

ВВОДНОЕ РУКОВОДСТВО ПО ПРОВЕДЕНИЮ АНАЛИЗА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ (АРВ)

СОДЕРЖАНИЕ

ВВОДНОЕ РУКОВОДСТВО ПО ПРОВЕДЕНИЮ АНАЛИЗА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ (АРВ)	1
1. ЧТО ТАКОЕ АНАЛИЗ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	3
2. ДЛЯ ЧЕГО НУЖЕН АНАЛИЗ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	4
2.1. Чего можно добиться с помощью АРВ	4
2.2. Каким образом АРВ повышает действенность и эффективность регулирования	4
3. КАК ОПРЕДЕЛИТЬ, В КАКИХ СЛУЧАЯХ РЕГУЛИРОВАНИЕ БУДЕТ УМЕСТНЫМ	5
3.1. Какая информация нужна для того, чтобы прийти к такому выводу	6
3.2. Как определить, оправданны ли регулятивные меры	6
3.3. Как обеспечить максимальное «экономическое благополучие»	6
3.4. Какие виды издержек следует учитывать	9
3.5. Как выбрать наилучший метод регулирования (или другой политический инструмент)	10
4. КАК СРАВНИТЬ ВЫГОДЫ И ИЗДЕРЖКИ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В СВЯЗИ С РЕГУЛИРОВАНИЕМ ИЛИ ПРИМЕНЕНИЕМ ДРУГИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ	11
4.1. Что такое анализ выгод и издержек	12
4.1.1. Как подсчитать издержки	14
4.1.2. Что такое дисконтирование и зачем оно нужно	15
4.1.3. Как рассчитать выгоды от регулирования	16
4.2. Что такое анализ безубыточности	17
4.3. Что такое анализ эффективности издержек	17
4.4. Что такое многокритериальный анализ (МКА)	18
4.7. Надо ли учитывать воздействие норм регулирования на конкуренцию	20
5. КАК ПОЛУЧИТЬ ДАННЫЕ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫСОКОКАЧЕСТВЕННОГО АНАЛИЗА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	22
6. ОЦЕНКА И КОНТРОЛЬ СОБЛЮДЕНИЯ РЕГУЛЯТИВНЫХ НОРМ	27
7. КАК ДОНЕСТИ РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ДО ЦЕЛЕВОЙ АУДИТОРИИ	28
8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	30
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА	31
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ДИАПАЗОН ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛЯТИВНОЙ И НЕРЕГУЛЯТИВНОЙ ПОЛИТИКИ	34

1. ЧТО ТАКОЕ АНАЛИЗ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Органам государственного управления необходим систематизированный подход, позволяющий обеспечить высокое качество нормотворческой деятельности, поскольку неумелое регулирование обходится обществу достаточно дорого. Низкое качество регулирования влечет более высокие издержки соблюдения регулятивных норм для бизнеса и других заинтересованных кругов, излишне усложняет процесс, вносит элемент ненужной неопределенности в отношении соответствующих обязательств и, в конечном счете, сокращает возможности государства достичь поставленные цели.

Данное пособие представляет собой практическое руководство по проведению анализа регулирующего воздействия (АРВ), который является одним из инструментов улучшения качества регулирования и, как следствие, повышения действенности и эффективности работы правительства. АРВ - это важнейший элемент нормотворческой деятельности, способствующий всестороннему улучшению ее качества как в государствах - членах ОЭСР, так и в странах с переходной экономикой.

АРВ - это процесс систематического выявления и оценки с помощью последовательного аналитического метода (например, анализа выгод и издержек) возможных эффектов, которые могут проявиться в результате введения тех или иных регулятивных мер. Смысл АРВ заключается в том, чтобы определить те цели, которые преследуют регулирующие органы, найти все варианты политических вмешательств, с помощью которых этих целей можно добиться, и сравнить возможные альтернативы. Все такие альтернативы необходимо тщательно оценить, используя для этого один и тот же аналитический метод, после чего проинформировать тех, кто принимает решения, о действенности и эффективности различных вариантов и обеспечить, чтобы всякий раз те, от кого это зависит, выбирали наиболее действенный и эффективный способ решения поставленной задачи. Как сказано в одном из документов ОЭСР¹,

«...Самым важным вкладом АРВ в обеспечение качества принимаемых решений является не точность проводимых при этом расчетов, а процесс анализа как таковой: рассмотрение возможных вариантов, осмысление реальных эффектов воздействия регулирования и исследование сделанных гипотез».

Следует предусмотреть, чтобы неотъемлемым элементом АРВ были консультации с общественностью. Такие консультации позволяют получить важную информацию, необходимую для проведения анализа, и дают заинтересованным сторонам возможность выявить и исправить допущенные ошибки. В настоящее время АРВ используют практически во всех государствах-членах ОЭСР, а также во многих развивающихся странах.

¹ *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance.* OECD (2002), p 47.

2. ДЛЯ ЧЕГО НУЖЕН АНАЛИЗ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Регулирование является одним из важнейших элементов того политического инструментария, который органы государственного управления используют для решения своих задач; но это еще не все. Как правило, регулирование имеет более широкое воздействие: его последствия сказываются на положении различных групп в обществе, и виды такого воздействия могут быть весьма разнообразны. При этом на этапе разработки регулятивных норм многие виды воздействия бывают «скрыты» - или, по крайней мере, их довольно трудно определить. И в этом смысле АРВ может оказаться очень полезным инструментом, так как с его помощью можно разобраться, на кого и каким образом повлияют те или иные меры.

2.1. Чего можно добиться с помощью АРВ

АРВ позволяет максимально повысить действенность и эффективность регулятивных мер. Действенное регулирование – это регулирование, которое обеспечивает достижение поставленных политических задач. А эффективным регулирование является в том случае, если достижение этих задач обеспечивается при минимально возможных для всех членов общества издержках.

Действенность и эффективность регулирования важны потому, что вид и объем регулирования, который экономика страны в состоянии принять, а органы государственного управления – эффективно воплотить в жизнь, имеют свои пределы. Регулирование не только обеспечивает какие-то выгоды, но и сопряжено с определенными издержками, и неподходящее регулирование может стать помехой экономическому росту, так как создаст ненужные препятствия бизнесу и ощущение неблагоприятного делового климата. Кроме того, разработка и применение регулятивных норм налагает высокие требования к органам государственного управления. В этой связи очень важно организовать этот процесс грамотно.

2.2. Каким образом АРВ повышает действенность и эффективность регулирования

С помощью АРВ можно усовершенствовать процесс принятия решений, касающихся нормотворческой деятельности. В частности, АРВ способствует выработке систематизированного подхода к принятию политических решений, основанного на сравнительном анализе. АРВ требует ответов на следующие вопросы:

- В чем, если говорить в общих чертах, заключается та проблема, которую необходимо решить?
 - В чем состоит конкретная политическая задача, которую надо решить?
- и
- Какие существуют варианты решения этой задачи?

Этими вопросами следует задаться перед тем, как выступить с предложением о разработке и введении соответствующих регулятивных мер. Если вы начнете свою работу именно с этих вопросов, то у вас будет уверенность, что вы нашли максимально возможное число вариантов решения задачи, а это необходимо для того, чтобы из всех вариантов выбрать лучший.

Иногда, приступая к анализу, мы делаем довольно распространенную ошибку – а именно, путаем «цели» и «средства». Та политическая задача, которую нам необходимо решить, – это «цель», т.е. конечный результат, которого хочет добиться правительство. И этот результат не следует путать со «средствами» его достижения, иначе вы не сможете в полной мере оценить все достоинства альтернативных подходов. Рассмотрим в качестве примера следующий случай: допустим, что политическая задача состоит в том, чтобы снизить смертность в результате дорожно-транспортных происшествий. Введение ограничений скорости – это лишь одно из средств достижения этой цели, но не сама цель. Есть и другие возможности ее достижения: можно, например, ввести правило об обязательном использовании ремней безопасности, или улучшить состояние дорожного покрытия. У любой политической задачи почти всегда существует несколько вариантов решения.

После того как все возможные варианты решения найдены, APB требует сравнить их между собой с точки зрения сопряженных с ними выгод и издержек. Иными словами, вам нужно постараться определить все вероятные последствия, связанные с каждым из вариантов. И когда это будет сделано, вы сможете проанализировать каждый вариант решения и понять, какой из них будет наиболее действенным и эффективным.

3. КАК ОПРЕДЕЛИТЬ, В КАКИХ СЛУЧАЯХ РЕГУЛИРОВАНИЕ БУДЕТ УМЕСТНЫМ

Иногда первичный анализ ситуации с помощью инструментов APB показывает, что в данном конкретном случае регулятивный подход нежелателен. Вы можете прийти к выводу, что более действенное или более эффективное решение поставленной задачи лучше искать с помощью каких-то других политических инструментов. В таких случаях APB поможет вам лучше представить себе вероятные последствия альтернативных подходов, которые приведут к решению политических задач правительства. Бывает и так, что в результате проведенного анализа вы поймете, что в определенных ситуациях предпринимать какие-либо действия со стороны правительства вообще нет необходимости.

Не рекомендуется предпринимать никаких действий в следующих случаях:

- Если масштаб проблемы настолько мал, что не оправдывает тех издержек, которые сопряжены с какими-либо действиями правительства в связи с ней, и
- Если проведенный анализ показывает, что ни одна из возможных регулятивных или иных политических мер, скорее всего, не поможет решить эту проблему эффективно и при таких издержках, которые были бы оправданы с точки зрения ожидаемых выгод, связанных с введением регулятивных мер.

3.1. Какая информация нужна для того, чтобы прийти к такому выводу

После того как задача предполагаемого регулирования (или политических мер) определена, следует оценить характер и масштаб той политической проблемы, которую предполагается решать с помощью этих регулятивных или политических мер. В частности, необходимо определить:

- На какие группы общества повлияют вводимые меры;
- Каков размер каждой из этих групп;
- Каков характер воздействия на каждую из этих групп;
- Каков масштаб этого воздействия; и
- Насколько продолжительным будет это воздействие.

Для того чтобы оценить масштаб проблемы, нужно проанализировать все возможные последствия для каждой из сторон в контексте поставленной задачи.

3.2. Как определить, оправданы ли регулятивные меры

Какого-либо конкретного правила, с помощью которого можно было бы установить, что та или иная проблема достаточно велика, чтобы действия правительства в связи с ней были оправданы, не существует. Тем не менее, всегда необходимо учитывать следующие обстоятельства:

- Возможности правительства, касающиеся разработки регулятивных мер и действенного проведения их в жизнь, ограничены;
- Масштаб данной проблемы по сравнению с другими, которые, возможно, также требуют введения регулятивных мер;
- Возможности тех групп, которых это касается, самостоятельно предпринять какие-либо меры, направленные на решение данной проблемы;
- Насколько протяженной во времени является данная проблема? Может быть, под воздействием каких-либо внешних факторов, ситуация достаточно быстро изменится сама по себе?

Если, рассмотрев все эти вопросы, вы придете к выводу, что регулятивные меры могут быть оправданными, необходимо перейти к вопросу о том, возможно ли решить стоящую перед вами задачу с помощью каких-либо регулятивных мер таким образом, чтобы связанные с эти издержки были разумными, - или же все-таки лучше применить альтернативные подходы.

3.3. Как обеспечить максимальное «экономическое благополучие»

Меры регулирования, однако, следует вводить только в том случае, если благодаря этому может повыситься «экономическое благополучие» общества. Это условие выполняется, если для всех членов общества общая сумма выгод от введения регулятивных мер будет больше, чем совокупный объем издержек, понесенных в этой связи (опять же, с учетом всех возможных последствий для всех членов общества).

Одной из главных особенностей АРВ является то, что при его проведении всегда необходимо иметь в виду именно «последствия для всего общества в целом», а не то, как те или иные меры отразятся на положении какой-то конкретной группы, которая может лоббировать вопрос об их введении.

Неэффективность рыночного механизма

Если граждане в состоянии удовлетворить свои потребности путем участия в хорошо функционирующих рынках товаров и услуг, основанного на информированной оценке качества продукции и ее ценности, то вмешательство государства обычно не требуется - за исключением тех аспектов, которые связаны с установлением правил рынка. Но такие условия существуют не всегда, и вопрос о введении регулятивных мер нередко рассматривается в связи с так называемым «несовершенством», или «неэффективностью» рыночного механизма («*market failure*»). Если неэффективность рыночного механизма действительно имеет место, то классический тезис о том, что конкурентный рынок всегда обеспечивает «всеобщее благосостояние», может не подтвердиться. И в этих случаях, для того чтобы повысить эффективность рыночного механизма, могут потребоваться регулятивные меры.

Неэффективность рыночного механизма, как правило, возникает под воздействием каких-либо «внешних факторов»: например, когда кто-либо производит или потребляет какой-то товар, а кто-то еще несет при этом некие издержки, но ни производитель, ни потребитель, принимая решения, касающиеся объемов производства или потребления, этих издержек в расчет не принимают. Например, некий завод сбрасывает отходы производства в реку. В результате ниже по течению реки сокращаются рыбные запасы, а вода становится непригодной для использования. Но поскольку производитель не оплачивает издержек, возникающих в связи с загрязнением реки, то цена его товара оказывается ниже, чем могла бы быть, а потребительский спрос на эту продукцию – выше. Такая ситуация приводит к неэффективному избыточному потреблению данной продукции, так как в этом случае учитываются не все издержки, которые несет общество. Иными словами, принимая решение о том, какой объем продукции будет произведен, производитель не учитывает дополнительных издержек, которые несет общество в этой связи, и поэтому полная стоимость данной продукции оказывается не отражена в той цене, которую заплатит за нее потребитель. В таких случаях могут потребоваться соответствующие регулятивные меры – либо введение прямых ограничений на токсичные выбросы, либо введение налога на загрязнение окружающей среды, что неизбежно скажется и на цене продукции, и на объеме ее потребления. Объем потребления упадет, потому что потребитель будет покупать только тот товар, который представляет для него достаточно большую ценность, чтобы платить за него новую, более высокую цену, отражающую истинную стоимость его производства, включая и те издержки, с которыми оно сопряжено для общества и окружающей среды.

Другой причиной неэффективности рыночного механизма является отсутствие информации, необходимой потребителю для того, чтобы сделать выбор (это может быть связано либо с невозможностью для потребителя получить такую информацию, либо с тем, что ее получение сопряжено с чересчур высокими издержками). Для того чтобы рынок функционировал хорошо, нужно, чтобы покупатели и продавцы были хорошо информированы; если уровень информированности недостаточен, то правительство может ввести соответствующие регулятивные меры, направленные на то, чтобы покупатели были лучше информированы (например, ввести требование об обязательной маркировке продукции), или непосредственно предоставлять покупателям необходимую информацию.

Если неэффективность рыночного механизма действительно имеет место, то это может быть достаточно веским аргументом в пользу введения регулятивных мер, направленных на улучшение доступа покупателей к информации. Но при этом все равно необходимо доказать, что с помощью регулирования действительно можно эффективно справиться с несовершенством рыночного механизма, не создавая при этом новых серьезных издержек.

Обеспечение социальной справедливости и другие социальные задачи

Не всякое регулирование направлено на то, чтобы скомпенсировать неэффективность рыночного механизма. Регулятивные меры нередко вводятся для того, чтобы улучшить положение определенных слоев населения, в том числе малоимущих и других социально уязвимых групп. В некоторых случаях регулятивные меры целесообразно принимать даже тогда, когда связанные с ними издержки кажутся более высокими, чем ожидаемые выгоды – такое бывает, если большинство выгод получает соответствующая целевая группа. Если принимается решение именно такого рода, то это означает, что те выгоды, которые приобретают данные уязвимые группы населения, значат для нас больше, чем те издержки, которые понесут в результате остальные слои общества. АРВ помогает обеспечить прозрачность этого процесса, т.е. увидеть, кто выигрывает в результате введения регулятивных мер, а кто несет связанные с этим издержки; таким образом, АРВ позволяет сделать более осознанный выбор в этой связи.

Неэффективность регулирования

Определив один или несколько источников неэффективности рыночного механизма, мы получаем основания для возможного введения регулятивных мер. Однако зачастую эти меры не помогают действенно и эффективно справиться с выявленной проблемой. И тогда возникает риск, что неэффективность рыночного механизма будет вытеснена (или дополнена) *неэффективностью регулирования* («*regulatory failure*»).

Неэффективность регулирования может быть обусловлена несколькими причинами. Наиболее очевидной из них является ситуация, когда та группа или компания, в отношении которой принимаются соответствующие регулятивные меры, подрывает процесс регулирования, лоббируя свои интересы в регулирующих органах, т.е. стремится сделать так, чтобы регулирование было выгодно только ей, а не всему обществу в целом. Эта ситуация носит название «*regulatory capture*» и означает, что регулирующие органы начинают выполнять свои функции в интересах тех, чью деятельность они должны регулировать. Во-вторых, проблемы с разработкой, реализацией и/или с обеспечением принудительного исполнения регулятивных норм могут означать, что уровень соблюдения регулятивных норм низок. В-третьих, если регулятивные меры спланированы плохо, то и та задача, которую они призваны решить, решена, скорее всего, не будет. Но самое главное, наверное, здесь то, что регулятивными мерами бывает невозможно эффективно устранить те виды поведения, которыми обусловлена неэффективность рыночного механизма, – иными словами, бывают ситуации, когда методами регулирования проблемы не решить. В этих случаях тем, кто занимается выработкой политики, необходимо искать какие-то альтернативные способы решения своей задачи.

Подводя итог, можно сказать, что, принимая решение о том, вводить ли регулятивные меры, и если да, то какие именно, необходимо очень четко понимать, с какими рисками сопряжена неэффективность регулирования, и какими причинами она может быть обусловлена.

3.4. Какие виды издержек следует учитывать

Оценивая издержки, связанные с регулированием, необходимо учитывать как «прямые», так и «косвенные» издержки. Прямыми называются те издержки, которые предприятия или отдельные лица несут в связи с необходимостью соблюдения регулятивных норм, а также издержки, которые несет государство в связи с введением и применением этих норм. К прямым относятся следующие виды издержек:

- Затраты на покупку нового оборудования, необходимого для соблюдения норм регулирования;
- Затраты по найму дополнительного персонала, который должен заниматься вопросами соблюдения норм регулирования;
- Затраты по найму консультантов или использованию других источников, которые оказывают помощь в соблюдении норм регулирования;
- Затраты, связанные с внесением необходимых изменений в производственные процессы;
- Другие затраты, влекущие удорожание продукции; и
- Затраты по сбору и хранению информации, которая, в соответствии с нормами регулирования, необходима для отчетности.

Нельзя забывать и о косвенных издержках, или накладных расходах, связанных с дополнительными затратами на оплату труда. Сюда относятся такие статьи расходов, как средства на содержание служебных помещений и косвенные затраты на рабочую силу.

Издержки, связанные с конкуренцией

Некоторые регулятивные меры могут привести к сокращению конкуренции на соответствующем рынке. С точки зрения издержек это особенно важно. Регулирование может привести к сокращению конкуренции следующим образом:

- Когда вводятся такие требования, которые затрудняют новым конкурентам возможность выйти на рынок;
- Когда вводятся такие требования, которые препятствуют свободной конкуренции – например, правила, ограничивающие ценовую конкуренцию, или ограничения на рекламу;
- Когда у делового сообщества создается негативное впечатление от жестко регулируемого рынка, работая на котором, трудно получить прибыль.

Вопрос о том, как оценить, насколько вероятны негативные для конкуренции последствия регулирования, обсуждается ниже.

Эффект замещения

Введение регулирующих мер нередко вынуждает людей менять свою модель поведения, и очень важно постараться понять, в чем состоят эти изменения. Если в связи с введением регулирующих мер повышается цена на какой-то товар (из-за повышения товарного стандарта), то люди, как правило, начинают покупать меньше этого товара и переходят на другие товары, которые могут его заменить. С точки зрения полезности, в результате такой замены у потребителей издержки сокращаются – по

крайней мере, сначала. Однако эффект замещения может привести и к неожиданным последствиям. Например, снижение риска в одной области может привести к его повышению в другой.

В качестве примера можно привести ужесточение мер, принимаемых для повышения авиационной безопасности. Предполагается, что такие меры должны обеспечить сокращение смертности в результате авиакатастроф. Но при этом они приводят также и к повышению стоимости авиабилетов – а это, в свою очередь, может привести к тому, что некоторые люди решат, что больше не могут себе позволить летать самолетом, так как это слишком дорого, и станут вместо этого добираться туда, куда им нужно, на машине. А поскольку ДТП случаются гораздо чаще, чем авиакатастрофы, то увеличившееся в результате число жертв автокатастроф может оказаться существенно больше, чем число жертв авиакатастроф, которые удается предотвратить путем ужесточения мер, принимаемых для повышения авиационной безопасности.

Ввиду важности последствий эффекта замещения, оценивая воздействие регулирования в целом, надо постараться определить все возможные изменения такого рода, и оценить, насколько значимыми они могут оказаться.

3.5. Как выбрать наилучший метод регулирования (или другой политический инструмент)

Если вы пришли к выводу, что государство в состоянии принять меры, с помощью которых стоящую перед вами задачу можно решить при приемлемом уровне издержек, то надо переходить к следующему шагу. Он заключается в том, чтобы найти возможные варианты действий – включая государственное регулирование и другие инструменты – и сравнить связанные с ними выгоды и издержки.

Те, кто занимается выработкой государственной политики, зачастую рассматривают единственный возможный, с их точки зрения, вариант – а именно, прямое государственное регулирование. Вероятно, это объясняется сложившимся за многие годы стереотипом – правительства традиционно отдают предпочтение именно этому подходу. Тем не менее, обязательно надо рассмотреть также и возможность применения альтернативных политических инструментов – вполне вероятно, что есть и другие, не регулятивные методы решения проблемы, которые в данных конкретных обстоятельствах подойдут гораздо лучше.

Вставка 1. Виды политических инструментов

Бывают случаи, когда один или несколько из этих инструментов оказываются более предпочтительными, чем методы прямого командно-административного регулирования:

- Организация широкомасштабной информационной кампании, направленной на просвещение и предупреждение населения об имеющейся проблеме;
- Непосредственное предоставление информации потребителям, с тем чтобы у них была возможность позаботиться о собственных интересах;
- Введение требования, согласно которому поставщики товаров или услуг обязаны предоставлять потребителям информацию об этих товарах и услугах до их покупки;
- Введение налога в целях сокращения объема данного вида деятельности;

- Предоставление субсидий в целях поощрения определенных моделей поведения;
- Оказание содействия в создании схемы «саморегулирования» в соответствующей отрасли или группе.

В Приложении 2 приведен перечень различных политических инструментов, которые может использовать правительство, с указанием условий, при которых целесообразно применять тот или иной инструмент. Вообще говоря, там, где есть достаточно конкурентный рынок, лучше отдать предпочтение таким политическим инструментам, которые внесут минимально возможные «разрушения». Как правило, конкурентные рынки являются весьма эффективными с точки зрения распределения ресурсов и достижения желаемых гражданами целей.

Возможно, вы найдете разумным применить для начала более «мягкий» подход – например, ввести требование, в соответствии с которым потребителям должна быть предоставлена определенная информация, не нарушающая их рыночное поведение. Если со временем станет ясно, что «мягкий» подход недостаточно эффективен, чтобы решить проблему, вы можете перейти к регулятивным мерам. Но если проблема действительно серьезная и требует срочного решения, возможно, регулятивные меры следует предпринять немедленно.

4. КАК СРАВНИТЬ ВЫГОДЫ И ИЗДЕРЖКИ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В СВЯЗИ С РЕГУЛИРОВАНИЕМ ИЛИ ПРИМЕНЕНИЕМ ДРУГИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ

Информация о выгодах и издержках может быть двух видов: количественная и качественная. Количественная информация выражается в численной (иногда – в денежной) форме. Для тех, кто занимается выработкой политики, количественная информация весьма полезна, так как позволяет быстро оценить размер рассматриваемых выгод и издержек и – в особенности если соответствующие последствия выражены в денежной форме – сравнить последствия различных видов регулятивных или политических мер.

Это означает, что вам надо постараться получить как можно больше количественной информации о масштабе той политической проблемы, которую надо решить, об объеме издержек, связанных с регулятивными мерами, и об ожидаемых выгодах регулирования. Однако в большинстве случаев оценить все эти аспекты в количественном отношении невозможно. Поэтому важным элементом вашего анализа является также качественная информация. Возможные проблемы с качественной информацией связаны с тем, что она довольно субъективна – в том смысле, что каждый воспринимает и оценивает ее по-своему. В этой связи очень важно постараться представить качественную информацию как можно более четко и беспристрастно. Одним из способов достижения этой цели является многокритериальный анализ, о котором речь впереди.

4.1. Что такое анализ выгод и издержек

Анализ выгод и издержек можно рассматривать и как общий подход к процессу принятия решений, и как конкретную методику проведения АРВ. В конечном счете, в основе любого АРВ так или иначе лежит принцип «издержки/выгода». Соответственно, цель проведения АРВ - постараться обеспечить, чтобы регулирующие меры принимались только в том случае, если получаемые в результате регулирования выгоды превышают сопряженные с ним издержки. А это происходит тогда, когда от введения мер регулирования выигрывает все общество в целом. Таким образом, задаваясь вопросом о целесообразности введения новых регулятивных мер, политики должны ответить на такой вопрос: уверены ли они, что общая выгода от регулирования будет больше, чем связанные с ним издержки? Если ответ на этот вопрос не очевиден, то регулятивные меры, как правило, вводить не стоит.

Если АРВ не проводить, то есть риск, что регулирование может ненамеренно привести к таким издержкам, которые окажутся больше, чем полученные выгоды. Такая ситуация может возникнуть потому, что те, кто выступает за введение регулятивных мер, зачастую действуют очень активно и всеми силами стараются сделать так, чтобы эти меры были приняты. С другой стороны, те, кто в результате введения регулирующих мер понесет издержки, могут не вполне осознавать их масштаб; бывает и так, что для каждого в отдельности эти издержки могут быть не так уж и велики, но, взятые вместе, они могут оказаться колоссальными. В таких случаях те, кто несет издержки, могут не выступать против введения регулирования – в особенности если эти лица или группы не организованы в какие-либо более крупные объединения.

Как подход, анализ выгод и издержек является «оптимальным методом» проведения АРВ. Поскольку в его основе лежит количественное измерение и представление выгод и издержек в денежной форме и сопоставление их на протяжении соответствующего периода времени, то этот метод обеспечивает хорошую базу для сравнения различных вариантов и помогает политикам оценить последствия возможных альтернатив.

Можно ли проводить анализ выгод и издержек, если главные выгоды (или издержки) невозможно выразить количественно?

При проведении АРВ очень часто возникают ситуации, когда важные издержки и выгоды невозможно выразить в количественной форме. Тем не менее, если в этих случаях применяется анализ выгод и издержек, его можно провести «частично». Для тех, кто занимается выработкой политики, это все равно может оказаться очень полезным, так как позволит сузить круг вопросов, которые необходимо рассмотреть, с помощью более субъективного, качественного анализа. Таким образом, даже неполный анализ выгод и издержек может существенно улучшить процесс принятия решений.

Даже в тех случаях, когда количественной оценке поддается очень мало видов издержек (или выгод), применение систематизированного анализа выгод и издержек, направленного на то, чтобы выявить и оценить их все, все равно будет способствовать повышению качества тех рекомендаций, которые вы сможете дать тем, кто принимает политические решения. Те издержки, которые невозможно выразить количественно, зачастую вполне можно оценить качественно и сделать определенные выводы, касающиеся их относительной значимости.

Один из методов, помогающих учесть все соответствующие издержки, заключается в том, чтобы воспользоваться перечнем типичных издержек, связанных с регулированием. Такой перечень будет вам хорошим подспорьем и поможет обдумать вероятные последствия той или иной регулятивной меры. Перечень основных вопросов приведен во Вставке 2.

Вставка 2: Типичные примеры издержек, связанных с регулированием

Кто несет издержки	Примеры издержек
Бизнес	Издержки, связанные с ознакомлением с нормами регулирования и с планированием способов их соблюдения (могут включать издержки на получение консультаций из внешних источников)
	Более высокие издержки производства, обусловленные повышением стоимости материалов в связи с введением регулирующих мер
	Более высокие издержки производства, обусловленные изменениями производственных, транспортных и маркетинговых процессов в связи с введением регулирующих мер
	Издержки, связанные с потерянными сбытом, из-за ограничений, налагаемых регулированием
	Лицензионные платежи и другие сборы, возникающие в связи с введением регулирующих мер
	Издержки, связанные с соблюдением требований отчетности или хранения информации, налагаемых регулированием
	Затраты на проведение внутренних проверок, выплату гонораров аудиторам и другие расходы, связанные с соблюдением требований, налагаемых регулированием
Потребители	Повышение цен на товары и услуги
	Сокращение ассортимента доступных товаров и услуг
	Задержки появления на рынке новых товаров и услуг (связанные, например, с тем, что из-за введения регулирующих мер производители обязаны проводить испытания продукта)
Государство	Издержки регулирования: включают затраты на предоставление соответствующей информации деловым кругам, найм и обучение чиновничьего аппарата, работу по выдаче лицензий и согласований
	Издержки, связанные с проверкой соблюдения регулятивных норм: включают затраты на проведение проверок и аудита, мониторинг результатов (например, проверки качества воздуха)
	Издержки правоприменения: включают затраты на проведение расследований случаев несоблюдения норм регулирования и судебных преследований в этой связи
Другие	Издержки, связанные с созданием неравных условий конкуренции – например, когда создаются более благоприятные условия для существующих производителей и препятствия для выхода на рынок новых игроков (это приводит как к потере эффективности, так и к тому, что производители устанавливают более высокие цены на свою продукцию, что сказывается и на потребителях)
	Издержки, связанные со сбытом – например, если непропорционально высокую долю некоторых из указанных выше издержек приходится нести малоимущим или другим социально уязвимым группам населения
	Ограничения на инновации и возможность создания и продажи

	новых товаров и услуг
--	-----------------------

Вставка 3: Типичные примеры выгод, связанных с регулированием

Кому выгодно	Примеры выгод
Бизнес	Сокращение числа травм и несчастных случаев на производстве и связанный с этим выигрыш в производительности
	Улучшение доступа к информации о состоянии рынка и, соответственно, повышение эффективности производства или сбыта
	Выигрыш в производительности /эффективности в связи с регулятивным запретом на антиконкурентное поведение
Потребители	Снижение цен на товары и услуги (например, благодаря регулятивному запрету на антиконкурентное поведение)
	Повышение безопасности товаров и услуг
	Улучшение информационного обеспечения по вопросам, касающимся товаров и услуг, что позволяет сделать более информированный выбор
	Повышение минимальных стандартов качества товаров и услуг
Государство	Улучшение состояния здоровья населения, что способствует сокращению затрат на здравоохранение
	Улучшение доступа государства к информации, что позволяет принимать более информированные решения
	Издержки правоприменения: включают затраты на проведение расследований случаев несоблюдения норм регулирования и судебных преследований в этой связи
Другие	Выгоды, связанные с улучшением условий конкуренции – например, если регулирование направлено на введение ограничений или запрет на антиконкурентное поведение
	Выгоды, связанные с распределением – например, если регулирование обеспечивает более ощутимые выгоды для беднейших слоев населения или жителей сельской местности (регионов)

Источник: составлено по материалам Victorian Guide to Regulation (стр. 5-12).

Во Вставке 2 перечислены те издержки, которые стороны несут в связи с регулированием, а во Вставке 3 – возможные выгоды от регулирования. Но при проведении формального анализа выгод и издержек следует быть внимательным, чтобы не «посчитать» одни и те же выгоды или издержки дважды. Например, введение регулирующих мер может привести к увеличению для бизнеса стоимости производства товаров. Это, в свою очередь, отразится на потребительских ценах на эти товары. Но при этом, несмотря на то, что издержки несут обе стороны, с точки зрения экономики, это одни и те же издержки, и их не следует учитывать дважды.

4.1.1. Как подсчитать издержки

Наверное, самый эффективный способ расчета издержек, которые несет бизнес в связи с регулированием, заключается в следующем. Надо оценить объем конкретных издержек конкретного предприятия (например, путем проведения соответствующих опросов или консультаций), после чего рассчитать общий объем издержек бизнеса с учетом следующих факторов:

- Примерное количество фирм, которые понесут издержки;

- Сведения о том, с какой частотой (например, сколько раз в году) будут возникать эти издержки.

В некоторых случаях предприятия могут оценить, сколько времени им понадобится для того, чтобы справиться с задачей, связанной с соблюдением регулятивных норм. Один из примеров представлен в таблице 1.

Таблица 1. Оценка издержек, связанных с регулированием

Вид издержек	Необходимое время	Затраты в час	Частота проведения (в год)	Кол-во фирм	Общие издержки
Мониторинг вредных выбросов	2 часа	\$75	Ежемесячно (= 12 раз в год)	2,000	2 x \$75 x 12 x 2,000 = \$3.6 млн. в год
Отчетность перед государственными органами	2 часа	\$50	Дважды в год	2,000	2 x \$50 x 2 x 2,000 = \$400,000 в год
Перенастройка оборудования в целях поддержания установленного уровня вредных выбросов	3 часа	\$100	Дважды в год	2,000	3 x \$100 x 2 x 2,000 = \$1.2 млн. в год

Такой подход уместен, когда речь идет о текущих издержках, связанных с соблюдением регулятивных требований. Но есть и так называемые «разовые» издержки – например, предприятию может понадобиться закупить новое оборудование, чтобы соблюсти установленные стандарты. Эти капитальные, или «разовые», издержки следует учитывать отдельно от текущих издержек – например, таких, которые были перечислены выше.

Для того чтобы оценить общий объем издержек, связанных с регулированием, нужно сложить текущие и разовые издержки. Это делается следующим образом: надо выбрать определенный период времени, в течение которого будут подсчитываться общие издержки, после чего применить метод дисконтирования, чтобы получить объем издержек в денежном выражении.

4.1.2. Что такое дисконтирование и зачем оно нужно

Для того чтобы получить реальную оценку общих издержек, связанных с регулированием, как правило, бывает необходимо проанализировать воздействие регулирования за достаточно длительный период времени – обычно это десять лет или более. Это объясняется тем, что учитывать следует как текущие, так и разовые издержки, а также тем, что выгоды и издержки зачастую возникают в разное время.

Например, в связи с введением регулирующих мер предприятия бывают вынуждены затратить достаточно большие средства в течение первого года или двух, чтобы закупить новое оборудование, которое позволит снизить уровень вредных выбросов. В этом случае большинство выгод, связанных с состоянием окружающей среды (более чистые водоемы или более чистый воздух) в первые несколько лет могут и не

проявиться, при том что эффект от этих выгод является долговременным, - в то время как издержки, наоборот, возникают в течение достаточно короткого периода. Поэтому фактор времени здесь очень важен: доллар, полученный или потраченный сегодня, стоит больше, чем доллар, полученный (или потраченный) завтра.

Таким образом, выгоды и издержки возникают в разное время; для того чтобы разобраться с этим вопросом, и используется метод дисконтирования. Дисконтирование – это приведение показателей выгод и издержек, возникающих в разное время, к сопоставимому по времени виду, с помощью заданной нормы дисконта. Это нужно для того, чтобы привести разновременные значения к их ценности на определенный момент времени, и сравнить их. Складывая все выгоды и издержки, возникающие за определенное количество лет и применяя метод дисконтирования, можно найти «чистую приведенную стоимость» (NPV). Чистая приведенная стоимость – это число, которое характеризует текущую стоимость всех последствий регулирования в целом. Если чистая приведенная стоимость положительна, это означает, что стоимость выгод больше, чем стоимость издержек; если отрицательна – наоборот.

Поэтому расчет чистой приведенной стоимости является важнейшим инструментом принятия решений, который позволяет определить, выгодна ли будет для общества та или иная регулирующая мера, и сравнить между собой два варианта регулирования с точки зрения связанных с ними выгод и издержек, возникающих в разное время, чтобы понять, какой из вариантов будет более выгодным для общества.

Вставка 4. Для чего нужно дисконтирование

Расчет дисконтированной стоимости будущих выгод и издержек нужен по трем причинам.

Во-первых, это позволяет учесть *норму временного предпочтения*. Иными словами, люди более высоко ценят те выгоды, которые они получают сегодня, чем те, которые получают в будущем.

Во-вторых, дисконтирование необходимо для того, чтобы учесть фактор *неопределенности*. Иначе говоря, всегда существует некоторый риск, что ожидаемая в будущем выгода не будет получена: с точки зрения регулирования это означает, что те выгоды от регулирования, которые ожидаются в будущем, могут не осуществиться. Дисконтирование – это метод признания такого риска и его учета в расчетах.

В-третьих, дисконтирование часто используется для того, чтобы учесть в расчетах фактор *инфляции цен*. Иными словами, в связи с инфляцией цен завтра на доллар можно будет купить меньше, чем сейчас. Таким образом, будущая стоимость доллара будет меньше сегодняшней. При проведении анализа выгод и издержек нужно определить, все ли значения выражены в сегодняшних ценах, или даны с учетом инфляции. В последнем случае необходимо использовать соответствующую ставку дисконта, чтобы перевести будущие значения стоимости доллара в эквиваленты сегодняшней стоимости.

4.1.3. Как рассчитать выгоды от регулирования

Как правило, возможные выгоды от регулирования определить гораздо легче, чем возможные издержки, потому что ради этих выгод, собственно говоря, все и затевалось – именно они имелись в виду, когда разрабатывалось предложение о введении регулирования. Однако определить размер этих выгод, и, в частности, выразить их в денежной форме может быть очень непросто. Это связано с тем, что многие выгоды от регулирования касаются тех аспектов, которые не имеют очевидной рыночной ценности – например, если речь идет о спасенных жизнях, о предотвращении травм или о недопущении загрязнения окружающей среды.

Тем не менее, даже если выразить выгоды в денежной форме невозможно, очень важно постараться оценить их размер, задавшись, например, такими вопросами: сколько человеческих жизней можно будет реально спасти благодаря введению данной регулирующей меры? Сколько травм можно будет избежать? Какого масштаба загрязнение можно будет предотвратить, какого характера и где именно?

На самом деле, конечно, существует целый ряд экономических методов оценки денежной стоимости выгод такого рода. Содержание этих методов выходит за рамки настоящего руководства, но с ними можно ознакомиться, прочитав некоторые пособия по АРВ, указанные в Приложении 1.

4.2. Что такое анализ безубыточности

Во многих случаях характер выгод, которые планируется получить в результате регулирования, вполне понятен, а вот вопрос о том, насколько эффективным будет регулирование с точки зрения достижения этих выгод, далеко не так однозначен. Например, можно ожидать, что благодаря введению требования об обязательном ношении мотоциклетного шлема при езде на мотоцикле число травм и смертельных исходов в какой-то степени сократится, но насколько действенным будет такая регулирующая мера, ясно не вполне.

В таких случаях полезно бывает провести «анализ безубыточности». Смысл анализа безубыточности заключается в следующем: нужно оценить издержки, связанные с регулированием, а затем ответить на вопрос: «Насколько действенным должно быть регулирование, чтобы выгоды от него оправдывали связанные с ним издержки?». После этого разработчики политики должны оценить, действительно ли, с их точки зрения, регулирующие меры будут до такой степени действенными. В приведенном выше примере политикам надо будет проанализировать, «сколько смертельных исходов и травм надо предотвратить, чтобы их стоимость была как минимум равной издержкам регулирования (включая покупку мотоциклетных шлемов, издержки правоприменения и т.п.)? Если основываться на имеющемся у нас опыте, какова вероятность того, что эти выгоды будут получены на практике?»

Проведение полного анализа выгод и издержек – довольно сложная техническая задача, и бывает так, что без помощи соответствующих специалистов ее решить невозможно. Тем не менее, есть достаточно много руководств по анализу выгод и издержек, и некоторые из них непосредственно касаются его использования в связи с проведением оценки воздействия регулирующих мер и представления результатов в АРВ. В приложении даны ссылки на некоторые из этих руководств.

4.3. Что такое анализ эффективности издержек

Если анализ выгод и издержек провести невозможно, в качестве основы для АРВ часто используется анализ эффективности издержек. Анализ эффективности издержек – метод более ограниченный, чем анализ выгод и издержек, и для его проведения не требуется таких больших ресурсов и такой высокой квалификации. По существу, при проведении анализа эффективности издержек выгоды от регулирования не анализируются, а просто принимаются как данность, после чего задается вопрос:

«Какие из возможных путей достижения цели сопряжены с наименьшими издержками?»

Наименее затратный путь называется наиболее «экономичным», т.е. наиболее эффективным с точки зрения издержек. Его можно также считать наиболее *эффективным* вариантом. Для должностных лиц, проводящих АРВ, главное преимущество анализа эффективности издержек заключается в том, что для этого не требуется необходимости представлять выгоды в количественной форме или в денежном выражении; надо проанализировать только издержки. А оценку издержек в большинстве случаев произвести гораздо легче, чем оценку выгод.

Однако анализ эффективности издержек не дает ответа на главный вопрос – *а надо ли вообще вводить регулирующие меры?* Вместо этого мы получаем ответ на вопрос:

«Если мы вводим какую-либо регулирующую (или политическую) меру, то какой вариант будет наиболее предпочтительным?»

Это означает, что анализ эффективности издержек можно применять только после того, как будет принято твердое решение, что регулирующие (или политические) меры *уместны*. На этот ключевой вопрос анализ эффективности издержек ответа не дает.

4.4. Что такое многокритериальный анализ (МКА)

Многокритериальный анализ (МКА) - это метод, обеспечивающий систематизированный и прозрачный процесс принятия решений даже в тех случаях, когда выразить основные последствия регулирования в количественной форме не представляется возможным.

Суть МКА состоит в следующем. Сначала определяются соответствующие политические цели и все факторы (критерии), которые будут свидетельствовать о достижении этих целей. Затем каждому из критериев присваивается определенный «вес» (весовой коэффициент), соответствующий их относительной важности. После этого каждый из возможных вариантов политических решений можно будет оценить по каждому отдельному критерию, присваивая при этом соответствующий «балл». Полученные баллы затем суммируются, и по результатам этого суммирования определяется наилучший возможный вариант решения.

В таблице 2 (см. ниже) приводится пример использования МКА. Здесь рассмотрено несколько вариантов решения задачи по улучшению стоматологического здоровья населения. Предлагаются следующие варианты: а) Ввести регулирующую меру, в соответствии с которой все компании, занимающиеся поставками питьевой воды, обязаны будут ее фторировать; б) Организовать социальную рекламную кампанию, призывающую население регулярно чистить зубы фторсодержащей зубной пастой и регулярно проходить осмотр у стоматолога, и в) Ввести регулирующую меру, в соответствии с которой все местные органы государственного управления обязаны будут обеспечивать бесплатное стоматологическое обслуживание для малоимущих слоев населения.

Таблица 2. Пример использования многокритериального анализа

Критерий	Весовой коэффициент	Обязательное фторирование питьевой воды	Социальная рекламная кампания	Бесплатное стоматологическое обслуживание
Эффективность решения задачи по улучшению стоматологического здоровья населения	4	5 (20)	3 (12)	3 (12)
Возможность решить существующие проблемы в области стоматологического здоровья	2	0 (0)	1 (2)	5 (10)
Возможность улучшить стоматологическое здоровье беднейших слоев населения	2	4 (8)	2 (4)	5 (10)
Возможность улучшить стоматологическое здоровье населения всех регионов страны	1	5 (5)	5 (5)	3 (3)
Издержки ²	4	5 (20)	4 (16)	2 (8)
Балл		53	39	43

В этом примере было использовано пять критериев. Самыми важными из них являются общая эффективность регулирующих мер или политики с точки зрения их влияния на улучшение стоматологического здоровья населения, а также связанные с ними издержки. Эти критерии получили большой «вес». Фторирование питьевой воды получило самый высокий балл – главным образом потому, что было сочтено самым эффективным вариантом по двум самым важным критериям, и при этом достаточно эффективным с точки зрения обеспечения стоматологического здоровья беднейших слоев населения.

Обеспечение бесплатного стоматологического обслуживания оказалось самым эффективным вариантом по критерию «Возможность решить существующие проблемы в области стоматологического здоровья» и весьма эффективным по критерию «Возможность улучшить стоматологическое здоровье беднейших слоев населения» - поскольку эта программа целиком и полностью ориентирована именно на малоимущие слои, в то время как фторирование воды благотворно скажется на здоровье всего населения. Но обеспечение бесплатного стоматологического обслуживания всем нуждающимся в нем было бы более затратным. Социальная рекламная кампания обойдется дешевле, чем бесплатное стоматологическое обслуживание, но по критерию «Эффективность решения проблемы по улучшению стоматологического здоровья населения» она менее эффективна, чем фторирование воды.

Одним из способов проверки надежности результатов МКА является сравнение результатов взвешенного анализа с результатами анализа, в котором весовые коэффициенты не использовались. В приведенном выше примере вариант с

² В этом примере менее затратному варианту присваивается более высокий балл, и наоборот.

фторированием воды все равно наберет довольно высокий балл, даже если не использовать весовые коэффициенты (19 баллов; для сравнения, вариант «бесплатное стоматологическое обслуживание» при таком подходе набирает 18 баллов). Это говорит о том, что результаты анализа достаточно надежны. Если результаты взвешенного и невзвешенного анализа расходятся, следует очень внимательно пересмотреть весовые коэффициенты, чтобы удостовериться, что они адекватно отражают истинные политические приоритеты.

МКА можно использовать для объединения количественных и качественных элементов анализа. Этот метод позволяет, не полагаясь безоговорочно на количественный анализ, проверить, насколько правильно были выбраны весовые коэффициенты при качественном анализе. Благодаря этому у многих из тех, кто считает, что при APB «не учитывается то, что должно учитываться», повышается доверие к этому подходу.

Однако не следует забывать, что МКА ни в коем случае нельзя использовать в качестве альтернативы более строгому количественному анализу выгод и/или издержек, если такой анализ возможен. МКА следует рассматривать скорее как дополнительный инструмент, а не как альтернативу анализу выгод и издержек, поскольку МКА в любом случае обеспечивает менее объективную и хуже поддающуюся проверке информацию.

4.7. Надо ли учитывать воздействие норм регулирования на конкуренцию

Многие регулирующие меры оказывают влияние на конкуренцию на соответствующем рынке. В большинстве случаев воздействие норм регулирования на конкуренцию является непреднамеренным «побочным продуктом» регулирования, но иногда антиконкурентное воздействие бывает и умышленным. Среди всех возможных видов воздействия воздействие норм регулирования на конкуренцию может быть одним из самых важных. Поэтому при проведении APB надо обязательно изучить все возможные последствия регулирования, связанные с конкуренцией.

Полный анализ конкуренции – задача технически очень сложная и требующая специальных знаний. Тем не менее, так называемый «скрининг-тест» можно провести и не имея специальной подготовки в области конкурентного права и конкурентной политики. Такой скрининг-тест позволит определить, окажет ли планируемая регулирующая мера серьезное воздействие на конкуренцию. Если результаты теста покажут, что существует риск серьезных негативных последствий для конкуренции, то вы всегда можете обратиться к специалистам, чтобы они провели более детальную оценку. Но в большинстве случаев скрининг-теста бывает достаточно, чтобы понять, что серьезное воздействие на конкуренцию маловероятно.

В ОЭСР была разработана Схема оценки воздействия на конкуренцию, которая приводится ниже. Эта схема используется в качестве простого скрининг-теста для проведения оценки воздействия норм регулирования на конкуренцию. Она включает три вопроса, касающиеся влияния предлагаемой регулирующей меры на положение фирм на рынке и на их возможности и стимулы к конкуренции. Это главные факторы, оказывающие влияние на интенсивность конкуренции. К каждому из трех вопросов прилагается список наиболее часто встречающихся нормативных ограничений, оказывающих особенно сильный антиконкурентный эффект.

Вставка 5. Схема оценки воздействия на конкуренцию

Оценку конкуренции следует проводить в том случае, если возникают любой из нижеследующих эффектов:

(1) Ограничивается количество или круг поставщиков

Такая ситуация часто возникает в тех случаях, когда предлагаемая регулирующая мера:

- Обеспечивает какому-либо поставщику эксклюзивное право на предоставление товаров или услуг
- Предусматривает в качестве обязательного условия выхода на рынок процесс получения поставщиками лицензии, разрешения или согласования
- Ограничивает возможности некоторых поставщиков по предоставлению товаров и услуг
- Существенно повышает стоимость выхода или ухода поставщика с рынка
- Создает для компаний географические барьеры, препятствующие поставкам товаров или услуг, инвестированию капиталов или поставкам рабочей силы

(2) Ограничивается возможность поставщиков конкурировать между собой

Такая ситуация часто возникает в тех случаях, когда предлагаемая регулирующая мера:

- Предусматривает контроль или существенное влияние на цены товаров или услуг
- Ограничивает свободу поставщиков в области рекламы или сбыта своих товаров или услуг
- Предусматривает установление стандартов качества продукции, в результате чего или у одних поставщиков возникают конкурентные преимущества по отношению к другим, или эти стандарты значительно превышают тот уровень качества, который выбирают многие хорошо информированные потребители
- Вызывает существенное увеличение стоимости производства у одних поставщиков по сравнению с другими (особенно в том случае, когда к новым и старым участникам рынка предъявляются разные требования в этой связи)

(3) У поставщиков уменьшаются стимулы к активной конкуренции

Такая ситуация может возникнуть в тех случаях, когда предлагаемая регулирующая мера:

- Создает режим саморегулирования или совместного регулирования
- Требуется и поощряет опубликование поставщиками информации о своих объемах производства, ценах, объемах продаж или затратах
- Освобождает определенную отрасль или категорию поставщиков от необходимости подчиняться общим нормам конкурентного права
- Сокращает возможность потребителей сменить поставщика, так как это потребовало бы более высоких прямых или косвенных издержек

Если, применив эту схему, вы на все вопросы ответили «нет», это значит, что планируемая регулирующая мера едва ли окажет сколько-нибудь серьезное антиконкурентное воздействие. Если же хотя бы на один из этих вопросов вы ответили положительно, то вам следует обратиться за помощью к специалистам по вопросам конкуренции.

Тот факт, что планируемая регулирующая мера может оказать серьезное антиконкурентное воздействие, совершенно необязательно означает, что эту меру предпринимать не следует. Но очень важно тщательно взвесить все издержки, связанные с ограничением конкуренции, и те выгоды, которые предполагается получить

в результате регулирования. Всегда следует помнить, что особенно серьезные последствия антиконкурентное воздействие может иметь в будущем, и поэтому масштаб таких последствий зачастую недооценивают.

5. КАК ПОЛУЧИТЬ ДАННЫЕ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫСОКОКАЧЕСТВЕННОГО АНАЛИЗА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Одной из главных проблем, связанных с проведением АРВ, является получение надежных и качественных данных, потому что без таких данных пользы от АРВ будет немного. Однако сбор данных может оказаться делом весьма затратным – как по времени, так и по деньгам. Поэтому здесь нужен очень взвешенный стратегический подход.

Если говорить в более широком смысле, то глубина проводимого АРВ должна быть пропорциональна масштабу вероятных последствий планируемых регулирующих мер. Иными словами, если предполагаемая регулирующая мера с высокой вероятностью приведет к серьезным последствиям, и тем, кто занимается выработкой соответствующей политики, может потребоваться в этой связи какая-то дополнительная аналитическая работа, то на сбор данных, консультации с заинтересованными кругами и собственно проведение анализа вам надо будет выделить больше времени и ресурсов. Далее приводится описание некоторых стратегий сбора данных, к которым вы можете прибегнуть, приступая к проведению АРВ. При этом следует учитывать, что принцип «пропорциональности» подхода требует тщательно взвесить, насколько та или иная стратегия соответствует той задаче АРВ, которая перед вами стоит в данный момент. Поскольку многие из описанных здесь методов сбора данных могут потребовать значительных ресурсов, то за необходимой информацией вам, вероятно, придется обращаться к третьим сторонам.

Опросы

В анкету можно включить такие вопросы, которые позволят вам получить интересующую вас информацию об основных аспектах планируемой регулирующей меры. Если анкета для опроса целевой группы (т.е. тех, кого может затронуть предполагаемая мера) составлена грамотно, то полученные ответы могут стать хорошей базой для оценки издержек соблюдения. При этом надо очень внимательно относиться к следующим вопросам:

1. Опрос следует проводить по репрезентативной выборке. Надо постараться обеспечить, чтобы в выборку были включены представители всех основных групп, которым придется соблюдать требования планируемой регулирующей меры.
2. Анкета должна быть *полезной* с практической точки зрения. Это означает, что вопросы должны быть составлены таким образом, чтобы респонденты могли дать на них содержательные ответы, а вы получили бы ценную для вас информацию. Можно провести пробный опрос среди совсем небольшой группы респондентов – это поможет вам понять, есть ли какие-то проблемы с вашей анкетой, или она составлена грамотно.

3. Тщательно продумайте, каким должен быть размер выборки. С одной стороны, вам нужен достаточный объем обратной связи, чтобы получить уверенность, что полученные вами ответы значимы. С другой стороны, всегда надо помнить, что объем ресурсов ограничен, и поэтому масштаб исследования не должен быть слишком большим.
4. Всегда старайтесь обеспечить, чтобы полученные ответы были непредвзятыми: тем, кому придется соблюдать регулятивные требования, как правило, свойственно преувеличивать размер издержек соблюдения. Если же вопросы анкеты будут составлены надлежащим образом, то этой проблемы можно избежать.

В тех случаях, когда вопросы, связанные с издержками соблюдения регулятивных норм, особенно сложны, можно рассмотреть возможность проведения прямых интервью, чтобы улучшить качество получаемых данных.

Не следует также забывать, что опросы по некоторым интересующим вас темам уже могли проводиться ранее – либо государственными органами, либо негосударственными организациями. Поэтому для начала попробуйте найти уже готовые результаты соответствующих исследований; это поможет расширить ваши знания по данному вопросу и сократить издержки государства и бизнеса, связанные со сбором данных.

Испытательные группы

В Дании был введен новый метод сбора данных для АРВ, который предусматривает привлечение специальной «испытательной группы» - т.е. группы из нескольких компаний, которые выразили согласие помочь правительству в проведении АРВ. Эти компании дают консультации правительству по вопросам вероятных издержек соблюдения планируемых норм регулирования. Испытательная группа используется как база для проведения опросов.

Преимущество этой модели состоит в том, что предприятия, участвующие в опросах, со временем начинают понимать, что такое АРВ, и какая информация необходима для его проведения. Но здесь есть и обратная сторона: нужно быть особенно внимательным и следить, чтобы получаемые ответы не привели к систематической ошибке, связанной с частыми опросами одной и той же группы «инсайдеров».

Анализ опыта других стран

Во многих случаях те нормы регулирования, которые планируется ввести в вашей стране, уже приняты в соседних странах. В этой связи бывает очень полезно обратиться за консультацией к правительственным чиновникам или к другим источникам в этих странах - это может оказаться эффективным способом получения информации о возможных последствиях введения соответствующей нормы.

Другие государственные ведомства

Как правило, в различных государственных ведомствах хранятся большие объемы информации. Например, богатейшим источником информации по таким вопросам, как количество компаний, работающих в различных отраслях, количество работающих и т.п., является государственное агентство по статистике. Некоторые полезные материалы

можно найти в органах государственного управления. В частности, бывают случаи, когда аналогичные регулирующие меры уже принимались в других отраслях.

В этой связи всегда полезно проконсультироваться с представителями органов государственного управления и выяснить, какой информацией по интересующему вас вопросу могут располагать ваши коллеги в администрации.

Обзор литературы

Бесценным источником информации о практической реализации некоторых регулятивных подходов является имеющаяся научная литература по этой тематике. Для поиска нужных материалов все чаще используется Интернет. Полезными источниками информации являются также обзоры конъюнктуры рынка и другие отчеты об исследованиях, проведенных различными профессиональными ассоциациями и отраслевыми группами.

Большими объемами данных о размерах того вреда, который государство пытается предотвратить с помощью мер регулирования, могут располагать страховые компании. Эти данные можно использовать для оценки размера вероятных выгод от регулирования.

Консультации

Одним из самых экономичных способов получения данных для АРВ являются консультации с представителями заинтересованных сторон. Кроме того, такие консультации способствуют обеспечению легитимности регулирования, так как предусматривают возможность активного участия людей в нормотворческой деятельности на этапе, предшествующем имплементированию регулирующих норм. А это, в свою очередь, может способствовать повышению уровня их добровольного соблюдения.

Как проводить консультации

Существует целый ряд методов проведения консультаций, каждый из которых имеет свои достоинства и недостатки. Очень часто на разных этапах нормотворческого процесса используется сочетание различных методов проведения консультаций. Выбирая подходящий метод, надо исходить из того, какую задачу вы намерены решить с помощью консультаций. Основными методами проведения консультаций являются:

1. Открытое обсуждение в печати

Этот метод предполагает публикацию (например, в печатных СМИ) уведомления населения о том, что государство намерено ввести те или иные регулирующие меры, с предложением высказать свои комментарии в этой связи. Как правило, в этом случае публикуется документ или иной материал, представленный на обсуждение, в котором изложено соответствующее предложение о введении регулирующих мер и перечислены те аспекты, по которым населению предлагается представить свои комментарии.

Обсуждение в печати – это очень открытая форма консультаций, позволяющая участвовать в этом процессе всем членам общества. Для получения каких-то очень специальных данных этот метод может быть не самым эффективным, но если в

материал, представленный на обсуждение, включить совокупность конкретных вопросов, на которые предлагается ответить, то такой метод сбора информации действительно может оказаться весьма полезным.

2. Адресная рассылка

От предыдущего этот метод отличается тем, что в нем материалы, представленные на обсуждение, не публикуются в открытой печати, а рассылаются избранному кругу заинтересованных сторон. Рассылка в целях получения комментариев часто используется в самом начале процесса разработки регулирующих мер, для того чтобы получить четкое и ясное представление о том, что по этому поводу думают те, кого эти меры коснутся самым непосредственным образом. Этот метод получения информации допускает несколько «раундов» рассылки, так как нормотворческая деятельность – а также анализ ее последствий – процесс постепенный.

3. Публичные слушания

Публичные слушания дают людям возможность лично высказать свое мнение по поводу предлагаемых регулирующих мер. Некоторым заинтересованным сторонам (т.е. тем, кого эти меры затрагивают) это существенно упрощает участие в процессе, так как они едва ли приняли бы участие в обсуждении, если бы для этого им надо было представить свое мнение в письменном виде. Кроме того, публичные слушания предусматривают диалог. В ходе обсуждения с участниками слушаний сотрудники регулятивных органов могут что-то выяснить для себя, задать какие-то вопросы и, в конечном счете, получить более четкое представление о мнении заинтересованных сторон по поводу предлагаемых регулирующих мер.

С другой стороны, в условиях публичных слушаний, в присутствии большого количества заинтересованных сторон, мнения которых могут быть очень разными, провести логичное и непредвзятое обсуждение сложных и/или эмоциональных вопросов бывает довольно трудно. Кроме того, у многих важных представителей заинтересованных сторон по ряду причин может не оказаться возможности присутствовать на публичных слушаниях. В этой связи очень важно правильно выбрать место и время проведения таких слушаний.

4. Консультативные органы

Правительства часто создают различные консультативные органы, которые должны оказывать помощь в разработке и оценке регулирующих норм. Консультативные органы могут быть самых разных типов. Две основных категории составляют постоянные и временные консультативные органы. Постоянные органы дают консультации по широкому кругу вопросов в области регулирования в конкретной сфере политики. Временные консультативные органы учреждаются специально в целях организации консультаций только по какому-то определенному вопросу законодательства.

Кроме того, у этих органов может быть очень разный состав. В одних случаях в них входят только представители заинтересованных сторон, в других членами консультативных органов могут быть эксперты по соответствующим вопросам; иногда в состав консультативного органа входят представители регулятивных органов или другие должностные лица.

Вообще говоря, любой консультативный орган решает одну из следующих основных задач: он либо предоставляет правительству квалифицированные консультации по определенным вопросам в области регулирования, либо обеспечивает консенсус. Иными

словами, консультативный орган может либо оказывать помощь в области анализа последствий и улучшения качества регулирования, либо оказывать содействие в разработке таких регулирующих мер, которые были бы приемлемыми для всех заинтересованных сторон. Поэтому состав консультативного органа во многом определяется той задачей, которая перед ним ставится.

Как показывает опыт, деятельность постоянных консультативных органов обычно связана с достижением консенсуса, а временные, как правило, занимаются вопросами эффективности.

Вне зависимости от того, какой вид консультаций вы используете, всегда надо стараться получить мнения достаточно широкого круга организаций и отдельных лиц. Ведь смысл консультаций и состоит в том, чтобы получить как можно больше информации по интересующему вас вопросу, чтобы провести АРВ надлежащим образом. Кроме того, благодаря консультациям вы сможете получить более четкое представление о том, что думают стороны по поводу планируемых регулирующих мер, и избежать ситуации, когда большинство заинтересованных сторон воспримет эти меры в штыки.

Как повысить эффективность консультаций

Консультации являются одним из важных способов получения информации, необходимой для проведения АРВ, но при этом очень важно позаботиться о том, чтобы достаточный объем информации исходил также и от вас, поскольку это необходимо для поддержания консультативного процесса. Люди будут участвовать в консультациях более активно, а их помощь станет более ценной в том случае, если у них будет четкое представление о том, в чем заключается предлагаемая регулирующая мера и какие проблемы предполагается решить с ее помощью. Как правило, до начала консультаций необходимо обеспечить доступ к письменным документам, содержащим информацию по всем этим вопросам. Рекомендуется также составить список конкретных вопросов, которые помогут людям понять, какую информацию вам нужно получить в результате консультаций. При этом консультативный процесс должен оставаться достаточно «открытым», чтобы у участников была возможность высказать свои замечания и опасения. Так будет лучше не только для них, но и для вас, потому что во многих случаях открытость процесса помогает обратить внимание на те вопросы и проблемы, которые вы раньше могли и упустить.

Еще одним важным фактором является фактор времени. Во-первых, консультативный процесс следует начинать как можно раньше, и, если есть возможность, проводить консультации на различных этапах процесса подготовки регулирующих мер. Это нужно для того, чтобы полученную в результате информацию можно было эффективно использовать в ходе АРВ, а также, если получится, вносить соответствующие изменения в проект. Кроме того, следует позаботиться о том, чтобы тем, к кому вы обращаетесь за консультацией, было предоставлено достаточно времени для того, чтобы их участие в процессе было эффективным.

Что касается долгосрочной перспективы, то люди будут продолжать участвовать в консультациях только в том случае, если сочтут, что это того стоит. Это означает, что у них должна быть возможность убедиться, что к их мнению прислушиваются и учитывают его в процессе принятия регулятивных решений. В этом смысле весьма полезным может быть предоставление участникам консультаций обратной связи. В идеале документ, представленный на обсуждение, комментарии сторон, а также реакцию органов государственного управления в этой связи, следует публиковать в Интернете.

6. ОЦЕНКА И КОНТРОЛЬ СОБЛЮДЕНИЯ РЕГУЛЯТИВНЫХ НОРМ

Важным элементом анализа регулирующего воздействия является реалистичная оценка вероятного уровня соблюдения планируемых норм. Совершенно очевидно, что регулирование может оказать какое-либо воздействие только в той мере, в которой люди будут соблюдать его требования. Как показывает опыт, уровень соблюдения норм регулирования зачастую бывает довольно низким.

Вопрос соблюдения норм регулирования необходимо проанализировать с двух точек зрения. Во-первых, если проведенная оценка показывает, что существует значительный риск низкого уровня соблюдения, то следует выяснить, почему это так. Этот анализ позволит понять, можно ли внести какие-то изменения в содержание регулятивных норм, чтобы обеспечить более высокий уровень их соблюдения. Такие изменения могут оказаться весьма существенными и касаться как сущности регулирования, так и связанных с ним методов коммуникаций или контроля.

Во-вторых, если риск низкого уровня соблюдения предлагаемых норм регулирования все еще остается, следует рассмотреть вопрос о том, стоит ли вообще продолжать работу с данным предложением. Может быть, это как раз тот случай, когда мы имеем дело с «неэффективностью регулирования» - т.е. когда предлагаемыми регулирующими мерами невозможно решить проблемы неэффективности рыночного механизма или другой имеющейся проблемы, или же когда цена такого решения оказывается непропорционально высокой с учетом масштаба проблемы?

Одним из вариантов систематизированного подхода к работе с вопросами соблюдения норм регулирования является использование «Таблицы 11 детерминантов соблюдения норм регулирования», которая была принята в 1990-х годах в Нидерландах. Эти 11 детерминантов перечислены в Таблице 3.

Таблица 3. Одиннадцать детерминантов соблюдения норм регулирования

Факторы, оказывающие влияние на добровольное соблюдение норм регулирования

1. Насколько хорошо целевая группа осведомлена о данных нормах регулирования и насколько хорошо она их понимает?
2. Каковы относительные выгоды и издержки соблюдения и несоблюдения данных норм регулирования для целевой группы?
3. Насколько приемлемыми и легитимными кажутся целевой группе данные нормы регулирования?
4. В какой мере целевая группа склонна добровольно соблюдать данные нормы регулирования в целом?
5. Высока ли вероятность того, что факт несоблюдения данных норм целевой группой будет выявлен третьими сторонами, и какова вероятность того, что в результате это повлечет для целевой группы соответствующее наказание (например, с ней откажутся иметь дело)?

Влияние принудительного контроля на соблюдение норм регулирования

6. Высока ли вероятность того, что факт несоблюдения данных норм будет обнаружен без проведения специального официального расследования (к примеру, в результате акта гражданской активности, связанной с разоблачением противоправных действий)?
7. Высока ли вероятность того, что деятельность целевой группы будет проверена органами государственного управления?

8. Высока ли вероятность того, что факт несоблюдения данных норм будет выявлен в ходе какой-либо проверки?
9. Насколько повысится вероятность выявления факта несоблюдения данных норм, если проверка будет целенаправленной?

Влияние штрафных санкций на уровень соблюдения норм регулирования

10. Высока ли вероятность того, что в случае выявления факта несоблюдения данных норм регулирования на виновную сторону будут наложены соответствующие штрафные санкции?
11. Насколько жесткими могут быть такие санкции?

Как видно из этой таблицы, для того чтобы определить вероятный уровень соблюдения предлагаемых норм регулирования, необходимо рассмотреть три основных вопроса. Первый из них касается степени вероятности добровольного соблюдения данных норм со стороны целевой группы. Добровольное соблюдение обеспечивается в том случае, если, по мнению целевой группы, эти нормы являются разумными и легитимными, если издержки их соблюдения не слишком высоки, или если их несоблюдение повлечет для целевой группы проблемы во взаимоотношениях с остальными группами общества. Кроме того, вероятность добровольного соблюдения будет выше, если целевая группа в целом относится к категории «законопослушных».

Второй вопрос заключается в том, чтобы проанализировать, насколько действенными будут меры принудительного контроля с точки зрения повышения уровня соблюдения данных норм. Для этого нужно определить, достаточно ли ресурсов можно выделить для целей мониторинга и проверок, чтобы обеспечить эффективное выявление фактов несоблюдения.

И, наконец, необходимо установить, насколько возможно будет применять санкции по отношению к тем, кто не соблюдает данные нормы, и достаточно ли будет этих санкций для того, чтобы свое поведение изменили и те, на кого они наложены, и другие нарушители.

Если в результате проведенного анализа выяснится, что вероятный уровень добровольного соблюдения норм регулирования, скорее всего, будет низким, очень важно обеспечить возможность выявления фактов несоблюдения и, с помощью соответствующих мер контроля, удерживать нарушителей от ненадлежащего поведения. Если у вас нет уверенности в том, что это можно обеспечить, то очень вероятным результатом может оказаться неэффективность регулирования. Это означает, что предлагаемые меры регулирования необходимо пересмотреть. Может быть, существует какой-то другой, более эффективный способ решения проблемы? Если нет, следует ли вообще в этой ситуации принимать какие-то политические меры?

7. КАК ДОНЕСТИ РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ДО ЦЕЛЕВОЙ АУДИТОРИИ

Как бы хорошо ни был проведен АРВ, пользы от него будет немного, если его результаты не будут надлежащим образом доведены до сведения тех, кто занимается

выработкой политики и принятием решений. Необходимо постараться обеспечить, чтобы:

- Результаты АРВ были представлены в ясной и понятной форме. Так как среди политиков достаточно редко встречаются люди, обладающие соответствующей подготовкой в области технического анализа, то вам необходимо будет обеспечить, чтобы результаты АРВ были им понятны, и чтобы важность этих результатов для принятия политических решений была им хорошо ясна.
- Результаты АРВ были представлены своевременно. Иначе говоря, надо сделать так, чтобы эти результаты могли как-то повлиять на принимаемые решения.
- Результаты АРВ были опубликованы. Это нужно для того, чтобы проинформировать о них все заинтересованные стороны, с тем чтобы у последних была возможность понять, какими причинами обусловлено то или иное решение, а также оказать содействие в принятии и поддержке того варианта, который был выбран регулирующими органами.

Представление результатов: Контрольный перечень вопросов по АРВ

Ниже приводится предлагаемый формат представления результатов АРВ. Каждый раздел соответствует определенному этапу анализа, а их логическая последовательность отражает систематизированный подход к процессу выявления и сравнения всех выгод и издержек, связанных с планируемыми мерами регулирования.

Название раздела	Описание
1. Задача	Четко изложите политическую задачу (задачи) и цель предложения о введении регулирования
2. Проблема	Опишите характер и масштаб проблемы, которую предполагается решить с помощью предлагаемых мер регулирования.
3. Предлагаемые меры регулирования	<p>Дайте пояснения, касающиеся предложения о регулировании:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Опишите предлагаемые меры регулирования • Дайте краткую характеристику юридических оснований для введения мер регулирования • Перечислите группы, которых могут коснуться предлагаемые меры (граждане, деловые круги, определенные группы в правительстве) • Опишите режим контроля и предполагаемую стратегию обеспечения соблюдения предлагаемых норм регулирования
4. Анализ выгод и издержек	<p>Дайте четкое описание ожидаемых выгод и издержек, связанных с предлагаемыми мерами регулирования, для каждой из групп, по следующим категориям:</p> <ul style="list-style-type: none"> • административные • экономические • социальные • экологические • контроль и соблюдение
5. Сравнение этих выгод и издержек	Приведите таблицу, в которой сравниваются выгоды и издержки по каждой из упомянутых выше категорий, с указанием их объема в денежном выражении, или дайте их краткое описание.
6. Возможные альтернативы	Перечислите возможные альтернативы, в том числе нерегулятивные подходы, которые были рассмотрены в качестве варианта решения проблемы наряду с предлагаемыми мерами регулирования.
7. Сравнение выгод и издержек каждой из альтернатив	Опишите выгоды и издержки каждой из рассмотренных возможных альтернатив.

8. Сравнение альтернативных вариантов с предлагаемыми мерами регулирования	Укажите, по каким параметрам и почему предлагаемые меры регулирования оказались более предпочтительными, чем рассмотренные альтернативные варианты.
9. Консультации	Опишите процесс консультаций, которые были проведены в целях получения сведений от заинтересованных кругов. Укажите все группы, которым было предложено высказаться по поводу предлагаемых мер регулирования, и подытожьте их комментарии в этой связи.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С точки зрения повышения качества регулирования, главная ценность АРВ состоит не в каких-то специфических оценках выгод и издержек, которые можно получить в результате его проведения, а в том, какое влияние АРВ оказывает на подход тех, кто занимается выработкой политики, к принятию политических решений. Использование АРВ при принятии решений способствует рациональности подхода к выработке политики. Это объясняется тем, что при проведении АРВ каждое предложение о регулировании необходимо сравнивать с другими возможными вариантами решения имеющейся проблемы, а также тем, что АРВ требует применения систематизированного подхода к выявлению результатов регулирующего воздействия и сравнения соответствующих выгод и издержек.

Поэтому очень принципиальным моментом в проведении АРВ является интеграция этого «рационального» подхода в процесс принятия решений во всех органах государственной власти. Кроме того, это означает, что благодаря АРВ качество регулирования может значительно повыситься, даже если возможности по проведению технически сложного анализа выгод и издержек достаточно ограничены.

Проведение АРВ – процесс длительный. Об этом говорит опыт всех стран, которые приняли у себя этот подход – и тех, которые входят в ОЭСР, и стран Третьего мира. С течением времени программы АРВ могут и должны постоянно совершенствоваться и обеспечивать все более высокое качество регулирования. Но АРВ может принести реальную пользу даже на ранних стадиях использования, при условии, что он будет проводиться последовательно и систематически.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Ниже приводится перечень публикаций, содержащих более подробную информацию о проведении АРВ и связанных с ним вопросах. Эти документы соответствующим образом сгруппированы, чтобы читателю было легче подобрать материал по интересующей его тематике.

1. Руководства по проведению АРВ

Методические руководства по проведению АРВ нередко бывают довольно пространными и включают подобные описания целей АРВ и связанных с ним вопросов – например, принципов обеспечения высококачественного регулирования.

Canadian Government (1992) *RIAS Writers' Guide*

http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/ra-ar/default.asp@language=e&page=publications&doc=riaswritersguide_2friaswritersguide_e.htm

В этом материале задачи АРВ рассматриваются в более широком политическом контексте. Даются ценные практические советы.

European Union (2005) *Impact Assessment Guidelines*

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf

см. Section III: Analytical requirements. Этот документ получить довольно легко.

Irish Government (2005) *RIA Guidelines: How to Conduct a Regulatory Impact Analysis*

<http://www.betterregulation.ie/eng/index.asp?docID=78>

Руководство включает сведения о методах проведения «скринингового» АРВ и о том, как определить, необходим ли более подробный анализ.

United States Government (2003) *Circular A4: Regulatory Analysis*.

<http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a004/a-4.html>

Относительно краткое и хорошо составленное руководство, но содержит много технической информации.

The Victorian Guide to Regulation (2nd Edition, 2007) (Австралия). См.

<http://www.vcec.vic.gov.au> Зайдите на страницу «regulation review».

Это подробное руководство с приложениями (его объем составляет 248 страниц), в котором рассматривается широкий круг вопросов, связанных с АРВ, включая анализ

рисков, оценку конкуренции, альтернативные политические инструменты и различные виды регулирования.

Australian Government. *Best Practice Regulation Handbook* (2007)
<http://www.obpr.gov.au/bestpractice.html>

Это тоже достаточно большой документ примерно на ту же тему, что и The Victorian Guide to Regulation.

2. Примеры проведения АРВ

Victorian Government (Australia). Материалы по всем АРВ, опубликованные начиная с 2004 года. Зайдите на страницу www.vcec.vic.gov.au, откройте раздел «Regulation Reform» и кликните по ссылке «Regulatory Impact Statements».

3. Технические руководства по проведению анализа выгод и издержек

Canadian Government (1995) *Benefit-Cost Analysis Guide for Regulatory Programs*
http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/ra-ar/docs/publications/costbenefitguideforregul/costbenefitguideforregul_e.pdf

United States Government. *Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs* <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a094/a094.html>

Australian Government (2006). *Introduction to Cost-Benefit Analysis and Alternative Evaluation Methodologies*
http://www.finance.gov.au/finframework/docs/Intro_to_CB_analysis.pdf

Канадский документ написан относительно просто; американский и австралийский носят более технический характер.

4. Руководства по многокритериальному анализу

Основные принципы проведения этого анализа изложены в The Victorian Guide to Regulation (см. выше). Относительно краткое изложение принципов МКА дано также в Руководстве Европейского Союза по проведению АРВ. Более подробную информацию можно найти в следующем материале:

United Kingdom Government. *Department of Transport, Local Government And Regions Multi-Criteria Analysis Manual*. (без даты). См.:
www.communities.gov.uk/pub/252/MulticriteriaanalysismanualPDF1380Kb_id1142252.pdf

5. Другие вопросы, связанные с АРВ

United Kingdom Government (2002). *The Precautionary Principle: Policy and Application*. Inter-Departmental Liaison Group on Risk Assessment. London, 2002.
<http://www.hse.gov.uk/aboutus/meetings/ilgra/pppa.htm>

United Kingdom Government (2006). *Risk, Regulation and Responsibility: Whose Risk is it Anyway?* Better Regulation Commission, London, October 2006.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ДИАПАЗОН ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛЯТИВНОЙ И НЕРЕГУЛЯТИВНОЙ ПОЛИТИКИ



В каких случаях уместно применение соответствующего инструмента

Эффективная конкуренция возможна, но требует вмешательства в целях обеспечения соответствующих схем и механизмов	Эффективность рынка препятствует только неравное положение участников рынка в отношении доступа к информации. Требование о раскрытии информации минимизирует издержки по исправлению этой ситуации	Поведение участников рынка достаточно добропорядочно <i>или</i> правоприменение реализовать трудно, поэтому очень важно добиться соглашения между участниками	Рынок достаточно эффективен, а вмешательство нацелено на коррекцию влияния внешних факторов	Нормативные показатели деятельности установить трудно; эта мера направлена на то, чтобы подчеркнуть выгоды системного подхода и раскрытия информации	Конкретные показатели установить легко, но существует целый ряд возможных технологических решений; быстрый технологический прогресс	Приемлемых вариантов решения мало, но необходим высокий уровень государственного регулирования экономики, так как речь идет о важных ценностях и серьезных рисках	Господство естественных монополий, но есть возможность надлежащим образом устанавливать и отслеживать показатели деятельности	В некоторых аспектах можно сохранить элементы конкуренции, но желателен государственный контроль процесса в целом, так как регулирование общих объемов производства является затруднительным	Сильная национальная монополия плюс трудности регулирования объемов производства (в силу наличия нескольких разных задач или проблем). Целесообразно использовать, если дело касается фундаментальных ценностей
--	--	---	---	--	---	---	---	--	---

Источник: *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. OECD (Paris) 2002, p 52