA» при согласовании с Европейской комиссией для целей настоящего проекта.

Повышение качества регулирования, регулятивное управление, «Политика повышения качества регулирования» – термины, которые все чаще применяются для описания понятия действующих решений по совершенствованию процессов выработки политики, законотворчества и повышения общей эффективности и целостности регулирования.

Политика повышения качества регулирования означает политику по совершенствованию ресурсов регулятивного управления путем принятия междисциплинарного подхода к разработке политики и составлению норм регулирования и применению таких инструментов, как оценка воздействия, консультации и упрощение. Это распространяется как на новые нормы, так и на действующие. Эта политика тесно связана, но не ограничивается реформой регулирования, которая касается реформирования норм регулирования с целью повышения их эффективности. Политика совершенствования регулирования призвана обеспечивать высокое качество действующего и будущего законодательства, т.е. законодательства ясного, краткого и применяемого только тогда, кода его бремя пропорционально его целям.

Потребитель и **гражданин** используются часто, и необходимо отметить, что это не взаимозаменяемые термины. Термин «**потребитель**» относится к частным лицам, действующим на рынке и потребляющим определенные товары и услуги. Этот же термин может относиться к предприятиям, нередко первым потребителям в определенных секторах. Понятие «**гражданин**» шире и относится к отношениям между частным лицом и государством (без использования в конкретном правовом смысле при обозначении гражданства). Есть ряд обстоятельств, в которых государство является производителем либо поставщиком определенных товаров или услуг гражданам. В этом смысле граждан можно считать потребителями для государства[159].

Идея политики совершенствованию регулирования также позволяет провести важное различие между общими задачами реформирования и дерегулированием. Считается, что в одних случаях интересы потребителя, инвестора и общества в целом будут лучше учтены благодаря появлению новых норм регулирования, тогда как в других – благодаря устранению регулирования.

Нет никаких изначальных выводов о необходимом качестве или количестве норм регулирования или о необходимости дерегулирования. Вместо этого, считается, что цель политики повышения качества регулирования будет достигнута не простыми попытками свести к минимуму массив регулирования, а благодаря мерам, которые должны быть максимально простыми и понятными и при этом достигать поставленной цели политики.

Ресурсы означают возможности выполнять соответствующие задачи эффективно, действенно, систематически и своевременно.

[159] См. «Белую книгу о политике совершенствования регулирования» (Дублин, 2004) www.betterregulation.irlgov.ie.

Направление предложений для получения замечаний означает процесс, согласно которому, информация по предлагаемым мерам регулирования распространяется среди отобранной группы экспертов или заинтересованных сторон для их замечаний.

Кодификация означает систематическое упорядочивание действующего законодательства.

Командно-контрольные меры регулирования означают нормы регулирования, основанные на традиционном подходе, предусматривающем санкции за невыполнение требования, обычно штраф, либо тюремное заключение, либо и то и другое.

Сорегулирование означает систему распределенной ответственности по регулирования, в которой отраслевое объединение или профессиональная группа берет на себя некоторые функции регулирования, например, наблюдение и принудительное исполнение, либо выработку регулятивных стандартов.

Политика повышения качества регулирования ЕС включает в себя План действий по упрощению и совершенствованию регулятивной среды[160] в рамках «Белой книги» Европейской комиссии по управлению в Европе[161], а также Коммюнике от марта 2005 г. *«Совершенствование регулирования для обеспечения роста и занятости в Европейском союзе»*[162] и Коммюнике от ноября 2006 г. *«Стратегическая оценка политики повышения качества регулирования в Европейском союзе»*[163].

Управление включает в себя «правила, процедуры и поведение, которые определяют характер исполнения полномочий, особенно в том, что касается открытости, участия, ответственности, эффективности и последовательности». Этот термин в данном документе означает управление на всех уровнях государственной власти: национальном, местном и иногда на уровне конкретных экономических секторов.

Законодательство означает акты, принимается парламентом.

Принципы совершенствования регулирования включают в себя принципы, которые должны использоваться при выработке норм регулирования, включая необходимость, прозрачность, пропорциональность и доступность.

Ресурсы регулятивного управления означают ресурсы регулирования посредством формулирования политики и ее реализации через нормы регулирования.

Политика регулятивного управления означает конкретную политику в области регулятивного управления, а именно, политику, преследующую цель совершенствования качества регулирования, определяемую на политическом уровне и проводимую надлежащим образом укомплектованными структурами.

Регулирование означает любую норму и включает в себя инструменты, при помощи которых правительство устанавливает требования для предприятий и граждан, и включает в себя все законы (основные и подзаконные акты), формальные и неформальные распоряжения, второстепенные правила, административные формальности и правила, вводимые неправительственными или саморегулируемыми органами, которым правительства делегируют регулятивные полномочия.

---

160 COM (2002)278 final, ibid. – См. также Коммюнике Европейской комиссии «Европейское управление: совершенствование законотворчества, COM (2002)275 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0275en01.pdf

161 COM(2001)428 final, ibid.: Цель инициативы Европейской комиссии заключается в развитии новой единой «законодательной культуры» в Европе благодаря совершенствованию действующих процедур, расширению сферы применения политических инструментов и упрощению действующего законодательства.

162 COM (2005) 97 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0097en01.pdf.

163 COM (2006) 689 final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/en_689.pdf.

Регуляторы означают работников министерств и иных ведомств, отвечающих за выработку и обеспечение исполнения норм регулирования.

Анализ/Оценка воздействия регулирования (ОВР) означает систематический процесс выявления и обсчета экономических, социальных и экологических эффектов воздействия, которые можно ожидать с принятием предлагаемых ***мер регулирования*** рассматриваемого варианта политики. Может основываться на анализе эффективности затрат, анализе экономичности, т.д.

В более широком понимании ОВР проводится различие между ОВР ***ex ante,*** которая связана с вероятным воздействием предлагаемых мер регулирования, и ОВР ***ex post,*** которая связана с фактическим воздействием действующей меры регулирования.

Регулятивное управление означает управление процессом выработки политики в стране с целью обеспечения равноправия в обществе, устойчивого развития экономики и охраны окружающей среды.

Реформа регулирования означает изменения, направленные на повышение качества регулирования, т.е. повышение его эффективности, экономичности или правого качества ***регулирования*** и формальностей.

Вторичное регулирование означает регулирование, вводимое лицом (министром) или органом (независимым органом местной власти).

СИГМА (Содействие совершенствованию государственных институтов и управления в странах Центральной и Восточной Европы) означает совместную инициативу ОЭСР/ЕС, созданную в 1992 году, координируемую и финансируемую главным образом Европейской комиссией, которая призвана, помимо прочего, оказывать содействие новым членам ЕС и странам-кандидатам в модернизации и укреплении своих ресурсов, необходимых для выработки политики.

«Мягкий» закон означает административные циркуляры и административное усмотрение.

Положения об истечения срока действия означает автоматическую отмену норм спустя определенное количество лет после вступления их в силу. Это обычно ведет к проведению оценки нормы регулирования непосредственно перед отменой.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: БАЗОВЫЙ УРОВЕНЬ

Базовый уровень

Базовый уровень определяет соответствующие нормы по семи основным областям (A - G) и используется для проведения оценки:

- горизонтально (т.е. всего правительства) - общей политики и ресурсов страны по созданию и реализации конкретной политики регулирования, а также
- вертикально (т.е. по конкретному направлению регулирования) - применения политики совершенствования регулирования по отношению к конкретной деятельности в рамках политики.

A. Политика по отношению к регулятивному управлению

B. Процесс определения регулятивных задач

C. Процесс формулирования политики и отражения ее в нормах регулирования (правовых или административных инструментах)

D. Процесс обеспечения качества регулирования

E. Процесс принятия (парламентом)

F. Механизм принудительного исполнения/ обеспечения соблюдения

G. Процесс проведения обзора (оценки) в отношении конкретных норм регулирования или в целом регулирования после установленного периода действия этих норм.

A. Конкретная политика регулятивного управления

1. Регулирование той или иной страны нуждается в организации посредством соотнесения с конкретной политикой в области регулятивного управления, т.е., политикой, которая преследует цель совершенствования качества регулирования, обусловлена политически и осуществляется надлежащим образом укомплектованными структурами. Эта политика должна заниматься как новым законодательством, так и действующими нормами, для достижения постоянного улучшения выработки норм регулирования и общей регулятивной среды. Эта политика должна выделяться как самостоятельная, аналогично самостоятельной налоговой или экологической политике.

2. Ресурсы для проведения такой политики должны подтверждаться наличием:

- письменного документа по регулятивному управлению, который действует во всем правительстве и обеспечивает целостный подход к пересекающимся областям политики;
- органа или структуры по выполнению политики;
- соответствующей численности должным образом подготовленного персонала;
- отчетов или иных показателей преимуществ и недостатков политики;
- надлежащих инструментов и механизмов обеспечения исполнения мер политики.

B. Процесс определения регулятивных задач

1. Эффективное регулятивное управление требует планирования в виде общей стратегии по достижению политических, экономических, экологических и социальных целей правительства, а также тактического планирования по решению ежедневных задач правительственных программ, а также для эффективных переговоров, принятия и выполнения мер политики ЕС. Процесс планирования должен учитывать наличие ресурсов для определения целей, а также возможностей по достижению поставленных целей.

2. Ресурсы и возможности по выработке задач подтверждаются наличием:

- описаний процесса;
- обнародованных планов, например, правительственных или коалиционных программ;
- административных ресурсов;
- надлежащей численности должным образом подготовленного персонала;
- отчетов или иных показателей того, что согласованные результаты были достигнуты в установленные сроки;
- ресурсов, обеспечивающих соблюдение принятых планов.

C. Процесс формулирования политики и составления проектов нормативных документов

1. Неотъемлемой частью регулятивного управления является процесс выработки политики и изложения ее в виде нормативных документов. Качество регулирования зависит от персонала и процессов, задействованных при анализе проблем, разработке регулятивных решений, составлении нормативных документов, контроле за качеством регулирования, внедрении и соблюдение норм регулирования, а также оценке действующих норм регулирования. Надлежащее регулятивное управления определяется мерами политики (конкретными мерами по регулятивному управлению и мерами в отношении каждого сектора), инструментами (консультации, оценка воздействия регулирования, применение альтернатив традиционному контрольно-командному регулированию), а также институтами, участвующими в процессе.

2. Возможности и ресурсы по выработке политики и составлению проектов нормативных документов подтверждаются наличием:

- прозрачного процесса, закрепленного законом или описанного в контрольном перечне мер и используемого при анализе проблем и принятии решений, либо выработке рекомендаций;
- соответствующих структур для анализа вопросов политики и их решения регулятивными или иными средствами;
- соответствующих инструментов, например, инструментом проведения оценки воздействия регулирования;
- надлежащей численности должным образом подготовленного персонала по конкретным направлениям составления мер политики и проектов нормативных документов;
- в отношении мер ЕС, наличием процессов и персонала для анализа предложений, принятия и исполнения политики ЕС;
- соответствующим образом разработанных и организованных процессов консультаций, инструментом оценки воздействия регулирования и целого ряда инструментов реализации регулирования, включая альтернативы инструментам командно-контрольного регулирования.

D. Процесс обеспечения качества регулирования

1. Надлежащая практика регулирования требует наличие процесса обеспечения качества, сопоставляющего действующие меры с рекомендуемыми принципами организации регулирования, а именно:

- конституционность и соответствие основным принципам права, включая законы и политику ЕС;
- непротиворечивость самих мер регулирования;
- отсутствие противоречий с другими мерами регулирования, в целом с политикой правительства и ЕС;
- пропорциональность;
- ясность;
- доступность;
- эффективность не только в том, что касается достижения заявленных целей, но и с точки зрения сведения к минимуму «волокиты» и бремени, особенно для малых и средних предприятий;
- соответствие бюджетной политике;
- экономическое, экологическое и социальное воздействие (включая воздействие для малых и средних предприятий);
- эффективность и действенность (в отношении практической целесообразности и осуществимости);
- прозрачность и отсутствие дискриминации;
- адекватность ресурсов для достижения конкретных целей;
- полномочия для обеспечения соблюдения стандартов качества;
- административное бремя и сокращение волокиты.

2. Процесс обеспечения качества должен функционировать горизонтально, в смысле реализации общей политики регулятивного управления, а также вертикально – в каждом из органов, отвечающих за подготовку мер регулирования.

3. Ресурсы для разработки политики и составления нормативных документов должны подтверждаться наличием:

- института или комплекса равнозначных механизмов обеспечения качества, горизонтально по всей структуре правительства и вертикально в отношении каждого из органов регулирования;
- опубликованных или установленных норм регулятивного качества;
- процедур оценки качества;
- достаточной численности должным образом подготовленного персонала;
- отчетов по (внутреннему) процессу обеспечения качества, которые готовятся самим органами, парламентскими комитетами или экспертными наблюдателями;
- практики и процедур устранения недостатков для достижения более высокого качества регулирования в соответствии с согласованными нормами.

E. Процесс принятия

1. В целях эффективного регулятивного управления требуется принятия конкретных законов в области управления качества регулирования, которые предписывали бы нормы регулирования.

2. Принятие, будь то парламентом (основные законы) или делегированным органом (делегированное законодательство), является главным этапом процесса регулятивного управления. Процесс принятия обычно подразумевает определенную оценку вопросов политики и качества норм регулирования. Оценка наличия таких институтов не обязательна, и было бы нецелесообразно проводить их качественный анализ. Тем не менее, полезным индикатором потенциала этих утверждающих институтов может служить наличие и уровень исследовательских, секретарских и библиотечных ресурсов, предоставляемых законодателям.

3. Возможности и ресурсы процесса принятия должны подтверждаться наличием:

- института или комплекса равноценных механизмов обеспечения качества;
- опубликованных и установленных норм качества регулирования;
- процедур оценки качества;
- достаточной численности должным образом подготовленного персонала;
- отчетов (внутренних) по процессу обеспечения качества, которые готовятся самими органами, парламентскими комитетами или экспертными наблюдателями.

F. <u>Обеспечение соблюдения и принудительное исполнение норм регулирования</u>

1. Выработка и принятие мер регулирования является исходной частью процесса регулирования. Чтобы меры регулирования работали, они должны соблюдаться, либо их выполнение должно обеспечиваться принудительно. Потребовалось бы детальное исследование для оценки совокупных ресурсов обеспечения соблюдения и принудительного исполнения норм регулирования. Поэтому в качестве показательных выделяются две области: защита прав интеллектуальной собственности и охрана окружающей среды.

2. Возможности и ресурсы процесса принятия должны подтверждаться наличием:

- доступности соответствующих режимов регулирования и степенью, в которой имеются разъясняющие материалы, позволяющие проинформировать о регулятивных требованиях;
- отчетов (внутренних или внешних), характеризующих степень действенности режимов регулирования, которая оценивается путем сопоставления с субъективной самооценкой правительством действенности или объективными оценками, проводимыми экспертными наблюдателями, потребителями, коммерческими или экологическими группами интересов;
- наличием достаточной численности должным образом подготовленного персонала для проведения инспекций, подтверждения уровня соблюдения норм и обеспечения принудительного исполнения.

G. <u>Обзор</u>

1. Немаловажной особенностью регулятивного управления является возможность проведения обзора (оценки) действующих нормативных положений с точки зрения их действенности и актуальности.

2. Ресурсы процесса регулятивного обзора должны подтверждаться наличием:

- действующих процессов обзора (общего и частного) для оценки институциональных механизмов, отчетов или процедур таких институтов;
- достаточной численности должным образом подготовленного персонала для проведения проверок, подтверждения соответствия действующим нормам и обеспечения принудительного исполнения;
- данных о взаимодействии с международными органами в рамках участия в экспертных оценках или иным образом.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: ВОПРОСНИК ПО ПРОЕКТУ ОЦЕНКИ РЕСУРСОВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ РЕГУЛЯТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ НОВЫХ ЧЛЕНОВ ЕС

A. Политика в отношении регулятивного управления

Общее

1. Существует ли у вас конкретная политика в отношении регулятивного управления?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили следующее:

- В случае принятия конкретной политики реформ, укажите, когда и как?
- Определяется и поддерживается ли данная политика политически?
- Если конкретной политики в области совершенствования регулирования нет, укажите: высказывало ли правительство свою поддержку реформы регулирования?
- Предпринимались ли какие-либо действия в следующем: консультации по предлагаемым нормам регулирования, применение альтернатив традиционному регулированию, использование инструментов оценки воздействия, оценка норм для сокращения волокиты, кодификация законов и повышение доступности законов благодаря получению доступа к нормам по интернету.

Открытость процесса принятия регулятивных решений

2. Существует ли система заблаговременного планирования деятельности в области регулирования?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили следующее:

- Опишите процесс планирования разработки новых норм регулирования.
- Укажите, используются ли информационные технологии при составлении таких планов или получении к ним доступа.
- Поясните, как устанавливаются приоритеты.
- Объясните, как разрешаются конфликты между приоритетами.

B. Процесс выработки политики и перевод ее на язык нормативных документов (правовых или административных)

Административные процедуры выработки политики

3. Существуют ли согласованные административные процедуры разработки и принятия новых норм регулирования?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили следующее:

- Опишите стандартизированные административные процедуры, предусматриваемые законом, указом правительства, внутренними правилами или иной общей политикой для составления новых норм регулирования.

- Укажите, какие цели преследуются данными процедурами?
- Укажите, какой орган отвечает за выполнение данных процедур?
- Укажите, какие существуют требования в отношении межведомственных согласований и согласования между правительством и парламентом при подготовке проекта подзаконных актов или закона (например, вид согласуемой информации, сроки консультаций, т.д.)?

4. При выработке норм регулирования какие вопросы задают себе ответственные лица, например, нужны ли эти нормы и на каком уровне должны приниматься меры регулирования?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили, какие вопросы задают разработчики политики в процессе ее выработки.

5. Обязаны ли регуляторы, перед принятием новых норм, выявлять и оценивать альтернативные инструменты?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили следующее:

- Опишите механизмы, при их наличии, которые стимулируют применение альтернативных инструментов политики.
- Поясните, какие альтернативы используются.

6. Проводятся ли консультации с теми, на кого будут воздействовать нормы регулирования, при разработке данных норм?

7. Происходит ли информирование о регулятивных требованиях?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили следующее:

- Опишите требования к опубликованию или иным способам обеспечения доступности мер регулирования для тех групп, которых они затронут (отдельно по законодательству и мерам регулирования подчиненного уровня), а также требования к понятности языка при законотворчестве.
- Созданы ли центральные реестры законов, норм и требований к порядку?

Оценка эффекта воздействия регулирования

8. Существуют ли стандартные инструкции, требующие от регуляторов оценивать обоснованность действий правительства?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили следующее:

- Опишите механизмы, требующие учета в процессе разработки мер регулирования и обосновании такого регулирования.
- Существуют ли при вынесении такого решения стандартные критерии, например, проверка на экономичность?

- Существуют ли приоритеты, позволяющие административным органам заниматься в первую очередь наиболее важными проблемами?

Ресурсы законотворчества

9. Как составляются проекты нормативных документов?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы описали механизмы, позволяющие обеспечить правовое/техническое качество норм регулирования, включая оценку юридических оснований и соответствие законодательству более высокого уровня.

Отраслевые регуляторы

10. Отмечается ли тенденция в созданию «независимых» отраслевых регуляторов и существует ли общая политика, определяющая их структуру и функции?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили следующее:

- Существует ли политика в отношении создания, особенностей или функций независимых регуляторов?
- Сколько существует в настоящее время на национальном уровне «независимых» регуляторов (организованных за рамками профильных министерств)?
- Какое число из них было создано в последние десять лет и в какой области экономической деятельности?

Подготовка регуляторов

11. Какая подготовка предусматривается для тех, кто занимается разработкой мер регулирования?

C. Процесс обеспечения качества регулирования

Ресурсы и возможности проведения обзора и совершенствования действующих норм регулирования

12. Проходят ли проекты нормативных документов после их составления через процесс оценки качества?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили следующее:

- Процесс оценки качества в вашей стране.
- Критерии, которые используются при установлении качества регулирования.
- Соответствие норм регулирования исходным политическим решениям.

13. Существуют ли конкретные программы, направленные на снижение административного бремени?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили следующее:

- Существует ли программа, направленная на снижение административного бремени?
- Как организована данная программа и каковы ее цели?

- Инициативы по внедрению новых технологий в этой области; укажите также, используются ли «единые окна» или иные подходы к управлению информацией.
- Создан ли правительством реестр обязательных формальностей для предприятий?
- Насколько просто создать новое предприятие?
- Насколько просто получить патент?
- Насколько просто обеспечить охрану промышленных образцов?

Обзор действующих норм и административного бремени

14. Существуют ли процессы систематической оценки и улучшения норм регулирования?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили следующее:

- Опишите процессы оценки и улучшения норм регулирования.
- Опишите цели и сроки данных процессов, как они организованы, подход, включая, при наличии, общественные консультации, ответственные органы и ресурсы, выделенные на эти задачи.
- Предусмотрены ли положения о сроках отмены тех или иных норм?
- Проводится ли оценка по каждому акту отдельно или существуют комплексные обзоры целого сектора или направления политики?
- Поясните, как отбираются приоритеты для обзора и уровень его охвата по отношению ко всей совокупности норм регулирования.
- Привела ли эта деятельность по оценке к серьезным изменениям в регулировании?
- Каковы наиболее значительные препятствия при проведении обзора?

15. Ведутся ли конкретные реформы по сокращению бремени лицензирования и разрешений для предприятий?

Цель данного вопроса заключается в том, чтобы вы сообщили следующее:

- Опишите программы, направленные на улучшение использования или сокращение лицензий и разрешений для предприятий.
- По возможности, приведите число различных видов разрешений, которые требуются от предприятий национальными органами управления.
- Представьте сведения об использовании новых технологий, административных новшества (например, создание «единого окна») и об усилиях по более эффективной организации взаимодействия в отношении разрешений.
- Каковы результаты проведения данных программ?

D. Процесс принятия

16. Какие ресурсы имеются у парламента, позволяющие его членам проводить анализ вопросов, встающих в процессе законотворчества?

17. Насколько независимо от исполнительной ветви власти проводятся законопроекты законодательным органом?

18. Когда парламент инициирует законодательство, следует ли он тем же процедурам политических обсуждений и законотворчества, которые предусмотрены для исполнительной ветви власти?

E. Механизмы правоприменения и соблюдения

Политика принудительного исполнения и обжалования

19. Насколько продумано организованы меры обеспечения исполнения и сопровождаются ли они доступными и эффективными процедурами обжалования?

В этом вопросе мы просим вас:

- Сформулировать общие подходы к регулятивному правоприменению.
- Достаточно ли финансируются действующие меры принудительного исполнения в области природоохранной деятельности для борьбы со всеми нарушениями?
- Достаточно ли финансируются действующие меры принудительного исполнения в области защиты прав интеллектуальной собственности для борьбы со всеми нарушениями?
- Укажите, наблюдается ли последние годы тенденция к повышению или снижению уровня соблюдения?
- Опишите процедуры обжалования в природоохранной области, административные и судебные.
- Опишите процедуры обжалования в области защиты прав интеллектуальной деятельности, административные и судебные.

17. Какова роль судебного контроля в обеспечении качества регулирования?

В этом вопросе мы просим вас:

- Опишите общую роль судов в оценке регулирования и основания, на которых суды могут отменить регулятивные решения.
- Укажите, были ли последние годы изменения в судебных процедурах, направленные на повышение их эффективности и результативности.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ЭКСПЕРТЫ И ЧЛЕНЫ ПРОЕКТНОЙ ГРУППЫ

Д-р Луиджи Карбонэ

Судья Высшего административного суда Италии, юридический советник аппарата премьер-министра Италии

Д-р Ортлиб Флиднер

юрист, Марль, Германия

Д-р Йэн Гаэн

Экономист и руководитель Департамента регулирования, торговли и политики в FORFAS (Консультативный Совет по национальной политике в области предприятий, торговли, науки и технологий в Ирландии). До занятия этого поста он работал в международной консультационной фирме, специализирующейся на вопросах реформы регулирования. Также он был координатором «Десятилетия промышленного развития» ООН для Африки.

Д-р Дьедоннэ Мандельkерн

Почетный член Государственного совета, Высший офицер Почетного легиона, командор Национального ордена почета, кавалер общества искусств и литературы, а также председатель группы Европейской комиссии по изучению вопросов совершенствования регулирования, которая стала известна как «группа Мандельkерна».

Профессор Алан Мейхью

Профессор, Европейский институт Суссекса, Университет Суссекса.

Г-н Шарль-Анри Монтэн

С июля 2004 г. руководитель отдела совершенствования регулирования и международных вопросов, Управление административного упрощения, Министерство финансов, Париж.

С 1994 по 2004 г.: директор отдела управления и кадров, Международный секретариат НАТО, Брюссель.

Г-н Флеминг Ольсен

Министерство финансов Дании, позднее ОЭСР, Отдел государственного управления и территориального развития

Г-н Джованни Риццони

Руководитель аппарата обеспечения Палаты депутатов Италии, Рим

Г-н Дик ван ден Бош

Юрисконсульт и заместитель руководителя Департамента качества законодательства, Министерство юстиции Нидерландов

Г-жа Кэти ванн Хоорн

Старший руководитель проектов, Канцелярия премьер-министра, Агентство административного упрощения, Брюссель, Бельгия

Г-н Хенрик Уингфорс

Министерство промышленности, занятости и коммуникаций, Стокгольм, Швеция.

Управление проектом

От имени «SIGMA» руководство группой проекта осуществлял г-н Эдвард Донелан, судебный юрист (член Мидл-Темпл, Лондон, и Кингс-Инн, Дублин), старший советник (старший руководитель в ОЭСР). Он также возглавлял работу над составлением проекта доклада.

Перед своим назначением в «SIGMA» он являлся директором отдела по пересмотру кодифицированного законодательства в Ведомстве генерального прокурора в Дублине и преподавал в Университете Дублина.

Он принимал участие в работе целого ряда международных и национальных рабочих групп в связи с вопросами совершенствования регулирования и выступал в качестве эксперта по обзору в рамках ОЭСР политики реформирования регулирования во Франции и Португалии.

Ему помогали:

- **г-жа Диан де Помпиньян,** которая провела значительную часть аналитической работы, составила предварительные проекты докладов по странам, а также обобщающий доклад, и готовила материалы к конференциям и семинарам.
- **г-жа Сандра Филлип,** которая занималась административной и организационно-технической стороной проекта.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5: СПРАВОЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Материалы по Кипру

1960 Constitution of Cyprus, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/cy00000_.html

National reform programme – Cyprus, 2005

CAIMED (Center for Administrative Innovation in the Euro-Mediteranean Region) (2002), *Administrative reform in the Mediterranean Region, Summary report on Cyprus*, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN019334.pdf

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on Cyprus' preparation for membership*

International Comparative Legal Guide (2005), *Environmental Law: Cyprus*, http://www.freshfields.com/practice/environment/publications/pdfs/EnvironmentLaw2005.pdf

International Intellectual Property Alliance (2005), *Special 301 Report – Cyprus*, http://www.iipa.com/rbc/2005/2005SPEC301Cyprus.pdf

Материалы по Чешской Республике

Ministry of Interior of the Czech Republic (2004), *Public administration in the Czech Republic*

Ministry of Finance of the Czech Republic (2004), *National report on reforms of product and capital markets*, chapter 2 – Increasing productivity and business dynamism

Ministry of Finance of the Czech Republic, *National Lisbon Programme*, 2005-2008

2005 Annual report on the activities of the Public Defender of Rights

Goetz K.H. and Wollman H. (2001), *Governmentalising central executives in post-communist Europe: a four-country comparison*, in Journal of European Public Policy 8:6 December 2001, 864-887

Louis J.J. (2001), Answer to the questionnaire on the execution of decisions in the field of administrative law, Party on the Project Group on Administrative Law, Council of Europe, 2001, http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/General/Hungary%20E.asp#TopOfPage

Mezricky V. (1994), *Environmental Inspection in transition in the Czech Republic*, Third international conference on environmental enforcement, Mexico, 25-28 April 1994

Trnka D., *Better Regulation in the transition economy, case of the Czech Republic*, OECD GOV Working Party on Regulatory and Reform, Recent Regulatory Reform activities in Hungary, Submission by the Hungarian delegation, Public Governance Committee, 28 September 2005

OECD (2001), *Reviews on Regulatory Reform: Regulatory Reform in the Czech Republic*, Paris

OECD (2004), *Economic Surveys – Czech Republic*

«SIGMA» (2003), *Public Service and the administrative framework assessment – Czech Republic*

World Bank, *Regulatory Reform in Hungary, Poland, and the Czech Republic*, http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/privatesector.htm

Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs, UN (2004), *Czech Republic – Public administration – Country profile*, May 2004, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023212.pdf

International Comparative Legal Guides (2005), *Environmental Law – Czech Republic*, http://www.iclg.co.uk/index.php?area=4&country_results=1&kh_publications_id=34&chapters_id=728

Материалы по Эстонии

1992 Constitution of the Republic of Estonia, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/en00000_.html

Government of the Republic Act

Randma T. (1999), Civil services and State Administrations – Country report: Estonia

Merusk K. (2004), "Administrative Reform in Estonia: Legal Policy Choices and Their Implementation", *Juridica International* 1, 2004: 56-62

arits R. (2004), "Good law Making Practice and Legislative Drafting Conforming to it in the Republic of Estonia", *Juridica International* 1, 2004: 4-13

Viks K., Randma T. (2005), "Facing the Challenges of EU Accession: Development of Coordination Structures in Estonia", *International Journal of Organisation Theory and Behavior* 8(1): 67-102

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on Estonia's preparation for membership*, http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/CMR_EE.pdf

Материалы по Венгрии

Prime Ministers Office (2005), *The Hungarian Public Administration System*, Budapest.

Ministry of the Interior (2004), *The Hungarian System of Local governments*, Hungary.

Hungarian National Assembly (2005), *The Activities of the Hungarian National Assembly regarding European Affairs*.

National Reform Programme for Growth and Employment 2005-2008, http://www.dnet.at/euost/fragen/pdf/hu_NRP.pdf.

New Hungary – Freedom and Solidarity: the Programme of the Government of the Republic of Hungary for a Successful, Modern and Just Hungary, 2006-2010.

Goetz K.H. and H. Wollman (2001), "Governmentalising central executives in post-communist Europe: a four-country comparison", *Journal of European Public Policy*, 8:6 December 2001, 864-887.

Hajnal G. (2005), "Bureaucratic incapacity in transition democracies: case study of decision behaviour in Hungarian government organisations", draft version, 13th NISPAcee Annual Conference "Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries", Moscow, 19-21 May 2005.

Kovacsy Z. (2005), *The occurrence and quality of information on impact assessments in proposals to the government on draft acts in Hungary*.

Louis J.J. (2001), Answer to the questionnaire on the execution of decisions in the field of administrative law, Party on the Project Group on Administrative Law, Council of Europe http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/General/Hungary%20E.asp#TopOfPage.

Pulay G. (2005), *The Hungarian public administration in the system of state organs*, Budapest, http://misc.meh.Hungary/letoltheto/Kiadvany-angol-0507.pdf.

Staronova K.and Kasemets A. (2005), "Assessing the occurrence and quality of information on IA attached in the explanatory memoranda of the draft legislation", 13th NISPACE Annual Conference "Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries", Moscow, 19-21 May 2005.

Stumpf I. (2005), "Managing executive decision-making from the Office of the Prime Minister – Hungarian experiences", Paper, NISPAcee 13th Annual Conference, 15 March 2005, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan022173.pdf.

Submission by the Hungarian delegation OECD GOV Working Party on Regulatory and Reform, Recent Regulatory Reform activities in Hungary, Public Governance Committee, 29 September 2005.

OECD (2000), Reviews of regulatory reform – Regulatory reform in Hungary, OECD, Paris.

OECD/»SIGMA» (2003), *Public Service and the administrative framework – Assessment*.

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on Hungary's Preparation for membership*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_hu_final_en.pdf.

International Comparative Legal Guide (ICLG), *Environmental Law 2005*: Hungary, http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/382.pdf.

International Intellectual Property Alliance, *2005 Special 301 Report – Hungary*, http://www.iipa.com/rbc/2005/2005SPEC301HUNGARY.pdf.

Материалы по Латвии

Cabinet of Ministers of the Republic of Latvia (2001), Procedure for filling in annotations of draft regulatory enactments.

2002 Rules of Procedure of the Cabinet of Ministers.

Ministry of Economy, Republic of Latvia, Single Strategy of National Economy, Decree No. 568 of the Cabinet, 18/08/2004.

National Lisbon Programme for Latvia 2005 – 2008.

http://www.em.gov.lv/em/images/modules/items/item_file_11635_2.pdf.

Simanis M. (1999), *Civil services and state administrations – Country report: Latvia.*

Skujeniece V. (2003), *The Quality of Court Judgements*, Centre for public Policy, Providus.

Miezaine Z. (2003), *Public administration and non-governmental organisations – opportunities for cooperation*, Centre for public policy, Providus.

International Comparative Legal Guide (ICLG), *Environmental Law 2005*: Latvia, http://www.lawin.lt/en/docs.download/881.php.

«SIGMA» (2003), *Public service and administrative framework assessment – Latvia.*

Материалы по Литве

Ashbourne A. (1999), L*ithuania: The rebirth of a Nation, 1991 – 1994* Oxford, Lexington Books.

1992 Constitution of Lithuania, www.lrs.lt (contains other useful information as well).

Government Program 2004-2008, www.lrvk.lt (contains information about the previous governments etc).

European Commission, Annual Progress Reports on Lithuania,
http://www.euro.lt/showtopitems.php?TopMenuID=43&LangID
(contains many other documents and other information about Lithuanian accession to the EU).

Dimitrova A., *Maniokas K., Linking Co-ordination of European Affars and European Policy*, www.unpan1.un.org/intradoc/groups/publicdocuments/nispacee/unpan018697.pdf.

Maniokas K. (2003), *The Impact of the EU Accession on Public Governance in Lithuania*, www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/symposia/7/**maniokas**.pdf.

Vilpišauskas R. (2003), *The Regulatory alignment in the context of EU Accession and its impact on the functioning of Lithuanian economy, technical background paper prepared for the World Bank report Lithuania: Readiness for EU Accession Study*, Spring 2003.

Vilpišauskas R. (2003), *The Changing Role of the State in Central and Eastern Europe after the EU Accession*, www.socsci.auc.dk/institut2/ nopsa/arbejdsgruppe22/ramunas.pdf.

World Bank (2004), *Lithuania: Investment Climate Assessment, ECSPF*, December 2004, www.lrvk.lt/pasaul_bankas.

Материалы по Мальте

National Action Plan for employment, http://www.msp.gov.mt/esf/publications/nap_employment.pdf.

Malta Environment and Planning Authority (2005), *Annual report and accounts*, http://www.mepa.org.mt/press/AnnReps/Annual%20Report%202005.pdf.

Malta Federation of Industry (2004), *Report on Government Induced Cost.*

Management Efficiency Unit (2004), *Regulatory Impact Assessment of the proposed Construction Side Management Framework* – Minister for Rural Affairs and the Environment.

National Reform Programm – Malta's strategy for growth and jobs for the period 2005 to 2008, http://www.mcmp.gov.mt/pdfs/National_Reform_Programme_Malta.pdf.

2006-2010 Malta Pre-Budget Document,
http://www.mfin.gov.mt/image.aspx?site=MFIN&ref=OPM%20Pre-budget%20English.

CAIMED (Center for Administrative Innovation in the Euro-Mediteranean Region) (2004), *Administrative reform in the Mediterranean Region – Summary of Malta*,
http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019341.pdf.

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on Malta's preparations for membership*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_mt_final_en.pdf.

Материалы по Польше

Republic of Poland, 2005-2008 National Reform Programme.

Wiszniewska B., Farr J.A., Jendroska J., Ministry of Environment, Poland (2002), *Handbook on Environmental Impact Assessment procedures in Poland*, Project to assist Poland in the implementation of the Access to Information Directive and the Aarhus Convention, Funded by Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe (DANCEE), Varsovie.

Farr J.A., Jendroska J., Szwed D., Ministry of Environment, Poland (2002), *Handbook on Public participation in Environmental Impact Assessment procedures in Poland*, A. Tvevad, Project, Funded by the Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe (DANCEE), Varsovie.

Goetz K.H., Zubek R. (2005), *Law making in Poland: rules and patterns of legislation*, Report commissioned by Ernst & Young Poland within the framework of the Ernst & Young Better Government Programme, April 2005.

Goetz K.H. and Wollman H. (2001), "Governmentalising central executives in post-communist Europe: a four-country comparison", in *Journal of European Public Policy* 8:6 December 2001, 864-887.

Kaweckim A.W., Kanton K. (2005), *International Comparative Law Guides* (ICLG), "Environmental Law – Poland".

Patpol Ltd, Poland (2004), Revisions to the Polish law on Industrial Property, Warsaw, http://www.managingip.com/default.asp?Page=10&PUBID=34&ISS=12527&SID=472525&ReturnPage=5.

Zbigniew K. (Director of Control Department, Chief Inspectorate for Environmental Protection), "Process of upgrading the Polish Environmental enforcement procedures", Third International Conference on Environmental Enforcement, Mexico, 25-28 April 1994.

Zubek R. (2001), "A core in check: the transformation of the Polish core executive", in *Journal of European Public Policy* 8:6 December 2001, 911-932.

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_pl_final_en.pdf.

The Danish Institute of Technology, *Comparative Analysis: Better Regulation in Estonia, Poland and Russia*, http://www.danishtechnology.dk/business-development/18023.

OECD (2002), *Government Capacity to ensure High Quality Regulation*, OECD reviews of Regulatory Reform, http://www.oecd.org/dataoecd/50/50/1940201.pdf

OECD (2002), *Reviews of Regulatory Reform, Poland – From transition to new regulatory challenges.*

OECD (2005), *Economic policy reforms: going for growth 2006: Progress in responding to the 2005 policy priorities*, http://www.oecd.org/dataoecd/39/45/36012833.pdf.

OECD (2005), Statistical Profile of Poland,

http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?QueryName=22&QueryType=View&Lang=en

OECD (2004), Economic Survey – Poland? http://publications.oecd.org/acrobatebook/1004081E.PDF.

OECD, ePoland, www.oecd.org/dataoecd/9/38/1952799.pdf.

Submission by Poland OECD GOV Working Party on Regulatory and Reform, Recent Regulatory Reform activities in Poland, Public Governance Committee, 29 September 2005.

IMF (2005), Poland—Concluding Statement after the IMF Staff Visit, November 2005? http://www.imf.org/external/np/ms/2005/112105a.htm.

Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs, UN (2004), *Republic of Poland – Public administration – Country profile*, May 2004, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023221.pdf.

«SIGMA» (2003), *Public service and administrative framework assessment – Poland.*

Материалы по Словацкой Республике

1992 Constitution of the Slovak Republic, http://www.vlada.gov.sk/VLADA/USTAVA/en_vlada_ustava.shtml.

Act No. 547/2001 on organization of ministries and other central bodies of Slovak Republic state administration.

1997 Legislative Rules of the Government of the Slovak Republic, as last amended in 2001.

Government Guidelines for drafting and presenting materials for Sessions of the Government.

The Strategy of Competitiveness in Slovakia by 2010 – the National Lisbon Strategy, http://www.finance.gov.sk/EN/Default.aspx?CatID=115.

National Reform Programme of the Slovak Republic (2006 – 2008), http://www.finance.gov.sk/EN/Documents/IFP/nrp_2005_en.pdf.

Axworthy M. W. A., *Axis Slovakia: Hitler's Slavic Wedge, 1938-1945*.

Staronova K. (2004), "Policy-making in Slovakia", *NISPAcee Occasional papers*, Volume V, No3, Summer 2004, http://www.nispa.sk/_portal/files/publications/occassional/NISPAcee_Occas_2004-3.pdf.

Staronova K. (2003), *Recommendations for the improvement of the legislative drafting process in Slovakia*, March 2003, OSI, Budapest, Hungary.

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on the Slovak Republic's preparations for membership*, http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/CMR_SK.pdf.

OECD (2005), *Economic Survey – Slovak Republic*.

International Comparative Legal Guide (2005), *Environmental Law 2005*: Slovak Republic, http://www.iclg.co.uk/index.php?area=4&country_results=1&kh_publications_id=34&chapters_id=753.

Материалы по Словении

Rules of Procedure of the Government of Slovenia (2001, last amended in 2006).

Rules of Procedure of the National Assembly (2002).

Act on Cooperation between the National Assembly and the Government in the EU Affairs (2004).

Slovenian Intellectual Property Office (2005), *Annual report*, http://www.uil-sipo.si/letno05.pdf.

Office of the Government Secretary-General, Instruction No. 10 for implementing the provisions of Rules of Procedure of the Government of the Republic of Slovenia (2006).

Slovenian Ombudsman for Human Rights (2004), *Annual report*, *http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/vcp_lp_2004_eng.pdf.* http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/vcp_lp_2004_eng.pdf

Report on National Assembly's work in the parliamentary term 2004-2008, First Year October 2004-December 2005.

Reform Programme for achieving the Lisbon Strategy Goals (2005), http://www.sigov.si/zmar/aprojekt/alizb-strategija/alizb-strategija.pdf.

Dečman M., Klun M. (2003), "Tax Administration and e-government: a case of Slovenia", in NISPAcee Occasional Papers, No. 2, Vol. IV, Spring 2003? http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009283.pdf.

Fink-Hafner D., Lajh D. (2003), "Managing Europe from Home: The Europeanisation of the Slovenian Core Executive", Paper – General Conference of the European Consortium for Political Research: "Europeanisation to EU Governance", Marburg, http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/generalconference/marburg/show_symposia.aspx?symposiaID=10.

Hacek M., Brezovsek M. (2005), *Commitment of Slovenian civil servants and politicians to democratic values and norms*, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN021561.pdf.

Kavsek B., Vranič H. (2005), *International Legal Comparative Legal Guide to Environmental Law 2005 Slovenia*, http://www.freshfields.com/practice/environment/publications/pdfs/EnvironmentLaw2005.pdf.

Louis J.J. (2001), Answer to the questionnaire on the execution of decisions in the field of administrative law, Party on the Project Group on Administrative Law, Council of Europe, http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/General/Slovenia.

Pecar Z. (2002), *Performance analysis and policy transfer as preconditions of successful public administration reform in Slovenia*, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN004732.pdf.

Ploštajner Z. (2004), "Slovenian Public Administration: Continuation of Reform", *Reforming Local public administration: efforts and perspectives in South East European Countries*, Regional Office Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2004.

Centre for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region (2003), *Policies for business in the Mediterranean Countries: Slovenia*, Italy, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan018702.pdf.

Commission of the European Community (2003), *Comprehensive monitoring report on Slovenia's preparations for membership*, http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_si_final.pdf.

«SIGMA» (2003), *Public service and administrative framework assessment.*

Документы ЕС

Declaration 39 on the quality of the drafting of Community legislation, annexed to the Final Act of the Amsterdam Treaty, 1997.

Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/mandelkern.pdf.

Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of legislation within the Community institutions, 2003: http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/techleg/guide/index_en.htm.

Inter-institutional Agreement on Better Law Making, 2003: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf.

Advancing Regulatory Reform in Europe, A joint statement of the Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union, 7 December 2004: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/95A/52/6presidencies.pdf.

Документы Европейской комиссии

European Commission (2001), A sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for sustainable development, COM(2001)264 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0264en01.pdf.

European Commission (2001), European governance: White paper, COM(2001)428 final, http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm.

European Commission (2002), General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf.

European Commission, Communication from the Commission 'European Governance: Better Lawmaking', COM (2002)275 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0275en01.pdf.

European Commission (2002), Communication from the Commission on Impact Assessment, COM (2002) 276 final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2002_0276_en.pdf.

European Commission (2002), Action plan – "Simplifying and improving the regulatory environment", COM (2002) 278 final, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0278en01.pdf.

European Commission (2002), Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines, COM(2002)713 final, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf.

European Commission, Communication from the Commission, "Updating and simplifying the Community acquis", COM(2003)71 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0071en01.pdf.

Interinstitutional agreement on Better Lawmaking, (2003/C 321/01), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf.

European Commission (2004), Report from the Commission, 'Better Lawmaking 2004', COM(2003)770, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2005_0098en01.pdf.

European Commission (2004), Commission Staff Working Paper, Impact assessment: Next Steps, SEC(2004)1377, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2004_1377_en.pdf.

European Commission (2004), Communication from the Commission, The implementation of the framework action 'Updating and simplifying the Community Acquis', COM(2004)432, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_communic_432_en.pdf.

European Commission (2005), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005)97, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0097en01.pdf.

European Commission (2005), Staff Working paper on Impact Assessment and ex ante evaluation, COM(2005)119 final, http://ec.europa.eu/research/future/pdf/comm_sec_2005_0430_1_en.pdf.

European Commission (2005), Commission Staff Working Document, Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, Minimising administrative costs imposed by legislation, COM(2005)175, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/sec_2005_175.pdf.

European Commission (2005), Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation, COM (2005) 518 final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2005_0518_en.pdf.

European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, September 2002, Outcome of the screening of legislative proposals pending before the legislator, COM (2005) 462 final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_br_final.pdf.

European Commission (2005), Communication of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Implementing the Community Lisbon Programme: a Strategy for the Simplification of the Regulatory Environment, COM(2005)535, http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52005DC0535.

European Commission (2005), Commission Staff Working Paper, 'Working together for growth and jobs, new steps in implementing the revised Lisbon Strategy, SEC(2005)622/2, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/SEC2005_622_en.pdf.

European Commission (2005), New Impact Assessment Guidelines, SEC(2005)791, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

European Commission (2006), reports from the Commission on Better Lawmaking 2005, COM (2006) 289 Final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2006), A strategic review of Better Regulation in the European Union, 2006(690) final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_689.pdf.

Commission Working Paper 2006(690), First progress report on the strategy for the simplification of the regulatory environment: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_690.pdf.

Commission Working Document 2006(691), Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_691.pdf.

Документы ОЭСР

OECD Council, Recommendation of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, 9 March 1995, OECD/GD/ 95(95).

OECD/PUMA, Synthesis Report on Regulatory Reform, 1997: http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf.

OECD/PUMA (2002), *From Interventionism to Regulatory Governance*, PUMA(2002)3, http://www.olis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/492ca7053d67be94c1256b73005e6ecb/$FILE/JT00121942.DOC.

OECD Reviews of Regulatory Reform, Taking Stock of Regulatory Reform: a multidisciplinary synthesis, 2004.

OECD Guiding Principles for regulatory quality and performance, 2005: http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf.

OECD (2006), *Alternatives to Traditional Regulation*, Working Party on Regulatory Management and Reform (OECD) GOV/PGC/REG (2006) 9.

Документы «SIGMA»

«SIGMA» (1997), *Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*, «SIGMA» Paper No 15, http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf.

Прочие публикации

The International Bank for Reconstruction and Development – The World Bank, Doing Business in 2006 Creating Jobs, Washington, 2006, 188 pages.

Selected Papers from the 11th NISPAce Annual Conference Bucharest 2003, Enhancing the Capacities to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries, Bratislava, 2004, 281 pages.

Baldwin (Robert), Cave (Martin), Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice, Oxford University Press, 1999.

Proceedings of the workshops of the APEC-OECD Co-operative initiative on Regulatory Reform: http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_37421_2397017_1_1_1_37421,00.html.