

ГЛАВА 1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ С ПОМОЩЬЮ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ¹

ПРЕДИСЛОВИЕ

Страны Центральной и Восточной Европы (ЦиВЕ) все еще находятся в процессе адаптации своих правовых систем к требованиям западной рыночной экономики и основам европейского законодательства, *acquis communautaire*. Поскольку гармонизация национальной правовой системы по отношению к стандартам ЕС является одним из критериев вступления в ЕС, большинство стран-кандидатов разрабатывали и принимали новые законы в чрезмерно ускоренном режиме. Условно оптимальные решения, непредвиденные затраты реализации и неспрогнозированные внешние эффекты были неизбежны. Во многих случаях оказывалось, что обеспечить исполнение новых законов невозможно. Этот опыт привел к появлению у стран-кандидатов и других стран с переходной экономикой интереса к процедуре «оценки воздействия».

Страны-члены ЕС ввели процедуру оценки воздействия законодательных программ примерно двадцать лет назад, основываясь на том соображении, что новые законы могут оказывать существенное и временами неожиданное воздействие не только на бюджет, но и на различные сферы экономики и общества в целом. Сегодня среди стран ЕС существует договоренность о необходимости проведения оценки воздействия в том или ином виде до внесения изменений в нормативные акты.

Хотя полнота оценки воздействия в каждом конкретном случае зависит от множества факторов, например важности политического вопроса или готовности правительства данной страны следовать принципу проведения оценки, основная ее цель – повысить качество принятия решений государственным аппаратом. Создание или расширение возможностей администрации необходимо для обеспечения государства информацией для принятия компетентных решений о выборе политики и повышении качества новых законодательных актов. Даже применение одних только базовых принципов оценки воздействия часто помогает избежать необходимости внесения спешных поправок или переписывания законов.

В данной статье рассматриваются вопросы оценки воздействия в широком смысле, включая анализ, проводимый в целях выбора экономической или социальной политики (оценка воздействия для выбора инструмента), оценка политического инструмента на стадии разработки закона и оценка существующих нормативных актов и программ. Особый акцент делается на оценке воздействия в процессе разработки законопроектов.

Содержание данной публикации основано, главным образом, на большой работе, проделанной в этой области Службой государственного менеджмента (Public Management Service, PUMA)² Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и большим числом стран-членов ЕС и ОЭСР. Например, в Главе 1 используются в числе других методические рекомендации, разработанные Высшей школой государственного управления Шпайер (Verwaltungshochschule Speyer) для Федерального министерства внутренних дел Германии и Министерства внутренних дел земли Баден-Вюртемберг, Германия.

Статья предназначена в первую очередь для министерств стран ЦиВЕ, но может также быть полезна для других стран с переходной экономикой, которые находятся в процессе совершенствования своей правовой системы.

Ряд авторов внесли вклад в подготовку данной работы, мы их приводим в алфавитном порядке: Michal Ben-Gera, Brian Finn, Anke Freibert, Simon James и Alan Mayhew.

¹ Оригинал опубликован ОЭСР на английском языке под названием:
SIGMA Paper No. 31: Improving Policy Instruments through Impact Assessment
© 2001 OECD

Все права защищены.

Взгляды, изложенные в публикации, являются позицией автора; они ни в коей мере не должны рассматриваться как официальная позиция Европейского Союза, и они могут не совпадать с взглядами ОЭСР, ее стран-участниц и стран-бенефициаров программы СИГМА.

² Служба государственного менеджмента ОЭСР (OECD's Public Management Service (PUMA)) была преобразована в Директорат государственного управления и территориального развития (Public Governance and Territorial Development Directorate (GOV)) в сентябре 2002 г.

Дополнительную информацию можно получить у Anke Freibert, главного администратора SIGMA по указанному выше адресу (см. раздел «О программе «Сигма»»). Все публикации SIGMA доступны на интернет-сайте SIGMA. <http://www.sigmaxweb.org>
Ответственность за публикацию данной статьи несет Генеральный секретарь ОЭСР.

ОБЗОР СОДЕРЖАНИЯ

Находясь под давлением необходимости привести свои системы регулирования в соответствие с *acquis communautaire*, наряду с решением многих других проблем, правительства стран ЦИВЕ несут риск принятия условно оптимальных законов и постановлений.

Это может означать, что юридические нормы:

- нельзя привести в исполнение из-за недостаточного уровня развития институциональной инфраструктуры и доступного бюджетного финансирования;
- ведут к излишним издержкам для общества и экономики, которые в свою очередь ведут к потерям конкурентоспособности;
- не могут рассматриваться судом из-за качества составления законопроекта или возможностей судебной системы;
- создают пространство для коррупции и злоупотреблений;
- дискриминируют в пользу определенных акторов;
- или просто не достигают своих целей.

Как избежать этих опасных моментов? Во многих странах Евросоюза были предприняты шаги по совершенствованию политических механизмов в целях снижения рисков. Одним из таких шагов было введение оценки воздействия и встраивания данной процедуры в институциональную среду разработки экономической и социальной политики и проектирования законодательных норм. На рассмотрение Европейской Комиссии сейчас вносится новая система, нацеленная на упрощение регулирующей среды Союза.

Оценка воздействия разработана для повышения качества информации, получаемой лицами, принимающими решения. Ясно, что на политические решения оказывает влияние не только «профессиональная» информация. Однако важно, чтобы политики полностью понимали последствия своих решений, т.е. издержки, выгоды и распределительные эффекты. В этом состоит вклад оценки воздействия.

Типичные решения, принимаемые в «цикле разработки политики» состоят:

- в определении наилучшего пути решения проблемы (выбор подходящего политического инструмента);
- разработке инструмента;
- оценке результатов применения инструмента.

На каждой стадии цикла оценка воздействия позволяет получить информацию, которая помогает принять лучшие решения.

Издержки принятия неправильного закона для экономики и бюджета гораздо выше издержек содержания нескольких подготовленных специалистов, осуществляющих оценку воздействия законопроектов. Данная публикация является руководством для технического персонала по проведению оценки воздействия. Однако если министерства не будут оказывать поддержку данной работе, технические приемы сами по себе не смогут улучшить ситуацию.

Важная задача данной статьи – донести до министерств неотложную необходимость поддерживать и поощрять использование оценки воздействия путем внесения ее в письменные инструкции по принятию решений на уровне правительства, обеспечивать ресурсы и требовать от сотрудников предоставления качественной информации до принятия решений.

Статья состоит из четырех глав, приложения и библиографии.

В первой главе дается общий обзор оценки воздействия на разных этапах разработки политического инструмента. В ней приводятся аргументация, цели и основные проблемные вопросы, которые следует учесть, чтобы получить наиболее полный обзор потенциальных воздействий инструмента. В первой главе также представлены «десять лучших практик», определенных ОЭСР, и список пунктов для проверки качества регулирования, который включен в Рекомендации по повышению качества государственного регулирования, принятый ОЭСР в 1995 году.

Во второй главе рассматриваются вопросы оценки бюджетных и общеэкономических воздействий, поскольку они представляют наибольшую важность для стран ЦиВЕ. Помимо методологии, в ней дается некоторая информация по использованным техническим приемам.

В третьей главе обсуждается метод консультаций как средство облегчения и усовершенствования оценки воздействия. У авторов нет намерения полностью осветить вопрос консультаций, например, консультации как средство повышения прозрачности или степени принятия нормы.

Наконец, четвертая глава посвящена использованию оценки воздействия в процессе вступления в ЕС. Поскольку вступление в Европейский Союз является доминирующей темой дискуссий в странах ЦиВЕ, по-видимому, уместно показать, как оценка воздействия может способствовать процессу вступления в Евросоюз и как ее можно использовать, став членом ЕС.

Приложение содержит пример методических рекомендаций по проведению оценки воздействия, взятый из Общих рабочих правил Правительства Палатината, Германия. Библиография содержит список публикаций по вопросам оценки воздействия, полезные рекомендации и ссылки на интернет-сайты.

1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ С ПОМОЩЬЮ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ

1.1. Введение

Страны ЦиВЕ все еще находятся в процессе пересмотра существующих структур и систем управления, а также законодательной базы. Какова бы ни была задача – адаптация к рыночной экономике, модернизация системы социального страхования и здравоохранения или подготовка к расширению Евросоюза -- правительства и их администрации должны совершенствовать свои возможности по разработке и проведению политики и стремиться обеспечить соответствие законов и программ нуждам общества, а также их экономически эффективное и действенное исполнение.

В процессе совершенствования механизмов разработки и реализации политики страны ЦиВЕ сталкиваются с проблемой того, что улучшения требуются на всей фазе «жизненного цикла» политики: определение целей политики; разработка альтернативных вариантов; создание инструментов ее реализации (политических инструментов, ПИ); реализация политики как таковая и оценка результатов. Метод «оценки воздействия» (ОВ) является важным средством совершенствования вышеуказанных механизмов, и таким образом, повышения качества принятия решений и ПИ.

ОВ особенно полезна на следующих трех фазах жизненного цикла политики:

- Фаза разработки политики. Как только принимается политическое решение о целях и задачах, ОВ применяется для разработки альтернативных вариантов политики и для выбора ПИ, наиболее подходящего для достижения целей.
- Фаза разработки ПИ. Как только выбран подходящий ПИ, ОВ используется в процессе его проектирования, чтобы обеспечить необходимое качество проекта и достичь целей политики эффективно с точки зрения затрат ресурсов.
- Фаза оценки результатов (оценка *ex post*). Если инструмент уже применяется в течение определенного времени, метод ОВ используется для того, чтобы контролировать его реальное воздействие; оценивать степень достижения цели и инициировать поправки/изменения, если это необходимо.

Основное внимание в этой главе сосредоточено на использовании ОВ на фазе разработки ПИ, хотя мы также уделим некоторое внимание фазам разработки вариантов политики и *ex post* оценки результатов.

Мы определили ПИ как механизмы достижения желаемых изменений. Существуют три основных типа ПИ:

- регулирующие инструменты, включающие правила, запреты, лицензии, и т.д.;
- финансовые инструменты, включающие субсидии, налоги и налоговые вычеты, пользовательские выплаты, некоторые типы бюджетных расходов;
- информационные инструменты, включающие рекламные кампании, информационные буклеты или использование Интернет.

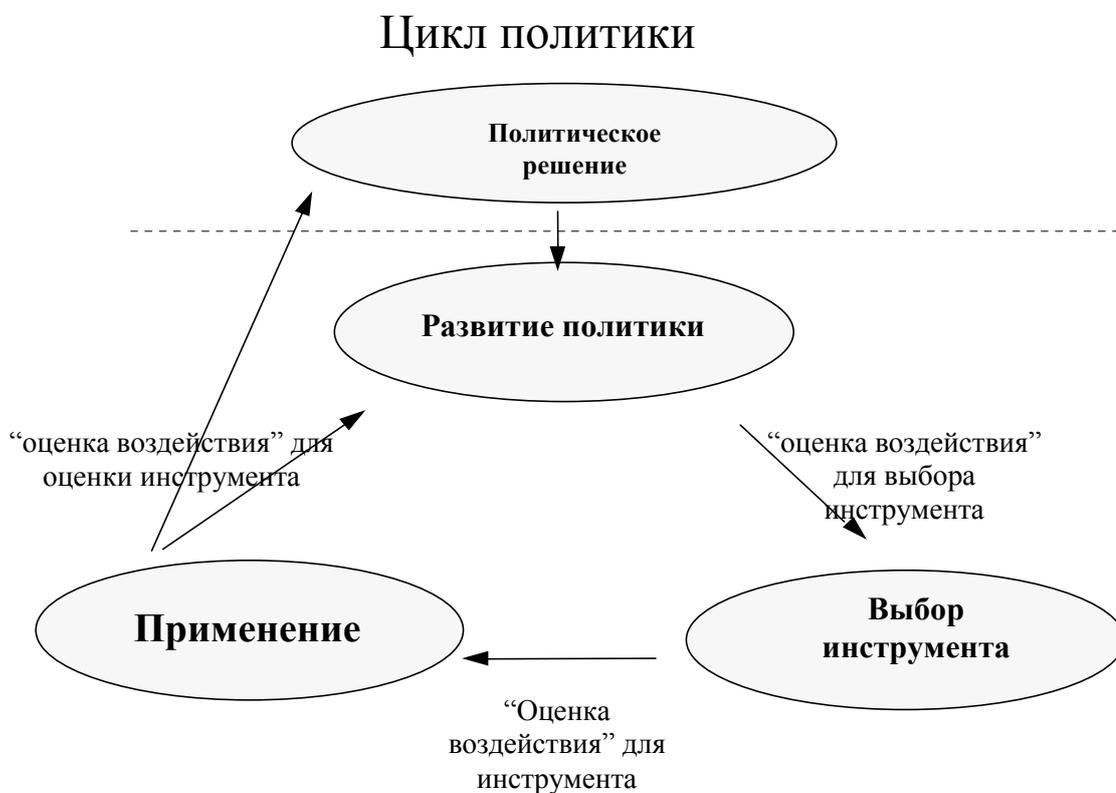
Доминирование континентальной административной модели в странах ЦиВЕ подразумевает, что применение почти всех ПИ, даже информационных, требует некой законодательной основы,

такой как закон или постановление. По этой причине в статье делается акцент на ОВ в контексте правовых инструментов.

Саморегулирование экономики за счет рыночного механизма, иногда рассматриваемое как неправовой политический инструмент, возможно, пока не является распространенным ПИ в странах ЦиВЕ. К тому же, учитывая правовую традицию, саморегулирование за счет рынка может требовать применения правовых инструментов (например, создания правил, гарантирующих информирование потребителей о составе или происхождении продукта питания, позволяя им, таким образом, сделать более информированный выбор).

Следует подчеркнуть, что и в тех случаях, когда для достижения политических целей не создается никакого специфического правового инструмента, ПИ можно и нужно оценивать тем же способом. Например, хотя в этой публикации почти не затрагивается проведение ОВ инвестиционных программ, таких как технопарки, автострады, плотины и т.д., процедуры, методы и технология ОВ, описываемые в данной статье, могут и должны применяться в оценке таких программ.

Как говорилось выше, ОВ должна проводиться на всех стадиях политического цикла. Схематичный вид политического цикла представлен ниже. Над стрелками, соединяющими стадии цикла, показаны типы ОВ, которые следует проводить на данной стадии.



1.2. Почему оценка воздействия?

ОВ – это средство улучшения информационной базы на каждой стадии цикла политики, что в свою очередь позволяет осуществлять более информированное принятие решений политическими лидерами.

Поскольку ОВ дает информацию о возможных последствиях применения новых ПИ и фактических последствиях применения существующих инструментов, это способствует реформированию и модернизации государства. ОВ – это также ценный механизм управления нормативной средой регулирования, т.е. правовой системой государства. ОВ имеет двоякую цель:

- улучшить ПИ как таковые;
- сократить число правовых инструментов, «избавляясь» от избыточного законодательства.

Качественная ОВ должна способствовать принятию меньшего числа законов, более прозрачному и более приемлемому для общества законодательству.

Проведение ОВ полезно только тогда, когда оно оказывает реальное воздействие на принимаемые решения. ОВ помогает принимать решения, но не заменяет собой этот процесс. Она

не заменяет собой ни политические решения, ни политическую ответственность премьер-министра или совета министров. Результаты ОВ следует серьезно рассматривать при принятии политических решений. Однако есть и другие важные факторы, которые иногда могут быть важнее для правительства, чем результаты анализа и оценки. Это обязательства перед избирателями, коалиционные соглашения, уступки определенным избирателям, субъективные суждения политических деятелей и различное внешнее и внутреннее давление на правительство. Тем не менее, в обязанности государственных служащих входит проведение качественной ОВ и максимально объективное представление ее результатов министрам, осознавая при этом, что конечное решение остается за последними.

1.3. Что такое оценка воздействия?

ОВ – это основанный на информации аналитический подход к оценке возможных издержек, последствий и внешних эффектов планируемых ПИ (законов, правил, и т.д.). ОВ также может использоваться для оценки реальных издержек и последствий применения ПИ *ex post*. И в том, и в другом случае результаты используются, чтобы улучшить качество политических решений и ПИ, таких как законы, постановления и инвестиционные программы. В целом, это средство обеспечения информированного выбора правительства: выбора ПИ, разработки конкретного инструмента, необходимости внести изменения или приостановить действия существующего инструмента.

ОВ следует проводить, в той или иной форме, всегда, когда ожидается, что планируемое изменение в политике приведет к значительным изменениям в экономике (обществе и т.д.) и/или повлечет за собой существенные издержки. Примером таких изменений в политике могут быть новое налоговое законодательство, трудовой кодекс, законы о социальной защите или новые правила предоставления субсидий. Чтобы ОВ давала полезные результаты, при ее проведении важно рассматривать потенциальные варианты будущего развития и оценивать воздействия в разных предполагаемых условиях, например, при различных сценариях экономического развития, в условиях европейской интеграции и т.д.

ОВ позволяет получить:

- сравнительную информацию о предсказуемых последствиях различных политических альтернатив доступных для решения данной проблемы или достижения данных целей;
- в процессе проектирования инструмента – информацию по таким вопросам, как соответствие требованиям, применимость, специфические ограничения и/или преимущества для определенных социальных групп;
- для существующих инструментов – информацию о степени его соответствия поставленным целям и уровне его фактического использования администрацией и принятия обществом.

Как уже отмечалось, ОВ следует по возможности проводить несколько раз во время цикла политики, чтобы улучшить качество ПИ, то есть законов, правил и инвестиционных программ в долгосрочной перспективе. В зависимости от стадии цикла политики и конкретного вида оценки, например прогнозирования, может варьироваться значимость конкретных методик, используемых для проведения ОВ.

1.4. Как проводить оценку воздействия?

Время и ресурсы, затрачиваемые на проведение ОВ, должны зависеть от важности ПИ. Чем важнее ПИ, и чем сильнее ожидаемое воздействие, тем сложнее процедура ОВ. Всесторонняя ОВ в принципе не может быть ни легкой, ни быстровыполнимой. Она требует профессионального опыта, времени и ресурсов. Что касается менее значимых ПИ, то здесь ОВ могут провести государственные служащие, даже если у них нет глубинной подготовки в области применения количественных и качественных методик ОВ.

Следует проводить ОВ, хотя бы частичную, для всех планируемых политических решений. В большинстве случаев ОВ не должна быть слишком объемной, требовать очень сложной исследовательской работы или большого объема статистических данных. «Разумную» ОВ, дающую, как правило, значительные результаты можно провести следующими способами:

- совещания внутри министерств для обсуждения потенциальных последствий;
- консультации со всеми заинтересованными сторонами;
- оценка существующего исследовательского материала;
- проверка правового инструмента путем его применения к ряду реальных ситуаций;

- упорядоченный анализ потенциальных последствий, таких как возможные факторы издержек, где эти издержки могут появиться, и какие возможны нежелательные внешние эффекты;
- суженный анализ «затраты – результаты» и /или «затраты – эффективность».

Полную ОВ следует проводить для новой политики, ПИ или законодательства. Например, строительство нового аэропорта, всестороннюю реформу налоговой системы или системы социального страхования можно предпринимать только после проведения всесторонней ОВ.

В дополнение к консультациям, которые должны иметь место всегда, типичными методами и техническими приемами проведения ОВ проекта ПИ являются:

- анализ «затраты-результаты»;
- анализ «затраты-эффективность»;
- технические консультации внешних экспертов;
- симуляционные модели;
- тестирование инструмента путем применения его к реальным ситуациям на пробной (пилотной) основе.

Долгосрочные эффекты таких реформ, как правило, окупают инвестиции в проведение всесторонней ОВ.

ОВ часто приравнивают к анализу «затраты-результаты» и «затраты-эффективность». Несомненно, эти виды анализа представляют собой важный, если не самый главный компонент ОВ. Их проведение подробно представлено в Разделе 2 данной главы. Даже если нельзя провести полный анализ затрат и результатов, в силу недостатка данных или механизмов обработки, необходимо постараться оценить все затраты (бюджетные, экономические, социальные и экологические), выявить и составить список всех ожидаемых результатов. Для менее масштабных инструментов можно получить вполне надежную оценку затрат и результатов посредством внутриминистерских совещаний и консультаций с внешними экспертами и экспертными группами.

1.5. Как обеспечить проведение оценки воздействия?

Проведение ОВ проектов ПИ уже в течение ряда лет является обязательным для всех стран-участниц ЕС. Это требование обычно закреплено в общих правилах работы правительства. В этих правилах может приводиться список контрольных вопросов и/или методических рекомендаций о том, как проводить ОВ. Обычно в таких правилах оговаривается, что предложение не может быть представлено на рассмотрение совета министров, если к нему не прилагаются сопроводительные документы, демонстрирующие необходимость принятия решения и результаты ОВ. Наличие такого требования в государствах-членах ЕС еще не означает его высокопрофессионального и последовательного исполнения во всех случаях. Однако в последние годы все более признается значимость ОВ для улучшения правовой системы; политические лидеры и парламенты в свою очередь настоятельно требуют использования ОВ как основы для информированного принятия решений.

1.6. Как проводить оценку воздействия в течение «жизненного цикла» политики?

В этом разделе достаточно подробно описывается, как следует проводить ОВ на каждой стадии политического цикла. Так как основной темой данной главы является вторая стадия – ОВ проектируемого инструмента – мы начнем обсуждение с этой стадии и представим ее более подробно. Однако большая часть того, что говорится об этой стадии, также применимо и к двум другим стадиям.

1.6.1. Оценка воздействия проекта правового инструмента

При проектировании правового инструмента ОВ используется для оптимизации эффективности и действенности инструмента, чтобы обеспечить (в пределах возможного) достижения поставленных целей с минимальными затратами и неспрогнозированными негативными последствиями. Оценка проводится посредством тестирования проекта нормы (или его частей) по ряду заранее определенных критериев, таких как практичность, затраты, применимость, доступность для понимания и ожидаемое исполнение проектируемой нормы.

Ожидаемые результаты ОВ на этой стадии – это информация относительно:

- бюджетных, социальных, экономических и экологических затратах и результатах;

- возможных проблем с контролем над исполнением нормы, принятием ее обществом и исполнением проектируемой нормы ее адресатами;
- распределении затрат и результатов среди населения и его подгрупп;
- возможных упущений, противоречий, неопределенностей и пробелов в проекте,
- нежелательных внешних эффектов.

Результаты такой ОВ обеспечивают основу для осуществления изменений, которые могут снизить затраты, повысить выгоды и минимизировать нежелательные и непрогнозируемые последствия применения инструмента.

Чтобы добиться таких результатов, ОВ должна проводиться в три этапа:

- подготовка;
- анализ;
- оценка результатов анализа.

Только основательная подготовка дает возможность ведущей администрации (администрации, которая проводит ОВ) выполнить эффективный анализ и, оценив результаты анализа, предложить практически осуществимые рекомендации по проведению изменений. Чтобы внести ясность в то, какую работу необходимо провести на всех трех этапах ОВ, мы дадим следующие пояснения:

Подготовка

Подготовка ОВ должна начинаться с определения конкретных целей и ожидаемых результатов оценки. Ожидаемые результаты могут состоять в получении информации о затратах, применимости или возможностях контроля над исполнением. Ожидаемые результаты затем нужно разбить на категории и представить в виде критериев (см. ниже конец пункта 1.5.1), по которым проводится оценка.

После того, как принято решение о критериях и масштабах оценки, нужно определить методы и технические приемы.

Наконец, для применения выбранных методов и технических приемов к конкретному ПИ необходимо провести дальнейшую подготовку. Нужно в общих чертах описать варианты будущего развития событий в сфере разработки и реализации политики (сценарии), чтобы оценить проект инструмента в разных потенциальных условиях.

Для проведения анализа «затраты-результаты» и «затраты-эффективность» необходимо собрать статистику о текущей ситуации в сфере данной политики. Для построения симуляционной модели необходимо разработать теоретические ситуации, прецеденты и сценарии, на которых можно протестировать проект нормы. Для «тестирования» законопроекта на реальных случаях из юридической практики, нужно отобрать ситуации и регионы, где законопроект будет применяться на пилотной основе, параллельно с существующим законодательством.

Есть существенная разница в затратах использования разных методов и технических приемов. Тестирование инструмента путем его применения на пилотной основе к реальным юридическим делам требует времени и значительных ресурсов. Подготовка материалов по ситуациям, прецедентов и сценариев для построения для построения комплексной симуляционной модели, может также потребовать затрат, особенно если подготовку осуществляют внешние эксперты. Затраты времени и усилий на тестирование инструмента нужно взвесить относительно важности данного метода оценки и потенциальных улучшений в инструменте.

Анализ

Методы и технические приемы ОВ следует применять только после тщательно проведенной подготовительной стадии, потому что только в этом случае они позволят получить наилучшие результаты. Если принято решение о проведении всесторонней ОВ, как правило, к анализу инструмента необходимо привлекать внешних экспертов.

Подробная информация о проведении анализа «затраты-результаты», «затраты-эффективность» и консультаций как методов ОВ приводится в разделах 2 и 3. Пилотное тестирование и симуляционные модели, если они возможны, должны базироваться на ситуациях и прецедентах, в наибольшей степени попадающих под воздействие инструмента. Они включают государственных служащих, которым предстоит управлять и контролировать применением инструмента, а также физических лиц и предприятий, которые могут получить выгоды от новой нормы, или наоборот, она ограничит их деятельность. Эти люди обычно обращают пристальное внимание на возможные проблемы с законопроектом, особенно на проблемы исполнения (например, ясное понимание задач и обязанностей, а также вопросов контроля над исполнением) и связанные с нормой затраты (например, необходимые дополнительные инвестиции, административные барьеры для

предприятий). Таким образом, они могут предоставить очень ценную информацию для проведения качественной ОВ.

Оценка результатов анализа

Результаты анализа должны систематически фиксироваться в документах и подвергаться оценке. «Продуктами» данного этапа ОВ являются отчет о проведении ОВ и рекомендации. Рекомендации по итогам ОВ могут включать:

- сохранение проекта нормы в неизменном виде;
- внесение конкретных изменений или поправок в инструмент перед его представлением министру;
- отказ от проекта нормы или использование абсолютно иного подхода.

Когда в проект внесены все возможные изменения или поправки, его можно представлять на рассмотрение министру ведущего министерства. Отчет о проведении ОВ и рекомендации нужно приложить к проекту инструмента. Если какие-то из рекомендаций были отклонены, нужно сделать соответствующие ссылки и привести причины отказа.

После получения одобрения Министра, который может инициировать дополнительные изменения и поправки, проект нормы, вместе с отчетом и рекомендациями, может передаваться на совет министров для принятия решения.

Критерии оценки

Как было сказано выше, есть несколько других важных моментов помимо затрат, которые нужно принимать во внимание при проведении ОВ.

Ниже приводится список и краткое объяснение позиций, которые всегда нужно включать в список критериев оценки законопроекта. В него также включен аспект специфических затрат (более подробное описание см. Раздел 2).

Эти критерии чрезвычайно важны при оценке проекта правового акта; по этой причине они перечислены в этой части данного раздела. Однако они также являются полезными критериями для других форм ОВ, таких как оценка инвестиционных программ или решений правительства.

В зависимости от располагаемого времени и ресурсов законопроект должен быть оценен по следующим критериям в более или менее полном объеме:

Соответствие целям

Этот критерий нацелен на то, что бы определить соответствует ли законопроект поставленным целям (в пределах возможного). Для выполнения этого анализа необходимо изучить следующие вопросы:

- Могут ли реализоваться контрпродуктивные внешние эффекты?
- Возможно ли/насколько просто обойти соблюдение законодательных требований?
- Возможно ли злоупотребление законом?
- Оправдывают ли долгосрочные выгоды краткосрочные издержки (например, профилактические мероприятия по охране здоровья или экологические меры предосторожности)?
- Оправдано ли распределение результатов и затрат и соответствует ли поставленным целям?
- Значительно ли различаются сегменты населения, которые платят цену нового закона и которые получают выгоды от него?

Пример:

Сокращение числа дорожно-транспортных происшествий

В оцениваемом законе есть намерения ввести ограничение скорости и увеличить штрафы за нарушение правил дорожного движения. При анализе этого положения по критерию “соответствие целям” нужно рассмотреть следующие вопросы:

- Действительно ли ДТП происходят из-за превышения скорости?
- Высока ли вероятность того, что количество ДТП сократится при введении ограничений скорости и более высоких штрафов за нарушение правил дорожного движения?
- Приведут ли ограничения скорости к пробкам на дорогах и более высокому загрязнению окружающей среды?
- Могут ли водители легко уклоняться от соблюдения ограничений скорости?

- Будут ли дополнительные инвестиции в штат служащих полиции, необходимые для контроля над соблюдением новых ограничений, оправданы за счет снижения ДТП?
- Какая группа в обществе будет платить штрафы – только ли те, у кого нет устройства предупреждения?
- Выиграют ли так же налогоплательщики, которые инвестировали в полицейские силы, от повышенной безопасности на дорогах?

Соответствие практике

Этот критерий используется для оценки того, может ли данный закон быть применен в рамках текущей структуры управления. Для анализа необходимо исследовать, в частности, следующие вопросы:

- Достаточно ли гибок закон, чтобы учесть все возможные обстоятельства и в то же время обеспечить достаточное регулирование, чтобы дискреционные положения не приводили к произвольным решениям?
- Достаточно ли ограничены административные расходы? Возможно ли, что затраты на исполнение закона превысят выгоды от него (например, жалование административных служб)?
- Достаточно ли четко определены полномочия по применению инструмента, включая требование о координации?
- Достаточно ли четко изложены и осуществимы мероприятия по переходу от старых положений к новому закону?

Пример:

Цель: Ускорение административных процедур выдачи разрешений на строительство:

В оцениваемом законе планируется распределить полномочия по выдаче разрешений на строительство между разными уровнями органов управления, в зависимости от значимости строительного проекта. Кроме того, закон предусматривает введение позитивной процедуры «бездействия» (silence procedure) (имеется в виду, что если администрация не прореагировала на запрос в течение определенного времени, то запрос считается одобренным) для малых строительных проектов.

При анализе этих положений по критерию соответствия практике нужно рассмотреть следующие вопросы:

- Является ли определение малых и крупных строительных проектов достаточно четким для того, что бы администрация и население могли легко определить, какой административный уровень уполномочен выдавать разрешения на строительство?
- Достаточно ли четко прописаны положения, касающиеся пределов полномочий различных административных уровней, или они (положения) могут приводить к произвольным решениям?
- Достаточно ли четко определены исключения в конкретных случаях, например малые строительные проекты, сопряженные с опасностью?
- Действительно ли процедура настолько проста, что бы ускорить принятие решений?
- Действительно ли настолько много исключений, что процедура «бездействия» сама по себе является исключением, и тем самым новое правило не будет практичным?

Прозрачность

Этот критерий нацелен на оценку другого аспекта, реализуемости, а именно возможных трудностей для частного сектора в правильном понимании закона и следовании ему. Для анализа необходимо изучить следующие вопросы:

- Ясен ли и понятен язык положения для адресатов?
- Есть ли какие-либо противоречия в законе?
- Все ли определения недвусмысленны?
- Ясно ли прописаны все действия, которые должны выполнять адресаты и т.д.?

Пример:

Цель: Ускорение административных процедур выдачи разрешений на строительство:

Новый закон направлен на инженеров, архитекторов и, в рамках малых строительных проектов, на всех граждан. При анализе положений по критерию прозрачности нужно рассмотреть следующие вопросы:

- Действительно ли язык закона наилучшим образом адаптирован для целевой группы?
- Сведено ли к минимуму количество перекрестных ссылок в тексте закона и между данным законом и другими правовыми актами?
- Содержатся ли все правила выдачи разрешения на строительство в одном нормативном документе?
- Ясно ли гражданину, какие бумаги он должен предоставить для получения разрешения на строительство и т.д.?

Издержки реализации

Этот критерий нацелен на оценку издержек и возможной экономии, непосредственно связанных с введением в действие закона. Для анализа необходимо определить, во-первых, кто несет издержки (органы управления, предприятия, социальные группы), и затем для соответствующей группы изучить следующие вопросы:

- Пропорциональны ли понесенные издержки первоначальным целям закона?
- Возможна ли экономия, которая может частично или полностью погасить понесенные издержки рассматриваемого закона?
- Пропорциональна ли управленческая работа, включая запросы от адресатов (например, статистика, заявочная документация, данные для установления подлинности личности, компенсация) ожидаемым выгодам?
- Эффективны ли рассматриваемые институциональное устройство и процедуры, или затраты можно сократить при ином способе организации?

Пример:

Цель: Создать новые рабочие места для борьбы с безработицей

В оцениваемом инструменте планируется предоставлять субсидии малым и средним предприятиям при условии, что они нанимают на работу молодых выпускников школ, долгое время остававшихся без работы.

При анализе этого положения по критерию “издержки реализации” нужно рассмотреть следующие вопросы:

- Достаточно ли проста процедура подачи заявки на субсидию, чтобы не послужить барьером для малых и средних предприятий?
- Разумен ли объем бумажной работы по отношению к ожидаемым субсидиям?
- Сколько времени будет занимать сбор необходимых документов у малых и средних предприятий?
- Все ли документы действительно необходимы?
- Если потребуются отчеты, смогут ли предприятия легко их составить?
- Кто-нибудь на самом деле читает эти отчеты?
- Не вводятся ли отчеты и иные административные барьеры в отсутствие эффективных санкций или иных последствий при невыполнении заданий?

Связи с другими законами

Этот критерий нацелен на определение того, не вступает ли новый закон в конфликт с другим законодательством, что может привести к нежелательным эффектам, например, нецелевые адресаты выиграют или пострадают от нового закона. Для анализа необходимо изучить следующие вопросы:

- Существует ли уже законодательство, которое охватывает аналогичную или сопряженную целевую группу?
- Возможно ли взаимное наложение с существующим законом, которое может препятствовать реализации нового инструмента?
- Могут ли положения уже имеющихся законов тормозить или противоречить установленным целям нового закона?

Пример:

Цель: Содействие созданию малых/семейных предприятий

Предлагаемый закон разрешает малым/семейным предприятиям нанимать членов семьи без обязательного декларирования предполагаемой заработной платы и выплаты соответствующего подоходного налога и отчислений по социальному страхованию.

При анализе положения по критерию “связь с другими законами” нужно рассмотреть следующие вопросы:

- Не приведет ли исключение для членов семьи к более высокому, возможно неоправданному налогообложению владельцев компаний?
- Оправдана ли потеря пособия по безработице для членов семьи из-за невыплат ими отчислений по социальному страхованию?
- Не может ли это положение привести к увеличению общественных расходов на охрану здоровья и социальное обеспечение?
- Должны ли в законе быть положения, и если да, то какие именно, чтобы избежать чрезмерного увеличения числа лиц, полагающихся на социальную поддержку по причине неучастия в соответствующей программе страхования?

1.6.2. Оценка воздействия с целью выбора политического инструмента

ОВ с целью выбора ПИ используется для изучения необходимости правовой интервенции, определения альтернативных вариантов политики и их возможного воздействия, для сравнения альтернатив с учетом их воздействия и осуществимости и выбора оптимального варианта политики (вариант может включать в себя несколько ПИ).

Ожидаемым результатом такой ОВ является отчет, который:

- описывает и оценивает предсказуемые последствия различных вариантов политики;
- определяет возможные провалы и преимущества каждого из вариантов и обосновывает, почему данная политика является оптимальным вариантом достижения поставленных целей.

Кроме того, отчет содержит схематичное представление предполагаемого законопроекта.

Данный вид ОВ осуществляется в три шага:

Подготовка

После принятия политического решения о проведении ОВ с целью изучения возможного вмешательства государства в определенную сферу, задача служащих ведущего министерства провести подготовительную работу.

Государственные служащие отвечают за адекватное исследование проблемы и разбиение общей задачи на операциональные компоненты. Должны быть разработаны различные варианты политики и определены критерии, которым эти варианты должны соответствовать (например, объективность издержек, выгоды для определенных целевых групп и т.д.).

Исходя из принципиальных соображений, “нулевой вариант” всегда нужно серьезно рассматривать и исследовать. Нулевой вариант означает отсутствие необходимости государственного вмешательства. Аргументом в пользу нулевого варианта может стать то, что государственное вмешательство не решит проблемы, или что ее можно решить за счет действенного контроля над исполнением уже имеющихся законов.

Чтобы достичь более или менее надежных результатов, целесообразно рассмотреть возможные варианты будущего развития событий в данной сфере политики и оценить предполагаемые варианты политики для различных сценариев будущего развития.

Первые консультации нужно провести именно во время подготовки вариантов политики, со всеми другими заинтересованными министерствами и, по необходимости, с местными властями, НКО, прочими заинтересованными сторонами и независимыми экспертами. Этот раунд консультаций позволит собрать максимально возможный объем информации о той сфере, куда правительство намеревается «вмешаться», и разработать действенные варианты политики.

Анализ возможного воздействия различных вариантов политики

На втором шаге процесса ОВ нужно проанализировать и сравнить различные варианты политики с точки зрения их содержания, внутренней логики, законченности. Кроме того, возможные воздействия данных вариантов должны быть проанализированы по количественным и

качественным критериям. Здесь также именно сотрудники министерства, отвечающие за разработку ПИ, так же ответственны по качеству анализа. Чтобы получить наилучшие результаты, необходимо обсудить варианты политики со всеми заинтересованными министерствами, административными органами и органами местного самоуправления, поскольку именно им, вероятно, и придется проводить в жизнь рассматриваемую политику. Если проект имеет большое значение, желательно проконсультироваться с его адресатами (НКО) и с независимыми экспертами. Важно обеспечить, чтобы приглашенные эксперты представляли различные профессиональные сообщества и избежать (в максимально возможной степени) искажений информации. Обсуждения/консультации могут проходить в письменной форме или в форме публичного слушания или семинара.

Оценка вариантов политики

Как заключительный шаг, результаты консультаций внутри и за пределами администрации, а так же результаты анализа, выполненного сотрудниками ведущего министерства, оцениваются, регистрируются и подлежат сравнительной оценке. Результатом этой сравнительной оценки будет рекомендация для принятия политического решения, определяющая вариант политики, который, как представляется, лучше всего отвечает установленным требованиям.

Окончательное решение принимается на политическом уровне. Здесь могут возникнуть политические (связанные с политической борьбой) соображения, которые могут привести к выбору другого, не рекомендованного по результатам ОВ варианта.

1.6.3. Оценка воздействия существующего правового инструмента

Оценка существующих законов или уже сделанных инвестиций выполняется для исследования следующих вопросов:

- были ли эффективно (с точки зрения затрат) реализованы намеченные цели;
- были ли нежелательные внешние эффекты, и в какой степени;
- оказался ли инструмент легко выполнимым;
- была ли достигнута высокая степень соблюдения новой правовой нормы;
- справедливо ли распределение затрат и результатов (выигрышей).

Ожидаемый результат – это информация о возможных поправках или даже отказе от данного правового инструмента. Относительно инвестиций ожидаемый результат может состоять в информации о том, следует ли продолжать инвестиции в том же объеме или необходимы дополнительные инвестиции, чтобы оптимизировать отдачу от первых инвестиций.

Три шага ОВ состоят в следующем:

Подготовка

На стадии подготовки ОВ нужно решить, оценивать ли инструмент целиком или только частично, если решение о масштабах оценки ранее не было принято правительством или парламентом, когда инструмент вводился в действие. Кроме того, нужно определить критерии оценки. Критерии оценки могут включать степень достижения поставленной цели, изменения в затратах, эффекты «затрат-результатов», осуществимость и положительные или отрицательные внешние эффекты.

ОВ проводится путем сравнения ожидаемых и планируемых воздействий с реальными воздействиями. Для этого ожидаемое воздействие инструмента нужно определить и отразить в документах на стадии подготовки оценки. Если проводился анализ выбора варианта политики или оценка проекта инструмента, ожидаемое воздействие инструмента можно определить на основании этих документов.

Анализ реальных данных по сравнению с ожидаемым воздействием инструмента

Анализ начинается со сбора данных о фактическом воздействии инструмента. Эту информацию сравнивают с тем воздействием, которое ожидалось на стадии первоначальной подготовки инструмента. Реальные данные также нужно сравнить (если это возможно) с данными, собранными до введения инструмента в действие. Это необходимо, чтобы получить информацию о том, к каким изменениям привел инструмент, если таковые вообще произошли.

Чтобы получить необходимые данные, можно использовать статистику. Кроме того, данные можно запросить у исполнительных органов, а также провести консультации с адресатами, особенно если статистику трудно получить.

Оценка инструмента

Собранная информация оценивается сравнительным методом. Критерии и заключительная оценка инструмента должны отражаться в документах. Рекомендации, основанные на оценке, должны быть аргументированы, чтобы обеспечить политических лидеров необходимыми данными для информированного принятия решений о своих действиях в связи с рассматриваемым правовым инструментом, а именно внесении поправок, отмене инструмента или сохранении его в неизменном виде.

1.7. Лучшие практики ОЭСР

В 1997 году ОЭСР опубликовала отчет под названием «Анализ регулирующего воздействия: лучшие практики в странах ОЭСР» (*Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OECD, 1997*). Главной темой публикации является регулирование; в ней определены и описаны 10 «лучших практик», которые можно рассматривать как предпосылки качественного анализа регулирующего воздействия (АРВ) (regulatory impact analysis, RIA). Все эти практики взаимосвязаны.

В них (практиках) содержится признание того, что действенный АРВ должен быть частью некой большой системы. АРВ должен быть **интегральной частью всей системы разработки политики**, а не «дополнительным элементом» на последних стадиях выработки политической стратегии. На основе опыта своих стран-участниц ОЭСР рекомендует правительствам при проведении АРВ обращать внимание на следующие моменты:

- **Максимальная политическая поддержка.** Это существенный момент, особенно когда нужно обеспечить высокую поддержку АРВ в ситуации конфликта с другими факторами политического давления. Подотчетность министерств о соблюдении процедуры АРВ является ключевым элементом в данном вопросе.
- **Четкое и разумное распределение обязанностей.** Этот момент касается правительства, парламента и исполнительных органов (министерств). В исполнительных органах регулирующие ведомства должны нести ответственность за проведение АРВ, и в то же время необходим *орган надзора, который гарантирует последовательность, контроль качества и подготовку кадров.*
- **Подготовка кадров – это существенный момент,** который гарантирует, что регулирующие ведомства имеют необходимые технические навыки *и понимание важности/ценности АРВ.*
- **Аналитические методы** должны быть всесторонними, должен соблюдаться принцип сопоставления затрат и результатов для всех регулирующих воздействий. Однако нужно признавать факт ограниченности информации, а также необходимость использовать и интегрировать количественные и качественные методы анализа. Должно быть разработано обязательное положение о требованиях к методам анализа.
- **Должны быть разработаны стратегии сбора данных.** Для проведения качественной оценки необходимы качественные данные. Нужно разрабатывать и распространять стратегии получения хороших данных с низкими затратами.
- **АРВ должен быть нацелен** как на регулирование, которое может оказывать существенное воздействие, так и на ситуации, когда результаты анализа могут сильно повлиять на решение о регулировании. Это означает проведение «полного» АРВ для основных видов регулирования, умеренные усилия (но на той же аналитической основе) для большого объема правил в «средней части диапазона» и «освобождение» от АРВ незначительных и технических регулирующих инструментов.
- **Встраивание в процесс разработки политики.** Начинать проведение АРВ нужно как можно раньше, чтобы он мог действительно стать источником широкого выбора политических вариантов, а не «извинением» за уже принятые решения.
- **Информирование о результатах.** Все лица, как относящиеся, так и не относящиеся к бюрократическому аппарату, которые в состоянии влиять на выбор политики, должны иметь результаты анализа, чтобы хорошо сыграть свою роль в последующем процессе выработки политики. Прозрачность – это ключевой фактор целостности системы.
- **Применение АРВ к уже существующим регулирующим нормам.** АРВ должен использоваться при пересмотре существующего регулирования, поскольку он повышает систематизированность такого пересмотра и вероятность того, что он приведет к лучшим результатам.

Повышение качества регулирования

В 1995 г. Совет ОЭСР принял «Рекомендации по повышению качества государственного регулирования». Она включает список контрольных вопросов о качестве регулирования, в котором сформулированы основные требования к процессу разработки высококачественных инструментов регулирования.

«Рекомендации» содержит десять вопросов, на которые разработчики политики должны дать ответы в отношении любого инструмента регулирования, который они собираются применить (а также в отношении уже имеющихся инструментов):

- Правильно ли определена проблема?
- Оправданы ли действия правительства?
- Является ли регулирующее вмешательство лучшей формой действий правительства?
- Существует ли правовое основание для регулирования?
- На каком уровне управления нужно осуществлять данное действие?
- Оправдывают ли результаты регулирования затраты на него?
- Прозрачно ли общественное распределение эффектов регулирования?
- Является ли регулирование четким, последовательным и доступным для понимания пользователей?
- Была ли у всех заинтересованных стороны возможность высказать свои точки зрения?
- Как будет достигаться соблюдение новой правовой нормы?

2. ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ВОЗДЕЙСТВИЙ ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Политические предложения, влекущие за собой государственные расходы, неизменно превышают ресурсы, доступные для их финансирования. Выбор среди альтернативных вариантов и установление приоритетов – это неизменные обязанности правительства. Систематическая оценка всех предложений в государственном секторе позволяет обеспечить как хороший выбор, так и хороший «товар» в обмен на государственные деньги. Разработчики политики могут сделать правильный выбор, обратившись к ОВ. Однако стоит еще раз подчеркнуть мысль, высказанную в Разделе 1, что ОВ – это только полезный инструмент для разработки действенной и экономически эффективной политики, и она не заменяет собой принятие решений, в основе которых лежит как технический анализ, так и выбор, продиктованный политической конъюнктурой. Оставшуюся часть данного раздела следует читать, памятуя о данных соображениях.

Оценка чистых затрат политического предложения является особенно важным аспектом ОВ. Однако опыт показывает, что качество решений о выборе политики зависит не столько от точности расчетов, сколько от того, насколько своевременно был запущен процесс анализа предложения. ОВ – это не способ получить «правильные» цифры, думать так было бы ошибкой. Значение ОВ состоит в способности министерства, которое ее проводит, определить вероятные последствия предлагаемой политики и альтернативные пути ее реализации.

Тем не менее, затратам сегодня уделяется особое внимание. Правительства находятся под постоянным давлением в отношении более продуктивного использования государственных денег. Перераспределение ресурсов из менее продуктивных областей на более продуктивные направления – это важный шаг в повышении общей эффективности государственных затрат. По меньшей мере, это снижает затраты функционирования правительства.

В подходе «затраты-эффективность» понятие затрат, которое предстоит рассмотреть, должно включать не только прямые издержки, но также широкий спектр издержек, связанных, например, с экологическим или социальным воздействием. Хотя эти аспекты увеличивают сложность задачи, их нельзя избежать при проведении всесторонней оценки.

2.1. Виды издержек

Выделяется три основные группы издержек

- Прямые издержки функционирования правительства, включая его низовые уровни (затраты на предоставление услуги или управление системой регулирования);
- Издержки следования норме для бизнеса и населения, попадающих под ее условия (административные и бюрократические (текущие) затраты и капитальные затраты);

- Косвенные издержки для экономики в целом, включая экологические и социальные воздействия (снижение конкуренции, замедление инновационного процесса и сокращение инвестиций).

Общие затраты зависят от ряда факторов, которые нужно принимать во внимание уже на самом начальном этапе ОВ. Такими факторами могут быть, например, целевая группа для услуги или регулирующей нормы, которая дает представление о масштабах вероятных воздействий; уровень поддержки или сопротивления общества новой норме; является ли лучшим способом решения проблемы доступ к информации, законодательство или прямое предоставление услуги, причем каждый из этих способов имеет свои затраты; уровень нагрузки на органы управления вследствие новой услуги или нормы.

2.1.1. Прямые издержки функционирования правительства

Введение новой услуги, расширение масштабов предоставления уже имеющейся услуги, а также инспекции и контроль над соблюдением правовых норм, связанные с определенной политикой правительства, могут потребовать дополнительных кадровых ресурсов. Любое увеличение потребности в таких ресурсах, будь то набор новых кадров или сверхурочная работа текущего персонала, следует количественно оценить. Если разработчики утверждают, что политику можно реализовать в рамках текущего распределения кадровых ресурсов в соответствующем ведомстве, нужно четко объяснить, на чем основано это утверждение. Например, можно показать, что избыточные «мощности» возникнут вследствие сокращения или закрытия ряда других программ.

Решение о сокращении кадров на определенном направлении создаст экономию на заработной плате, однако в первый год повлечет за собой издержки в связи с сокращением штата. Компенсационные выплаты сотрудникам, уволенным по сокращению штата, могут отчасти снизить экономию на заработной плате.

Введение новой услуги может быть сопряжено с существенными первоначальными затратами, такими как инвестиции в здания, инфраструктуру, машины и оборудование, гонорары консультантам и юристам, подготовка кадров и т.д. Также новая услуга может привести к росту текущих издержек, связанных с потреблением таких ресурсов, как, например, бумага, электричество, телекоммуникации и т.д.

Количественная оценка бюджетных затрат также зависит от того, насколько новая политика будет принята обществом, и насколько легко проконтролировать ее соблюдение. Разные политические программы оказывают воздействие на разные сферы бизнеса и общества, и некоторые из них требуют большего контроля, чем другие. Например, новые правила в рамках политики увеличения социальных пособий будут соблюдаться обществом автоматически (хотя возможный рост мошенничества может потребовать усиление мониторинга), а, например, правило о том, что промышленные компании должны соблюдать определенные экологические стандарты, потребует гораздо больше усилий по мониторингу и информсменту. Если можно спрогнозировать, что новая политика или регулирование потребуют дополнительного контроля над соблюдением правил, то предварительно нужно дать ответы на следующие вопросы:

- Насколько велика целевая группа (группы), которая попадает под действие новых правил, и каковы вследствие этого потребности в контроле над их соблюдением. Здесь нужно определить:
 - вероятную степень спонтанного следования норме;
 - необходимость в мониторинге за соблюдением нормы;
 - виды и размеры санкций и возможности их эффективного применения.
- Насколько велико «бремя информсмента», которое предстоит нести исполнительным органам. Здесь нужно определить:
 - являются ли нарушения единовременными или повторяющимися;
 - каков уровень сопротивления правилу, потребует ли его преодоление юридических действий или информационной кампании.
- Каких министерств и ведомств касается предлагаемая политика, и каковы их выводы относительно потенциала и затрат ее реализации.

Что касается последнего вопроса, недостаточный обмен информацией между министерствами может приводить к проблемам на более поздних этапах. Важно провести консультации со всеми министерствами и ведомствами, которых затрагивает политика, на ранней стадии процесса, чтобы минимизировать неспрогнозированные затраты и негативные внешние эффекты. В принципе

вероятность непредвиденных эффектов для прямых издержек функционирования правительства очень мала, и если таковые возникли, это свидетельствует о нарушениях в проведении консультаций между министерствами.

Министерство, несущее основную ответственность за политическое предложение, должно, таким образом, учесть издержки всех воздействий на бюджет, а не только свои собственные затраты и затраты агентств в своей зоне ответственности. Например, предложение о привлечение международной фирмы-производителя посредством предоставления прямой финансовой поддержки может исходить от Министерства промышленности, которое несет главную ответственность, если субсидия выделяется из его бюджета. Однако оно может также затрагивать министерства, отвечающие за водоснабжение (завод может ухудшить качество воды или увеличить ее напор в ближайшей окрестности) и состояние дорог (улучшение дорог часто необходимо для транспортировки товаров). Оно также может касаться и других органов управления. Количественная оценка затрат, не учитывающая издержки других административных органов, не будет полной, потому что последним придется предоставить оценки затрат и реализуемости аспектов политики, которые находятся в их зоне ответственности.

Другой момент заключается в том, что политика правительства, как правило, оказывает воздействие на экономику в целом. Поэтому предложение об увеличении бюджетных доходов посредством нового налога, например, налога на продажу сигарет (который приведет к росту цен на них) может при значительном снижении спроса вызвать падение бюджетных доходов. Нельзя принимать за аксиому, что потребление останется стабильным, и доходы возрастут. Количественная оценка изменений в бюджетных доходах сложна по своей природе, поскольку зависит от предположений об изменениях в будущем поведении. Тем не менее, нужно четко изложить все предположения, чтобы их можно было детально рассмотреть.

Если, например, решение о повышении цен на сигареты принимается по соображениям здоровья, нужно сделать количественные оценки долгосрочной экономии бюджета (например, за счет сокращения числа обращений в медицинские учреждения). Однако встает вопрос непредвиденных последствий политики, таких как, например, рост контрабандной торговли сигаретами. Разработчики политики должны стремиться учесть все вероятные эффекты новой политики, чтобы потом не иметь дела с неприятными сюрпризами.

2.1.2. Издержки следования норме для бизнеса и населения

При оценке воздействия политики на организации бизнеса важно классифицировать издержки по критерию того, возникли ли они целиком вследствие данной политики, частично за счет нее или целиком вследствие иных факторов. Это крайне важно сделать, учитывая, что источник информации по таким издержкам – это консультации с заинтересованными группами. Естественно, что эти группы испытывают соблазн завязать свои издержки. Возможны ситуации, когда некий фактор, который представляют как издержку, на самом деле не имеет ничего общего с данной политикой, и его не надо учитывать при расчетах.

Например, все фирмы несут текущие административные издержки, такие как текущий ремонт зданий или управление продажами. Введение правила о том, что все здания должны удовлетворять минимальным стандартам безопасности, действительно приведет к дополнительным издержкам для некоторых предприятий, но было бы лукавством отнести к издержкам следования новой норме стоимость всего нового офиса. Еще один пример: фирмам нужно вести финансовую отчетность для собственных нужд. Если ввести законодательным путем требование о том, что эта информация должна собираться в соответствии с новыми формами, а затем публиковаться, и в этом случае административный барьер возникает лишь отчасти вследствие нового правила. Действительно, требование о том, что компании должны представлять годовой финансовый отчет в соответствии с международными стандартами, в общем случае должно повысить стоимость компании, которая ранее этого не делала, поскольку соблюдение данного требования делает компанию более привлекательной для внешних инвесторов. Оно также защищает компании с хорошей репутацией от менее принципиальных конкурентов.

Также многие предприятия игнорировали бы некоторые административные процедуры в отсутствие юридического требования или иного внешнего давления. Такие требования не повышают стоимость отдельного предприятия, но создают существенные положительные эффекты для общества в целом или даже для предприятий как группы. Сюда относятся режим равноправия, строгие процедуры техники безопасности, требование о минимальном возрасте для трудоустройства и требования по уплате налогов.

При рассмотрении вероятных воздействий на коммерческие предприятия, нужно ответить на следующие вопросы:

- На какие категории предприятий оказывает воздействие новая норма?
- Сколько предприятий затрагивает новая норма?
- Каковы вероятные природа и масштабы воздействия нормы на эти предприятия? Этот пункт должен включать в себя такие вопросы, как:
 - Являются ли воздействия разовыми или повторяющимися?
 - Каковы свидетельства данных воздействий и уровень неопределенности?
 - Каковы последствия дополнительных административных издержек для предприятий разного размера (прирост административных издержек может быть абсолютно одинаков для всех предприятий, но относительное воздействие на малые предприятия может быть намного больше, чем на крупные фирмы)?
- Насколько затраты и результаты соответствуют ресурсам предприятий, на которые оказывает воздействие новая норма?
- Каковы возможные воздействия на конкурентную позицию фирм по отношению к иностранным конкурентам?

2.1.3. Косвенные воздействия на экономику в целом

Последний вопрос в предыдущем подразделе может иметь значительные последствия для экономики в целом. Здесь возникает вопрос социальных и экономических воздействий. Например, упрощение структуры затрат может улучшить конкурентную позицию экспортеров, что в свою очередь может привести на местном уровне к увеличению занятости, росту продаж и налоговых доходов в бюджет и т.д. Обратный вариант также возможен. Однако негативные воздействия на конкуренцию могут иногда быть оправданы положительными эффектами новой политики. Например, меры по повышению занятости, при условии, что они совпадают с местными предпочтениями, могут оказать негативные воздействия на экономический рост, однако они приведут к росту качества жизни в обществе в целом.

Помимо факторов занятости и экономического роста, необходимо оценить проблемы экологии. Ниже приведены вопросы, на которые здесь следует ответить:

- Каковы последствия предлагаемой политики для энергопотребления и использования транспортных средств?
- Каковы последствия предлагаемой политики с точки зрения загрязнения окружающей среды (воды, воздуха и почвы)?
- Каковы последствия для здоровья населения?
- Каковы последствия предлагаемой политики для землепользования?

Рассмотрим, например, предложение установить высокий налог на использование частных транспортных средств, чтобы стимулировать рост бюджетных доходов. Слишком сильное увеличение ставки может привести к следующим последствиям:

- Падению числа покупок новых транспортных средств (компенсируя тем самым рост налога);
- Дефициту мощностей общественного транспорта из-за роста спроса на его услуги, что вызовет неудовлетворенность части населения;
- Росту среднего возраста частных транспортных средств, и, как следствие, росту ДТП;
- Рост выбросов в атмосферу из-за роста числа старых автомобилей, тогда как эти выбросы и так очень высоки.

С другой стороны, если некая политика ведет к резкому росту числа автомобилей на дорогах, но при этом без изменений остаются политика в сфере состояния дорог и общественного транспорта, то могут возникнуть большие пробки на дорогах и негативные эффекты для бизнеса и качества жизни населения (затраты времени на передвижение и загрязнение воздуха).

Поиск ответов на вышеприведенные вопросы – это шаг в направлении предотвращения негативных последствий. Конечно, задать вопрос намного легче, чем найти на него ответ. Тем не менее, даже если нельзя с легкостью получить количественную оценку данных эффектов, опыт других стран может быть полезен, чтобы оценить воздействие такого предложения. Почти все ПИ имеют непредвиденные затраты и результаты. Важно поставить как можно больше вопросов на стадии оценки ПИ, чтобы заранее идентифицировать и попытаться устранить непредвиденные воздействия ПИ.

2.2. Проведение объективной оценки воздействия

Хотя ОВ помогает сэкономить деньги в долгосрочном периоде, сама по себе она может стоить дорого. Поэтому нужно позаботиться о том, чтобы ОВ окупилась вложенные деньги. Нет смысла проводить оценку, затраты которой не соответствуют масштабам воздействия политики или регулирования. Более того, чтобы гарантировать объективность ОВ, необходимо следовать определенному формату, хотя более масштабные инвестиции могут потребовать более тщательного изучения.

Также важно, чтобы конкретные количественные и качественные оценки были максимально устойчивы к ошибкам и могли успешно выдержать проверку других экспертов. Их так же нужно представить, в ясном и понятном изложении, политическим лидерам, принимающим решения.

В этой связи нижеприведенные вопросы важны для того, что политические лидеры смогли принять максимально информированные решения.

- Готовы ли политики нести существенные краткосрочные издержки в обмен на существенные долгосрочные выигрыши? Политиков, как правило, в первую очередь волнует избирательный цикл, в то время как воздействие политики правительства может растягиваться на более длительный срок. Правительство может с неохотой отнестись к принятию мер, которые приведут к чистым издержкам в течение его срока полномочий, а выгоды начнут появляться, когда у власти уже будет новое правительство. Времена экономического кризиса дают еще больше оснований для такого нежелания. Таким образом, правительство будет концентрировать усилия на краткосрочных приоритетах, которые скорее подогреют его популярность.
- Учтены ли все кратко- и долгосрочные эффекты? Рассмотрим пример, когда частная строительная компания соглашается за пять лет построить мост, после чего правительство в течение 20 лет должно выплачивать компании ежегодный взнос за его пользование населением. Затраты правительства равны нулю в течение первых пяти лет, однако в долгосрочном периоде могут быть существенны. Этому моменту нужно отвести главное место. С другой стороны, некоторые положительные эффекты, например, эффекты, связанные с контролем над загрязнением, могут проявиться только в долгосрочном периоде.
- Правильно ли подсчитаны кратко- и долгосрочные эффекты? Поскольку затраты и выгоды будущих периодов имеют более низкую текущую стоимость, чем сегодняшние затраты и выгоды, их значения нужно дисконтировать для учета этой разницы. Важно правильно выбрать ставку дисконтирования – это тема активных дискуссий среди экономистов. Этот вопрос будет кратко обсуждаться в следующем подразделе.

2.3. Дисконтирование (определение текущей стоимости будущих затрат и выгод)

Существует несколько методов дисконтирования. Их более подробное описание можно найти в учебниках по финансовому анализу. Однако наиболее надежный метод сравнения альтернатив – это метод чистой текущей стоимости (net present value, NPV method). В этом методе оцениваются чистые доходы (или выгоды в количественном измерении); затем они дисконтируются с использованием соответствующей процентной ставки, а затем сравниваются с первоначальными затратами. Выбирается вариант с наибольшей положительной чистой текущей стоимостью.

Текущая стоимость будущих выгод рассчитывается путем умножения на коэффициент:

$$1 / (1 + r)^n$$

где r – это ставка дисконтирования, а n – число лет до момента, когда начнут поступать выгоды. Если чистая текущая стоимость положительна (приведенные выгоды превышают приведенные затраты), предложение можно рекомендовать для реализации.

Дисконтирование – это процесс, обратный компаундингу (начислению сложных процентов, compounding); он состоит в том, чтобы двигаться в обратном направлении от величины, которая предположительно включает сложный процент. Основной проблемой здесь является определение ставки дисконтирования. Ниже приводится краткое описание трех видов ставок:

- Некоторые экономисты утверждают, что альтернативные издержки инвестиций в конкретную политику или проект – это снижение процентных платежей, которое было бы достигнуто, если бы эти деньги были инвестированы в сокращение государственного долга.

Они говорят, что в качестве ставки дисконтирования нужно брать ставку процента по государственному долгу.

- Другие утверждают, что следует использовать более высокую ставку процента, поскольку заниженная ставка по государственным займам не отражает то, что налогоплательщик несет остаточный риск по государственным инвестициям, а именно риск, связанный с платежами по обязательствам перед кредиторами. Сторонники этого подхода выступают в поддержку использования коммерческой ставки процента по займам (commercial borrowing rate).
- Другой аргумент состоит в том, что по соображениям социальной значимости проектов правительства иногда должны быть готовы делать инвестиции с более низкими нормами отдачи, чем ставка процента по государственному долгу. Сторонники этого подхода утверждают, что нужно использовать более низкую ставку дисконтирования, так называемую «социальную дисконтную ставку». Слабость этого подхода состоит в том, что он может поощрять правительства инвестировать в социальные проекты, когда те же ресурсы можно использовать в других проектах (как государственных, так и частных) с более высокой нормой отдачи от инвестиций.

Аргументы в пользу каждой из ставок дисконтирования детально и сложно, и их обсуждение выходит за рамки данной статьи, однако информацию по ним можно найти в учебниках или статьях на данную тему³. Ключевой момент настоящего раздела статьи состоит в том, что затраты и выгоды за период времени нужно оценивать по постоянной текущей стоимости, а не в текущих ценах.

2.4. Насколько нужны количественные оценки?

Качественные оценки могут быть весьма полезны для разработчиков политики, чтобы выносить суждения о том, приведет ли она в итоге к чистому выигрышу для общества. Когда недостаточно развиты навыки применения количественных методов, высоки издержки сбора информации, или есть разногласия по поводу того, как оценивать выгоды, необходимо полагаться скорее на качественные, а не на количественные оценки. Однако денежное измерение воздействий политики, когда оно практически выполнимо, очень облегчает процесс сопоставления вариантов за счет их легкого выстраивания приоритетов.

Невозможно создать систему, которая могла бы учесть все затраты и результаты любой политики. ОВ всегда базируется на большом количестве допущений и часто связана с высоким уровнем неопределенности. Неопределенность можно частично скомпенсировать за счет ссылок в пояснительной записке на все источники информации и все допущения. Главным требованием при проведении ОВ является хорошо информированное и непредвзятое рассмотрение альтернативных вариантов на базе четко сформулированных целей политики и учет всех факторов, как тех, для которых в явном виде возможно денежное измерение, так и тех, для которых оно невозможно.

Помимо анализа последствий предлагаемого проекта или программы для прямых государственных расходов, можно использовать ряд других технических приемов. Наиболее распространенными из них являются анализ «затраты-результаты» и анализ «затраты-эффективность». Мы их рассмотрим в последующих разделах⁴.

2.4.1. Анализ «затраты-результаты»

Наиболее всесторонней формой оценки является анализ по критерию «затраты-результаты», который учитывает не только затраты и результаты, имеющие рыночную стоимость, но и такие, как воздействие на окружающую среду, свободное время или потребительский излишек. Однако успешное «прохождение» этой проверки не означает автоматического принятия решения о реализации политики. Анализ «затраты-результаты» позволяет разработчикам политики устанавливать приоритеты расходования средств. Однако финансовые ресурсы государства

³ См. статью Spackman, Michael “Public Investment in EU Member States: Budgetary Management Discounting and the Cost of Capital” в журнале *Journal on Budgeting*. (OECD, 2000).

⁴ Подразделы «анализ затрат и результатов» и «анализ затрат и эффективности» составлены на основе публикации W. Kip Viscusi “Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making” в публикации *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD, 1997). Более подробное изложение этих и других аналитических методик можно найти в данной статье.

ограничены, и всегда есть стратегические или другие важные вопросы, которые на практике невозможно включить в численные расчеты.

Хотя анализ «затраты-результаты» в идеале следует использовать при принятии любых решений о выборе политики, конкретная его форма зависит от практических соображений о его обоснованности и стоимости. Основные инструменты вмешательства могут потребовать анализа «затраты-результаты» своих главных элементов, чтобы исключить те из них, которые себя не оправдывают. Например, анализ политики в сфере общественного транспорта, включающей инвестиции в строительство и ремонт дорог, автобусный парк, трамваи и поезда, может показать, что политика дает чистую выгоду. Однако если трамваи и автобусы конкурируют за одних и тех же пассажиров, менее привлекательное направление инвестиций, возможно, придется свернуть. С другой стороны, предложение о расширении штата в отделе социального обеспечения в регионе с резким ростом безработицы не требует такого уровня анализа. Затраты можно профинансировать непосредственно из бюджета министерства, отвечающего за социальное обеспечение.

Главной преимуществом анализа «затраты-результаты» – это возможность оценить широкий спектр воздействий политики. Однако его проведение могут осложнить трудности с эмпирическими данными, недостаток аналитических навыков или бюджетные ограничения. В большинстве сфер государственной политики, таких как правопорядок, оборона, занятость, развитие регионов, промышленность, образование, здравоохранение или государственное управление, редкое есть возможность в явном виде оценить результаты политики. По этим причинам проводится не столь всесторонний, но менее сложный и затратный по времени анализ по критерию «затраты-эффективность» или финансовый анализ (сравнение эффектов альтернативных вариантов на поток денежных средств государства (government cash flow)).

2.4.2. Анализ «затраты-эффективность»

При анализе по критерию «затраты-эффективность» рассчитываются затраты на единицу результатов, но не присваиваются денежные оценки таким факторам, как, например, равные возможности, снижение смертности или улучшение качества питания. Этот подход устраняет трудность определения эксплицитных оценок для всех результатов и при этом позволяет сравнить затраты разных способов достижения конкретной цели. Затем можно сделать выбор наиболее предпочтительного из этих вариантов (которые преследуют одни и те же или сходные цели). Этот анализ позволяет построить индекс *сравнительных затрат для общества* для альтернативных вариантов политики.

Хотя измерения в терминах «затраты-эффективность» имеют определенные ограничения, вследствие чего их результаты не всегда убедительны для выбора политики, расчет затрат на единицу результатов отражает как положительные, так и отрицательные эффекты политики. Он является полезным инструментом выявления относительных достоинств различных политик. Надо заметить, что если затраты на единицу результатов для одной политики ниже, чем для другой, это не означает автоматически, что первая политика предпочтительнее второй⁵. Однако лица, принимающие решения, могут использовать эти расчеты вместе со своим видением значимости преследуемой цели, чтобы выбрать оптимальную политику по критерию «затраты-эффективность». Другими словами, разработчики политики отвечают за проведение имплицитного анализа «затраты-результаты», используя выводы анализа «затраты-эффективность», чтобы подкрепить свои решения.

Кроме того, этот вид анализа может помочь при выборе инструментов по принципу их попадания в некий приемлемый диапазон. Этот подход можно рассматривать как некий неточно специфицированный анализ «затраты-результаты», где явно не указана необходимость количественных оценок результатов. Такой анализ состоит просто в попытке убедиться, что политика находится в некоем рационально обоснованном диапазоне затрат по отношению к определенным результатам. Например, политика, ведущая к снижению летальных исходов от рака на 40 случаев в год при затратах 50 тыс. Евро на пациента может быть привлекательной, в то время вариант с затратами выше 100 млн. Евро на пациента может считаться слишком

⁵ Например, маловероятно, что программа в сфере здравоохранения, которая даст положительные результаты, предположим, для 100 человек при затратах 50 тыс. Евро на человека, может считаться более привлекательной, чем альтернативная программа с положительными результатами для 200 людей при затратах 75 тыс. Евро на человека.

дорогостоящим. Таким образом, если анализ «затраты-эффективность» позволит сделать вывод, что политика борьбы с раком попадает в эти рамки, ее можно продолжать.

Измерения по критерию «затраты-эффективность» наиболее полезны, когда цели правительства достаточно широко поставлены и дают пространство для сравнения разных вариантов их достижения. На основе этих измерений часто можно дать полезные рекомендации об относительной продуктивности политики и возможностей перераспределения ресурсов для максимизации ее чистых положительных эффектов. Однако анализ «затраты-эффективность» не ставит под сомнение выбор цели политики. Он считает данностью необходимость достижения поставленной цели, не задаваясь вопросом, почему это необходимо. Его задача состоит в том, чтобы найти наиболее экономичный вариант достижения данной цели. Из рассмотрения исключаются только инструменты, использовать которые для достижения поставленных целей однозначно менее желательно, т.е. те, которые дают меньшие результаты при более высоких затратах. Таким образом, необходимо прийти к общему согласию о том, что условия анализа будут заложены достойной цели.

2.5. Количественная оценка затрат

Количественная оценка затрат должна включать постоянные капитальные затраты и текущие затраты. Если политика предполагает создание капитальных активов, нужно количественно оценить денежные поступления от использования этих активов. Необходимо учесть все затраты, включая заработную плату, ремонт и техническое обслуживание, капитальные затраты, а так же альтернативные издержки уже имеющихся активов.

Как уже говорилось выше, для одних политик подходят одни методы анализа, для других – другие, и иногда необходимо больше полагаться на качественные, а не на количественные оценки. Если нельзя количественно оценить все затраты и результаты, может оказаться, что при учете только стоимостных показателей оптимальным покажется один вариант, хотя при этом существует другой вариант с худшими стоимостными показателями, но с более высокими результатами или низкими затратами, не поддающимися стоимостным оценкам. В таких ситуациях результаты анализа нужно представлять в таком виде, который позволил бы министрам определить, оправдывает ли прирост результатов политики или снижение затрат, непредставимые в стоимостных оценках, потери в стоимостных показателях. Хорошим примером здесь является загрязнение окружающей среды, поскольку оно включает социальные издержки, которые нельзя точно оценить. В отчете ОВ нужно привести информацию, которая позволила бы лицам, принимающим решения, определить перевешивают ли различия в эффектах загрязнения различия в чистых стоимостных результатах.

2.6. Важные факторы помимо численных расчетов

При обсуждении вопроса исчисления затрат нужно избегать излишнего акцента на численных расчетах. Например, важно правильно подобрать ставку дисконтирования, однако при этом есть угроза того, что численные расчеты создадут ложную уверенность в их полноте и точности. Есть много других важных вопросов, таких как постановка ясных целей, избегание «оптимистических погрешностей» и всесторонний анализ рисков. Вопросы погрешностей и рисков заслуживают более подробного обсуждения.

Важные аспекты оценки всегда базируются на допущениях о последствиях политики и будущих событиях. Эти допущения должны быть реалистичны, не зависимо от того, касаются ли они цен, издержек, расширения рынка или других факторов. Их всегда нужно четко отразить в отчете. Эти допущения должны по возможности основываться на анализе результатов прошлых решений, как в плохие годы, так и в хорошие, а также тщательного изучения будущего развития событий. Важно принимать в расчет возможность «оптимистических погрешностей» в планируемых затратах и результатах.

Реалистичные допущения снижают неопределенность процесса принятия решений, но не устраняют ее полностью. Остается риск того, что решения, сделанные на основе ОВ, все же окажутся неверными. Качественная ОВ делает особый акцент на элементах неопределенности, чтобы лица, принимающие решения, осознавали риск проведения (или не проведения) данной политики. Чтобы минимизировать риски, нужно регулярно проводить проверки, которые сравнивают результаты проведения политики с базовыми допущениями и целевыми параметрами. Это позволяет как можно раньше выявить и устранить последствия неверных решений, а также минимизировать бюджетные и экономические проблемы.

Наконец, в отношении фактических источников финансирования нужно подчеркнуть, что иностранная поддержка конкретного проекта или политики не должна приводить к менее строгой оценке. Иностранная помощь является таким же ресурсом государства, как и другие, и должна использоваться не менее действенно и эффективно. Это особенно важно потому, что иностранная поддержка может предоставляться лишь в краткосрочном периоде, в то время как управленческие затраты носят долгосрочный характер. Другой важный момент – это понимание разработчиков политики того, что данное финансирование используется наиболее эффективно с точки зрения затрат и не используется на программы, результаты которых могут быть не столь хороши, как у альтернативных программ.

Примером здесь могут послужить страны-члены ЕС: Европейский Союз ожидает от своих стран-участниц максимально эффективного использования софинансирования ЕС. Например, Положение о структурных фондах (Structural Funds Regulations) предусматривает: «В целях измерения эффективности структурных операций Сообщества, они подлежат предварительному мониторингу и оценке *ex post*, разработанным для оценки их воздействия по отношению к целям, установленным в Статье 1, и анализа их воздействий на конкретные структурные проблемы»⁶. Данное Положение также требует предоставления в Европейскую Комиссию результатов анализа затрат и социально-экономических результатов многих проектов, получающих поддержку ЕС. Больше информации по этой теме можно найти на Интернет сайте Европейской Комиссии⁷.

2.7. Заключение

В данном разделе мы рассмотрели факторы, которые позволяют обеспечить (в пределах возможного) всесторонний анализ затрат, чтобы разработчики политики имели максимально четкое представление о ее вероятных затратах и результатах. Однако нужно признать, что во многих случаях ОВ весьма непросто провести по ряду обстоятельств, связанных с самой процедурой оценки и/или недостатком квалифицированных специалистов по микроэкономике. Существует опасность того, что эти трудности могут заставить разработчиков политики и исполнительные власти отказаться от проведения таких оценок.

Как говорилось в начале главы, оценка чистых издержек политики – это особенно важный аспект ОВ. Однако опыт показывает, что качество решений о выборе политики зависит не столько от точности расчетов, сколько от того, насколько своевременно был запущен процесс анализа политики. Наряду со сложными элементами, существует ряд факторов, которые достаточно просто оценить. Они включают постановку ясных целей, избегание «оптимистических погрешностей» и всесторонний анализ рисков.

Наконец, нужно сказать, что самая лучшая ОВ бесполезна, если разработчики политики не используют ее в качестве инструмента своей деятельности. Следует повторить, что ОВ помогает принимать продуманные решения, но не может заменить собой выбор среди альтернативных вариантов и расстановку приоритетов, которые являются неотъемлемыми обязанностями правительства.

3. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ И КОНСУЛЬТАЦИИ

Консультация всегда была и остается признанным средством достижения консенсуса, рассмотрения идей, повышения терпимости общества к новой политике, поиска экономически эффективных вариантов политики и повышения прозрачности принятия решений. Хорошее управление в значительной степени основано на механизмах консультаций, к которым относятся серьезно все участвующие стороны.

⁶ Статья 6.2. Рамочного положения Совета Европы (The Framework Regulation, Council (EEC) No. 2081/93)

⁷ См. <http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>, название материала: «Good Practice Guidelines for the Management of the Evaluation Function» (Рекомендации на базе лучших практик управления процессом оценки). Рекомендации ссылаются на ряд публикаций Европейской Комиссии, включая Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects (Руководство по проведению анализа «затраты-результаты» больших проектов), которые можно получить в Evaluation Unit of DG XVI, tel.: 295.16.85 / 295.72.79. Руководство разработано специально для чиновников Комиссии, которые не являются специалистами в анализе «затраты-результаты» (Cost-Benefit Analysis (CBA)), однако оно может быть полезно внешним экспертам, которым нужно понять потребности Комиссии в информации по затратам и результатам предлагаемых проектов.

Несмотря на общее признание консультаций как средства поддержания порядка во власти (a means for good governance), некоторые исполнительные органы и политические деятели часто воспринимают консультации с заинтересованными сторонами как капитуляцию власти. Действительно, их часто воспринимают и как препятствие для принятия оптимальных и четких решений в сфере политики и управления, и как фактор, существенно замедляющий процесс принятия решений. Конечно, плохо организованные консультации могут иметь все из упомянутых выше отрицательных последствий. Однако хорошо подготовленные и организованные консультации улучшают информационную базу для принятия решений и увеличивают возможности для достижения согласия и выбора эффективной политики. Кроме того, такие консультации уменьшают вероятность изменений или изъятия инструмента политики (ПИ) по причинам неверных допущений или недостаточной информации.

В этом разделе консультации рассматриваются в первую очередь как инструмент сбора информации для проведения ОВ. Консультации в более широком контексте, например для пропаганды демократических ценностей, повышения общественной терпимости к политике или прозрачности, не освещаются в этом разделе.

3.1. Зачем нужно проводить консультации?

Цель консультаций, как и всех других методов и приемов, используемых в ОВ, – улучшить аналитическую основу принятия решений правительством, а так же собрать сведения обо всех последствиях правительственных решений, будь то инвестиции, новый закон или возможные поправки в существующие законы. Требуемая информация должна включать не только возможное воздействие на государственный бюджет и местные бюджеты, но и воздействие на различные группы общества, экономических субъектов и т.д. Например, новое налоговое законодательство, инвестиционные кодексы, природоохранное регулирование, правила техники безопасности или охраны здоровья на предприятии, вероятно, окажут большое воздействие на малые и средние предприятия и рынок труда, но также будут иметь и внешние эффекты для других групп общества. Непреднамеренные внешние эффекты нужно выявлять на стадии консультаций, поскольку они могут привести к неожиданным затратам на стадии реализации инструмента.

Как бы хорошо ни были информированы государственные служащие, готовящие правительственное решение, они никогда не смогут учесть все возможные последствия нового ПИ, в особенности, если те сложны по своей природе. Кроме того, государственные служащие, разрабатывающие инструмент, обычно работают в центральных министерствах и поэтому не имеют возможности составить полное представление о проблемах, которые могут выйти на поверхность при реализации нового инструмента.

Зачастую может не иметься достаточной статистики по сфере, которую предстоит регулировать, а исследования и предшествующий опыт могут быть ограничены. Кроме того, может не быть достаточного количества квалифицированного персонала для проведения ОВ или анализа «затраты-результаты». Если административные «мощности» ограничены, данные, собранные в процессе консультаций, могут быть главной основой для ОВ.

Консультации с другими министерствами значительно улучшают информационную базу ОВ. Консультации на разных уровнях власти, включая исполнительные органы, необходимы, если ПИ отразится на их бюджетах, процедурах, рабочей нагрузке и т.д. НКО, типа союзов предпринимателей, профсоюзов, экологических групп и т.д., а также академии наук могут предоставить недостающую информацию и статистику. Информация, представленная заинтересованными группами может быть необъективной, так как они защищают интересы определенной социальной группы. Возможные искажения в информации должны быть скорректированы государственными служащими посредством тщательного изучения и перепроверки полученных данных.

Консультации в процессе ОВ уже работающего инструмента необходимы для выявления его реального воздействия. Эти консультации должны включать администрации, исполняющие новые правила, адресаты инструмента и тех, кого данный инструмент прямо или косвенно затрагивает. Чтобы обратная связь с адресатами была конструктивной (а не деструктивной), нужно рассматривать их опыт взаимодействия с инструментом как ценный источник информации для проведения ОВ, и принимать этот опыт во внимание при рассмотрении возможных поправок.

3.2. Когда проводить консультации?

Консультации должны быть «встроены» во все виды ОВ, описанные в Разделе 1, а именно, ОВ для выбора инструмента, ОВ законопроекта и ОВ уже действующего инструмента.

Общий принцип состоит в том, что консультации должны проводиться как можно раньше в процессе разработки политики. Также их всегда нужно проводить до принятия решения. Чтобы консультации дали полезную информацию, ведущая администрация должна изучить предмет консультаций до их начала и должна тщательно подготовить процедуру их проведения.

Консультации никогда не должны использоваться для оправдания уже принятого решения. Проведение консультаций при отсутствии желания принимать во внимание и рассматривать серьезно полученную информацию – это пустая трата времени, и такие консультации обычно ведут не только к разработке плохого инструмента, но также и осложнению отношений с теми, с кем они проводились.

Общей практикой должно стать проведение консультаций сначала в пределах системы управления между всеми уровнями власти, и только после того, как результаты этих консультаций будут приняты во внимание, консультироваться с НКО и широкой общественностью.

Если ОВ направлена на выбор ПИ, то есть разработку и сравнительную оценку альтернативных вариантов политики, консультации должны проводиться после того, как ведущая администрация разработает и схематично представит возможные варианты политики. Эти варианты, их выполнимость и вероятные воздействия и будут предметом консультаций.

Если ОВ направлена на законопроект, то внутриправительственные консультации должны проходить на постоянной основе. Каждая часть или раздел закона/инструмента должны обсуждаться со всеми другими административными органами, чьи интересы могут быть связаны со сферой регулирования.

Если было решено провести консультации вне администрации, например, с НКО и/или академией наук, эти консультации нужно провести не позднее, чем выбранный вариант политики или законопроект ляжет на стол министру ведущего министерства для одобрения и представления предложения на совет министров. Традиция консультаций советует проводить их как можно раньше, чтобы избежать возможного переписывания содержания инструмента из-за оплошностей и неправильных предположений. Обычная практика состоит в использовании внешних источников информации в процессе разработки законопроекта, если возникают определенные вопросы относительно воздействий данного набора правил.

Консультации в контексте оценки существующего инструмента определяются выбором времени оценки, которое может уже быть установлено законом или решением правительства/парламента.

3.3. Как проводить консультации

Метод проведения консультаций должен быть полностью прозрачен. Поэтому, все консультации должны полностью отражаться в соответствующих документах, касательно того, с кем проводились консультации, по каким вопросам и каковы их результаты.

Организации, с которыми проводятся консультации, должны получать информацию в письменном виде. Ведущая администрация должна подготовить эти документы. Они должны включать в зависимости от цели ОВ либо описание вариантов проведения политики, либо проект закона, либо проектный документ и, кроме того, определение главных тем, по которым проводились консультации и конкретных вопросов по этим темам. Темы и вопросы должны быть сгруппированы в соответствии с различными группами/лицами, с которыми предстоит проводить консультации. Например, здесь могут быть вопросы, связанные с приведением нормы в исполнение и контролем, предназначенные для исполнительных органов (полиции, таможенных органов, службы занятости и т.д.); вопросы об экономической целесообразности и затратах для страховых компаний или предприятий коммунального хозяйства и вопросы о предпочтительном режиме приведения нормы в исполнение и затратах следования ей для НКО и т.д.

Срок представления результатов консультации должен быть достаточно большим, чтобы позволить консультируемым организациям собрать дополнительную информацию. НКО могут потребоваться консультации со своими членами, исполнительные органы, например, местные или районные администрации должны иметь возможность обсудить результаты со своими сотрудниками.

Установление реалистичных сроков для представления результатов может также повысить вероятность получения всей нужной информации от «консультантов». Весьма часто те, кого могут

затронуть действия правительства, стремятся повлиять на его политику или регулирование, приводя аргументы, подкрепленные фактическими данными. Для подготовки таких данных может потребоваться время, но если вопрос важен, организации будут готовы потратить время на сбор необходимой информации, которая может быть очень полезна для лиц, принимающих решения.

Пример консультации для оценки вариантов политики или законопроекта:

Цель: Сокращение числа дорожно-транспортных происшествий (обычно формулируется министерством/правительством/коалиционным соглашением)

Ведущая администрация должна в деталях представить возможные варианты выбора политики или проект закона.

Возможные варианты:

- (a) Ничего не делать.
- (b) Установить ограничения скорости и контролировать их соблюдение с помощью высоких штрафов и возможного лишения свободы (регуляторный вариант).
- (c) В сотрудничестве со страховыми компаниями снизить страховые взносы для водителей без ДТП (финансовый/стимулирующий вариант).
- (d) Провести рекламную кампанию, опубликовать статистику (информационно-образовательный вариант).
- (e) Принять инвестиционную программу, чтобы построить больше дорог и более высоко (вариант с государственными инвестициями).
- (f) Повысить качество проверки безопасности для автомобилей, а затем повысить стандарты безопасности (регуляторный вариант).

После описания вариантов действий, нужно определить вопросы, по которым администрации нужно получить информацию, например:

- Какой вариант легче реализовать?
- Каков требуемый объем инвестиций (краткосрочные затраты)?
- Каковы требования к персоналу (постоянные затраты)?
- Какой из вариантов содержит больше стимулов для реализации?
- Что можно ожидать с точки зрения выгод – снижения ДТП?

Наконец, нужно сформулировать очень конкретные вопросы для каждой из целевых групп, с которыми предстоит провести консультации и для каждого из предполагаемых вариантов.

Ниже приведены некоторые примеры вопросов, но они ни в коей мере не представляют собой исчерпывающий список.

Для варианта (b): «повышение транспортного контроля и штрафы за нарушение правил дорожного движения»:

- Достаточно ли у полиции персонала для обеспечения контроля за соблюдением нового регулирования, есть ли у них автомобили, надежные радарные системы и т.д.; сколько будет стоить приобретение необходимых средств контроля?
- Достаточно ли администрации ресурсов для обеспечения и контроля сбора штрафов (регистрации номерных табличек и адресов и т.д.)?
- Достаточно ли проста предполагаемая внутренняя процедура обработки штрафов, не создает ли она дополнительные затраты вместо дополнительных доходов?

Для варианта (f): «улучшение контроля безопасности с последующим повышением стандартов безопасности»:

- К каким политическим/социальным последствиям может привести повышение стандартов (повышение стоимости автомобилей и технического обслуживания)?
- Каковы издержки для государственных органов и предприятий общественного транспорта (повышение затрат на техническое обслуживание транспортного парка для государственных служб и предприятий общественного транспорта)?
- Если проверки безопасности проводятся частными агентствами, насколько высоки будут затраты на контроль? Каким организациям передать полномочия по контролю, и каковы будут их дополнительные затраты?

Для варианта (d): «проведение рекламной кампании»:

- Каковы возможности финансирования рекламной кампании за счет частного сектора или его привлечение в рамках софинансирования?
- Сколько она будет стоить?

- Насколько успешны аналогичные кампании в других странах?

При консультациях внутри администрации считается, что каждое министерство занимается вопросами в рамках своей сферы компетенции. Например, министерство финансов отвечает в первую очередь за оценку бюджетных воздействий, министерство охраны окружающей среды за экологические воздействия и министерство экономики за экономические воздействия и т.д. Понятно, что если необходимо открыть новый офис и набрать новых сотрудников для реализации новой политики, за реализацию отвечает это конкретное министерство, которое может и не быть ведущим министерством для нового политического инструмента, оценивающим его воздействие. Однако, поскольку новые инвестиции и персонал влекут затраты для бюджета, министерство финансов несет ответственность за оценку этих затрат.

Консультации за пределами администрации должны быть направлены на конкретные вопросы. Необходимо гарантировать и тщательно следить за тем, чтобы консультации включали все группы, которые могут быть заинтересованы в новой политике, и чтобы результаты консультаций были отражены в документах. Администрация должна гарантировать учет интересов групп, не в полной мере представленных НКО, например, пожилых людей, детей и т.д.

Консультации в контексте ОВ для оценки инструмента преследуют иную цель. В процессе оценки инструмента, консультироваться с администрацией и группами в обществе, на которые направлен данный закон, означает задавать вопросы о реальном опыте применения закона и собирать достоверные данные, а также по возможности предложения о поправках. Здесь речь не идет о прогнозировании потенциальных воздействий, а рассмотрение тех, которые реально имеют место. Поэтому очевидно, что для хорошей оценки нужно собирать информацию, опрашивая не только тех, кто применяет инструмент, но и тех, на кого, как предполагалось, он должен оказать положительное или отрицательное воздействие. Если не проводить консультации с прямыми адресатами инструмента и его более широкой целевой группой, то это, скорее всего, приведет к искажению результатов, так как любая оценка – это эмпирическое сопоставление ожидаемых и фактических результатов применения инструмента.

3.4. Возможные формы консультаций

Консультации внутри администрации могут проводиться в письменной форме или в форме внутриминистерских совещаний. Если консультации проходят в письменной форме, все результаты следует доводить до сведения всех участников. Если в устной форме, то желательно пригласить всех заинтересованных представителей администрации на одно совещание для полного обмена мнениями и выяснение разных точек зрения.

Консультации вне администрации могут также следовать письменной процедуре или проходить на публичных слушаниях. В последние годы в некоторых странах начали проводиться консультации с заинтересованными сторонами и общественностью через Интернет. Такая форма консультации дешевле традиционной, так как не нужно рассылать никаких документов. Преимущество ее в том, что свои комментарии может высказать любое заинтересованное лицо. С другой стороны, таким путем сложнее получить конкретную информацию. На данный момент имеется мало данных о том, насколько приемлема эта форма консультаций и насколько качественную информацию она дает.

Некоторые законодательные или инвестиционные программы, которые оказывают значительное воздействие на большую группу населения на определенной территории должны – по закону – до принятия проходить процедуру публичных консультаций. Это в первую очередь касается инфраструктуры, например, новых аэропортов, автомагистралей, железнодорожных путей и новых градостроительных планов, поскольку они влияют на стоимость собственности.

3.5. С кем консультироваться

Консультации внутри администрации должны всегда проводиться с министерствами, имеющими горизонтальные функции. Это, в первую очередь, Министерство финансов (бюджетные затраты), Министерство юстиции (конституционные и юридические) и Министерство внутренних дел (организация и исполнение). В зависимости от распределения функций в рамках государства может также существовать необходимость всегда консультироваться с другими министерствами, например, по вопросам выделения персонала или реализации конкретного инструмента местными властями. В целом для правительства положительной практикой будет предоставлять информацию по всем проектам, чтобы министерства могли сообщить ведущему министерству о своем желании дать консультацию по любому из них. Консультации между

уровнями управления обычно проводятся не только в рамках министерств, имеющих полномочия по местному управлению, но и посредством ассоциаций местных органов власти.

Рекомендуется проводить консультации с внешними группами по каждому инструменту, который может затронуть интересы конкретных социальных групп. По разным причинам трудно обеспечить консультации со всеми заинтересованными группами в обществе; у некоторых групп может не быть организованных представительств, другие группы могут быть организованы, но их организация может не быть известна ведущей администрации. Чтобы снизить вероятность игнорирования отдельных групп, рекомендуется создать на уровне централизованный государственный реестр, где могут регистрироваться все НКО, чтобы сообщить о своих интересах и темах возможных консультаций. Консультирование с НКО в соответствии с реестром поможет избежать необъективных выводов или обвинений в предвзятости.

В таких странах, как Швейцария, давно существует традиция прямой демократии и консультирования с широкой общественностью. Такие консультации могут дорого стоить и занимать много времени, если проводить их не через Интернет, и затраты на подготовку документов и их распространение могут не оправдывать результаты. Поэтому широкие консультации с общественностью, включающие распространение письменных документов, могут быть полезны, только когда ожидается очень значительное воздействие на население. Примером здесь, конечно, будут изменения в конституции. Однако в случае значительных изменений в системе образования или пенсионного обеспечения широкие консультации также могут быть полезны.

4. ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ К ПРОЦЕССУ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ И ПЕРЕГОВОРОВ О ВСТУПЛЕНИИ В ЕС

4.1. Введение

Страны, готовящиеся к вступлению в Евросоюз, сталкиваются со сложной задачей – трансформацией своих экономических, социальных, правовых и правительственных структур. Страны Центральной и Восточной Европы (ЦиВЕ) решают эти задачи в контексте интеграции в Европу, а также в более широком контексте «западного стиля» управления, глобализации и мировой торговли. Из этих стран только 10 кандидатов реализуют масштабный стратегический проект — вступление в Евросоюз (ЕС), в то время как другие являются лишь соискателями статуса кандидата. Повсеместно в этих странах на правительство ложится тяжелое бремя быстрой разработки политики, принятия законов и создания институтов, способных эффективно приводить их в исполнение.

Правительство и чиновники в странах-кандидатах должны разрешить целую серию взаимосвязанных задач. Они включают:

- Следование за процессом фильтрации, подготовка своей детальной позиции на переговорах;
 - Регулярный пересмотр и обновление НПРАА – Национальных программ перехода на Европейское законодательство (*Acquis*);
- Реализация НПРАА;
- Создание институтов;
- Планирование программы Phare и другая помощь;
 - Подготовка, разработка и исполнение Инструмента структурной политики для стран-соискателей (ISPA) и сельскохозяйственного фонда (SAPARD) после 2000;
- Взаимодействие с НКО и широкой общественностью;
- Подготовка и обучение сотрудников государственных органов управления к участию в принятии решений на уровне ЕС.

Цель этой главы – показать, как ОБ может содействовать странам ЦиВЕ в выполнении ряда задач, связанных с европейской интеграцией и вступлением в ЕС. В специфическом контексте политики европейской интеграции, целями ОБ, в сущности, являются обеспечение правительства и частного сектора информацией о политическом, экономическом, социальном и экологическом воздействии принятия политики ЕС, а также индивидуальных правил и директив. В идеале, в результате анализа будут определены чистые издержки вступления, и станет известным их распределение на разные финансовые сектора – национальный, региональный и местный бюджет, частный сектор, потребителей и тому подобное.

Но даже там, где нельзя получить точную количественную информацию, качественная информация может также быть очень важна. К примеру, часто можно выявить последствия политики для домашних хозяйств, но нельзя точно определить издержки таких изменений. По правде, в некоторых случаях качественный анализ может быть полезен, чтобы выделить те проблемы, которые нуждаются в поиске решений, но для которых нельзя в явном виде рассчитать издержки. К примеру, роль институтов пограничного контроля может измениться при вступлении в ЕС, и поэтому потребуется время для того, чтобы подготовить управляющий персонал и кадры к этим изменениям, так чтобы они вызвали как можно меньше беспокойства. Хороший анализ и четкое понимание воздействий предполагаемых изменений, как количественных, так и качественных, поможет смягчить переход и минимизировать проблемы с человеческими ресурсами, а также обеспечить непрерывность процесса предоставления услуг.

4.2. Применимость оценки воздействия к вопросам вступления в ЕС

Иногда говорят, что поскольку присоединение к ЕС требует от стран-кандидатов адаптировать свое законодательство к *acquis communautaire*, то ОВ бессмысленна, так как у стран-кандидатов нет выбора. Это не верно. Существуют различные пути приведения правовой системы страны в соответствии с требованиями ЕС. Это обусловлено природой законодательства ЕС, которое принимает две главных формы:

- *Правила (regulations)* должны быть адаптированы целиком и без поправок стран-членов. Они используются, когда для достижения целей законодательства необходимо полное единообразие;
- *Директивы (directives)*, напротив, гораздо более гибкие. Они состоят из «Общих существенных требований» (“Common Essential Requirements”), которые должны стать частью законодательства стран-членов ЕС. Однако эти страны вольны сами выбирать то, как именно они это сделают.

Это предоставляет странам-кандидатам значительную гибкость в определении способа, которым они исполняют директивы ЕС, и эти различные способы исполнения могут оказывать очень разное воздействие на экономику и общество. ОВ существенна для определения наиболее предпочтительного пути исполнения директив. Даже когда при исполнении требований странам-кандидатам не предоставляется большой свободы действий, как в случае правил, ОВ по-прежнему важна, поскольку она служит ориентиром для разработчиков политиков о воздействии данного правила на другие политические переменные. Кроме того, анализ воздействия правил может помочь в расстановке временных приоритетов введения в действие различных правил, и также в бюджетном планировании, в объяснении правила адресатам и получении их согласия на сотрудничество, а также в проектировании институтов исполнения правила.

В связи с этим, стоит отметить, что:

- Процессы и методы проведения ОВ политики и законодательством, связанных с европейской интеграцией и вступлением в ЕС, в целом такие же, что и других политик и законодательства. (В этой главе число мы рассмотрим ряд исключений и особых моментов). Проблемы и методы, рассмотренные в Разделе 1 «Совершенствование политических инструментов с помощью ОВ», Разделе 2 «Оценка бюджетного и экономического воздействия государственной политики» и в Разделе 3 о консультациях, имеют значение для вступления в ЕС, и мы не будем их здесь повторять.
- ОВ не заменяет собой другие процессы и стратегии интеграции и вступления. Ее цель – внести вклад в разработку и повышение эффективности других стратегий, и/или сокращение их издержек и негативных внешних эффектов.
 - Проведение ОВ само по себе является *затратой* времени, человеческих и бюджетных ресурсов. В случае вступления в ЕС стран-кандидатов просят адаптировать тысячи норм регулирования и большую часть политики в относительно короткий промежуток времени. Трудно себе представить, как страна может провести серьезный анализ воздействия всех этих изменений. ОВ должна проводиться таким способом, чтобы идентифицировать значимые сферы влияния на национальную экономику и общество и сфокусировать ОВ на этих секторах.

В общем, ОВ должна проводиться только тогда, когда ожидаемые выгоды от результатов оценки превысят издержки ее проведения. Однако важно иметь широкий взгляд на «ожидаемые выгоды» и не рассматривать только те, для которых возможны финансовые или экономические

оценки. Также нужно рассматривать другие выгоды, такие как справедливость, подотчетность, господство права и расширение возможностей управляющих органов.

4.3. Как оценка воздействия может содействовать эффективному процессу вступления в ЕС

Как было показано в других разделах, ОВ – это элемент разработки политики, направленный на улучшение информационного обеспечения лиц, принимающих решения. В случае вступления в ЕС, ОВ помогает лицам, принимающим решения, оптимизировать этот процесс за счет:

- облегчения процесса расстановки приоритетов и установления последовательности в разработке политики, а также адаптации и введении в действие *acquis communautaire*;
- расчета затрат различных подходов к применению политики Сообщества, что правительствам часть необходимых данных для принятия политических решений;
- предоставления информации о воздействии мер на государственный и частный сектор, чтобы оценить изменения, которые потребуются в институциональных, управленческих и производственных процессах;
- количественного измерения воздействия политики на государственный (региональный и местный) бюджет и финансирования потребностей бизнеса.

Всякий раз, когда существует больше одного способа действовать, приходится делать выбор. Это относится к выбору политики, ПИ, методов введения в действие и принуждения к исполнению, проектирования институтов, стратегий переговоров, а также выбора времени для начала действий. Выбор будет тем более удачным, чем больше имеется информации о возможных последствиях альтернативных вариантов. Задача ОВ – обеспечить такую информацию, как количественную, так и качественную.

4.3.1. Эффективная адаптация и введение в действие законодательства ЕС

Это широчайший и фундаментальный уровень, в котором проявляется вклад ОВ. По примерным оценкам, издержки, которые несут европейские фирмы от исполнения национальных и общеевропейских административных требований, достигают до 540 млрд. Евро в год (3-4% от ВВП). Вдобавок, это ведет к бюджетным затратам на всех уровнях власти. Неспособность выбрать наиболее экономичный и действенный способ введения *acquis communautaire* может снизить конкурентоспособность страны в сравнении с другими членами ЕС. Если способ и порядок исполнения хорошо продуманы, существует очевидная возможность экономии для индивидов, фирм и правительства.

Подготовка к интеграции с ЕС – это сложная задача с точки зрения минимизации издержек. Несмотря на то, что часто говорят, что есть только один способ вступить в ЕС, на самом деле таких способов много. Эти различные пути могут оказывать различное воздействие на экономику и общество. Чтобы выбрать оптимальный «путь в ЕС», необходимо знать, каким будет политическое, экономическое, финансовое, правовое и социальное воздействие применения политики и правил Евросоюза, и к каким последствиям для страны приведут различные способы исполнения конкретных политических решений.

Неоптимальное внедрение политических моделей ЕС не только приведет к росту издержек, но может также негативно повлиять на выгоды в области экономической эффективности и конкурентоспособности, которые ожидаются от вступления в ЕС. Чтобы избежать подобных последствий, можно использовать ОВ для поиска подходов к:

- обеспечению того, что реализация социальных приоритетов законодательства ЕС (например, в природоохранной сфере), не повлечет за собой больших издержек для частного сектора, чем это необходимо;
- снижению издержек предоставления публичных услуг, чтобы избежать возникновения связанных с налогами барьерных эффектов и уклонения от налогов;
- обеспечению того, что стоимость и затраты времени на приобретение публичных услуг и взаимодействия с административными органами (например, для получения лицензии) не превышают необходимый уровень;
- обеспечению добровольного соблюдения норм, которое чаще является более дешевым способом для соблюдения требований ЕС промышленным сектором страны, чем административный контроль.

По этим причинам ОВ должна стать, насколько это возможно, регулярным аспектом процесса гармонизации правовых систем. Министерства и рабочие группы, подготавливающие правовые инструменты страны к принятию законодательства ЕС, должны по возможности, рассматривать воздействие альтернативных способов адаптации директив, определять затраты и результаты для всех важных разделов законодательства ЕС. При наличии серьёзных последствий или существенных различий в воздействиях для разных подходов к введению законодательства, вопрос должен выноситься на рассмотрение совета министров (или соответствующего министерства) для информированного принятия решений.

4.3.2. Создание институтов

Административные соглашения и институты, которые необходимы стране, для введения *acquis communautaire* (правовой системы Европейского Союза), в большинстве своем не предписываются ЕС, а отдаются на собственное усмотрение каждой страны. С учетом того, что *acquis communautaire* поднимает скорее функциональные вопросы, нежели предписывает институциональные решения, основной проблемой проектирования институтов становится поиск способов обеспечения их максимального соответствия при минимальных затратах.

Такой подход предоставляет большой спектр институциональных альтернатив. В отношении различных частей *acquis communautaire* необходимо ответить на следующие вопросы:

- Что необходимо сделать для перехода на законодательство ЕС – модифицировать существующие институты или создать новые?
- Каковы должны быть системы предоставления публичных услуг – частными, публичными, или смешанными?
- Каким образом эти системы (независимо от того, частные они или публичные) должны подвергаться внутреннему и внешнему контролю?
- Какие меры необходимы для обеспечения полной подотчетности принятого институционального формата?

Опыт показывает, что страны-члены ЕС на практике избрали самые различные институциональные подходы к применению *acquis communautaire*. Урок, который мы можем извлечь из опыта этих стран, состоит в том, что бремя, которое ложится на участников экономических отношений, во многом зависит от того, каким способом *acquis communautaire* переносится на национальные системы регулирования, и каковы механизмы контроля и принуждения. Создание административных институтов в целях введения *acquis communautaire* сильно влияет на бюджет, как в процессе проектирования, так и в долгосрочной перспективе.

В процессе разработки подхода ключевой задачей является определение того, что нужно оптимизировать. Такие решения нужно принять во многих областях. Во-первых, принимая во внимание то, что стоимость усилий по принуждению (после превышения некоего уровня усилий) может превысить выгоды от них, особое внимание должно уделяться относительной «денежной ценности» различных стратегий инфорсментации. Во-вторых, административное регулирование предполагает как бюджетные издержки (оплачиваемые налогоплательщиками), так и экономические (оплачиваемые напрямую предприятиями и отражающиеся на ценах). Часто между ними существует проблема выбора одного из двух. Например, аудит компании может проводить как частный бухгалтер, оплату работы которого осуществляет фирма, так и государственный инспектор, получающий заработную плату из средств налогоплательщиков. Остаётся открытым вопрос, какая из систем более выгодна экономически, а какая более действенная с административной точки зрения.

При условии использования методов, которые обсуждались в предыдущих трёх главах, ОВ может оказаться главным инструментом в процессе определения и расчета затрат и эффективности применения тех или иных моделей проектирования институтов (как публичных, так и частных).

4.3.3 Подготовка к переговорам. Изменение позиции в ходе переговоров

ОВ может помочь стране в подготовке стратегии переговоров, так как она определяет те области, в которых страна, возможно, захочет запросить переходный период или отступление от нормы, и предоставляет эмпирические данные (как количественные, так и качественные) для аргументации своей позиции по этим вопросам.

При определении областей для установления переходного периода, полезно провести параллели между «правилами для продуктов» и «правилами для процессов». Правила для продуктов касаются сущности продукта, например, стандарты качества пищевых продуктов, стандарты автомобильных выбросов, требований к торговым знакам и т.д. Чтобы тем или иным продуктом можно было торговать внутри ЕС, необходимо, чтобы он соответствовал этим правилам. С другой стороны, правила для процессов касаются условий, в которых производится продукт, например санитарных стандартов и стандартов безопасности рабочего места или экологических стандартов производственных предприятий.

Страны, ведущие переговоры о вступлении в ЕС, должны быть готовы принять после вступления в ЕС все нормы европейского законодательства, касающиеся продуктов. Некоторые из директив могут вызвать проблемы; эти проблемы должны изучаться и в серьёзных случаях выноситься на обсуждение во время переговоров. Но эти вопросы должны носить чисто технический характер, например, ситуации, когда при всём желании физически невозможно воплотить в жизнь все директивы ко времени вступления. На данном этапе любая попытка использовать переходные периоды или отступления от норм, чтобы защитить внутренние предприятия (частные или государственные) осложнит переговоры и, возможно, значительно удлинит их.

Воздействие директив, направленных на процессы, должно пройти процедуру ОВ. Особое внимание следует уделить таким областям, как экология, социальная политика (особенно санитарное состояние и безопасность на рабочем месте) и, возможно, транспорт. Заявки на предоставления переходного периода должны серьезно рассматриваться в тех областях, где влияние директив окажется значительным и приведёт к проблемам финансирования (а в некоторых случаях и к институциональным проблемам).

Характер переходного периода напрямую зависит от существа проблемы.

- Когда проблема носит технический характер и состоит просто в нехватке времени для завершения процесса введения директив, и когда их введение входит в круг непосредственных интересов страны, ведущей переговоры, длительность переходного периода должна быть сокращена до минимума.
- Если выполнение директив вызовет серьёзные финансовые трудности, следует рассмотреть два возможных варианта перехода:
 - Если для экономического роста и макроэкономической стабильности все-таки важно принятие директив, то должен быть одобрен настолько короткий и прогрессивный переходный период, насколько это позволяют финансовые возможности;
 - Если влияние директив на рост, стабильность и занятость в ближайшей перспективе незначительно, либо негативно, лучше всего избрать длительный, последовательный переходный период. В качестве примера можно рассмотреть Urban Waste Water Directive (Директива об очистке городских сточных вод). В перспективе принятие этой директивы находится в интересах каждой страны, так как она выгодна для потребителей и экологии. Однако при введении этой директивы в короткий срок или срок средней длительности её влияние на экономический рост и благосостояние скорее негативно, так как она требует значительных финансовых затрат, которые замедлят рост. В этом случае идеальным решением будет продолжительный переходный период с введением большей части положений ближе к его концу (когда ВВП страны значительно возрастет).

Более убедительные документы, касающиеся позиции страны, можно разработать на основе ОВ, дающей серьёзные аргументы при переговорах о переходном периоде. В дополнение ко всему, в ходе переговоров стране неминуемо придется отказаться от некоторых требований. Информация, полученная в результате ОВ, поможет расставить приоритеты в национальных интересах. Без такого анализа совету министров страны будет невозможно принять серьёзные решения, касающиеся позиций, от которых можно отказаться с наименьшими потерями, и позиций, которые необходимо защищать любой ценой.

4.3.4. Взаимодействия по вопросу европейской интеграции

В большинстве стран-кандидатов ЦиВЕ проект вступления в ЕС весьма популярен, и его обычно поддерживают главные политические силы. Однако опыт показывает, что на эту поддержку не всегда можно рассчитывать при принятии трудных решений в процессе переговоров, и когда отдельные сектора начинают испытывать негативные последствия принятия

требований ЕС. Поэтому все эти государства должны взаимодействовать с общественностью, чтобы обеспечить активную поддержку процессу вступления.

Оценка воздействия может улучшить процесс взаимодействия государства и общественности, так как дает больше информации, позволяющей показать пользу обществу от государственных решений. В тех случаях, когда надо принимать трудные решения в процессе подготовки и переговоров о вступлении в ЕС, воздействие на различные сегменты общества часто бывает неравномерно, и почти всегда неизбежно, что даже оптимальные решения могут вызывать протест в обществе или отдельных его секторах. Например, всегда непопулярно решение начать взимать плату за услугу, которая сегодня «бесплатна». Но если правительство может привести веские аргументы и показать, что такой вариант является наиболее дешевым в долгосрочном периоде, или что это решение является наиболее справедливым, то «продать» решение обществу будет проще. Способность правительства показать, что выбор сделан на основе серьезного анализа, всегда позволит сделать шаг в направлении получения общественной поддержки своим решениям.

При подготовке и последующей модификации переговорных позиций прозрачность – лучшая политика. Ясно, что временные рамки имеют тенденцию работать против политики информирования электората о позиции, которую намерено занять правительство. Но если общество видит, что правительство принимает решения, не консультируясь с ним и не информируя его, это приведет к спаду поддержки всему интеграционному процессу. Прозрачность приобретает еще большее значение в ходе переговоров и по мере того, как приходится менять хилимые и лелеемые национальные позиции, чтобы переговоры могли продолжаться. Поэтому лучшей политикой будет выделять ресурсы на консультации, информирование и «паблик рилэйшенз» с самого начала переговорного процесса.

Веские аргументы в пользу выбора политических инструментов и вариантов реализации, особенно важны при взаимодействии с парламентом, который в ходе подготовки к вступлению в ЕС попросит провести огромное количество законов, чтобы адаптировать национальное законодательство к законодательству ЕС. Среди парламентов нередки попытки внести изменения в законы, вносимые правительством, и ему необходимо иметь убедительные аргументы, чтобы гарантировать прохождение законов, которые необходимы для процесса вступления.

4.3.5. Эффективное членство

Членство в ЕС требует, чтобы национальные органы власти активно участвовали в разработке европейской политики. Государственные служащие в министерствах должны быть способны реагировать на новое регулирование и достаточно быстро оценивать, как оно может повлиять на ситуацию в их стране. Навыки, необходимые для эффективного проведения такой оценки часто включают навыки, необходимые для проведения оценки воздействия. Более того, проведение оценки воздействия, в той или иной форме, является сейчас в ЕС обязанностью тех, кто вырабатывает государственную политику. Примером служит Директива ЕС об оценке воздействия на окружающую среду, которая обязывает общественность и частный сектор оценивать экологические последствия масштабных строительных проектов, таких как строительство дорог или новых промышленных комплексов. Наконец, разумный выбор между альтернативами использования фондов ЕС также требует способности проводить оценку воздействия.

По этим причинам полезно помнить, что сегодняшние инвестиции в проведение оценки воздействия и в подготовку и совершенствование навыков государственных служащих в соответствующих областях, являются инвестициями в расширение возможностей министерств проводить анализ государственной политики и в их подготовку к выполнению функций, которые им нужно будет взять на себя после вступления в ЕС.

4.4. Оценка воздействия: выбор приоритетов

Хотя ОВ является однозначно полезным инструментом для вступления в ЕС, также верно, что количество изменений в политике и законодательстве, необходимое в странах ЦИВЕ в процессе вступления, не позволит им провести ОВ всех изменений. Поскольку ресурсы ограничены, а времени мало, необходимо определить, где ОВ вероятнее всего будет эффективным инструментом с точки зрения затрат и результатов. Базовый принцип состоит в том, что ресурсы, инвестируемые в проведение ОВ должны быть пропорциональны цене вопроса. Некоторую оценку, пусть в самом общем виде, следует проводить для любого значимого элемента европейского законодательства, но детальная ОВ должна быть сосредоточена исключительно на важнейших вопросах. Примером могут быть Правила и Директивы, которые имеют значительный потенциал экономии или о

которых известно, что они создают проблемы и их исполнение трудно обеспечить, а также вопросы стратегического значения в переговорном процессе, такие как вопросы, вызывающие политическое напряжение, и нормы – потенциальные кандидаты на введение переходного периода.

Существует, по меньшей мере, пять способов выявить, какое законодательство стране следует подвергнуть более глубокой оценке:

- Выбор, основанный на природе и затратах проведения политики как таковой.

Мы уже говорили о различиях между Директивой и Правилom, а также между продуктом и процессом. Директивы допускают более глубокую оценку, поскольку они более гибки в реализации, поэтому имеется больше вариантов для изучения. Правила и Директивы, относящиеся к процессу, являются более вероятными сферами введения переходного периода, чем те, которые относятся к продукту, и поэтому в контексте подготовки документов о позиции страны являются более очевидным предметом для подробной ОВ. Следует отметить, что несколько из наиболее обременительных в финансовом отношении Директив были первоначально согласованы для сегодняшних стран-членов ЕС с длительным периодом реализации. Этот факт сегодняшние кандидаты могут использовать в качестве аргумента для получения возможности ввести переходный период.

Кроме того, именно нормы, регулирующие процессы, потребуют наибольшего объема инвестиций, государственных и, вероятно, частных. В сфере, попадающей под регулирование Сообщества, больших инвестиций потребует в первую очередь природоохранное регулирование, а также регулирование здравоохранения и охраны труда. Общий объем бюджетных инвестиций, требуемый для введения норм, регулирующих процессы, намного превышает возможности стран ЦиВЕ, даже в среднесрочном периоде. Если добавить к этому инвестиции в инфраструктуру, ясно, что даже если предположить постоянные высокие темпы экономического роста в этих странах, есть ресурсы, уже заложенные в национальные многолетние бюджетные планы, и возможности частного сектора профинансировать некоторые из необходимых инвестиций, полное внедрение норм займет несколько лет. Ясно, что частное или частно-государственное финансирование инвестиций поможет ускорить принятие законодательства ЕС, но в Директивах, например, тех, которые устанавливают минимальные стандарты услуг, потребуется значительное чисто бюджетное финансирование. Учитывая огромные проектные затраты этих Директив, потенциал экономики при корректном проведении ОВ является соответственно большим.

- Выбор, основанный на опыте текущих 15 стран-членов ЕС

Во многих случаях страны-кандидаты могут использовать опыт стран-членов ЕС, чтобы определить те сферы европейского законодательства, где инвестиции в ОВ себя окупают. Например, стоит изучить Директивы, которые страны члены-ЕС реализовывали разными способами, и выбрать подход, наиболее подходящий для ситуации в стране. Директивы с высокими затратами и значительными незапланированными последствиями реализации являются также явными кандидатами на проведение полной ОВ. В то же время, для проведения ОВ как таковой в этих случаях может быть полезен опыт других членов ЕС, так как он позволяет странам-кандидатам сделать заключения, используя информацию и анализ, уже имеющийся у стран-членов ЕС.

Решая вопрос о проведении ОВ объектов, для которых возможно введение переходного периода, кандидаты могут рассмотреть Директивы Сообщества в тех случаях, когда странам-членам ЕС был предоставлен переходный период для введения в Директивы в действие. Это особенно характерно для природоохранного регулирования, где в отношении Директивы об очистке городских сточных вод странам-членам ЕС был предоставлен 15-летний переходный период на введение в действие одного конкретного элемента Директивы. Очевидно, что такие Директивы, скорее всего, вызовут проблемы для новых стран-членов, и их последствия следует тщательно оценить.

- Выбор, основанный на опыте бывших стран-кандидатов на членство в ЕС

Последние расширения ЕС не всегда являются хорошим ориентиром для того, где можно искать основные проблемы, связанные со вступлением. Последнее расширение охватило Австрию, Финляндию и Швецию, но в этих странах было относительно мало проблем с приспособлением к европейскому законодательству, отчасти потому что они частично адаптировались за счет Соглашения об едином европейском экономическом пространстве, и отчасти потому, что их уровень регулирования был схож с уровнем Евросоюза. Опыт вступления Испании и Португалии, вероятно, более релевантен с точки зрения их уровня развития, но эти две страны присоединились 15 лет назад, до фактического вступления в силу программы 1992 о завершении формирования

внутреннего рынка. Однако здесь представляет интерес изучение договоров о вступлении, заключенных этими разными странами, и обсуждение проблем вступления с чиновниками, которые участвовали в подготовке этих стран к членству в ЕС.

Для тех стран, которые начали переговоры с ЕС в феврале 2000 года, полезно посмотреть на позиции, занимаемые странами, начавшими переговоры весной 1998 года. Эти страны представили свои документы о позиции, большая часть которых касается государственного сектора. Не все из этих стран-кандидатов завершили ОВ главных разделов европейского законодательства, но рассмотрение всех запросов на предоставление переходного периода или других мер, отступающих от европейского законодательства, дает хорошее представление о ключевых областях потенциальных проблем.

- Выбор, основанный на опыте чиновников отраслевых министерств, которые участвовали в отборочном процессе

Чиновники отраслевых министерств – это представители власти, которые теоретически лучше всех способны выявлять проблемные места. Они должны иметь хорошие знания о секторах, с которыми работают, и об основных проблемах в этих секторах. Они также примут участие в фильтрации законодательства ЕС на сессиях Европейской Комиссии в Брюсселе.

Одна из основных проблем в этой области – это повышение способности чиновников в отраслевых министерствах реагировать на те виды проблем, которые могут возникнуть в их сфере компетенции. Координационный орган в правительстве, который занимается интеграцией в ЕС, обычно должен выполнять функцию стимулирования чиновников отраслевых министерств определять основные сферы, где должна применяться ОВ.

- Выбор, основанный на консультациях с представителями бизнеса, профсоюзов и других групп интересов в обществе

Некоторые из областей, которые действительно требуют проведения ОВ, будут очевидны для негосударственного сектора, но не для правительства. Именно по этой причине представители бизнеса и других негосударственных секторов должны участвовать в определении сфер, где должна проводиться ОВ. Эти негосударственные источники информации также будут необходимы при установлении фактических данных для ОВ, затрагивающей их сектора.

5. БИБЛИОГРАФИЯ, ПОЛЕЗНЫЕ МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ, ВЕБ-САЙТЫ И ПРЯМЫЕ ССЫЛКИ НА ИНТЕРНЕТ-СТРАНИЦЫ

1. Библиография

W. Kip Viscusi: “Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making” page 183 *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD 1997). Эта публикация ОЭСР включает конкретные практические примеры и пошаговые рекомендации для проведения ОВ.

OECD Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (1995).

Article 6.2, *The Framework Regulation*, Council (EEC) No. 2081/93.

Лучшие практики: полезные публикации и методические материалы

SIGMA PAPER No. 13: Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations

SIGMA PAPER No. 15: Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe

SIGMA Publication 1994 Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques

Данные Методические рекомендации основаны на нескольких публикациях Европейской Комиссии в этой области, включая «Рекомендации по проведению анализа затрат и результатов главных проектов» (Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects), которые можно приобрести в Отделе оценивания (Evaluation Unit), тел.: 295 16 85 / 295 72 79. Эти рекомендации разработаны специально для чиновников Комиссии, которые не являются экспертами в проведении анализа затрат и результатов, но могут быть полезны также и внешним экспертам, которые могут, которым нужно понять специфические потребности Комиссии в информации относительно затрат и результатов предлагаемых проектов. Их можно получить по следующей интернет-ссылке: <http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>

Австралия (Штат Виктория)

<http://www.dsd.vic.gov.au/dir0136/regreform/orrsite.nsf>

Австралия (Федеральное правительство)

<http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/index.html>

Канада

http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srde/raoic_e.htm

Германия

<http://www.staat-modern.de/projekte/index2.htm>:

См. рекомендации по проведению ОВ и оценки затрат на немецком языке:

(1) Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (pdf)

(2) Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften (pdf)

Великобритания:

http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1998/brg/brg_contents.htm

Дополнительно: ссылки на более 200 сайтов правительств по всему миру можно найти на сайте Мирового Банка: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>

6. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОВ И ПОСТАНОВЛЕНИЙ

Пример постановления,

включенный в общие рабочие правила министерств

Перевод методических рекомендаций, используемых в Палатинате (Германия)

Статья XX: Оценка воздействия законов и постановлений

1. Оценка воздействия законов и постановлений включает процедуры для:
 - изучения потребностей в разработке, срочности и возможных последствий альтернативных проектов законов и постановлений (перспективная ОВ);
 - рассмотрение и оценка проектов законов и постановлений, и их частей (ОВ в процессе проектирования);
 - оценка правовых норм, уже вступивших в силу (ретроспективная ОВ).
2. Следует проводить оценку воздействия любого планируемого законодательного акта, который имеет широкую сферу применения и, вероятно, будет иметь значительные последствия.
3. При проведении оценки воздействия нормативных инструментов, необходимо следовать рекомендациям в Приложении XXX.

Статья XXX

4. При оценке законов и постановлений, результаты оценки и способ их учета, должны быть представлены в обосновании; невозможность провести такую оценку следует также объяснить в обосновании.
5. Предложения по проведению ретроспективной оценки воздействия закона или постановлений нужно объяснить в сопроводительной записке, прилагаемой к проекту нормативного инструмента.

7. ПРИЛОЖЕНИЕ

Рекомендации по проведению ОВ законов и постановлений

Проведение ОВ законов и постановлений включает специальные процедуры:

- разработка альтернативных вариантов регулирования и проведение сравнительной оценки их воздействия⁸, а также мотивированный отбор наилучшего варианта;
- анализ и тестирование проектов законов и постановлений в соответствии с набором финансовых критериев;
- оценка уже действующих правовых инструментов (единовременная, постоянная и периодическая).

⁸ В свете данных рекомендаций «регулирование» относится ко всем вариантам политики – принудительному, финансовому, неформальному и «нулевому» вариантам. В Германии правовой инструмент необходим для реализации любого из них, за исключением «нулевого» варианта.

Эти процедуры могут использоваться как вместе, так и по отдельности. Выбор метода зависит от конкретного закона или постановления и от критериев, выбранных для его оценки.

1. Перспективная оценка воздействия

Эта процедура используется для оценки потребности в регулировании, определения альтернативных вариантов регулирования и их сравнительной оценки с точки зрения прогнозируемых эффектов (барьеров, воздействий на развитие общества и т.д.)

Главные цели:

- Определить, какой из вариантов регулирования обещает дать наилучшее средство достижения цели – принимая во внимание нежелательные внешние эффекты.

Концептуальная стадия:

- Исследование предполагаемой сферы регулирования;
- Определение вариантов регулирования;
- Описание вероятных сценариев развития событий в сфере регулирования;
- Анализ вариантов регулирования при различных сценариях.

Стадия реализации:

- ОВ в сотрудничестве с экспертами и целевыми группами регулирования;
- Подготовка проекта отчета по ОВ, в котором определятся наиболее подходящий вариант регулирования и даются соответствующие рекомендации;
- Выбранный вариант регулирования дает основу для подготовки проекта закона или постановления.

2. Оценка воздействия в процессе подготовки законопроекта

Эта процедура может использоваться для различных целей при проектировании варианта регулирования (по возможности выбранного ранее на основе перспективной ОВ) посредством документации и тестирования. В ней могут использоваться подходящие методики проверки и, по необходимости, внесения изменений в те части, которые, как представляется, будут иметь наибольшие последствия.

Главные цели:

- Определить, выполняется ли задача регулирования наилучшим из возможных способов, и устойчив ли он.
- Определить, может ли целевая группа инструмента легко соблюдать правила.
- Определить, насколько правовой инструмент увеличивает/уменьшает нагрузку на целевую группу.

Типичная процедура:

- Определить критерии (например, степень выполнения цели, осуществимость, затраты) и методы/приемы ОВ (анализ «стоимость-результаты», имитационные модели, анализ «затраты-результаты»).
- Проведение анализа и тестирования, по возможности в сотрудничестве с целевыми группами.
- Определить, говорят ли результаты ОВ о правильности проектируемого закона или постановления или о необходимости внести изменения и поправки, и хорошо их обосновывают.
- Отражение результатов ОВ и изменений в проекте в соответствующих документах.

3. Ретроспективная оценка воздействия

Эта процедура используется, чтобы установить фактические воздействия правового инструмента после его введения в действие по сравнению с ожидавшимися эффектами. Эта оценка может производиться одновременно, непрерывно или периодически.

Главные цели:

- Определить, выполнены ли самые главные задачи правового инструмента (уровень успешности). Определить, стоит ли (или это необходимо) внести поправки, составить проект или отказаться от инструмента.

Типичная процедура:

- Определение критериев оценки (степень выполнения цели, принятие нормы целевой группой, издержки, фактическое воздействие и внешние эффекты в сфере применения).
- Отбор частей инструмента для оценки (весь закон, разделы с потенциально серьезным воздействием).
- Определение даты оценка или длины интервала для периодической ОВ (если это не оговорено в самом инструменте).
- Определение подходящих методов оценки (например, полевые исследования, опросы, протоколы заседаний администраций, применяющих инструмент, отчеты, сравнение фактических результатов с ожиданиями).
- Проведение исследования или тестирования.
- Оценка результатов на базе выбранных критериев.
- Отражение в документах мотивированных предложении о будущих действиях (со ссылкой на результаты перспективной ОВ и ОВ, проведенной при проектировании инструмента (по необходимости)).

4. Применение оценки воздействия

- Все три описанные процедуры ОВ, проводимые на разных стадиях, следует применять в свете политических целей и практических потребностей и в соответствии с критериями времени и расходов.
- Методология должна учитывать самые разнообразные инструменты регулирования и критерии оценки; ее использование должно направлено на конкретные проблемы и ситуации, и ее надо дальше развивать;
- По необходимости нужно использовать существующую документацию, например, справочники, а также внешние консультации и повышение квалификации без отрыва от работы.
- Следует проводить регулярные проверки, чтобы определить, стоит ли рекомендовать институционализировать ОВ правовых инструментах, и если да, то в какой форме.