

Язык оригинала – английский

Организация экономического сотрудничества и развития

ДЕТЕРМИНАНТЫ КАЧЕСТВА АНАЛИЗА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

СОДЕРЖАНИЕ

ДЕТЕРМИНАНТЫ КАЧЕСТВА АНАЛИЗА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	4
1. Введение	4
2. Методы и процессы АРВ.....	4
2.1. Почему АРВ лучше начинать на более ранних этапах процесса разработки политических мер.....	4
2.2. Рамки требований о проведении АРВ	7
2.3. Аналитические рамки АРВ.....	10
2.4. Методология АРВ.....	15
2.5. Риски и факторы неопределенности.....	22
2.6. Обучение методам и принципам АРВ и оказание технической помощи в его проведении	26
2.7. Где и кем должен проводиться АРВ.....	30
2.8. Использование АРВ в целях обзора действующего законодательства	31
3. Влияние политических и правовых аспектов на качество АРВ	31
3.1. Политическая поддержка на высшем уровне	31
3.2. Правовые основы требований о проведении АРВ	32
4. Специальные механизмы обеспечения качества АРВ.....	33
4.1. Оценка и согласование АРВ центральным органом, занимающимся реформой регулирования.....	34
4.2. Другие механизмы контроля документов АРВ	36
4.3. Интеграция АРВ с процессом консультаций с общественностью.....	36
4.4. Ex post - оценка АРВ	38
5. Заключение	41

Вставки

Вставка 1. Проблемы, связанные с АРВ.....	6
Вставка 2. Оценка стоимости статистической жизни: методики «Человеческий капитал» и «Готовность платить»	18

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Проведение анализа регулирующего воздействия (АРВ) требует довольно значительных ресурсов. Многие страны – члены ОЭСР прилагают большие усилия, направленные на дальнейшее усовершенствование методов и процессов АРВ. Тот факт, что система АРВ постоянно развивается, свидетельствует о том, что реализация АРВ представляет собой длительный процесс, который так или иначе требует значительных изменений в профессиональной культуре работников государственного аппарата. Для того чтобы вклад АРВ в повышение качества регулирования был наибольшим, необходимо уделить внимание целому ряду элементов процесса АРВ, а также многочисленным специальным механизмам обеспечения его качества.

В данном документе содержится описание последних достижений в области применения АРВ и тех проблем, которые по-прежнему вызывают озабоченность в этой связи. Этот документ составлен на основе информации, полученной от ряда стран ОЭСР, а также по материалам ОЭСР «Реестр АРВ за 2004 год» («RIA Inventory 2004») и другим документам, посвященным последним событиям в области АРВ.

В целом следует отметить, что АРВ стал применяться гораздо шире, чем раньше: все больше стран начали использовать этот метод при разработке первичного законодательства, и все большее количество инструментов регулятивной политики становятся предметом АРВ. При этом используется также целый ряд пороговых критериев, которые помогают обеспечить надлежащее применение АРВ в отношении важнейших регулятивных норм в тех случаях, когда есть вероятность, что он может каким-то образом повлиять на результаты регулирования.

В настоящее время сотрудники регулятивных органов получают все большую помощь, направленную на усовершенствование АРВ. Эта помощь включает предоставление методических рекомендаций по таким аспектам АРВ, как оценки рисков, нормы дисконта и оценки стоимости статистической жизни. В некоторых странах особое внимание уделяется вопросам обеспечения эффективной интеграции количественного и качественного АРВ в нормотворческий процесс в целях предоставления ответственным за это лицам и органам более полноценной и качественной информации.

Но вместе с тем следует подчеркнуть, что в ходе нормотворческого процесса к методам АРВ зачастую обращаются слишком поздно, а это приводит к тому, что на решения политиков результаты АРВ в этих случаях влияния практически не оказывают. И хотя сейчас предпринимаются определенные меры по исправлению этой ситуации – в частности, путем усиления интеграции АРВ в политический процесс, организации консультаций с общественностью и проведения анализа *ex post* по некоторым вопросам, - в области реализации АРВ эта проблема по-прежнему остается одной из самых серьезных.

Вообще же надо сказать, что страны – члены ОЭСР продолжают активно вкладывать ресурсы в организацию и проведение АРВ, и отдача от этих инвестиций становится в последнее время все выше и выше. Однако для того, чтобы АРВ стал действительно неотъемлемой частью процесса принятия политических решений, сделать предстоит еще очень много.

ДЕТЕРМИНАНТЫ КАЧЕСТВА АНАЛИЗА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

1. Введение

Анализ регулирующего воздействия (АРВ) - это механизм систематического выявления и оценки выгод и издержек предлагаемых норм регулирования. АРВ представляет собой один из основных инструментов обеспечения качества регулирования, который в настоящее время используется почти всеми странами – членами ОЭСР, Европейской Комиссией и многими странами с переходной экономикой.

История анализа регулирующего воздействия как официального инструмента обеспечения качества регулирования насчитывает более 25 лет. В рамках деятельности ОЭСР это направление получило свое развитие в контрольном перечне из 10 пунктов, который прилагался к Рекомендациям Совета ОЭСР по вопросам качества регулирования, вышедшим в 1995 году. В этом документе была подчеркнута необходимость проведения оценки возможных последствий регулирования, которая позволяла бы удостовериться, что выгоды от регулирования оправдывают связанные с ним издержки. В 1997 г. ОЭСР были сформулированы передовые методы проведения АРВ (OECD, 1997). Однако, несмотря на столь давнюю историю, непосредственная реализация АРВ и его интеграция в нормотворческий процесс пока еще остаются в стадии развития. И ОЭСР, и входящие в нее страны с большим опытом проведения АРВ постоянно подчеркивают, что разработка и реализация систем оценки регулирующего воздействия – процесс длительный и неизбежно требующий изменений в профессиональной культуре сотрудников регулятивных органов и в их подходах к работе.

Настоящий документ представляет собой практическое руководство по проведению высококачественного анализа регулирующего воздействия и обеспечению максимального влияния его результатов на итоговое качество регулирования. Авторы руководства опирались на результаты анкетирования, проведенного в середине 2006 г. в нескольких странах ОЭСР, каждая из которых обладает солидным опытом в области проведения АРВ. Были получены ответы из Австралии, Нидерландов, Соединенного Королевства и США. Кроме того, в настоящем документе использованы данные Реестра АРВ, составленного Секретариатом ОЭСР в 2004 году (GOV/PGC/RD(2004)1), а также другие материалы ОЭСР, касающиеся АРВ.

Опыт показывает, что для улучшения качества АРВ необходим комплексный подход, включающий все элементы планирования, реализации и оценки процессов и процедур АРВ. Этот принцип и был взят за основу при составлении настоящего документа. В частности, разделы 2 и 3 посвящены описанию основных факторов, оказывающих влияние на качество АРВ в целом, включая разработку концепции и плана АРВ, методологические требования к его проведению и нормативно-правовые основы. В разделе 4 описаны конкретные механизмы обеспечения качества АРВ, а в разделе 5 - те методы, которые были признаны наиболее важными с точки зрения обеспечения высокого качества АРВ. Кроме того, в разделе 5 перечислены основные проблемы в области дальнейшего улучшения качества АРВ, которые могут возникнуть в будущем.

2. Методы и процессы АРВ

2.1. Почему АРВ лучше начинать на более ранних этапах процесса разработки политических мер

О важности фактора времени в плане действенности АРВ говорилось уже давно. В частности, в докладе ОЭСР 1997 г., посвященном передовым методам проведения АРВ, указано, что «АРВ следует интегрировать в нормотворческий процесс как можно раньше». Из этого заявления следует, что АРВ

может стать неотъемлемым элементом политического процесса только в том случае, если он будет начат уже на начальном этапе выработки политики; иначе АРВ так и останется самостоятельным процедурным требованием и примет характер некой рационализации тех мер, которые уже были приняты ранее.

В частности, тщательный анализ возможных альтернатив имеющемуся предложению о регулировании, скорее всего, будет проведен только в том случае, если окончательный выбор пока еще не сделан. Всячески подчеркиваемая необходимость «всесторонней и комплексной оценки воздействия каждого из возможных вариантов», о которой говорится в австралийском методическом руководстве по проведению АРВ (оно было опубликовано еще в 1998 году), отражает давнее стремление органов, занимающихся реформами регулирования, сделать так, чтобы сотрудники регулятивных органов проводили серьезную и детализированную оценку различных вариантов политических решений.

В большинстве случаев в руководствах по АРВ говорится также о необходимости приступить к АРВ как можно раньше, при этом очень часто указываются конкретные этапы политического процесса, на которых рекомендуется начать АРВ. Например, в австралийском методическом руководстве (ORR, 1998) сказано, что документы по АРВ должны быть подготовлены после принятия административного решения о возможном введении регулирующих мер, но до того, как правительством будет принято политическое решение о том, что регулирование необходимо. Практически то же самое говорится и в новозеландском методическом руководстве по АРВ (New Zealand Government, 1999, p. 2). В нынешнем проекте британского методического руководства по оценке регулирующего воздействия (United Kingdom Government, 2006a, Appendix B, p. 25) также указано, что:

“Оценка регулирующего воздействия должна быть живым документом. Это означает, что всякий раз, когда появляется новая информация о вероятных выгодах и издержках, оценку следует пересматривать. На начальном этапе процесса разработки политических мер почти всегда есть несколько вариантов решения проблемы, и оценку воздействия необходимо провести в отношении каждого из них...”

Последние оценки эффективности АРВ подтверждают, насколько важно начать АРВ уже на ранних стадиях разработки политических мер. Так, в одном из недавних отчетов британского Национального финансово-ревизионного управления (National Audit Office) указано: «Как показывает проведенный нами анализ, если процесс АРВ был начат поздно, то он оказывался неэффективным...» (NAO, 2006, p. 3). Некоторые аналитики – Джейкобс, например (см. Jacobs, 2006), - идут еще дальше, утверждая, что фактор времени в АРВ может быть даже более важным, чем используемая методика определения качества оценки альтернатив; Джейкобс отмечает, что требование о проведении многоступенчатого АРВ способствует тому, чтобы те, кто занимается вопросами регулирования, начинали проводить АРВ как можно раньше. Опыт Австралии в области проведения двухступенчатого АРВ¹ подтверждает эту точку зрения: в целях организации широкомасштабных консультаций с общественностью проекты документов, содержащих результаты АРВ, обнародуются задолго до того, как окончательные документы по АРВ подаются на рассмотрение в соответствующие министерства. В ходе таких консультаций нередко удается значительно улучшить анализ, а во многих случаях и внести существенные изменения в предложение о регулировании.

Однако модель многоступенчатого АРВ используется довольно редко² - возможно, из опасений, что в процедурном отношении многоступенчатый процесс может слишком усложнить ситуацию и сильно затянуть дело, а также помешать сотрудникам регулирующих органов гибко и своевременно реагировать на вновь открывающиеся обстоятельства. Кроме того, требование о проведении многоступенчатого АРВ во многих случаях, вероятно, считается также неоправданно затратным.

Зачастую АРВ проводится слишком поздно, и то только для того, чтобы обосновать тот выбор, который уже был сделан регулирующими органами, причем есть немало признаков того, что проблема эта распространена весьма широко. Так, например, британское Национальное финансово-ревизионное управление, которое ежегодно рассматривает результаты проведенных АРВ, недавно констатировало, что:

*“...нередко АРВ используется только для того, чтобы обосновать уже принятые решения, а не затем, чтобы составить прогнозную оценку регулирующего воздействия (анализ ex ante). Для того чтобы АРВ выполнял свою задачу и помогал сделать процесс принятия политических решений более информированным, его надо начинать как можно раньше, и он должен включать широкомасштабные консультации с основными заинтересованными сторонами...”*³

Проведенный недавно обзор результатов АРВ в Австралии показал, что около 14% предложений о регулировании, в связи с которыми в 2004 – 2005 г.г. был выполнен АРВ, претерпели в ходе АРВ значительные изменения. Вместе с тем должностные лица, занимающиеся вопросами реформы регулирования, сообщают, что среди политиков и представителей чиновничьего аппарата степень приверженности принципам АРВ как неотъемлемого элемента добросовестного процесса регулирования очень разная, и нельзя сказать, что те долгожданные «изменения профессиональной культуры» сотрудников регулятивных органов, в результате которых АРВ должен наконец-то стать одним из основных политических инструментов, уже произошли.⁴

Вставка 1. Проблемы, связанные с АРВ

Анализ регулирующего воздействия (АРВ) является одним из наиболее важных инструментов повышения качества регулирования, имеющихся в распоряжении органов государственного управления. Его цель состоит в том, чтобы повлиять на выбор политиков и сделать так, чтобы они, пользуясь научно обоснованными методами анализа возможных последствий различных вариантов регулирования, отдали предпочтение наиболее действенному и эффективному из них. Большая часть разработанных ОЭСР передовых методов, касающихся регулирования, относится именно к АРВ.

ОЭСР рекомендует использовать АРВ уже давно - с 1995 года, когда вышли Рекомендации Совета ОЭСР по повышению качества государственного регулирования. В докладе ОЭСР 1997 года «*OECD Report on Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*» приведен перечень передовых методов проведения АРВ. В вышедшем в 2005 г. документе о руководящих принципах повышения качества государственного регулирования («*Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*») важность АРВ подчеркнута еще раз.

АРВ - процесс достаточно трудный, и с течением времени он нуждается в развитии и совершенствовании. В странах - членах ОЭСР методы практической реализации АРВ могут быть весьма различными, но было замечено, что некоторые связанные с этим проблемы оказались достаточно типичными, и с ними столкнулись многие страны. К таким проблемам относятся, в частности, следующие:

- Упущения. Бывает так, что какие-то элементы структуры регулятивной системы оказываются не охваченными - особенно это касается уровня, близкого к центральному.
- Ненадлежащее использование методов оценки. Зачастую анализ выгод и издержек и другие методы применяются не должным образом.
- Несоблюдение установленных требований. Зачастую плохо подготовленные регулирующие меры принимаются без всяких возражений.
- Излишняя сложность и разрозненность оценок. Огромное количество всевозможных контрольных перечней, которые могут охватывать столь широкий круг вопросов, что зачастую это ставит в тупик.
- Неспособность выбрать для анализа наиболее важные нормы регулирования. Для того чтобы избежать излишней административной нагрузки, АРВ должен проводиться в отношении тех норм, последствия которых могут быть наиболее ощутимыми и в которые с наибольшей вероятностью можно будет внести изменения.
- Слабая интеграция с процессами консультаций. АРВ зачастую проводится или отдельно от процессов консультаций, или не включается в них, что ограничивает его практическую эффективность.

2.2. *Рамки требований о проведении АРВ*

Одним из основных факторов, позволяющих АРВ внести свой вклад в повышение качества регулирования, является широта его применения. Вообще говоря, АРВ должен проводиться в отношении всех инструментов регулирования, которые могут быть сопряжены со значительными издержками. Если же речь идет о не очень серьезных нормах, то в АРВ необходимости нет, поскольку в этих обстоятельствах такой анализ не сможет существенно повысить качество регулирования.

2.2.1. *Инструменты регулирования, подлежащие АРВ*

Как показывают результаты работы, проведенной ОЭСР, наибольшую выгоду от АРВ можно получить в том случае, если применять его по отношению к актам первичного законодательства, так как именно эти инструменты регулирования обычно имеют наиболее серьезные последствия. Но и использование АРВ применительно к актам делегированного законодательства также может оказаться весьма плодотворным.

Данные Реестра АРВ за 2004 год свидетельствуют о том, что, несмотря на то, что в последние годы рамки АРВ были значительно расширены, между странами ОЭСР по-прежнему наблюдаются довольно большие различия в этом отношении. В большинстве стран АРВ проводится как в отношении актов первичного законодательства, так применительно к подзаконным нормативным актам. Вместе с тем, довольно много стран используют АРВ только на каком-то одном из этих уровней законодательства, при этом примерно в половине из них АРВ применяется только в отношении актов первичного законодательства, а в другой половине - только в отношении подзаконных нормативных актов.

Аналогичные различия наблюдаются и на субнациональном уровне. Так, например, в Австралии Федеральное правительство применяет АРВ и по отношению к актам первичного законодательства, и по отношению к подзаконным актам, но из всех правительств штатов таким же образом действует только правительство штата Виктория. Правительства остальных штатов применяют АРВ или только к актам первичного законодательства, или только к подзаконным нормативным актам, или не применяют его вообще.

Сведений о том, почему во многих странах АРВ применяется только к какому-то определенному виду законодательства, довольно мало. Одной из возможных причин, которыми может быть обусловлено то обстоятельство, что АРВ используется только по отношению к подзаконным нормативным актам, может быть то, что правительства и/или парламенты считают более важным ограничить не те регулятивные полномочия, которые осуществляются ими напрямую, а те, которые были делегированы. История применения АРВ и в самом деле свидетельствует о том, что требование о его проведении зачастую воспринимается как неоправданное посягательство на полномочия регулирующих органов принимать решения в рамках своей компетенции. Поэтому нет ничего удивительного в том, что многие правительства не считают необходимым как-то ограничивать свои полномочия, допуская применение АРВ по отношению к актам первичного законодательства.

Другое возможное объяснение того факта, что АРВ применяется только по отношению к подзаконным актам, состоит в том, что во многих странах процессы разработки первичного законодательства априори считаются гораздо более продуманными и надежными по сравнению с теми, которые используются в отношении подзаконных актов, и, соответственно, с большей вероятностью обеспечат устойчиво благоприятные результаты. Так, например, правительство Канады считает (ОЕСД, 2004, р. 16), что, несмотря на то, что официальное требование о проведении АРВ действует только в отношении к подзаконным актам, в Канаде процесс принятия первичного законодательства, как правило, так или иначе включает целый ряд элементов, способствующих повышению его качества, в

том числе консультации с заинтересованными кругами, обсуждение законопроектов в Кабинете министров и публичные дебаты в Парламенте, которые проводятся в ходе законодательного процесса.

Разумеется, можно ожидать, что более тщательные процедуры, которые применяются в отношении парламентских актов (т.е. актов первичного законодательства), позволят повысить вероятность выявления недостатков будущих законопроектов, найти возможные альтернативные подходы и собрать достаточно информации о вероятном воздействии соответствующего законопроекта. Однако, в отличие от АРВ, все эти процессы не требуют систематического выявления и оценки выгод и издержек, которые возникают в этой связи, и не предполагают использования каких-то конкретных методик анализа этого воздействия и интерпретации его результатов.

Если АРВ применяется только по отношению к актам первичного законодательства, то это может свидетельствовать о весьма целенаправленном подходе к вопросу и согласуется с необходимостью использовать ограниченный опыт в области АРВ там, где это может принести наиболее реальную пользу, в особенности на начальном этапе реализации АРВ.

Вопрос о рамках АРВ можно рассматривать и с других позиций. Так, в ряде стран было обнаружено, что в тех случаях, когда требования о проведении АРВ включены в законодательство, эти требования зачастую касаются только определенных видов подзаконных актов, а других, имеющих такие же последствия, но иной правовой статус, не затрагивают. Например, в США АРВ применяется только по отношению к подзаконным нормативным актам (т.е. к ведомственным нормам регулирования), но даже в этом случае нормы, разработанные «самостоятельными» регулятивными органами, АРВ не подлежат.

2.2.2. Пороговые критерии

До сих пор речь шла в основном о «пробелах» в охвате АРВ. Однако опыт некоторых стран показывает, что АРВ иногда подвергается критике в связи с тем, что используется слишком уж широко – в том смысле, что его применяют либо по отношению к таким нормам регулирования, последствия которых незначительны, либо к таким, которым практически невозможно подыскать разумной политической альтернативы. В этом смысле сам вопрос о целесообразности проведения АРВ может не пройти теста на соотношение «издержки/выгода».

Одна из серьезных проблем в этой связи заключается в том, что довольно трудно определить адекватные пороговые критерии, ориентируясь на которые можно будет заключить, что применение АРВ по отношению к относительно незначительным нормам регулирования является оправданным. В большинстве стран уже приняты четкие механизмы «отсева», которые помогают ограничить количество мер регулирования, подлежащих обязательному АРВ и, в ряде случаев, варьировать глубину АРВ, который необходимо провести в соответствии с результатами установленных пороговых критериев. Тем не менее, характер применяемых для этого критериев отсева в разных странах может быть весьма различным.

В некоторых странах при рассмотрении вопроса о целесообразности проведения АРВ используются количественные пороговые критерии, характеризующие объем возможных издержек регулирования; в дополнение к ним, как правило, применяются и некоторые качественные параметры. В США, например, был в 1981 г. принят следующий критерий. Статус «серьезных» (т.е. таких, в отношении которых АРВ проводить следует) был присвоен следующим нормам регулирования: если связанные с ними потенциальные годовые издержки превышают 100 миллионов долларов, если эти нормы могут быть сопряжены с увеличением издержек для какого-то конкретного сектора экономики или региона, или если они имеют серьезные негативные последствия для конкуренции, ситуации с занятостью, инвестиций, производительности труда или инноваций (ОЕСД, 1999а, р. 157). В Корее, в дополнение к количественному пороговому критерию, используется также следующее правило: количественный

АРВ должен быть проведен в том случае, если предполагаемая норма регулирования затрагивает более одного миллиона человек, если возникает явное ограничение рыночной конкуренции или если данная норма представляет собой явный отход от общепринятых международных стандартов (ОЕСД, 2001, pp 151-2). В Мексике есть три уровня проведения обязательного АРВ, а различия между ними определяются при помощи комбинации количественных критериев предельной величины издержек и качественных параметров, касающихся того, будет ли иметь предполагаемая регулирующая мера такие последствия для ситуации с занятостью и продуктивностью бизнеса, пренебречь которыми нельзя.

Во многих странах приняты только качественные критерии, по которым определяется необходимость проведения АРВ: например, когда регулирование может привести к возникновению «ощутимого бремени», «бремени, размерами которого нельзя пренебречь» и т.п.

Отличаться могут даже сами рамки этих критериев. Так, в некоторых странах требование о проведении АРВ возникает в том случае, если степень влияния регулирования на какую-то часть общества превышает определенное пороговое значение; бывает и так, что в расчет принимаются только последствия регулирования для бизнеса. В Соединенном Королевстве, например, при рассмотрении вопроса о том, превышен ли пороговый критерий, требующий проведения АРВ, учитываются последствия регулирующей меры для бизнеса, для благотворительной деятельности и для третьего (добровольного) сектора. Разумеется, принцип всеобщего экономического благосостояния, который лежит в основе АРВ, требует, чтобы, вне зависимости от того, какой именно пороговый критерий используется, оценка воздействия касалась последствий регулирования для всех групп и слоев общества, а не ограничивалась только влиянием на какую-то определенную его часть.

Собственный, отличный от других стран подход к критерию отсева и отбора регулирующих мер для целей АРВ, разработан в Нидерландах. Там уже довольно давно используется двухступенчатый процесс проведения АРВ: сначала проводится предварительный АРВ, по результатам которого органы, занимающиеся вопросами реформы регулирования, принимают решение о том, следует ли в данном случае делать полный АРВ, и какие критерии надлежит применить в отношении соответствующего предложения о регулировании. Аналогичный подход приняла недавно и Европейская комиссия.

В этой связи интересно отметить следующее. По сообщениям из Нидерландов, когда в 2004 – 2005 г.г. была проведена оценка применяемой там двухступенчатой системы проведения АРВ, выяснилось, что факт проведения предварительного АРВ (так называемого «скрининг-теста») не оказывал существенного влияния на качество итогового АРВ. И хотя требование об использовании соответствующих критериев целесообразности проведения АРВ по отношению к некоторым предложениям о регулировании по-прежнему действует, «скрининг-тест» сейчас чаще всего не проводится; в этой связи Кабинет министров, вероятно, рассмотрит в 2007 г. вопрос о внесении изменений в требования, касающиеся АРВ.

Критерии отбора используются для нескольких целей. Прежде всего, они помогают сократить объем предложений о регулировании, подлежащих АРВ и, тем самым, сэкономить дефицитные ресурсы, что, свою очередь, позволит высвободить некоторый объем ресурсов для проведения АРВ в отношении более серьезных регулирующих мер. В случае Нидерландов избирательный подход, предусматривающий проведение АРВ только в отношении определенных мер регулирования, направлен на то, чтобы гарантировать целесообразность проведения АРВ применительно к конкретной политической мере. Если же посмотреть на этот вопрос более широко, то следует отметить, что, если требования о проведении АРВ будут распространяться только на те меры регулирования, на которые АРВ может оказать наибольшее влияние, и только тогда, когда есть реальная возможность повлиять на результаты регулирования, то это повысит как эффективность издержек, связанных с АРВ, так и доверие к АРВ со стороны регулирующих органов в целом.

Может быть, это простое совпадение, но, несмотря на все различия в пороговых критериях, по которым определяется целесообразность проведения АРВ, и разную степень активности в области регулятивной деятельности, количества АРВ, проводимых ежегодно в разных странах, в целом сопоставимы⁵. Так, в Соединенном Королевстве каждый год проводится около 200 АРВ (NAO, 2006). В США проводится примерно 100 АРВ в год (ОЕСD, 2002, р. 132).⁶ В Австралии ежегодно выполняется от 80 до 100 АРВ, касающихся норм регулирования, разрабатываемых Федеральным правительством (РС, 2005).

2.3. Аналитические рамки АРВ

Вторая совокупность методологических вопросов относится собственно к объему анализа, который необходимо провести. В полном анализе выгод и издержек учитываются последствия регулирования для всех групп общества. Возможно, это обусловлено историческими и политическими предпосылками программ реформ регулирования во многих странах, но особое внимание в таком анализе довольно часто уделяется воздействию регулирования на бизнес (и/или - в некоторых случаях - на малый бизнес). Иногда, несмотря на то, что оценивать необходимо все последствия, тот пороговый критерий, который определяет, надо или нет проводить АРВ, отражает именно тот факт, что в данном случае возможны серьезные последствия для бизнеса. Разумеется, в большинстве стран действуют достаточно строгие требования, касающиеся оценки последствий регулирования для государственного бюджета. Зачастую эту оценку необходимо проводить еще до АРВ. Но, вообще говоря, такой порядок свидетельствует скорее о более четкой организации управления в сфере государственного бюджетирования (т.е. в том, что касается системы налогообложения и бюджетных расходов) в целом, чем о каком-то конкретном требовании, связанном с АРВ.

АРВ часто начинали проводить в связи с требованием проанализировать последствия регулирования только с одной или нескольких точек зрения, но постепенно рамки анализа были расширены⁷. В какой-то степени требование о расширении рамок анализа было обусловлено чисто прагматическими соображениями: по мере развития АРВ накапливался и связанный с этим опыт, а посему появилась возможность расширить анализ. Кроме того, чем более понятным будет АРВ для заинтересованных сторон, тем больше будет и доверия к нему с их стороны. В Соединенном Королевстве, например, было отмечено, что благодаря введению требования о расширении рамок АРВ вместо проведения частичных оценок, АРВ стал восприниматься как объективный, научно обоснованный инструмент. В Соединенном Королевстве этот переход произошел в 1996 году, когда вместо оценки издержек соблюдения, которая касалась в основном издержек для бизнеса, стал проводиться АРВ, охватывающий анализ экономических, социальных и экологических последствий регулирования.

Можно провести различие между странами, где постепенно расширили совокупность последствий регулирования, подлежащих оценке в рамках АРВ, но при этом каждая из таких оценок должна проводиться отдельно (так, например, было в Еврокомиссии до 2003 года и в Финляндии, где необходимо проводить оценку последствий регулирования для бюджета, экономики, организационной структуры, рабочей силы, окружающей среды, общества, здравоохранения, региональной политики, гендерного равенства, причем все эти оценки должны проводить отдельные министерства и ведомства), и странами, где были расширены требования к проведению общей оценки последствий регулирования, результаты которой должны быть изложены в едином документе (как, например, в Соединенном Королевстве).

Нидерланды также попадают в категорию стран, где проводится несколько частичных - главным образом, отдельных - оценок регулирующего воздействия. В начале 2003 г. в Нидерландах была принята новая политика в отношении АРВ, в соответствии с которой возможные последствия регулирования необходимо оценить по четырем различным критериям: оценка последствий для бизнеса, оценка воздействия на окружающую среду, оценка предсказуемости последствий и возможности обеспечения соблюдения норм регулирования и анализ выгод и издержек. Каждым из

этих критериев должно заниматься отдельное министерство: оценкой последствий для бизнеса - Министерство экономики, оценкой воздействия на окружающую среду - Министерство охраны окружающей среды, а оценкой предсказуемости последствий и возможности обеспечения соблюдения норм регулирования - Министерство юстиции. Анализ выгод и издержек помогает оценить «финансовые последствия» предлагаемого законопроекта. Таким образом, анализ выгод и издержек может быть не попыткой объединить остальные три вида оценок в единый анализ, а, скорее, представлять некий ограниченный анализ, в котором рассматриваются конкретно те выгоды и издержки, которые можно измерить непосредственно в денежном выражении. Тот факт, что оценки, которые требуется проводить в рамках АРВ, носят явно независимый характер, является отражением принятого в Нидерландах более широкого подхода к реформе регулирования, который не предполагает создания единого централизованного органа, занимающегося реформой регулирования; наоборот, ответственность в этом вопросе поделена между несколькими различными министерствами, каждое из которых несет в этой связи соответствующие обязанности.⁸ В Нидерландах считают, что такое разделение ответственности обеспечивает более активную работу министерств по выполнению задач реформы регулирования.

В том, что касается частичного анализа последствий регулирования, можно выделить еще одну тенденцию. В тех случаях, когда действует требование о проведении общего анализа выгод и издержек как основы АРВ, иногда вводятся дополнительные требования о проведении оценки последствий регулирования конкретно для каких-то определенных групп (например, для малого бизнеса, для регионов, для семей); эти дополнительные требования могут быть более или менее объединены с общим требованием о проведении анализа выгод и издержек. Британское национальное финансово-ревизионное управление прокомментировало недавно это явление следующим образом (см. NAO, 2006, pp. 9-10):

«Сначала процесс АРВ заключался в анализе выгод и издержек соответствующего предложения о регулировании и анализе конкретных последствий этого регулирования для малого бизнеса и конкуренции. Но со временем АРВ был значительно расширен и теперь включает еще и целый ряд других оценок...»

Далее в этом документе определены следующие дополнительные конкретные (частичные) оценки воздействия, которые в настоящее время необходимо проводить в рамках АРВ в Соединенном Королевстве:

- Оценка правовых последствий;
- Оценка последствий для расового равноправия;
- Оценка воздействия на здоровье;
- Оценка воздействия на сельские регионы;
- Устойчивое развитие;
- Оценка влияния на малый бизнес;
- Оценка воздействия на конкуренцию.

В Австралии также необходимо проводить оценки возможных последствий регулирования для регионов и для малого бизнеса; кроме того, правительство в принципе пришло к согласию по поводу введения требования о необходимости проведения в рамках АРВ оценки воздействия регулирования на семью. В тех случаях, когда предполагается введение тех или иных пошлин или сборов, необходимо также представить План возмещения издержек.

В Канаде требование о проведении АРВ включает необходимость оценки последствий для бизнеса, причем орган, занимающийся реформой регулирования, публикует отдельное методическое

руководство, касающееся выполнения этого требования. В Новой Зеландии необходимо также проводить отдельную оценку издержек соблюдения норм регулирования для бизнеса, которая должна быть приложена к АРВ. Требование о представлении такой оценки было введено в целях создания механизма, способствующего минимизации бремени административных издержек. Требование о подготовке отдельного анализа в этой связи идет вразрез с принятым в Новой Зеландии подходом, согласно которому все оценки возможных последствий регулирования - для конкуренции, открытости рынка, малого бизнеса, регионов и отдельных социальных групп – должны быть включены в общий АРВ.

Требования о проведении анализа воздействия на какие-то конкретные группы касаются, как правило, тех из них, чье мнение считается особенно значимым с точки зрения распределенного эффекта воздействия регулирования. То, что объем этих требований явно растет, вероятно, является закономерным результатом давно уже возникших во многих странах опасений, что в АРВ зачастую не принимаются в расчет распределенные эффекты воздействия политических мер, а потому в процессе принятия политических решений на АРВ опираться нельзя, так как он не является адекватным отражением ситуации, а порой может даже вводить в заблуждение. И хотя эта критика не всегда обоснована, но введение требования о необходимости проведения частичного анализа воздействия регулирования на конкретные группы или стороны жизни общества может иметь большое политическое значение. Если нейтрализовать критику в адрес АРВ, обеспечив уверенность в том, что в АРВ надлежащим образом учитывается распределенный эффект воздействия регулирования, то можно добиться гораздо большей заинтересованности в АРВ со стороны широкого круга заинтересованных сторон.

Но при этом ОЭСР (см. OECD, 2002) обращает внимание также и на возможные негативные последствия таких подходов. В частности, существует риск, что объединить несколько подчас противоречащих друг другу частичных оценок в единый, краткий и последовательный, политический документ не удастся. Необходимость проведения нескольких частичных оценок может также существенно повысить расходы на проведение АРВ. Более того, как уже говорилось, если происходит намеренное выделение каких-то конкретных групп как заслуживающих отдельного анализа воздействия на них последствий регулирования, это может означать, что таким группам в некотором роде отдается более высокий приоритет, чем всем остальным. Правительство и в самом деле иногда может быть готово к тому, чтобы придать некоторым видам воздействия больший политический вес. В таких случаях очень важно, чтобы в АРВ было четко и ясно указано, насколько этот вес больше и на каком основании принято такое решение; это необходимо для того, чтобы обеспечить прозрачность и согласованный подход к составлению АРВ, а также сопоставимость результатов разных АРВ.

Если это не поставит под угрозу последовательности политики и не вызовет неоправданного увеличения стоимости ресурсов, необходимых для проведения АРВ, то в общий анализ выгод и издержек все эти частичные оценки включить, конечно, нужно. Вероятно, введение обобщенного требования о выявлении в процессе АРВ всех значимых распределенных эффектов воздействия регулирования и о включении в АРВ материалов об основных частичных воздействиях помогло бы решить многие из тех вопросов, которые и послужили основанием для проведения этих дополнительных частичных оценок, а также снизило бы упомянутые выше риски. Но при этом такое требование почти наверняка было бы менее действенным с точки зрения удовлетворения политической необходимости убедить заинтересованные стороны в том, что эти последствия должным образом учтены.

К тому же основной принцип экономики всеобщего благосостояния предполагает, что АРВ должен включать оценки последствий для всех групп общества. Более того, в АРВ необходимо включить анализ всех видов воздействий. И хотя, с точки зрения экономистов, в анализе выгод и издержек учитываются все плюсы и минусы данного вида регулирования, история проведения АРВ показывает,

что многие представители заинтересованных сторон обеспокоены тем фактом, что проводимый анализ выгод и издержек касается исключительно «экономических» выгод и издержек и не включает «экологических» и «социальных». Именно эта обеспокоенность и может лежать в основе того, что можно истолковать как явный отказ от принципа максимизации чистых выгод, подразумеваемый принятым в Канаде в 2005 г. проектом руководства о проведении АРВ на базе анализа выгод и издержек, в котором говорится следующее:

«[Регулятивные органы] должны изучить все выгоды и издержки в целом и выбрать тот вариант, который будет наиболее приемлемым для жителей Канады, для бизнеса и для правительства, - причем это не обязательно должен быть вариант, который обеспечивает максимальные выгоды при минимальных издержках».

В этой связи можно заметить также, что и Еврокомиссия в 2003 г. внесла принципиальные изменения в свой подход к АРВ, заменив отдельные, частичные оценки воздействия на единый, комплексный анализ. Вероятно, для того чтобы подчеркнуть, что анализ выгод и издержек должен охватывать как можно более широкий спектр различных воздействий регулирования, Еврокомиссия в настоящее время говорит об «интегрированном анализе воздействия», определяя его как метод, объединяющий анализ экономических, социальных и экологических выгод и издержек. Предполагается, что в рамках такого «интегрированного» подхода не возникнет препятствий к принятию правила о максимизации чистых выгод.

С некоторых пор во многие методические руководства по АРВ стали включать требование об оценке целого ряда макроэкономических последствий регулирования⁹. По-видимому, это было обусловлено опасением, что в противном случае АРВ может не охватить всех последствий регулирования, имеющих отношение к принятию политических решений. В этой связи в требования к АРВ включены указания о проведении оценки воздействия некоторых видов регулирования на занятость, ВВП, инновации, бедность и другие важные макроэкономические переменные.

Но выполнить эти требования, конечно же, довольно трудно: ведь для того чтобы сделать полную оценку макроэкономических последствий, необходимо применить сложнейшие методы экономического моделирования, в основе которых лежит принцип общего равновесия. И хотя в некоторых АРВ действительно была предпринята попытка решить эту задачу, в большинстве случаев это, как правило, оказывается невозможным, потому что большинство стран просто не располагает достаточными ресурсами и опытом для проведения АРВ такого уровня. Анализ реформ регулирования в странах ОЭСР показывает, что должностные лица государственных администраций (или, по крайней мере, сотрудники регулятивных органов), как правило, не обладают необходимым уровнем экономических знаний, чтобы выполнить даже более ограниченные задачи в рамках АРВ, в том числе, например, достаточно полный анализ выгод и издержек.

Учитывая эти обстоятельства, введение требования о проведении существенно более сложного анализа, включающего применение моделей общего равновесия, может привести к обратному эффекту, так как отвлечет ресурсы и внимание от более реальных задач АРВ. При этом в литературе по вопросам регулирования можно найти подробное описание анализа воздействия серьезных вмешательств государства в экономику на общее равновесие. Так, например, еще в 1990 г. Хазилла и Копп (см. Hazilla and Copp, 1990) опубликовали исследование затрат, связанных с введением в США законов о чистоте вод и воздуха. В своем исследовании они использовали специально разработанную для этого вычисляемую модель общего равновесия. Один из главных выводов их анализа состоит в том, что издержки соблюдения регулятивных норм являются довольно слабым эквивалентом для измерения изменений, которые происходят в уровне индивидуального благосостояния (т.е. экономического благосостояния).¹⁰

В целом следует отметить, что этими методами более глубокого анализа можно гораздо полнее исследовать последствия сравнительно небольшого числа важных регулирующих вмешательств, но применительно к основной массе предложений о регулировании, подлежащих АРВ, они чаще всего невыполнимы. Более того, попытки шире распространить требования о проведении более глубокого анализа могут вообще лишить АРВ всякой поддержки, так как станут косвенным подтверждением опасений тех представителей правительственных кругов, которые при любом раскладе склонны считать, что АРВ - это нечто, вызывающее «аналитический паралич», т.е. инструмент, который, при неоправданно высоких затратах ресурсов обеспечивает результаты столь технические по своему характеру, что «в реальной жизни» их вообще едва ли можно использовать как основу для принятия решений на политическом уровне.

К тому же некоторые экономисты по принципиальным соображениям не считают необходимым включать в требования по АРВ указания о проведении анализа воздействия регулирования на определенные макроэкономические переменные – в частности, на такие, как бедность или инновации, - по крайней мере, если речь не идет о мерах, имеющих особо важные последствия. Джейкобс, например, утверждает, что такие макроэкономические переменные, как инновации и бедность (последствия для которых необходимо изучить, в частности, согласно ирландскому методическому руководству по АРВ), *«не являются результатом какого-то определенного государственного вмешательства или меры регулирования, и нет ни одного аналитического метода, с помощью которого в каком-либо АРВ можно было бы оценить воздействие на эти переменные»*; более того, *«не существует такого метода, с помощью которого можно было бы оценить макроэкономические последствия отдельного макроэкономического вмешательства, кроме как в их наиболее статическом и краткосрочном измерении»*. По мнению Джейкобса, эти требования являются свидетельством *«принципиальной путаницы, касающейся цели и пределов АРВ»* (Jacobs, 2006, pp. 82-3).

Кроме того, столь пристальное внимание к изучению макроэкономических последствий регулирования может быть обусловлено не только стремлением узнать что-то такое, что потенциально можно получить благодаря АРВ. Еще одним фактором, который может лежать в основе тенденции к включению в АРВ макроэкономического анализа, является то, что регулирующие органы (или экономические советники, которых привлекают к подготовке АРВ), для того чтобы как-то отвлечь внимание от недостатков предлагаемой меры регулирования, иногда представляют анализ краткосрочных макроэкономических выгод. В качестве примера, подтверждающего это предположение, можно привести АРВ, подготовленный недавно в связи с предложением о введении в австралийском штате Виктория обязательного требования об установке во всех новых домах солнечной системы горячего водоснабжения или ливневых колодцев.¹¹ Этот АРВ свидетельствует о наличии ряда серьезных проблем в связи с попыткой оправдать введение мер регулирования предполагаемыми макроэкономическими выгодами. Например:

- В этом АРВ говорится, что предлагаемые меры регулирования обеспечат рост ВВП, так как они предусматривают требование об обязательном использовании технологии, которая в краткосрочном плане может обеспечить замещение импорта внутренним производством; однако потери аллокационной эффективности в данном случае в расчет не принимались.
- Кроме того, как указано в этом АРВ, в связи с переходом на продукцию, производимую более трудоемкими методами, предлагаемые меры регулирования обеспечат рост занятости, однако при этом не были учтены возможные потери производительности труда (а также общей факторной производительности).

Более того, несмотря на то, что данные выгоды были оценены с точки зрения общего равновесия, эквивалентного анализа основных издержек, связанных с этим предложением, проведено не было.

Разумеется, органы, занимающиеся реформой регулирования, должны были бы обнаружить все эти недостатки и оспорить результаты такого АРВ. То, что этого не произошло, вероятно, свидетельствует о том, что требование о применении более сложных экономических методов при проведении АРВ неизбежно повлечет и более высокие требования к уровню квалификации должностных лиц, занимающихся реформами регулирования – т.е. чтобы этот уровень был, по крайней мере, не ниже, чем у тех, кто занимается подготовкой АРВ.

Оценка воздействия на конкуренцию

Одно из направлений дальнейшей работы в области расширения рамок АРВ касается требования о включении в АРВ оценки возможных последствий предлагаемой меры регулирования для конкуренции. В последнее время это требование вводит все большее число стран. Поскольку обычно при проведении анализа конкуренции исследуется прежде всего динамика рынка, со временем эта тенденция, вероятно, приведет к тому, что по крайней мере каким-то факторам, связанным с динамикой рынка в контексте АРВ, будет уделяться больше внимания. Концепция оценки конкурентной политики также все больше подразумевает анализ ее международных аспектов и, по существу, подразумевает концепцию анализа «открытости рынка», хотя и этот более широкий взгляд на конкуренцию охватывает далеко не все связанные с ней вопросы.

Но не смотря на то, что данные Реестра АРВ говорят о том, что все больше стран требуют включения в АРВ анализа конкуренции, в большинстве случаев по этому поводу дается мало сколько-нибудь конкретных рекомендаций. В настоящее время деятельность ОЭСР направлена на создание механизмов действенной интеграции в АРВ анализа конкурентной политики – в частности, путем предоставления авторам АРВ соответствующих инструкций и методических рекомендаций. Об этом свидетельствуют недавние инициативы некоторых стран – членов ОЭСР. В Соединенном Королевстве, например, был принят конкретный критерий оценки воздействия на конкуренцию в рамках АРВ¹². Кроме того, в Нидерландах в оценку последствий для бизнеса были включены вопросы о влиянии предлагаемой меры регулирования на конкуренцию, причем некоторые из этих вопросов составлены в форме сравнения с установленными эталонными критериями. Таким образом, один вопрос состоит в том, какие эквивалентные нормы регулирования приняты в большинстве стран-конкурентов по отношению к предприятиям, которых затрагивает эта норма. Кроме того, следует выяснить, не выходит ли предлагаемая мера регулирования за рамки требований директив Евросоюза, потому что если норма является более строгой, чем соответствующий стандарт ЕС, то это необходимо явным образом обосновать. Наконец, оценка последствий для бизнеса содержит также критерий, касающийся «рыночных механизмов», на который предлагаемую меру регулирования необходимо проверить с помощью стандартных тестов, касающихся условий конкуренции.

2.4. Методология АРВ

В докладе ОЭСР 1997 года указано, что для проведения АРВ следует использовать «гибкие, но последовательные аналитические методы». Затем (см. OECD, 2002) «золотым стандартом» методологии проведения АРВ был назван анализ выгод и издержек. Однако в процессе АРВ регулярно используется и целый ряд других методов, что свидетельствует об определенных практических трудностях проведения количественного анализа выгод и издержек применительно к тому или иному предложению о регулировании.

2.4.1. Анализ выгод и издержек

В предыдущем документе ОЭСР (см. OECD, 2002, стр. 45 и далее) отмечено, что по мере накопления соответствующего опыта и знаний методы, используемые для проведения АРВ, становятся все более изощренными. Это подтверждают результаты регулярных опросов ОЭСР, касающихся показателей эффективности государственного регулирования. Данные этих опросов говорят о том, что в странах

ОЭСР анализ выгод и издержек все чаще принимается как официальный методологический стандарт проведения АРВ. Результаты опросов показывают также, что многие страны, использующие АРВ, ввели у себя требование о необходимости представления выгод и издержек в количественной форме.

Вместе с тем почти все признают, что те требования, которые составляют «передовые методы» анализа, на практике очень часто не выполняются. Даже страны, которые могут похвастаться самым богатым опытом проведения АРВ, признают, что процент АРВ, в которых удается полностью соблюсти требование о представлении выгод и издержек регулирования в количественной форме и получить надежное значение чистой приведенной стоимости, остается относительно малым. Количественных данных о том, в какой мере в АРВ удается выразить выгоды и издержки в количественной форме, практически нет. Согласно Реестру АРВ, в период с 1996 по 1999 годы только в 39% АРВ, подготовленных американским Агентством по охране окружающей среды, чистые выгоды были представлены в количественной форме. Тем не менее, по сравнению с предыдущими годами этот процент оказался гораздо выше. В Австралии один из проведенных в 2001 г. анализов показал, что лишь в 29% АРВ издержки были полностью выражены в количественной форме. Однако анализ, проведенный позднее в австралийском штате Виктория, выявил, что в течение одного года число АРВ, в которых издержки были подсчитаны количественно, увеличилось с 17% до 50%¹³, что, вероятно, свидетельствует о важности роли центрального органа, занимающегося реформами регулирования, в обеспечении контроля качества АРВ.¹⁴

Судя по отдельным сведениям, поступающим из ряда стран – членов ОЭСР, степень квантификации (т.е. представления в количественной форме) выгод и издержек, которой удается достичь, продолжает увеличиваться. Это, разумеется, обусловлено тем, что в последнее время во многих странах были реализованы политические инициативы, направленные на усиление требований, предъявляемых к строгости АРВ, в связи с чем Джейкобс (см. Jacobs 2006, стр. 78) отметил *«общую тенденцию к повышению строгости АРВ и его квантификации»*. Однако произвести квантификацию и монетизацию выгод и издержек в большинстве случаев не удается. Более того, в связи с неполнотой данных, ограничениям по ресурсам и другими факторами задача полной квантификации и монетизации выгод и издержек, вероятно, так и останется труднодостижимой.

Эти проблемы являются достаточно серьезными для того, чтобы навести на мысль о выполнимости и правомерности требования о проведении анализа выгод и издержек как официальной методики АРВ. Однако, как было указано в материалах ОЭСР (см. OECD, 2002), применение анализа выгод и издержек соответствует основному принципу экономики общественного благосостояния (а также основному принципу регулятивной политики), согласно которому выгода той или иной политической меры для общества в целом должна превышать связанные с ней издержки. Поэтому требование о проведении анализа выгод и издержек обеспечивает наиболее широкий из всех возможных подход к АРВ и, таким образом, максимальный вклад АРВ в процесс принятия политических решений.

При наличии неопределенности и в условиях нехватки информации анализ выгод и издержек будет весьма полезным, если лежащие в его основе предположения и оценки будут выражены четко и ясно, и если этот анализ будет сопровождаться достаточно изолированным анализом чувствительности основных переменных. Но при этом необходимо обеспечить включение в этот анализ соответствующих количественных и качественных аспектов, чтобы не упустить влияния тех факторов, которые невозможно выразить количественно.

В странах, достигших наибольших успехов в области проведения АРВ, все больше внимания уделяется вопросу о необходимости систематизированной и хорошо продуманной интеграции количественного и качественного анализа, а также монетизированных и не монетизированных данных, в целях получения такого АРВ, который охватывал бы максимально возможное количество аспектов и учитывал бы все соответствующие политические альтернативы, с тем чтобы процесс принятия

политических решений на его основе был максимально эффективным. Джейкобс (см. Jacobs, 2006, стр. 78-80) называет такой подход «мягким анализом выгод и издержек». Однако в документах Европейской комиссии подчеркивается, что этот подход, будучи направленным на то, чтобы лучше учесть количественные и качественные аспекты воздействия регулирования, соответствует также и высоким стандартам экономического анализа и квантификации выгод и издержек:

«Необходимо таким образом усовершенствовать оценку экономических последствий, чтобы она способствовала достижению целей обновленной Лиссабонской стратегии. Углубление экономической составляющей оценки регулирующего воздействия не умаляет важности «устойчивого развития» и того интегрированного подхода, который по-прежнему лежит в основе всех действий Комиссии» (European Commission, 2005, p. 5).

Для того чтобы обеспечить такую интеграцию различных элементов АРВ, может понадобиться использование целого ряда стратегий и методологических инструментов, многие из которых в контексте АРВ пока еще не приняты. Некоторые из них представляют собой относительно простые разновидности анализа выгод и издержек: например, для того, чтобы выяснить, каким качественным критериям должна удовлетворять данная мера регулирования, чтобы можно было заключить, что она вообще обеспечивает какую-то выгоду, можно использовать анализ безубыточности. Другие методы могут составлять совершенно отдельные дисциплины, многим из которых в контексте регулятивной политики внимания до сих пор практически не уделялось.

Например, Каплан и Нортон в начале 1990-х годов разработали «Сбалансированную систему показателей», которая является стратегическим инструментом управления, позволяющим руководителям предприятий объединить финансовые и нефинансовые аспекты управления. В одном из австралийских методических руководств по АРВ такую сбалансированную систему показателей предлагается использовать в АРВ – в том случае, если значимые последствия предлагаемых мер регулирования невозможно выразить в количественной форме, а для выбора наиболее адекватной меры регулирования эти неквантифицируемые последствия имеют принципиальное значение.¹⁵

В перспективе вопросы определения и оценки полезности для целей АРВ инструментов, подобных этому (которые могут рассматриваться в литературе по менеджменту и в других материалах), могут стать одной из важнейших задач. Это произойдет в том случае, если нынешний акцент на необходимости проведения «интегрированного анализа» или «мягкого анализа выгод и издержек» воплотится в реальные усовершенствования методологии АРВ и его возможностей внести значимый вклад в процесс принятия решений в сфере регулирования. Вопрос о том, как именно использовать эти инструменты в конкретных обстоятельствах, в будущем может стать одной из наиболее сложных проблем для органов, занимающихся реформой регулирования.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что необходимость принятия принципа издержки/выгода как ключевого элемента методологии АРВ признается все шире, при этом главным предметом дебатов все чаще становится вопрос о том, как лучше всего объединить количественные и качественные элементы анализа в единое целое, чтобы получить данные, наиболее пригодные для принятия политических решений.

Оценка стоимости статистической жизни

В методических руководствах по АРВ многих стран (в том числе тех, где накоплен наиболее богатый опыт его проведения) подчеркивается необходимость по возможности всегда квантифицировать последствия регулирования и, если есть возможность, давать им оценку в денежном выражении. В случае, когда речь идет о социальном регулировании, т.е. о вопросах здоровья и безопасности людей,

это означает, что необходимо принять какие-то правила, касающиеся оценки стоимости статистической жизни.

Вискузи постоянно подчеркивает, что для того чтобы найти максимальное значение эффективности издержек регулирования в целом, необходимо уравнивать значения эффективности издержек отдельных норм. С другой стороны, поскольку ресурсы регулирования ограничены, то для того чтобы максимально повысить общую эффективность, необходимо отказаться от менее эффективных вариантов в пользу более эффективных. Таким образом, если речь идет о здоровье и безопасности, то необходимо каким-то образом уравнивать «стоимость статистической жизни» применительно к различным нормам регулирования.

В методических руководствах по АРВ редко даются конкретные указания по этому вопросу, причем это характерно для большинства документов по АРВ - даже в странах, являющихся лидерами в этой области. Так, например, в австралийском руководстве (которое вышло в 1998 году) ни слова не говорится об оценке стоимости статистической жизни, хотя в более подробном учебнике по анализу выгод и издержек, на который это руководство ссылается¹⁶, описано несколько различных методик такой оценки и их концептуальная основа; там отмечено, что стоимость статистической жизни рекомендуется оценивать по методике «готовность платить», а не на основе концепции человеческого капитала. Тем не менее, в этом учебнике не дается конкретных рекомендаций относительно величины стоимости статистической жизни в денежном выражении, которую следовало бы взять за основу. В британских документах по АРВ рекомендуется проводить оценку стоимости статистической жизни, но никаких конкретных цифр, на которые следовало бы ориентироваться в этой связи, не указано.¹⁷

В Канадском методическом руководстве по проведению анализа выгод и издержек 1995 года (*Benefit Cost Analysis Guide for Regulatory Programmes*¹⁸) конкретная оценка стоимости статистической жизни не указана, но отмечено, что «большинство оценок находятся в диапазоне от одного до десяти миллионов долларов». Вместе с тем, в этом документе указано также, что некоторые департаменты Федерального правительства разработали собственные явные оценки стоимости жизни и, соответственно, одобряют их использование в контексте АРВ.¹⁹

Но несмотря на то, что руководств по оценке стоимости статистической жизни всегда было довольно мало, в последнее время все же было принято несколько документов на этот счет. Так, в принятом в 2003 г. американском методическом руководстве по АРВ, так же как и в упомянутом выше канадском документе, отмечено, что в литературе по оценке рисков большинство оценок стоимости статистической жизни находятся в диапазоне от 1 до 10 миллионов долларов США.

Вставка 2. Оценка стоимости статистической жизни: методики «Человеческий капитал» и «Готовность платить»

Существует два основных подхода к определению стоимости статистической жизни в контексте анализа выгод и издержек:

В подходе, основанном на оценке **человеческого капитала**, стоимость статистической жизни приравнивается к трудовой отдаче отдельного индивидуума, которая измеряется дисконтированным потоком его ожидаемых будущих заработков.

В подходе, где за основу берется концепция **готовности платить** или размер **требуемых компенсационных выплат**, стоимость статистической жизни выражается суммой, которую люди согласны платить за снижение риска умереть или суммой, за которую они готовы пойти на дополнительный риск.

Подход, основанный на оценке человеческого капитала, представляет собой оценку статистической жизни *ex post*, т.е. стоимость, рассчитанную с использованием фактических величин – а именно, величин, характеризующих те потери, которые возникают в случае смерти человека. Таким образом, этот подход подразумевает, что стоимость статистической жизни молодого человека или человека, имеющего более высокий доход, будет более высокой по сравнению с

остальными. Эмпирический анализ позволяет предположить, что, в отличие от этого подхода, оценка, основанная на готовности платить, мало зависит от возраста человека (Alberini, 2002). Для целей экономики всеобщего благосостояния и государственной политики более важно понять, сколько люди готовы заплатить за то, чтобы снизить риск преждевременной смерти. В этой связи в таких исследованиях, как АРВ, подход, основанный на готовности платить, чаще считается более предпочтительным.

В целом же следует сказать, что расчеты, выполненные на основе этих двух методик, дают довольно сильно отличающиеся друг от друга результаты, при этом стоимость статистической жизни, рассчитываемая на основании концепции «готовность платить», оказывается существенно выше суммы, которая получается при расчете по методу оценки «человеческого капитала». Об этом говорят многочисленные оценки, упомянутые в связи с американским и канадским методическим руководствами по АРВ.

По материалам *Handbook of Cost-Benefit Analysis. Department of Finance and Administration (Australia), January 2006.*

В методическом руководстве Европейской комиссии по оценке регулирующего воздействия²⁰ также даны конкретные указания относительно стоимости статистической жизни. Еврокомиссия предлагает взять за основу «базовую» оценку в размере 1 миллиона евро, а анализ чувствительности проводить при значениях в 2.5 миллиона евро и 0.65 миллиона евро, - правда, на чем основаны предлагаемые суммы, в этом руководстве не указано. Эти цифры сужают диапазон оценок, при этом значение, соответствующее верхней границе диапазона, чуть меньше, чем умноженное на четыре значение нижней границы. Тем не менее очевидно, что значения, указанные в этих двух руководствах, в целом сопоставимы между собой. Если значения, которые указаны в американском методическом руководстве, перевести из долларов в евро, то получится диапазон от 0.78 миллиона до 7.8 миллиона евро.

Вообще же надо отметить, что в последние годы в методических руководствах по АРВ и другим аспектам выработки политики чаще можно встретить конкретные цифры, касающиеся стоимости статистической жизни. То, что раньше в правительственных документах эти цифры старались не конкретизировать, вполне понятно, так как вопрос этот является весьма щекотливым – хотя бы потому, что просто признать явным образом, что политические компромиссы такого рода имеют место и обойтись без них никак нельзя, достаточно нелегко. Поэтому те признаки прогресса, которые наблюдаются в этой связи, весьма обнадеживают, поскольку при наличии конкретных цифр, на которые можно опереться, есть возможность выработать более последовательные политические решения.

Социальная норма дисконта

Как свидетельствуют данные Реестра АРВ, в методике анализа выгод и издержек социальная норма дисконта является одним из ключевых факторов. Для того чтобы результаты анализа выгод и издержек адекватно отражали общественную норму временного предпочтения, необходимо применить соответствующую норму дисконта. Кроме того, при использовании норм дисконта для анализа различных предложений о регулировании необходим последовательный подход, позволяющий обеспечить применение согласованных критериев оценки и оптимизацию использования ресурсов регулирования.

В том, что касается нормы дисконта, различные методические руководства по АРВ могут существенно расходиться между собой. Например:

- Еврокомиссия указывает реальную норму дисконта в размере 4.5%, отмечая, что это соответствует средней реальной доходности долгосрочных государственных долговых ценных бумаг за период с 1980-х годов.

- В датском Руководстве по социально-экономическому анализу норма дисконта установлена в размере 6%.
- В США для разных временных интервалов применяются различные реальные и номинальные нормы дисконта. Реальные нормы дисконта составляют от 3.0% (для трех лет) до 5.5% (для 30 лет) и основаны на норме доходности до налогообложения инвестиций в частном секторе в последние годы (OECD, 2004, p. 7).
- В Соединенном Королевстве принята не конкретная величина нормы дисконта, а формула для ее вычисления, в которой учитываются такие факторы, как временные предпочтения людей, эластичность предельной полезности от потребления и годовой рост потребления в расчете на душу населения (*там же*).
- В Австралии рекомендуется для большинства целей применять норму дисконта, основанную на величине частных затрат на капитал, но никакая конкретная величина нормы дисконта при этом не указывается (DoFA, 2006, p. 68).
- Новозеландское подразделение по АРВ рекомендует использовать для различных целей ряд различных норм дисконта, в том числе ставку в размере 5-7%, если речь идет о предложениях, связанных со здоровьем и безопасностью, процентную ставку по долгосрочным государственным ценным бумагам, если речь идет о вопросах, затрагивающих государственные расходы, и более низкие ставки (их размер не указан), когда речь идет о регулировании экологических вопросов (OECD, 2004).

В Канаде Секретариат Министерства финансов рекомендует привлекать соответствующих специалистов для определения подходящих норм дисконта для каждой сферы регулирования, но при этом указывает, что социальная норма дисконта должна равняться примерно 10%, а ее приемлемый диапазон составляет от 7.5% до 12%. В канадском руководстве по анализу выгод и издержек в программах регулирования (1995) цитируется более раннее руководство (1976 года) и рекомендуется использовать норму дисконта в размере 10%, а анализ чувствительности проводить для 5% и 15%. Эти цифры довольно сильно отличаются от приведенных выше. При этом концептуальная основа канадского подхода остается неизвестной.

Если применять более высокую норму дисконта, как предлагается в канадском руководстве, то для многих программ регулирования оценка чистой приведенной стоимости окажется ниже, потому что довольно значительные издержки регулирования, как правило, возникают, в первые годы после его введения, в то время как многие связанные с ним выгоды могут проявляться только в будущем. Критики АРВ и вправду часто ставят в вину этому подходу то, что, по их мнению, в нем зачастую в большей степени учитываются краткосрочные, а не долгосрочные последствия регулирования. Но с экономической точки зрения, для того чтобы регулирование не нарушало основного принципа экономики всеобщего благосостояния, нормы дисконта, используемые в АРВ, должны отражать существующие в обществе нормы временных предпочтений.

Разумеется, у разных стран могут быть вполне законные причины применять различные нормы дисконта. Поскольку в контексте АРВ норма дисконта, по существу, представляет собой общественную норму временного предпочтения, то различные нормы дисконта должны отражать различия между населением разных стран с точки зрения этой функции предпочтения. При этом степень этих различий позволит заключить, что как минимум частично эти различия могут быть обусловлены разницей в подходах. Кроме того, здесь может быть использовано несколько вполне оправданных методик. А для того чтобы определить наиболее передовые методы в этой области, может быть полезно организовать диалог между политиками на эту тему.

Конечно, если речь идет о какой-то конкретной норме дисконта, то следует обеспечить, чтобы она регулярно пересматривалась и, по мере необходимости, корректировалась. При этом описанные выше подходы подразумевают, что, вне зависимости используемого эталонного критерия, нормы дисконта должны быть основаны на долгосрочных средних значениях за период, а не на точечных значениях. Поэтому слишком часто менять нормы дисконты не рекомендуется.

Что касается регулирования, то конкретные рекомендации по этому и другим методологическим вопросам, вероятно, должны каким-то образом соответствовать намерениям авторов АРВ, которые, по большей части, не обладают опытом, необходимым для того, чтобы выносить собственные суждения в этой связи. Кроме того, как уже говорилось выше, указание конкретной нормы дисконта будет способствовать согласованности норм, используемых для анализа последствий различных мер регулирования. И хотя иногда считается, что нормы дисконта следует варьировать, чтобы отразить различную степень неопределенности в отношении того, будут ли в действительности получены те выгоды от регулирования, которые ожидаются в связи с ним, один из предпочтительных альтернативных подходов состоит в том, чтобы использовать единую норму дисконта, а для того чтобы разобраться с фактором неопределенности, проводить анализ чувствительности.

2.4.3. Анализ эффективности издержек

Несмотря на то, что анализ выгод и издержек признан идеальным методом АРВ, некоторые страны, являющиеся лидерами в области проведения АРВ, признают также, что в определенных обстоятельствах весьма целесообразно бывает провести анализ эффективности издержек. Анализ эффективности издержек отличается от анализа выгод и издержек тем, что в нем цель регулирования просто принимается как данность, а различные альтернативные способы достижения этой цели анализируются с точки зрения связанных с ними издержками. В последнем (2003 г.) методическом руководстве по АРВ, выпущенном в США, на этот счет говорится следующее:

«...в процессе нормотворчества анализ эффективности издержек необходимо проводить для всех основных норм, главными ожидаемыми выгодами которых являются улучшение здоровья и безопасности населения, - в тех случаях, когда есть возможность разработать адекватную систему измерения эффективности издержек, при помощи которой можно будет надлежащим образом представить ожидаемые результаты в области улучшения здоровья и безопасности. Кроме того, в отношении всех основных норм, касающихся улучшения здоровья и безопасности населения, следует также проводить анализ выгод и издержек - в тех случаях, когда есть возможность адекватным образом монетизировать основные результаты, связанные с улучшением здоровья и безопасности. При проведении этих видов анализа всегда следует иметь в виду и более общую задачу – а именно, необходимость обеспечения согласованности в оценке выгод и издержек различных норм регулирования с учетом ограничений, предусмотренных действующим законодательством. Если такую согласованность не обеспечить, то при заданном уровне расходования ресурсов это может помешать сократить большинство рисков»²¹.

Интересно отметить, что в этом требовании, которое касается норм регулирования, имеющих отношение к вопросам здоровья и безопасности населения, говорится, что необходимо проводить как анализ выгод и издержек, так и анализ эффективности издержек. Ссылка на необходимость обеспечения согласованности анализа различных норм регулирования «с учетом ограничений, предусмотренных действующим законодательством», отражает тот факт, что в некоторых законодательствах установленные полномочия регулятивных органов не допускают использования анализа выгод и издержек в качестве основы для принятия решений, однако анализ эффективности издержек использовать разрешается. По-видимому, этим и объясняется тот факт, что в данном американском руководстве указано, что анализ эффективности издержек необходимо использовать

только в отношении норм регулирования, касающихся здоровья и безопасности населения, а анализ выгод и издержек обязательно проводить в отношении всех норм.

Кроме того, анализ эффективности издержек был также признан более приемлемым по сравнению с анализом выгод и издержек инструментом принятия решений для тех сотрудников регулятивных органов и политиков, которые не хотят применять статистические оценки стоимости человеческой жизни, травм и т.п. Следует признать также, что в тех случаях, когда выгоды можно выразить количественно, не невозможно представить в денежном выражении (монетизировать), анализ, который должен соответствовать требованиям, предъявляемым к анализу выгод и издержек, неизбежно принимает некоторые черты анализа эффективности издержек. По-видимому, именно в этой связи в американском руководстве и указано, что анализ эффективности издержек должен также проводиться во всех случаях, когда «основные выгоды» невозможно представить в денежном выражении.

2.5. Риски и факторы неопределенности

В вопросах разработки государственной политики, а, следовательно, и в АРВ, понятия риска и неопределенности являются фундаментальными. Этот факт был признан в докладе ОЭСР 1997 года по вопросам АРВ,²² однако следует отметить, что на тот момент никаких оптимальных методов, помогающих разобраться с вопросами рисков и неопределенности, определено не было. Как свидетельствуют данные Реестра АРВ за 2004 год, в большинстве стран действует требование о проведении оценки риска в контексте АРВ – по крайней мере, в какой-то степени:

Оценку риска в отношении норм регулирования, касающихся здоровья, безопасности и окружающей среды, принято проводить во многих странах: в одних странах такая оценка проводится во всех случаях, в других – только в отношении наиболее важных норм... В Австралии, Бельгии, Дании, в Евросоюзе, Мексике, Новой Зеландии, Соединенном Королевстве и США оценку риска необходимо проводить во всех случаях. В Австрии, Чехии, Франции, Германии, Венгрии, Норвегии, Исландии, Польше, Швеции и Швейцарии оценка риска проводится только в некоторых случаях. В таких странах, как Финляндия и Япония, оценку риска в отношении регулирования экологических вопросов необходимо проводить во всех случаях, а в отношении регулирования вопросов, связанных со здоровьем и безопасностью населения, - только в некоторых.

Приведенные выше общие данные о принятой в разных странах практике дают мало конкретной информации о том, какие виды оценок риска там используются и для каких целей они проводятся. Оценки риска могут использоваться для самых разных целей в процессе АРВ, в частности:

Пороговые критерии

Признавая наличие границ регулирования, авторы большинства методических руководств по АРВ подчеркивают необходимость использования тех или иных пороговых критериев, с помощью которых можно было бы определить, требует ли выявленная проблема каких-либо мер со стороны правительства. Однако в материалах по АРВ редко даются конкретные рекомендации относительно того, как проводить сравнение по пороговому критерию, да и использование количественных пороговых критериев, которые помогают разграничить «приемлемые» и «неприемлемые» риски, тоже достаточно нетипично.

С политической точки зрения это, наверное, неудивительно. Ведь установление одного или нескольких однозначных количественных эталонов, которые служат в качестве меры приемлемости или неприемлемости рисков в политическом контексте, уже само по себе сопряжено с явным политическим

риском. Но и отсутствие какого бы то ни было конкретного или практического руководства по вопросу о том, в каких случаях надлежит проводить оценки риска применительно к пороговым критериям, влечет явно негативные последствия с точки зрения эффективности политики.

Авторы большинства последних документов по АРВ, опубликованных в США, избегают давать какие бы то ни было количественные оценки, касающиеся того, что же можно считать приемлемым или допустимым риском; собственно говоря, в этих документах вопрос о приемлемости рисков даже не обсуждается. Тем не менее, подход к рискам в контексте АРВ в целом в них описан довольно подробно, включая приемлемые значения для такого параметра, как «статистическая жизнь», о котором говорилось выше.

По сравнению с американским методическим руководством по АРВ, в австралийское руководство включено значительно меньше технической информации о рисках, однако и в нем тоже не дается количественных оценок того, что можно считать приемлемым (допустимым) риском. Правда, в австралийском руководстве предложено следующее правило, касающееся сокращения рисков в регулятивном контексте:

Задача состоит не в том, чтобы сократить риск любыми средствами или сократить его до минимального уровня, а в том, чтобы сократить риск за счет разумного для общества баланса выгод и издержек (ORR, 1998, р. E28).

Вероятно, смысл такого подхода состоит в следующем: строгость учета рисков в области регулирования следует повышать до тех пор, пока предельные значения выгод и издержек дальнейшего сокращения рисков не уравниваются между собой.²³ В новозеландском методическом руководстве по АРВ не дается ни количественного порогового критерия приемлемости рисков, ни какого бы то ни было описания оценки риска. Как пишет Джейкобс (см. Jacobs 2006, р 7),

В 2000 г. в Канаде была принята детализированная интегрированная схема управления рисками, но об оценке риска в этой схеме речь практически не идет, а в методическом руководстве по АРВ 1995 года ее вообще почти не видно.

В этом смысле довольно примечательно то, что правительства некоторых стран все-таки приняли у себя руководства по оценке риска, включающие четкие количественные критерии. Так, например, в Соединенном Королевстве Исполнительный комитет по здравоохранению и промышленной безопасности (Health and Safety Executive) предлагает использовать следующие количественные критерии²⁴:

- Риск несчастных случаев со смертельным исходом в количестве 1 за 1 миллион лет следует считать в целом приемлемым.
- Риск несчастных случаев со смертельным исходом в количестве 1 за 10 000 лет следует считать пограничным значением между приемлемым и неприемлемым рисками для тех членов общества, риски для которых связаны с общими интересами всего общества.
- Риск несчастных случаев со смертельным исходом в количестве 1 за 1000 лет следует считать пограничным значением между приемлемым и неприемлемым рисками для работников, которые берут на себя риск добровольно.

Как следует из сопроводительного текста, эти пороговые критерии получены на основе наблюдений за фактическим поведением людей, касающегося добровольного принятия риска или стремления этого

риска избежать, и соответствуют тому, что написано по этому поводу в большинстве научных публикаций по вопросам оценки риска, включая работы Вискузи.

Но, несмотря на наличие такой четкой и ясной рекомендации, касающейся уровня риска, ни в действующих, ни в планируемых руководствах по АРВ, опубликованных в Соединенном Королевстве, на этот материал никаких ссылок не дается. Разумеется, многие из имеющихся документов по АРВ, по-видимому, намеренно были составлены в расчете на политиков, не имеющих специального образования в области оценки рисков, и, вероятно, по этой причине не содержат соответствующих технических деталей в этой связи²⁵. Однако читателю всегда можно дать ссылку на соответствующие материалы, где освещены все необходимые технические детали, и этот подход представляется весьма плодотворным.

Последовательность политики окажется под угрозой, если подходы к рискам, разрабатываемые такими органами, как Исполнительный комитет по здравоохранению и промышленной безопасности (в Соединенном Королевстве это главный специальный государственный орган, занимающийся этими вопросами), поняты не до конца и не отражены в деятельности других регулятивных органов. Это означает, что авторам методических руководств по АРВ может понадобиться принять меры к тому, чтобы в разрабатываемых ими документах была надлежащим образом отражена позиция правительства в отношении рисков.

Интересно отметить, что как раз сейчас Комиссия по совершенствованию государственного регулирования (Better Regulation Commission) готовит доклад, в котором будет рассмотрен вопрос о том, *«каким образом наше, как общества, понимание рисков, отношение к ним и управление рисками влияет на наш подход к регулированию»*²⁶. Такое внимание к конкретным вопросам, связанным с рисками и регулированием, является шагом весьма позитивным, который потенциально может привести к более активному применению знаний в области управления рисками в регулятивной практике.

Неопределенность /анализ чувствительности

Вопросы, связанные с неопределенностью и необходимостью проведения анализа чувствительности, обсуждаются во многих методических руководствах по АРВ, включая те, которые действуют в настоящее время в Европейской комиссии, а также в Ирландии, Новой Зеландии, Соединенном Королевстве и США. Подход к этим вопросам во всех этих документах целом примерно одинаков: в них подчеркивается, что в тех случаях, когда в отношении основных переменных имеет место значительная неопределенность, необходимо проводить анализ чувствительности.

Однако в этих руководствах обычно не содержится никаких конкретных правил принятия решения, которыми следует руководствоваться при оценке результатов сценариев, разработанных в результате проведения анализа чувствительности. И уж во всяком случае в них не обсуждается и не объясняется вопрос об определении вероятности того, что при том или ином сценарии развития событий будут получены ожидаемые значения переменных. Правда, это может быть обусловлено тем, что методические руководства по АРВ, как правило, разрабатываются в расчете на политиков, не имеющих специального образования по этим вопросам, и поэтому в них не и включаются соответствующие технические подробности.

Но правда и то, что анализу чувствительности, в том случае, если выясняется, что провести его все-таки необходимо, уделяется относительно мало внимания, а это едва ли способствует должному пониманию важности этого методологического инструмента. Это означает, что роль органов, занимающихся реформой регулирования, в консультациях по вопросам разработки конкретного АРВ,

будет очень важной для оценки того, насколько эффективно используется данный инструмент в тех или иных конкретных обстоятельствах.

Экспертная оценка

Сейчас появились некоторые признаки тенденции к поощрению проведения экспертных оценок, которые рассматриваются и как средство, позволяющее разобраться с фактором неопределенности, и, в более общем смысле, как механизм обеспечения качества АРВ. Еврокомиссия выразила свое намерение ввести в соответствующих случаях практику экспертной оценки предлагаемых методик проведения АРВ. В американском методическом руководстве по АРВ тоже рекомендуется проводить официальную внешнюю экспертную оценку АРВ. Джейкобс (см. стр. 69 цитируемой работы) также ссылается на закон о качестве информации (*Information Quality Act*), который расширяет рамки применения экспертной оценки и, как следствие, качества данных.

В Нидерландах действующая политика в отношении АРВ требует привлечения в определенных случаях внешних экспертов для проведения необходимых тестов. Например, к проведению оценки последствий для бизнеса необходимо привлекать Центральное бюро статистики, к проведению оценки воздействия на окружающую среду – Национальный институт общественного здравоохранения и охраны окружающей среды, а к проведению оценки предсказуемости последствий и возможности обеспечения соблюдения норм регулирования – Центр экспертизы правоприменительной практики или Судебный Совет²⁷. Вероятно, эти требования предусматривают также и определенный элемент экспертной оценки, поскольку предполагается, что указанные ведомства возьмут на себя роль критиков того анализа, который первоначально был проведен министерством, являющимся организатором и инициатором предлагаемой нормы регулирования.

Экспертная оценка – это тот вопрос, который в подавляющем большинстве методических руководств по АРВ до сих пор остается нераскрытым. Ни в британском, ни в канадском, ни в новозеландском, ни в австралийском руководствах ничего не говорится об использовании экспертной оценки АРВ. Даже в вышедшем недавно (в октябре 2005 г.) ирландском методическом руководстве по АРВ об этом не говорится ни слова, хотя вообще-то Ирландия делает сейчас только первые шаги в области проведения АРВ.

Если метод экспертной оценки АРВ будет использоваться более широко – по крайней мере в тех случаях, когда речь идет об анализе воздействия серьезных мер регулирования, – то это может повысить и качество АРВ, и доверие к его результатам. Экспертная оценка является одним из ключевых элементов этого научного метода и, безусловно, уместна в контексте АРВ, особенно если учесть в высшей степени специальный характер многих видов анализа.

Разумеется, использование экспертной оценки сопряжено с определенным риском, в особенности потому, что это может повлечь существенное увеличение издержек и задержку по времени. Более того, в тех случаях, когда результаты АРВ не публикуются в открытой печати, могут возникнуть вопросы, связанные с конфиденциальностью. Тем не менее, все эти проблемы вполне можно решить, а вопрос разумного использования метода экспертной оценки в контексте АРВ, безусловно, заслуживает более пристального внимания.

Нейтральное отношение к риску и принцип предосторожности

В литературе по управлению рисками широко обсуждается вопрос о том, какой должна быть позиция по отношению к рискам тех групп населения, которых эти риски затрагивают. Должны ли они относиться к рискам нейтрально, должны ли они брать на себя эти риски, или, может быть, они должны стремиться от этих рисков уйти? Поскольку большинство АРВ ориентировано на политиков, не

имеющих соответствующего специального образования, то, наверное, неудивительно, что этому вопросу уделяется довольно мало внимания. Вместе с тем, все более широкая пропаганда принципа предосторожности в сфере регулирования неизбежно вводит эту концепцию материально-правовом аспекте. Иными словами, принцип предосторожности представляет собой включение в процесс принятия политических решений различных, хотя и неуточненных, степеней неприятия риска.

Маджоне в своей работе, подготовленной для ОЭСР, утверждает, что принцип предосторожности - это, скорее, «идея (или, может быть, умонастроение), а не какая-то четко определенная концепция, и уж во всяком случае, не правило принятия решений и не руководство по выработке последовательной политики». Поскольку четко структурированного определения принципа предосторожности, в общем-то, не существует²⁸, то возникает вероятность, что следование ему может привести к попыткам справиться с не до конца понятными незначительными рисками, в результате чего на это будут уходить ресурсы, которые в большинстве случаев можно было бы направить на решение более серьезных проблем. В этом смысле принцип предосторожности, если им руководствоваться, может быть сопряжен со значительными скрытыми издержками.

Пока что принцип предосторожности не был включен в методические руководства по АРВ – скорее всего, вероятно, потому, что это понятие не имеет четкого и общепринятого определения, а также из-за отсутствия согласия по вопросу о том, каким образом его следует толковать и применять в тех или иных обстоятельствах.

Анализ вторичных рисков

В некоторых методических руководствах по АРВ рассматривается вопрос анализа вторичных рисков. Дело в том, что, как было замечено, регулирование, направленное на то, чтобы избавиться от риска в одной области, зачастую порождает увеличение рисков в других областях. В целом рекомендации, содержащиеся в этих руководствах, не идут дальше совета вменить в обязанность тем, кто занимается подготовкой и проведением АРВ, иметь в виду этот факт и стремиться включать в свой анализ оценку возникающих вторичных рисков.

Вейнер, однако, считает (см. Wiener 2006, p. 17), что этот вопрос требует «... координации и контроля, которые позволят выбрать оптимальное соотношение возникающих выгод и потерь и, по возможности, справиться с этим с помощью инновационных методов, которые помогут сократить множественные риски». Вейнер в этой связи подчеркивает важную роль органов, занимающихся реформой регулирования, и замечает, что распространение практики проведения частичного анализа воздействия, в котором рассматриваются возможные последствия регулирования для некоторых групп, потенциально усугубляет трудности, связанные с координацией.

2.6. Обучение методам и принципам АРВ и оказание технической помощи в его проведении

Обычно требование о проведении АРВ имеет четко выраженный целенаправленный характер, чтобы ресурсы расходовались на АРВ только тогда, когда регулирование действительно может иметь серьезные последствия. В результате такого подхода количество проводимых АРВ относительно невелико, а это в свою очередь, означает, что чиновники стремятся проводить АРВ лишь в редких случаях.

Именно поэтому так важно предоставить сотрудникам регулятивных органов должную поддержку, которая позволила бы им обеспечить высокое качество АРВ. Здесь можно выделить три основных вида такой поддержки:

- Публикация методических руководств по АРВ;

- Обучение методам и принципам АРВ;
- Оказание технической помощи в проведении АРВ.

Публикация методических руководств по АРВ

В большинстве стран органы, занимающиеся реформой регулирования, вместе требованиями о проведении АРВ публикуют и относительно подробные методические руководства, в которых, как правило, бывают освещены как процедурные требования, связанные с АРВ, так и все основные аспекты его подготовки. Кроме того, в целом ряде источников можно найти также руководства по проведению анализа выгод и издержек, который является ключевым элементом АРВ. Учитывая сугубо технический характер анализа выгод и издержек, в обычных методических руководствах по АРВ читателя иногда отсылают к более подробным материалам, касающимся проведения анализа выгод и издержек.

Усилия, направленные на пересмотр и обновление методических руководств по АРВ, носят в основном несистематический характер и, как правило, бывают обусловлены какими-то специальными причинами, хотя в этом отношении случаи тоже бывают очень разные. Многие из действующих сейчас руководств по АРВ впервые были опубликованы несколько лет назад; например, действующая редакция австралийского руководства по регулированию (*Guide to Regulation*) впервые вышла в 1998 году, а канадское руководство для авторов АРВ (*RIAS Writers' Guide*) - в 1992 г. С другой стороны, действующий в США циркуляр *Regulatory Analysis* вышел в 2003 г., заменив предыдущие редакции от 2000 и 1996 г.г. В Соединенном Королевстве новый проект методического руководства по АРВ представляет собой уже третий документ, опубликованный по этому вопросу за период с 2000 года.

Кончено, методические руководства по АРВ чаще пересматривают в тех странах, где сама политика в отношении АРВ развивается быстро и, соответственно, часто меняется – как, например, в Соединенном Королевстве. Однако для регулярного пересмотра руководств по АРВ есть и другие, не менее веские причины – например, накопление опыта в области проведения АРВ, углубление понимания некоторых связанных с ним вопросов, разработка передовых методов анализа и необходимость обеспечения соответствия АРВ общим изменениям политической ситуации в стране.

Есть некоторые основания полагать, что органы, занимающиеся реформой регулирования, стараются повысить статус и авторитетность методических руководств по АРВ, увязывая их с более общими вопросами государственной политики. Например, к подготовке последней редакции основного американского методического руководства по АРВ²⁹ был привлечен Консультативный экономический совет при Президенте США; кроме того, эта подготовка включала экспертную оценку и организацию межведомственного сотрудничества. В Австралии в выпущенном Офисом по контролю за регулированием руководстве по регулированию (*Guide to Regulation*) содержится ссылка на справочник по анализу выгод и издержек (*Handbook of Cost Benefit Analysis*) Министерства финансов и Государственной Администрации, который является основным руководством по проектному анализу, используемым в правительстве.

Интересно отметить, что в Соединенном Королевстве начался процесс консультаций с общественностью по поводу нового проекта методического руководства по АРВ. Это может стать эффективным средством обеспечения соответствия данного документа требованиям тех, кто будет им пользоваться, и демонстрирует ответственный подход к этому вопросу со стороны центрального органа, занимающегося реформой регулирования.

Эти меры могут стать дополнительным механизмом, обеспечивающим более тесную связь политики реформ регулирования с другими политическими приоритетами государства, укрепив, тем самым, авторитет и действенность этой политики.

Недавно в ряде стран было разработано программное обеспечение, которым можно воспользоваться при подготовке и проведении АРВ. Так, в Нидерландах была создана Нормативная модель учета затрат (*Standard Cost Model*), которая используется для измерения бремени административных издержек; впоследствии эта модель была принята более чем в десяти странах, которые сформировали Ассоциацию *Standard Cost Model Network*³⁰, занимающуюся вопросами сокращения административного бремени, связанного с регулированием. Интересно, что в Нидерландах с 2000 года действует независимый Консультативный совет по вопросам сокращения административного бремени, который занимается исследованиями АРВ на предмет квантификации административных издержек регулирования. Заключение этого Консультативного совета публикуется в открытой печати, и на них можно опираться как в прениях в Кабинете министров, так и в парламентских дебатах по вопросам регулирования. Еще одним аспектом деятельности Консультативного совета является предоставление рекомендаций по вопросам, касающимся наиболее действенных и сопряженных с наименьшими административными издержками способов достижения тех или иных конкретных целей регулирования.

В Австралии правительство недавно объявило, что впредь во все АРВ необходимо будет включать оценку издержек соблюдения регулирования, которая должна быть проведена при помощи двух программных продуктов: калькулятора издержек для бизнеса (*Business Cost Calculator*) и системы учета издержек соблюдения для малого бизнеса (*Business Compliance Costing Tool*)³¹. Эти программные продукты представляют собой сочетание опросного листа с калькулятором: пользователю предлагается ввести в компьютер ответы на ряд вопросов, указав численные значения различных видов выгод и издержек, после чего программа выдает результаты: итоговые значения, чистую приведенную стоимость и т.п. Вопросы, включенные в эти программы, могут быть особенно ценными, так как помогают авторам АРВ выявить и включить в анализ все соответствующие выгоды и издержки. Кроме того, тот систематический подход, который требуют соблюдать эти программы, может свести к минимуму вероятность двойного учета и/или ошибок классификации выгод и издержек. Однако иногда можно услышать опасения, связанные с тем, что эти инструменты сами по себе налагают изрядное бремя, так как для того чтобы научиться их грамотно применять, необходимо довольно непростое обучение, а это, естественно, сопряжено с определенными издержками. Так, сотрудники регулятивных органов нередко обнаруживают, что, если применение этих инструментов вменяется им в обязанность, то это увеличивает бремя издержек, сопряженных с проведением АРВ. Более того: есть опасность, что необходимость ввода в эти программы численных значений некоторых видов выгод и издержек приведет к тому, что авторы АРВ будут больше внимания уделять не той информации, которая имеется в их распоряжении, а той, которой у них нет.

Обучение методам и принципам АРВ

В докладе ОЭСР 1997 года, посвященном передовым методам АРВ, подчеркивается необходимость «обучения сотрудников регулятивных органов» в целях повышения уровня их квалификации в области АРВ. Однако, несмотря на то, что опубликованные методические руководства по АРВ распространяются почти повсеместно, показатели работы регулятивных органов в области обучения сотрудников, как выяснилось, не так хороши. В докладе ОЭСР 2002 года по вопросам регулирования отмечено, что, как показал анализ ситуации в странах-членах ОЭСР в плане следования разработанным в 1997 году передовым методам, «В большинстве стран этот критерий соблюдается весьма слабо» (см. стр. 127 этого документа), при этом признаков возможных улучшений данной ситуации довольно мало. В некоторых докладах стран ОЭСР, посвященных вопросам реформы регулирования, отмечена необходимость наращивания усилий, связанных с обучением государственных чиновников подготовке и проведению АРВ. При этом необходимо подчеркнуть, что всего четыре страны (Австралия, Греция, Италия и Мексика) назвали обучение сотрудников регулятивных органов одним из механизмов контроля качества АРВ.

В последние годы в нескольких странах были предприняты значительные усилия по организации обучения сотрудников регулятивных органов методам и принципам АРВ. Так, в Ирландии требование о проведении АРВ было введено только недавно, но на этапе его реализации были предприняты активные меры по организации необходимого обучения. В частности, было проведено нескольких двухдневных учебных семинаров, на которых требование о проведении АРВ было рассмотрено в более широком политическом контексте.³² Одним из значимых достижений Австралии в этой области было проведение учебных семинаров, разработанных по специальной программе, ориентированной на специфические потребности области АРВ конкретных регулятивных органов. Эти семинары проводятся Офисом по контролю за регулированием (Office of Regulation Review) по запросам, поступающим от соответствующих ведомств, и план обучения составляется по согласованию с ними. В 2003 / 2004 г.г. и 2004 / 2005 г.г. обучение, организованное Офисом по контролю за регулированием, прошло более 400 сотрудников регулятивных органов ежегодно (ORR, 2005, p 79), что, вероятно, в какой-то мере свидетельствует о популярности индивидуального подхода к обучению в области АРВ. Недавно было объявлено об увеличении государственного финансирования Офиса по контролю за регулированием, что должно еще более расширить рамки его деятельности в области обучения, в том числе в том, что касается организации помощи регулятивным органам в повышении квалификации их сотрудников в области проведения анализа выгод и издержек.³³

Еще одним результатом деятельности Офиса по контролю за регулированием в этой сфере стала некоторая «интернационализация» задачи по обучению АРВ. Почти 20% сотрудников регулятивных органов, прошедших обучение, организованное Офисом по контролю за регулированием в этот период, были чиновниками из Новой Зеландии (там же).

Одна из проблем, связанных с обучением АРВ, заключается в том, что среди сотрудников регулятивных органов имеет место высокая текучесть кадров. А поскольку старых сотрудников часто сменяют новые, то потребность в обучении АРВ всегда остается высокой. Кроме того, это означает, что по большей части обучение приходится каждый раз проводить практически «с нуля», а возможности проведения курсов обучения более продвинутого уровня, направленных на повышение квалификации сотрудников регулятивных органов в области АРВ, оказываются ограниченными: как показывает практика, мало у кого из сотрудников бывает возможность провести большое количество АРВ и, тем самым, развить свои навыки в этой области.

Оказание технической помощи в проведении АРВ

Поскольку сотрудникам регулятивных органов довольно редко выпадает шанс провести АРВ и, тем самым, существенно развить свои навыки в этой области, то в тех случаях, когда необходимо обеспечить высокое качество АРВ, возникает необходимость привлечения соответствующих специалистов со стороны. Большинство органов, занимающихся реформой регулирования, помимо публикации методических руководств по АРВ, в особых случаях на неформальной основе оказывают сотрудникам регулятивных органов техническую помощь в разработке отдельных АРВ. Известны случаи (их немного), когда этой деятельности был придан официальный статус.³⁴ Первопроходцами в этом смысле выступили Нидерланды, где в конце 1990-х годов была создана «служба технической поддержки»³⁵. Учитывая многогранность АРВ, в голландской модели функции технической поддержки выполняют несколько различных государственных ведомств.

Интересный вариант этого подхода был недавно предложен Ирландией, которая выступила с инициативой создания «сети АРВ» (*RIA Network*). Этот подход предполагает своего рода «децентрализацию» упомянутой службы технической поддержки, так как основная идея состоит в том, чтобы организовать обмен мнениями и опытом между сотрудниками регулятивных органов по вопросам, связанным с методами, принципами и проблемами в области АРВ.

Иногда органы, занимающиеся реформой регулирования, выступают по отношению к регулятивным органам в роли консультантов по вопросам АРВ. Однако бывают случаи, когда эти их роль вступает в противоречие с возложенной на них функцией «привратников», в соответствии с которой они должны заниматься оценкой качества готовых документов по АРВ. Одним из возможных разрешений этого противоречия является отделение функции «поддержки» от функции «привратника»; в Нидерландах этого удалось достичь благодаря созданию специальной службы технической поддержки. Более ограниченный подход в этом смысле применяется сейчас в Австралии: там внутри Офиса по контролю за регулированием предполагается организовать специальное подразделение, которое должно будет заниматься вопросами анализа выгод и издержек и будет полностью отделено от того подразделения Офиса, который занимается оценкой АРВ.³⁶

2.7. Где и кем должен проводиться АРВ

В докладе ОЭСР 1997 года, посвященном передовым методам АРВ, четко оговорено, что в большинстве случаев АРВ должен проводиться обычными государственными чиновниками, работающими в регулятивных органах. Эта точка зрения возобладала потому, что один из главных приоритетов в этой области был отдан необходимости интеграции АРВ в общий процесс выработки государственной политики. Таким образом, получалось, что те, кто отвечает за первоначальную разработку политики, должны выполнять также и функции по проведению АРВ.

Но сейчас уже все понимают, что для проведения достаточно строгого АРВ во многих случаях необходимы специальные знания и квалификация. Это становится тем более очевидным, что уровень стандартных требований, предъявляемых к АРВ, повышается. И хотя в большинстве стран органы, занимающиеся реформой регулирования, обеспечивают целый ряд механизмов поддержки в проведении АРВ – в основном путем публикации методических руководств по АРВ и организации учебных семинаров, - эта проблема по-прежнему остается достаточно серьезной.

Одной из предложенных недавно мер в этой связи было создание во всех регулятивных органах специальных центров, где должны работать специалисты по экономическим вопросам и по анализу выгод и издержек. Например, в Соединенном Королевстве при каждом из ключевых министерств были созданы Управления по совершенствованию регулирования (Better Regulation Units), а в Австралии правительство недавно пообещало выделить дополнительные ресурсы на оказание министерствам помощи в области повышения квалификации их сотрудников в проведении анализа выгод и издержек и анализа рисков.

Тем не менее, некоторые специалисты утверждают (см. Deighton-Smith, 2006), что привлечение специалистов со стороны (например, внешних консультантов) вполне совместимо с достижением упомянутых выше целей, связанных с изменениями в профессиональной культуре и подходах к АРВ. В этом смысле принципиальным является вопрос о том, какого характера взаимоотношения складываются между консультантами и государственными чиновниками: если консультантов по АРВ привлечь к политическому процессу с самого начал, то его взаимоотношения с сотрудниками соответствующих министерств могут приобрести форму диалога, в ходе которого та работа, которая ведется в рамках подготовки АРВ, может и внести свой вклад в текущий процесс выработки политики, и позволит чиновникам в процессе совместной работы перенять соответствующий опыт.

Вероятно, в техническом плане нет особой разницы между наймом консультантов со стороны и использованием опыта собственных сотрудников Управления по совершенствованию регулирования, которые вполне могут рассматриваться как внутренние консультанты. И в том, и в другом случае принципиальный вопрос по-прежнему заключается в том, чтобы обеспечить прямой и непрерывный диалог между специалистом по АРВ и сотрудниками министерства.

Для сотрудников органов, занимающихся реформами регулирования, ключевой вопрос состоит в том, чтобы повысить квалификацию чиновников в области подготовки и проведения АРВ. По некоторым признакам (см. Deighton-Smith, 2006), в Австралии по мере повышения методологических требований, предъявляемых к АРВ, все чаще практикуется привлечение внешних консультантов, которые помогают обеспечить соблюдение необходимых стандартов. В частности, австралийский Офис по контролю за регулированием заявляет, что всячески поощряет практику привлечения внешних консультантов к процессу подготовки более подробных и технически сложных АРВ.

2.8. Использование АРВ в целях обзора действующего законодательства

Схема АРВ применяется, конечно, и для обзора действующего законодательства в части анализа *ex ante* возможных последствий новых предложений о регулировании. Выводы АРВ действительно должны заслуживать больше доверия, если их применить к действующему законодательству, поскольку богатый опыт, накопленный в ходе реализации регулятивных норм, обеспечивает гораздо больший объем информации для анализа.

Но несмотря на это, практика показывает, что для обзора действующего законодательства систематически используют АРВ довольно мало стран ОЭСР. Из респондентов, участвовавших в опросе по АРВ за 2004 год, только Австралия и Канада указали, что регулярно используют АРВ для этой цели. Более того, несмотря на то, что, согласно принципам национальной конкурентной политики Австралии, для обзора законодательства необходимо использовать схему анализа выгод и издержек, остается неясным, принят ли этот подход в отношении других аспектов законодательства, не связанных с конкурентной политикой.

То, что АРВ не используется для этих целей, вообще говоря, свидетельствует о том, что усилия, направленные на то, чтобы добиться необходимых изменений в профессиональной культуре сотрудников регулятивных органов, пока что успехом не увенчались: иными словами, АРВ еще не признан ими как один из ключевых элементов политического процесса и, соответственно, не стал его неотъемлемой частью. В официальной политике, касающейся АРВ, об использовании АРВ для обзора действующего законодательства не говорится практически ничего. Более того, тот факт, что обзоры действующего законодательства чаще всего проводятся отдельными регулятивными органами, означает, что решение этого вопроса, по существу, отдано на усмотрение каждого органа.

Тот факт, что АРВ не используется на систематической основе для обзора действующих норм законодательства, говорит о том, что во многих случаях строгость и эффективность таких обзоров намного ниже возможных. Более того, это означает также, что оценка новых предложений о регулировании и норм действующего законодательства может проводиться с использованием несогласованных критериев и методологических подходов. Если же шире использовать АРВ для целей обзора действующего законодательства, то это может существенно повысить вклад АРВ в обеспечение качества регулирования. Вероятно, в этой связи было бы целесообразно попытаться ввести требование об обязательном применении более согласованных подходов к обзору действующих норм, хотя это и подразумевает более централизованный подход, который может быть нелегко реализовать с учетом административной культуры многих стран – членов ОЭСР.

3. Влияние политических и правовых аспектов на качество АРВ

3.1. Политическая поддержка на высшем уровне

Важность политической поддержки регулятивной политики на высшем уровне признана уже давно. Собственно говоря, по результатам проведенного в 2000 году опроса, касающегося показателей регулирования, выяснилось, что во всех странах – членах ОЭСР регулятивная политика либо

формируется, либо пересматривается, либо утверждается действующим правительством (OECD 2002, р. 29). А поскольку в большинстве стран APB представляет собой один из ключевых элементов регулятивной политики, то естественно предположить, что политическая поддержка на высшем уровне играет важную роль и в достижении успеха APB.

Однако показатели степени политической поддержки APB определить трудно. По определению, любой масштабный процесс APB должен быть инициирован в соответствии с указом или решением правительства. Но это мало что говорит об уровне практической поддержки, способствующей соблюдению принятых решений. С другой стороны, данные Реестра APB позволяют предположить, что наличие в законодательстве страны требования о проведении APB уже можно считать одним из индикаторов того, что правительство в высшей степени заинтересовано в проведении APB (см. ниже).

В США одним из главных показателей подхода к вопросам регулирования является высокая степень политической поддержки централизованного проведения в жизнь принципов и процедур регулятивной политики (включая и APB). В Соединенном Королевстве каждый документ по APB должен сопровождаться заявлением, подписанным соответствующими министрами, в котором должно быть указано, что министры ознакомились с данным документом и согласны с тем, что выгоды предлагаемой меры регулирования оправдывают связанные с ней издержки.³⁷

В Австралии о наличии политической поддержки APB на высшем уровне может свидетельствовать тот факт, что оценкой качества APB поручено заниматься органу, который по закону является независимым от правительства.³⁸ Если говорить в более общем смысле, то, учитывая важность независимой оценки APB для успеха политики, очень большую роль играют те полномочия, которыми наделен этот контрольный орган. Собственно говоря, здесь важны два элемента. Во-первых, этот орган сформирован внутри государственной администрации. Как уже говорилось в предыдущих документах ОЭСР (см. OECD 2002), в последние годы наметилась тенденция к тому, чтобы органы контроля за соблюдением нормативных требований находились внутри правительства, что, по всей видимости, должно свидетельствовать о признании важности данного вопроса. Вторым фактором является способность органа, занимающегося реформами, донести свою обеспокоенность в связи с качеством APB или очередного предложения о регулировании до внимания Кабинета министров – или, в определенных случаях, не допустить передачи соответствующих документов на рассмотрение в Кабинет до тех пор, пока качество APB не будет признано соответствующим установленным требованиям.

В одном из недавних австралийских докладов содержится рекомендация передать полномочия по контролю за процессами и реформами регулирования на уровень Кабинета министров. Однако правительство отказалось назначить отдельного министра, ответственного за вопросы реформы регулирования, сославшись на то, что, в соответствии со своими действующими полномочиями, вопросами реформы регулирования занимается Главный казначей (т.е. Министр финансов).

3.2 *Правовые основы требований о проведении APB*

В разных странах ОЭСР правовые и политические основы требований о проведении APB могут очень существенно отличаться. Так, в Реестре APB за 2004 год указаны следующее четыре их основных формы:

- Требования, установленные законом (как, например, в Чешской Республике, в Республике Корея, в Мексике, а также в большинстве штатов Австралии);
- Требования, установленные в соответствии с указом или постановлением Президента (как в США);

- Требования, установленные в соответствии с указом министерства или рекомендациями Премьер-министра (как в Австралии, Австрии, Франции, Италии и Нидерландах);
- Требования, установленные в соответствии с директивой или решением Кабинета министров или правительства (как в Канаде, Дании, Финляндии, Ирландии, Японии, Новой Зеландии, Норвегии, Польше, Португалии, Швеции и Соединенном Королевстве).

Главным вопросом здесь является то, действительно ли инструмент, посредством которого вводится требование о проведении АРВ, обеспечивает ему необходимый политический вес и, соответственно, способствует ли это повышению уровня его соблюдения. Априори можно было бы ожидать, что включение требования об АРВ в законодательство обеспечит ему наивысшую значимость. Однако, как выяснилось, если этой гипотезе и можно найти какие-то подтверждения, то их довольно мало. Как видно из приведенного выше перечня, законодательный вариант проведения АРВ выбрало очень мало стран ОЭСР.

В этом отношении интересен пример Австралии: несмотря на то, что в 2003 году там было принято новое законодательство, касающееся процессов регулирования и обеспечения качества регулирования, в окончательный вариант этого законодательства, в отличие от его предыдущих проектов, положения об АРВ не вошли.³⁹ В недавнем докладе австралийскому правительству, который был посвящен вопросам пересмотра системы регулирования, еще раз было рекомендовано включить требование о проведении АРВ в законодательство, но правительство отклонило эту рекомендацию. Одним из возможных объяснений того, что требование о проведении АРВ редко вводится законодательным путем, состоит в том, что, в процесс АРВ, особенно в первые годы реализации, может понадобиться внести довольно значительные изменения по сравнению с первоначальным проектом, причем такие изменения, вероятно, нужно будет делать довольно часто. А необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство, которые потребуются, чтобы обновить, дополнить или иным образом уточнить действующие требования, могут рассматриваться как препятствие для достижения постоянных усовершенствований этого процесса.

Некоторые страны, в которых требования о проведении АРВ были введены уже давно и основываются не на положениях законодательства, утверждают, что подходы незаконодательного характера являются эффективным инструментом обеспечения надлежащих полномочий органов, занимающихся реформой регулирования, позволяющим обеспечить высокий уровень соблюдения. Так, например, в США полагают, что полномочия, предоставленные в соответствии с президентским указом⁴⁰ Административно-бюджетному управлению в отношении оценки АРВ, являются достаточными для того, чтобы этот механизм стал одним из ключевых гарантий качества АРВ, проводимых в стране. Австралия тоже считает, что действующая в стране система, в соответствии с которой политика в отношении АРВ устанавливается заявлением Премьер-министра, обеспечивает высокий уровень соблюдения установленных требований.

Как показывает опыт, формальная основа политики в отношении АРВ может оказаться даже менее важной, чем другие, связанные с АРВ факторы, оказывающие влияние на его качество. В частности, при наличии сильной политической поддержки АРВ на уровне правительства органы, занимающиеся реформой регулирования, которые должны обеспечить проведение этой политики в жизнь, скорее всего, преуспеют в обеспечении высокого уровня соблюдения установленных требований.

4. Специальные механизмы обеспечения качества АРВ

Можно назвать несколько факторов, оказывающих непосредственное влияние на качество АРВ. К ним относятся характер и объем требований, предъявляемых к оценке качества АРВ со стороны внешних (по отношению к регулятивным) органов в государственной администрации, характер и масштаб

других механизмов оценки качества АРВ, степень интеграции АРВ с процессами консультаций с общественностью и характер и объем требований к *ex post* - оценке АРВ, который, по определению, является, анализом *ex ante*.

4.1. Оценка и согласование АРВ центральным органом, занимающимся реформой регулирования

В докладе ОЭСР 1997 года, посвященном передовым методам проведения АРВ, было указано, что «к распределению обязанностей по проведению АРВ необходимо отнестись очень внимательно». Основную ответственность за разработку АРВ рекомендовалось возложить на регулятивные органы, а контроль за его проведением и обеспечение качества - на какой-либо независимый орган. Однако функции по контролю и обеспечению качества АРВ во многих странах зачастую отсутствовали – в особенности если АРВ проводился там впервые. Тем не менее, за последние десять лет число стран, в которых принят такой подход, значительно увеличилось, и эффективность функции по обеспечению качества, которую реализуют центральные занимающиеся реформой регулирования, в большинстве случаев тоже возросла.

Есть несколько детерминантов эффективности функции обеспечения качества АРВ, важнейшими из которых являются следующие три фактора:

- Уровень официальных полномочий, которыми наделена политика реформ регулирования;
- Объем ресурсов и уровень компетентности органа, занимающегося реформой регулирования;
- Уровень «неофициальных» полномочий, которой обладает орган, занимающийся реформой регулирования (об этом могут свидетельствовать следующие факторы):
 - Входит ли орган, занимающийся реформой регулирования, в структуру правительства; и
 - Обеспечена ли органу, занимающемуся реформой регулирования, политическая поддержка на высшем правительственном уровне.

Что касается соблюдения формальных требований, предъявляемых к АРВ, то здесь возможен большой разброс – от варианта, когда регулятивный орган несет полную ответственность за подготовку АРВ и качество его деятельности в этой связи не подлежит никакому официальному контролю, до тех случаев, когда органы, занимающиеся реформой регулирования, имеют возможность не дать предложению о регулировании ход, если полагают, что требования, предъявляемых к АРВ, не были надлежащим образом соблюдены. Между этими двумя «полюсами» существует целый ряд промежуточных вариантов.

Вероятно, наибольшими полномочиями в этом смысле обладает Административно-бюджетное управление США: ни одно ведомство в стране не имеет права опубликовать проект планируемой нормы регулирования до тех пор, пока Административно-бюджетное управление не даст свое заключение о том, что возможные выгоды от введения этой нормы оправдывают сопряженные с ней издержки. Таким образом, в ходе процесса нормотворчества данный контрольный орган имеет право вето.

В США полагают, что такой контроль нормотворчества и АРВ со стороны Административно-бюджетного управления очень важен для обеспечения высокого качества АРВ. Более того, США считают наличие сильной политической поддержки практики централизованного надзора за регулятивной политикой одним из трех ключевых элементов своего подхода к разработке и реализации

этой политики - наряду с надежностью процессов АРВ в целом и прозрачностью и подотчетностью, обеспечиваемой, в частности, путем организации открытых консультаций с общественностью.

В последнее время Административно-бюджетное управление США стало заметно шире использовать данные ему полномочия, о чем свидетельствует существенное увеличение в последние годы количества регулятивных норм, возвращенных в соответствующие ведомства на доработку. Так, например, за один только первый год пребывания у власти администрации Президента Джорджа Буша на доработку было возвращено 20 регулятивных норм, что превышает аналогичный совокупный показатель за предыдущие восемь лет.

В других странах контрольные органы также обязаны проводить оценку АРВ, однако несоблюдение установленных требований не влечет каких-либо препятствий для дальнейшего хода процесса введения соответствующей нормы регулирования. Например, в Австралии Офис по контролю за регулированием пока что имеет возможность только уведомить лиц, принимающих решения, о несоблюдении требований о проведении АРВ, а также ежегодно публиковать данные о несоблюдении в качестве дальнейших санкций по отношению к нарушителям. Вместе с тем, в вышедшем недавно постановлении Правительства указано, что, если только речь не идет об исключительных случаях, ни одно предложение о регулировании, имеющее серьезные последствия для бизнеса, не может быть представлено на рассмотрение в Кабинет министров или другой компетентный орган, если государственные требования о проведении АРВ не были соблюдены.⁴¹ Это уже близко к тому уровню полномочий, которыми наделено Административно-бюджетное управление США.

Комментируя это решение Правительства, Австралия отмечает, что контроль документов АРВ со стороны Офиса по контролю за регулированием «весьма важен» с точки зрения обеспечения качества АРВ в целом. Вместе с тем Австралия указывает также, что еще одним серьезным фактором, способствующим повышению качества АРВ, является уровень интегрированности АРВ в политический процесс, и отмечает, что, как показывает опыт Офиса по контролю за регулированием, существует определенная корреляция между качеством процесса принятия политических решений и качеством АРВ. Те принципиальные изменения в политике правительства, о которых было объявлено недавно, должны способствовать усилению роли Офиса по контролю за регулированием, потому что теперь этот орган сможет затормозить передачу предложения о регулировании на рассмотрение в Кабинет министров до тех пор, пока АРВ не будет признан этим органом соответствующим установленным требованиям, а также потому, что перечень оснований, по которым АРВ может быть признан не соответствующим этим требованиям, теперь расширен.

В последние годы эффективность централизованного контроля качества АРВ повысилась и в ряде других стран. В частности, серьезные перемены произошли после 2003 года в Соединенном Королевстве. Теперь АРВ необходимо «согласовывать» с государственным Исполнительным комитетом по совершенствованию регулирования (Better Regulation Executive). Кроме того, роль Исполнительного комитета по совершенствованию регулирования в области проверки АРВ была расширена путем учреждения Комитета по регулятивной отчетности (Panel for Regulatory Accountability) (см. ниже), а государственное агентство Служба малого бизнеса (Small-Business Service) занимается проверкой АРВ в тех случаях, когда предлагаемая норма имеет серьезные последствия для малого бизнеса. Кроме того, в 2005 г. были значительно увеличены ресурсы, находящиеся в распоряжении Исполнительного комитета по совершенствованию регулирования, а круг его полномочий по отношению к независимым регулятивным органам был расширен.

В Новой Зеландии в 2002 г. была укреплена роль Отдела оценки эффективности государственного регулирования (Regulatory Impact Analysis Unit): теперь замечания этого органа по всем АРВ должны подаваться на рассмотрение в Кабинет министров. В Австралии недавно было принято требование о обязательном использовании при подготовке всех АРВ программного продукта «Business Cost

Calculator» («Калькулятор издержек для бизнеса»), а в соответствующих случаях и «Small Business Compliance Costing Tool» («Подсчет издержек соблюдения для малого бизнеса»), которые помогают выявить и квантифицировать издержки регулирования и соблюсти соответствие с используемыми в АРВ методическими подходами.

4.2. Другие механизмы контроля документов АРВ

Несмотря на то, что наиболее распространенной формой обеспечения контроля качества АРВ является требование об оценке АРВ независимым органом внутри государственной администрации, во многих странах действуют также дополнительные механизмы оценки и/или контроля качества АРВ.

Так, в Соединенном Королевстве реализовано несколько дополнительных механизмов контроля, в том числе тот, который в настоящее время находится в стадии обсуждения. Как уже говорилось выше, сейчас министры обязаны лично засвидетельствовать соответствие документов АРВ установленным требованиям. В предложениях по пересмотру процесса АРВ, которые в настоящее время обсуждаются в рамках консультаций с общественностью, содержится положение о том, что главные экономисты министерств также должны представить свое заявление, касающееся доказательной базы того анализа, который включен в АРВ.⁴²

Предложения о регулировании, которые могут повлечь серьезное дополнительное бремя издержек для бизнеса, должны пройти проверку в Комитете по регулятивной отчетности, во главе которого стоит Премьер-министр. Этот Комитет получает документы по АРВ, прошедшие согласование в Исполнительном комитете по совершенствованию регулирования. Представление предложения на рассмотрение Комитета по регулятивной отчетности происходит до того, как оно будет подано на утверждение в правительство. Согласно заявлению Правительства Соединенного Королевства, «Комитет по регулятивной отчетности и впредь будет отклонять и задерживать прохождение значительной части предложений о регулировании в тех случаях, если соответствующие министерства не представят надлежащих обоснований сопряженного с ними дополнительного бремени издержек для бизнеса»⁴³.

4.3. Интеграция АРВ с процессом консультаций с общественностью

Проведенная ОЭСР работа показала, что АРВ все теснее интегрируется с процессами консультаций с общественностью. Данные Реестра АРВ за 2004 год позволяют предположить, что эта тенденция по-прежнему имеет место. Однако в разных странах используются различные подходы к представлению документов АРВ для консультаций, а во многих странах этого до сих пор не происходит вообще. В частности, согласно данным Реестра АРВ:

- К странам, которые обнародуют документы по АРВ для проведения консультаций с общественностью и в процессе совершенствования законодательства, относятся Канада, Дания, Финляндия, Италия, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Швеция, Швейцария, Соединенное Королевство, США, а также Европейская Комиссия;
- К странам, которые обнародуют свои документы по АРВ только когда речь идет о серьезных нормах регулирования или в исключительных случаях, относятся Япония и Португалия;
- К странам, которые обнародуют документы по АРВ только когда соответствующая норма регулирования подается на рассмотрение в Парламент или Совет министров, относятся Австралия, Франция, Исландия и Нидерланды;

- К странам, которые не обнародуют документы по АРВ, относятся Австрия, Венгрия, Ирландия, Корея, Испания и Турция.

То, на каких именно этапах нормотворческого процесса происходит обнародование документов АРВ в разных странах, вероятно, отражает различия во взглядах на задачи такого обнародования. Если документы АРВ публикуются на относительно ранних стадиях нормотворческого процесса, то есть реальная возможность провести общественные консультации, результаты которых вполне могут повлиять на то, каким будет окончательный вариант разрабатываемой нормы. При этом документы АРВ используются для того, чтобы предоставить обществу и всем заинтересованным кругам подробную информацию о предлагаемой норме регулирования. В этом случае те группы, к которым обращаются за консультацией, реализуют эффективный механизм обеспечения качества АРВ, поскольку дополнительная информация и обратная связь, получаемая в процессе консультаций, обязательно в той или иной мере приводит к переоценке и пересмотру анализа. Таким образом, цель консультаций, которые проводятся по поводу документов АРВ, состоит в том, чтобы получить дополнительные данные и информацию об отношении заинтересованных кругов к разрабатываемой норме, а также внести соответствующий вклад в нормотворческий процесс. Если же документы АРВ публикуются на более поздней стадии – например, во время парламентских слушаний по поводу предлагаемого законопроекта, – то вероятность того, что полученная от общества обратная связь сможет как-то повлиять на ход политического процесса становится, естественно, гораздо ниже. Надо полагать, что в этих случаях обнародование документов АРВ производится прежде всего в целях обеспечения требований прозрачности и подотчетности, а не для того, чтобы повысить качество регулирования.

Во многих странах, где документы АРВ обнародуются на более поздних стадиях нормотворческого процесса, зачастую принята практика проведения других форм консультаций на более ранних его этапах. Например, в Австралии отсутствует официальная государственная политика проведения консультаций на уровне Федерального правительства,⁴⁴ но в ходе нормотворческого процесса регулятивные органы так или иначе проводят определенные виды консультаций. Вопрос о наличии у отдельных ведомств собственных методических руководств по организации механизма консультаций также представляет собой один из девяти показателей эффективности государственного регулирования в Австралии. Но поскольку аналитическое обоснование предлагаемых норм регулирования на этих более ранних этапах консультаций не публикуется, то возможность полноценного участия заинтересованных кругов в процессе нормотворчества, естественно, ограничена.

Правительство Новой Зеландии в 2001 году ввело требование о публикации всех АРВ на сайтах соответствующих министерств, а также на главной странице сайта Министерства экономического развития. Однако вопрос о времени такой публикации решается по усмотрению соответствующего министра и/или Кабинета министров. В этой связи публикация материалов АРВ в ряде случаев может производиться только после того, как Кабинет министров рассмотрит и примет решение по этому вопросу.

В США же, наоборот, прежде чем издать окончательный вариант документа о регулировании, ведомства обязаны сначала опубликовать предлагаемую норму в ежедневном правительственном издании *Federal Register* и обнародовать все связанные с ней документы по АРВ. Таким образом, АРВ формирует основу для процесса открытых консультаций с общественностью, построенного на базе процедуры обсуждения в печати.

То, каким образом будет организован процесс консультаций, может существенно повлиять на качество АРВ. В частности, если, в соответствии с процедурными требованиями, с полученными в ходе консультаций комментариями должны разбираться непосредственно сотрудники регулятивных органов, то вероятность того, что эти комментарии будут приняты к сведению и учтены, повышается.

Кроме того, если процесс консультаций будет более открытым, то это повысит и эффективность механизма обеспечения качества АРВ по сравнению с вариантом, когда консультации проводятся только с ограниченным кругом заинтересованных сторон, поскольку в первом случае степень прозрачности и подотчетности будет, скорее всего, гораздо выше.

Как указано в предыдущем документе ОЭСР (см. OECD, 2002, р. 69), процессы консультаций со временем становятся все более открытыми и доступными и все больше используются в целях поддержки АРВ.

Публикация документов АРВ может стать механизмом обеспечения качества АРВ даже в тех случаях, когда это производится главным образом для целей соблюдения требований прозрачности (как, например, в Австралии, на уровне федерального правительства), а не для проведения консультаций как таковых. Иными словами, несмотря на то, что получаемая от общества обратная связь не оказывает такого уж большого влияния - в том смысле, что она не влечет пересмотра и усовершенствования анализа, - но уже само осознание необходимости обнародования документов АРВ, скорее всего, стимулирует регулятивные органы к соблюдению более высоких стандартов.

4.4. *Ex post* - оценка АРВ

Когда АРВ проводится в отношении новых норм регулирования, то он представляет собой анализ *ex ante* – т.е. анализ, основанный на использовании ожидаемых величин, поэтому в нем неизбежно могут быть довольно серьезные ошибки. Требование о проведении оценки регулирующего воздействия *ex post* также может оказать положительное влияние на качество АРВ, который проводится *ex ante*. А именно, если будет известно, что относительно скоро АРВ обязательно будет проверен, то это может отбить у регулятивных органов желание (которое могло бы возникнуть в ином случае) тем или иным образом «манипулировать» результатами анализа, чтобы «протолкнуть» норму, о которой идет речь в АРВ.

Кроме того, оценка *ex post* может помочь выявить какие-то системные ошибки в методологии АРВ и, тем самым, способствовать улучшению методики анализа в будущем. Разумеется, для того чтобы это произошло, необходимо, чтобы сами результаты оценки *ex post* тоже систематически оценивались, а полученные в итоге выводы находили свое отражение в методических руководствах по проведению АРВ.

Оценки *ex post* могут быть нескольких видов. Харрингтон (см. Harrington, 2003) предлагает в этой связи следующую классификацию:

- *Контроль содержания*: это оценка АРВ на предмет наличия в нем тех элементов, которые указаны в требованиях о проведении АРВ, и, в некоторых случаях, оценка качества каждого из этих элементов.
- *Контроль результатов*: это оценка АРВ с точки зрения того, насколько анализ регулирующего воздействия *ex ante* соответствует фактической ситуации (т.е. насколько «правильным» оказался прогноз).
- *Контроль функциональности*: это оценка результативности АРВ – т.е. способности упростить процесс нормотворчества и обеспечить действенное и эффективное регулирование.

В некоторых странах используются индикаторы эффективности АРВ, которые можно считать основой для оценок АРВ *ex post*, в рамках классификации Харрингтона. Так, в США отслеживают ряд входных измерений, используемых в АРВ, и стараются обеспечить, чтобы:

- Не менее чем в 80% АРВ важных с экономической точки зрения норм были включены оценки их выгод и издержек в денежном выражении; и
- Не менее чем 60% АРВ важных с экономической точки зрения норм полностью отвечали требованиям Циркуляра А-4 Административно-бюджетного управления США.

В Соединенном Королевстве проводится систематический мониторинг уровня соблюдения требований о проведении АРВ, и в последние годы этот показатель близок к 100%. При этом, однако, неясно, каким критериям должны для этого соответствовать документы АРВ. Национальное финансово-ревизионное управление сообщает также, что АРВ, как правило, приводит к внесению изменений в предложения о регулировании.

В Австралии публикуются ежегодные отчеты о соблюдении девяти показателей эффективности государственного регулирования. Эти показатели были разработаны в 1997 году, и три из них непосредственно касаются качества АРВ:

- Процент АРВ, в которых надлежащим образом проанализирован вопрос о чистых выгодах регулирования для общества;
- Процент АРВ, в которых надлежащим образом обосновано то бремя издержек, которое должен понести бизнес в связи с регулированием;
- Процент АРВ, в которые включен надлежащим образом оформленный отчет о консультациях с общественностью.

Зарегистрированный уровень соблюдения оказался в целом высоким: в 2003/2004 г.г. по всем трем показателям он достиг 91%. Но несмотря на это, вопросы качества регулирования по-прежнему являются предметом постоянного беспокойства, в связи с чем в августе 2006 года правительство вынуждено было объявить о внесении существенных изменений и дополнений в требования, касающиеся процессов АРВ и механизмов обеспечения качества регулирования. В результате строгость требований к АРВ в Австралии в настоящее время повышается, а совокупность связанных с этим показателей – расширяется (Government of Australia, 2006, pp.75-82).

Помимо подходов, основанных на оценке показателей, в последние годы стали проводиться и более содержательные оценки АРВ. Одним из характерных примеров в этом смысле может послужить Соединенное Королевство. Начиная с 2000 года Национальное финансово-ревизионное управление публикует ежегодный бюллетень «Оценки анализов регулирующего воздействия», где дается детальный обзор эффективности АРВ. Этот обзор составляется на базе нескольких АРВ, опубликованных за истекший год. С учетом временного фактора, проверку результатов здесь провести довольно трудно. Тем не менее, этот подход считается весьма эффективным инструментом выявления проблем в практике АРВ и позволяет предпринять определенные меры, направленные на повышение качества последующих АРВ. Эта форма оценки является достаточно независимой, так как британское Национальное финансово-ревизионное управление по закону является органом, независимым от правительства; более того, оно не несет никакой ответственности за первоначальную оценку соответствия АРВ установленным требованиям.

В некоторых случаях документы АРВ проверяет парламентский комитет, который может затребовать дополнительную информацию, касающуюся этого анализа. Эта функция включает также *ex post* - проверку содержания АРВ. Она несколько шире, чем обычная проверка, которую проводят парламентские комитеты, так как парламент, как правило, имеет право отклонить акты делегированного законодательства (т.е. акты законодательного характера, издаваемые правительством

по уполномочию парламента). Например, в Австралии постоянный сенатский комитет по вопросам регулирования (Senate Standing Committee on Regulations and Ordinances) проверяет все законодательные акты, которые могут быть отклонены, и, принимая решение по этому вопросу, может принять во внимание соответствие АРВ установленным требованиям.

Если проверку документации по АРВ проводит парламентский комитет, то в нее входит и процедурный аспект, т.е. проверка на предмет соответствия процедурным требованиям. Если по результатам этой проверки выясняется серьезное несоответствие документов АРВ установленным требованиям, то комитет может рекомендовать отклонить соответствующий законопроект. В этом отношении парламентский комитет, конечно, обладает значительно большей властью, чем орган по контролю за регулированием внутри государственной администрации.

Еще одной формой *ex post* - проверки содержания АРВ является судебная проверка, которая в некоторых странах (в особенности в США) может быть важным элементом контроля за использованием регулятивных полномочий. Если по результатам судебной проверки будет выявлено серьезное несоответствие документов АРВ установленным требованиям, то это тоже может привести к тому, что соответствующая законодательная норма будет признана недействительной. Таким образом, возможность проведения судебной проверки может представлять важный механизм обеспечения контроля качества АРВ.

Пока что получено довольно мало сведений о введении систематических *ex post*- оценок тех прогнозов, которые включаются в документы АРВ, т.е. в анализ *ex ante*, или, если использовать терминологию Харрингтона, «контроль результатов». В британском Национальном финансово-ревизионном управлении недавно обратили внимание на этот вопрос, отметив, что «*ex post*- оценки новых норм регулирования практически не проводятся, поскольку министерские проверки носят либо зачаточный, либо единичный характер» (НАО, 2006, р. 9). Правда, при этом было указано также, что как минимум одно министерство в настоящее время рассматривает вопрос о том, как оно может проводить *ex post*-оценки своих регулятивных норм, и недавно поручило провести исследование в этой области.

В Австралии правительство недавно приняло содержащуюся в докладе о пересмотре системы регулирования⁴⁵ рекомендацию о создании в стране программы выборочных проверок эффективности норм регулирования через год или два после введения их в действие, причем основное внимание в таких проверках должно уделяться тем нормам, по которым АРВ, по соображениям срочности вопроса, не проводился, а также тем, в отношении которых результаты АРВ показали наличие существенной неопределенности относительно связанных с ними выгод или бремени издержек их соблюдения. В этом докладе рекомендовалось также заменить действующее требование о 10-летнем сроке пересмотра и оценки действенности норм регулирования более коротким (пятилетним) циклом, который предусматривал бы необходимость проведения каждые пять лет *ex post*- оценок в рамках новых АРВ. Однако эта рекомендация была правительством отклонена.

Примечательно, что эти рекомендации были даны несмотря на то, что в требованиях, предъявляемых к документам АРВ, и так уже указано, что они должны включать раздел, посвященный «реализации и проверке», в котором авторы АРВ должны указать, какие именно виды контроля будут использоваться в отношении данного предложения о регулировании. Приведенные выше комментарии Британского национального финансово-ревизионного управления также были сделаны несмотря на то, что в каждом АРВ и так необходимо указывать, каким образом и когда будет проводиться оценка эффективности соответствующей нормы (ОЕСД, 2004, р. 9). Это говорит о том, что даже в тех случаях, когда оценка *ex post* является обязательной, на практике имеют место значительные трудности, касающиеся соблюдения этого требования. В свою очередь, это может свидетельствовать о необходимости постоянной отчетности о результатах таких оценок.

Одним из интересных примеров проверки результатов АРВ была та, о которой говорится в работе Харрингтона (см. Harrington *et al.* 2001). По итогам этой проверки выяснилось, что в АРВ систематически завышаются ожидаемые уровни издержек, связанных с соблюдением регулятивных норм. Но несмотря на то, что этот вывод в какой-то степени подтверждает мнение противников АРВ, которые зачастую говорят о том же самом, анализ Харрингтона показал также, что и ожидаемые выгоды от регулирования также систематически преувеличиваются. При этом степень преувеличения ожидаемых выгод оказалась настолько высокой, что в целом в АРВ отсутствует систематическая ошибка в оценке удельных издержек (т.е. величины издержек в расчете на единицу достигаемых выгод).⁴⁶

В Реестре АРВ перечислен ряд механизмов *ex post* – проверок, которые применяются в настоящее время. Этот список свидетельствует о том, насколько различными могут быть подходы к таким проверкам и насколько разным может быть объем требований применительно к различным нормам регулирования. Вот несколько примеров:

- В Дании правительство ежегодно отбирает примерно 15 законов, которые через три года после введения их в действие должны пройти соответствующую проверку.
- В Германии разработана концепция ретроспективного АРВ, который должен проводиться тогда, когда будет накоплен определенный опыт работы с новой нормой регулирования.
- Департаменты Еврокомиссии обязаны представлять планы мониторинга и оценки предложений о регулировании, при этом в сами эти предложения должно быть в соответствующих случаях включено положение о проверке, в особенности если речь идет о регулировании в таких областях, где возможен быстрый технологический прогресс.

Сведений о контроле функциональности – т.е. о проведении систематических *ex post* – оценок вклада АРВ в обеспечение действенности и эффективности регулирования – пока практически нет. Следует, однако, отметить, что в США была предпринята попытка подсчитать совокупные выгоды и издержки, связанные с основными нормами регулирования (т.е. с теми, которые требовали проведения АРВ) за последние 20 лет. Полученные результаты показывают, что каждый год в результате введения новых серьезных норм регулирования прогнозировались довольно значительные чистые выгоды. Однако тот факт, что оценки средних выгод год от года очень сильно разнятся, может, в частности, свидетельствовать о трудности данной задачи и об отличиях год от года той части выгод, которые можно выразить в количественной форме, что в той же мере касается и фактических различий в эффективности регулирования.⁴⁷

5. Заключение

В настоящем документе описаны важнейшие аспекты ведущейся в настоящее время политической деятельности, имеющей отношение к процессам АРВ, а также основные требования, предъявляемые в этой связи в ряде стран ОЭСР. Большая часть работы в области развития процессов АРВ проводится в странах с наиболее богатым опытом его проведения. Это, во-первых, подтверждает точку зрения тех, кто считает, что накопление знаний и опыта в области АРВ – процесс длительный, а во-вторых, позволяет предположить, что в странах, где АРВ был введен в практику уже давно, имеет место устойчивая политическая воля к усовершенствованию требований, касающихся АРВ, и повышению его вклада в улучшение качества регулирования.

Определенные изменения происходят как на уровне технических требований, предъявляемых к АРВ, так и на процедурном уровне. Существует целый ряд довольно серьезных проблем, решение которых требует большой дальнейшей работы.

Сейчас уже очевидно, что в политическом процессе к АРВ нередко приступают слишком поздно, чтобы он мог возыметь какое-то осязаемое действие на его результаты. И хотя по некоторым признакам можно заключить, что введение требования о «двухступенчатом» АРВ способствует тому, чтобы процесс АРВ начинался раньше, - что, соответственно, положительно сказывается и на эффективности этого процесса, - такой подход очень мало где принят, а поиски других действенных методов улучшения ситуации в этой сфере особым успехом пока что не увенчались. В этой связи *одним из приоритетных аспектов дальнейшей работы в этой области по-прежнему являются систематические меры, направленные на то, чтобы к АРВ приступали на возможно более ранней стадии нормотворческого процесса.*

Значительные пробелы остаются в области обеспечения полноты и адекватности имеющихся сейчас методических руководств по АРВ. Четкие и прозрачные правила, касающиеся приемлемости тех или иных методик проведения АРВ, в настоящее время отсутствуют. И хотя число стран, в которых в качестве основы АРВ был принят анализ выгод и издержек, увеличивается, следует отметить, что в большинстве случаев мало что было сделано для того, чтобы при этом обязательно учитывались сведения, содержащиеся в многочисленной специальной литературе по этому вопросу, что позволило бы *сформировать четкие методологические ожидания и составить комплексные и тщательно обдуманные рекомендации для авторов АРВ.*

Все это может сказываться на качестве АРВ по целому ряду вопросов, включая подход к рискам, оценку стоимости статистической жизни, нормы дисконта и использование анализа чувствительности. В качестве первого шага в области создания руководства по наиболее передовым методам использования анализа выгод и издержек в специфическом контексте АРВ можно было бы порекомендовать провести более тщательный обзор практики различных стран в этом вопросе и тех принципов, которые лежат в ее основе. Нынешним и будущим усилиям, направленным на улучшение интеграции количественного и качественного анализа и, тем самым, разработке более актуальных рекомендаций для политиков могут способствовать также меры по повышению качества количественного анализа АРВ.

Если не ограничиваться рамками анализа выгод и издержек, то следует отметить необходимость дальнейших исследований и обсуждения вопроса об использовании других аналитических методов, в том числе макроэкономических подходов и методов общего равновесия. Кроме того, следует изучить те выгоды и риски, которые связаны с принятием на вооружение этих видов анализа.

Одним из серьезных рисков, выявленных в связи с последними тенденциями в области АРВ, является угроза для последовательности политики. Это обусловлено тенденцией к росту требований по проведению частичного анализа воздействия, касающегося возможных последствий регулирования только для каких-то определенных групп. И хотя эта тенденция действительно может принести некоторые положительные политические сдвиги - в том числе повышение доверия к АРВ среди определенных групп общества, - необходимо разработать соответствующие стратегии интеграции всех частичных оценок регулирующего воздействия в единый и последовательный документ.

Целенаправленный характер АРВ подразумевает, что возможности по проведению АРВ у чиновников, работающих в большинстве регулятивных органов, ограничены. В условиях роста ожиданий относительно уровня технической изолированности АРВ это может иметь внутренние последствия для руководства этих ведомств, включая необходимость формирования внутренних или внешних экспертных групп, способных оказывать такие услуги. Это должно сопровождаться также соответствующими изменениями в профессиональной культуре, способствующими более глубокому пониманию целей АРВ и его вклада в усовершенствование политического процесса.

Более широкая публикация документов АРВ может также содействовать улучшению информационного обмена внутри государственной администрации по вопросам, связанным с наиболее передовыми методами АРВ, аналитическими подходами и методиками сбора данных, и, вообще говоря, может стать одним из важных механизмов, способствующих повышению качества АРВ в будущем. Предпринятые недавно - пусть даже и в одной стране - шаги по созданию «сети АРВ», которая способствовала бы прямому обмену информацией между сотрудниками регулятивных органов, может усилить этот эффект еще больше.

В заключение следует отметить, что во многих странах – членах ОЭСР АРВ по-прежнему является одним из политических приоритетов и важнейшим инструментом регулятивной политики. Однако опыт последних лет вновь подтвердил тот факт, что создание системы оптимальных методов АРВ в любом случае является задачей крайне непростой и достаточной долгой, и для того чтобы в полной мере реализовать весь потенциал этого инструмента в более широком контексте регулятивной политики и научиться адекватно реагировать на постоянно меняющиеся политические условия, предстоит сделать еще очень много, причем даже в тех странах, где АРВ проводится уже очень давно.

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 В Австралии важная роль в принятии решений по вопросам регулирования принадлежит Министерским советам (Ministerial Councils). Эти органы занимаются разработкой гармонизированных национальных стандартов в области регулирования, имеющим отношение к таким вопросам, которые или полностью, или по большей части относятся к компетенции правительств штатов. АРВ, который проводится в связи с предложениями о регулировании, поданными в Министерские советы, проходит в два этапа. См. www.pc.gov.au/orr/reports/external/coag/index.html.
- 2 «Двухступенчатый» АРВ, о котором здесь идет речь, отличается от моделей, применяемых в Нидерландах и в Европейской комиссии: эти модели предусматривают проведение сначала предварительного, а затем полного АРВ. В Австралии же, которая использована как пример страны, где проводится «двухступенчатый» АРВ, принят несколько иной подход: там делаются два полноценных АРВ на разных этапах процесса разработки политических мер.
- 3 *Regulatory Impact Assessments and Sustainable Development*. Briefing for the Parliamentary Environmental Audit Committee, 22 May 2006. National Audit Office. London, p. 2.
- 4 Deighton-Smith, R. *Regulatory Impact Assessment in Australia: A Survey of Twenty Years of RIA Implementation* (p. 8). In *Regulatory Impact Analysis: Toward Better Regulation?* Edward Elgar, London, 2006 (forthcoming). *Statistic on RIA and regulatory change from Regulation and Its Review 2004-05*. Office of Regulation Review. См: www.pc.gov.au/orr.
- 5 Как указано ниже, в США и Австралии было подготовлено приблизительно равное количество АРВ. Но при этом количество норм регулирования, разрабатываемых в США, примерно в 10 раз больше, чем в Австралии: в США ежегодно принимается около 3500 норм (OECD, 2002, p. 132), а в Австралии в 2005 г. правительством была принята всего 341 норма.
- 6 Это говорит о том, что пороговый объем годовых издержек в 100 миллионов долларов превышает всего для 100 норм регулирования, и потому количественный анализ выгод и издержек необходимо проводить только в отношении этих 100 норм. Кроме того, Административно-бюджетное управление США выборочно рассматривает еще 500 норм регулирования ежегодно и обязано удостовериться, что ожидаемые выгоды от введения этих норм должны превзойти связанные с ними издержки.
- 7 Требование о проведении полного анализа выгод и издержек можно рассматривать как запоздалую ответную меру, связанную с ростом требований о необходимости проведения частичных оценок регулирующего воздействия, который имел место в Европейской комиссии в 2004 г. См. *Impact Assessment: Next Steps* Commission of the European Communities, Commission Staff Working Paper, October 2004. SEC(2004)1377.
- 8 При этом Министерство экономики, Министерство охраны окружающей среды и Министерство юстиции общими усилиями формируют бюро, которое должно заниматься анализом новых предложений в сфере регулирования, чтобы установить, надлежащим ли образом были проведены соответствующие оценки. В то время как сотрудники каждого из упомянутых министерств занимаются рассмотрением только одного критерия, объединенное бюро должно представить общее единое заключение о каждом соответствующем предложении.
- 9 В том числе это относится к методическим руководствам по проведению АРВ, выпущенным Австралией, Ирландией и Европейской комиссией.

- 10 Цитируется по изданию Корр *et. al.* (1997).
- 11 Plumbing (Water and Energy Savings) Regulations 2004 (Victoria). APB можно получить по запросу в комиссии Plumbing Industry Commission, см. www.pic.vic.gov.au. Краткое описание методологических недостатков данного APB – см. www.ipa.org.au/files/MORAN%20Housing%20speech%20July%202005.pdf
- 12 Проекты методического руководства по интеграции анализа конкурентной политики в APB были рассмотрены на заседании Рабочей группы №2 ОЭСР по конкурентной политике в июне 2006 года. См. DAF/COMP/WP2(2006)4 и DAF/COMP/WP2(2006)5. В Соединенном Королевстве недавно вышла исправленная версия руководства по этому вопросу для разработчиков APB.
- 13 Deighton-Smith, R. *Regulatory Impact Analysis in Australia: A Survey of Twenty Years of RIA Implementation*, in *Regulatory Impact Analysis: Toward Better Regulation?* Edward Elgar, London, 2006 (готовится к печати). Исследование 2001 года проводилось по выборке и касалось APB, подготовленных в соответствии с требованиями Совета австралийских правительств. Данные по штату Виктория относятся к 2004 – 2005 г.г. и 2005 – 2006 г.г. и являются всеобъемлющими.
- 14 Следует отметить, что в связи с применением разных пороговых критериев в разных юрисдикциях, простое сравнение долей APB, включающих количественное выражение выгод и издержек, может ввести в заблуждение. В Австралии, например, в руководстве по составлению APB указано, что степень квантификации должна соответствовать размеру оцениваемых воздействий регулирования. Но при этом в Австралии APB подлежат меры регулирования значительно менее значимые по своему характеру, чем, например, в США.
- 15 См. *Victorian Guide to Regulation*. www.vcec.vic.gov.au. Более общую информацию об этом инструменте см., например, www.balancedscorecard.org/basics/bsc1.html.
- 16 *Handbook on Benefit-Cost Analysis*. Department of Finance and Administration, Government of Australia, January 2006. См.: www.finance.gov.au.
- 17 Вскоре в Соединенном Королевстве должно быть принято новое руководство по APB. Его проект в нынешнем виде представляет собой значительно более короткую версию и не должен содержать технических деталей такого рода. Тем не менее, ожидается, что со временем будет разработано еще одно техническое руководство по APB, которое станет дополнением данного.
- 18 Consulting and Audit Canada, August 1995, p 80. См.: www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/docs/publications/CostBenefitGuideforRegul/CostBenefitGuideforRegul_e.pdf.
- 19 Например, в канадском руководстве по проведению оценки воздействия на здоровье (*Handbook on Health Impact Assessment* (2004)) дается оценка стоимости статистической жизни, разработанная на основе исследования Вискузи. В этом руководстве указано, что стоимость статистической жизни (в канадских долларах по состоянию на 2000 год) оценивается в пределах от 1 миллиона долларов до 22.6 миллионов долларов, при этом медиана равняется 6.8 миллионам долларов, а среднее значение - 8.4 миллиона долларов.
- 20 SEC(2005)791, 15 June 2005, см. Annexes, p. 38.
- 21 Circular A4 (September 17, 2003) to Heads of all Regulatory Agencies. *Regulatory Analysis*. Office of Management and Budget. См. pp. 9-10.
- 22 См. OECD (1997), *op. cit.*, pp. 223-4.

- 23 Недавно Правительство Австралии заявило, что отсутствие надлежащей оценки риска будет официально являться основанием для того, чтобы АРВ был признан не отвечающим установленным требованиям.
- 24 *Reducing Risks, Protecting People: HSE'S Decision-Making Process*. Health and Safety Executive (United Kingdom), 2001, pp. 44-45.
- 25 В этом смысле американское руководство по АРВ в какой-то степени является исключением.
- 26 См. www.brc.gov.uk/work_programme/
- 27 См. Dutch RIA manual, p. 2, (English edition).
- 28 Маджоне замечает, что даже в экологическом законодательстве Германии, откуда этот принцип берет свое начало, у него есть 11 различных определений.
- 29 *Regulatory Analysis*. OMB Circular A-4, September 2003.
- 30 В настоящее время в ассоциацию Standard Cost Model Network входят Соединенное Королевство, Норвегия, Швеция, Дания, Бельгия, Нидерланды, Польша, Франция, Венгрия, Италия, Чешская республика и Эстония. См. www.administrative-burdens.com.
- 31 Информацию об австралийском «Калькуляторе издержек для бизнеса» («Business Cost Calculator») см.: www.industry.gov.au/content/itrinternet/cmscontent.cfm?objectid=BA9E0CA8-D420-DD1E-84CB334C068AFE94&searchID=168216
- 32 См. www.finance.gov.ie/CSTC/viewdoc.asp?fn=/CSTC/CSTDCdocs/RegulatoryImpactAnalysis.htm.
- 33 Более подробную информацию см.: www.treasurer.gov.au/tsr/content/pressreleases/2006/088.asp.
- 34 В качестве примеров Джейкобс приводит Ирландию, Новую Зеландию и Швецию.
- 35 См. *Regulatory Reform in the Netherlands*. OECD, Paris, 1999.
- 36 Еще одно, отдельное подразделение Офиса по контролю за регулированием должно оказывать техническую помощь по вопросам применения обязательного сейчас «Калькулятора издержек для бизнеса».
- 37 Еще одним показателем степени политической поддержки процесса АРВ в Соединенном Королевстве является то, что предисловие к действующему документу, посвященному консультациям с общественностью в связи с АРВ, написано одним из членов Кабинета министров.
- 38 Офис по контролю за регулированием входит в независимую Комиссию по производительности. См. www.pc.gov.au.
- 39 См. *Legislative Instruments Act 2003*. В последнем докладе Австралийскому правительству по вопросам пересмотра системы регулирования («Rethinking regulation») еще раз было рекомендовано включить в законодательство требование о проведении АРВ, но правительство отклонило эту рекомендацию.
- 40 В соответствии с Административным указом №12866, министерства и ведомства не имеют права публиковать законопроекты до тех пор, пока Административно-бюджетное управление США не удостоверится, что выгоды от предлагаемых мер регулирования должны оправдать связанные с ними издержки.
- 41 Кроме того, был расширен перечень оснований, по которым АРВ может быть признан не отвечающим установленным требованиям.

- 42 *The Tools to Deliver Better Regulation: Revising the Regulatory Impact Assessment – A Consultation*. Cabinet Office Better Regulation Executive. Government of the United Kingdom, July 2006.
- 43 Budget 2005, p. 48. UK Government.
- 44 Недавно (15 августа 2006 г.) правительство Австралии выступило с заявлением о намерении разработать «единую политику правительства» в отношении консультаций с общественностью. Эта политика предусматривает создание отдельного Интернет-сайта для организации консультаций с представителями бизнес - кругов. Правительство также выразило обещание выпустить «Зеленую книгу» (тезисы к закону) о консультациях, касающихся основных законодательных инициатив. Однако в этом заявлении ничего не было сказано о том, что такое усовершенствование процесса консультаций должно коснуться также и АРВ.
- 45 *Rethinking Regulation*. Report of the Task Force on Reducing Regulatory Burdens on Business, January 2006. См. www.regulationtaskforce.gov.au.
- 46 Цитируется по изданию: Harrington (2004).
- 47 В частности, данные Административно-бюджетного управления США свидетельствуют о том, что совокупные выгоды, связанные с новыми основными нормами регулирования, принятыми в 2003 году, составляли около 4 миллиардов долларов, в то время как аналогичный показатель 2004 года был равен примерно 53 миллиардам долларов.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Alberini, A., Cropper, M., Krupnick A. & Simon, NB. (2002), *Does the Value of a Statistical Life Vary with Age and Health Status? Evidence from the United States and Canada Resources for the Future*, Washington D.C.
- Australian Government (1998), *A Guide to Regulation*, Office of Regulation Review.
- Australian Government (2006a), *Handbook on Benefit-Cost Analysis*, Department of Finance and Administration.
- Australian Government (2006b), *Rethinking Regulation*, Report of the Task Force on Reducing Regulatory Burdens on Business, January.
- Canadian Government (1995), *Benefit Cost Analysis Guide for Regulatory Programs*, Consulting and Audit Canada.
- Commission of the European Communities (2004), *Impact Assessment: Next Steps*, Commission Staff Working Paper, October, SEC(2004)1377.
- Commission of the European Communities (2005), *European Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005)791, 15 June.
- Commission of the European Communities (2005), *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, Cited in Jacobs (2006).
- Deighton-Smith, R. (2006), "Regulatory Impact Assessment in Australia: A Survey of Twenty Years of RIA Implementation", p. 8, in *Regulatory Impact Analysis: Toward Better Regulation?* Edward Elgar, London, 2006 (forthcoming).
- Harrington, W. (2004), "RIA Assessment Methods. Resources for the Future", Washington DC. [Paper prepared for OECD/GOV].
- Harrington, Winston, Richard D. Morgenstern and Peter Nelson (2001), "On the Accuracy of Regulatory Cost Estimates", *Journal of Public Policy and Management*, 19(3).
- Hazilla, M., and R. J. Kopp. (1990), "Social Costs of Environmental Quality Regulations: A General Equilibrium Analysis," *Journal of Political Economy*, vol. 98, no. 4 (August), pp. 853-873.
- Jacobs, SH. (2006), "Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method and Cooperation: Lessons for Canada from International Trends", Government of Canada Policy Research Initiative, Working Paper Number 26, June.
- Kopp, RJ., Krupnick, AJ., & Toman, M.(1997), *Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: An Assessment of the Science and the Art Resources for the Future*, Washington D.C.
- Majone, G. (2006), "Strategic Issues in Risk Regulation and Risk Management", GOV/PGC/REG(2006)1/ANN1
- New Zealand Government (1999), *A Guide to Preparing Regulatory Impact Statements*. Ministry of Commerce, 16 March.
- OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris.

- OECD (1999), *Regulatory Reform in the Netherlands*, Paris.
- OECD (1999a), *Regulatory Reform in the United States*, Paris.
- OECD (2001), *Regulatory Reform in Korea*, Paris.
- OECD (2003), “Regulatory Performance: Ex post Evaluation of Regulatory Policies”, Proceedings of the OECD expert meeting, 22 September 2003.
- OECD (2004b), “RIA Inventory”, GOV/PGC/RD(2004)1.
- OECD (2006a), “*Integrating Competition Assessment into Regulatory Impact Assessment: Executive Overview*”, DAF/COMP/WP2(2006)4.
- OECD (2006b), “Guide to Performing Competition Assessment of Regulations”, DAF/COMP/WP2(2006)5.
- United Kingdom Government (2001), *Reducing Risks, Protecting People: HSE’S Decision-Making Process*, Health and Safety Executive.
- United Kingdom Government (2006a), *Regulatory Impact Assessment Guidance*, Cabinet Office Better Regulation Executive, available at: www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/APB/APB_guidance/index.asp
- United Kingdom Government (2006b), *The Tools to Deliver Better Regulation. Revising the Regulatory Impact Assessment: a Consultation*, Cabinet Office, Better Regulation Executive.
- United Kingdom Government (2006c), “Regulatory Impact Assessments and Sustainable Development”, Briefing for the Parliamentary Environmental Audit Committee, 22 May, National Audit Office.
- United Kingdom Government (2006c), “Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-06”, National Audit Office, 28 June.
- United States Government (1993), “Regulatory Planning and Review”, Executive Order 12866.
- United States Government (2003), “Regulatory Analysis”, Circular A4 (September 17, 2003) to Heads of all Regulatory Agencies, Office of Management and Budget.
- Victorian Government (2005), “Victorian Guide to Regulation”, Government of Victorian, Australia.
- Wiener, JB (2006), “Risk and Regulatory Governance”, GOV/PGC/REG(2006)1/ANN2.