

ГЛАВА 2.

Последствия нормативных актов: виды и прогнозная оценка.

§ 1. Прогнозная оценка последствий нормативных актов и мониторинг правоприменения: единство и дифференциация.	1
§ 2. Оценка регулирующего воздействия как способ анализа последствий нормативных актов.	4
§ 3. Типология последствий нормативных правовых актов.	38

§ 1. Прогнозная оценка последствий нормативных актов и мониторинг правоприменения: единство и дифференциация.

В главе 1 были проанализированы затруднения в формировании теоретической модели эффективности права, имманентные ведущим школам права, которые либо лишь постулировали необходимость теоретической реконструкции взаимосвязи экономической и правовой систем (правовой реализм), либо игнорировали соответствующую проблему (правовой формализм), либо открыто признавали невозможность решения этого вопроса на объективной основе (Critical Legal Studies). Возможность сконструировать модель эффективности правовых предписаний¹, позволяющую более точно (на базе количественно измеримых переменных) оценивать социальные последствия того или иного дизайна правовых институтов и прогнозировать воздействие правовых предписаний на социальную среду, появляется на базе методологии чикагской экономической школы.

В этой связи вряд ли является неожиданным, что инструментарий оценки последствий нормативных актов, используемый в настоящее время в практике правотворчества и государственного управления ведущих государств², развивался преимущественно на стыке юриспруденции, социологии и экономической науки, при этом ведущая роль в его формировании принадлежала в первую очередь представителям последней. При этом поскольку возможность квантификации последствий правовых предписаний появляется лишь в рамках определенной теоретической модели эффективности права, используемые на практике методологии, независимо от их направленности (прогноз последствий на будущее либо мониторинг

¹ Мы сознательно используем широкий термин «правовые предписания», имея в виду существующее на практике разнообразие объектов для оценки эффективности. В качестве таковых могут выступать правовая система (правопорядок) в целом, отдельные массивы нормативных правовых актов, нормативные правовые акты, а также меры регулирующего воздействия, не связанные с принятием нормативных актов. Разнообразие объектов анализа отражает широту понятия регулирования, regulations (англ.) как предмета оценки эффективности, которое до сих пор не имеет общепризнанного значения и в самом общем виде охватывает набор, применяемых властью средств воздействия на поведение людей, не связанных непременно с использованием правовой формы (например, изменение объема инвестиций в отдельные отрасли, предоставление кредитов конкретным компаниям, регулирование валютного курса, изменение учетной ставки банковского процента, нормативов обязательного резервирования и т.п.). См. *Parker D., Kirkpatrick C. Regulatory impact assessment in developing countries / Regulatory impact assessment. Ed. by Kirkpatrick C., Parker D. Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA), 2007. P. 172.*

² Прежде всего, стран ОЭСР, к которым относятся Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чехия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Южная Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания, США)

действующего законодательства) демонстрируют значительную степень общности. Поясним данный тезис подробнее.

На практике потребность в анализе последствий правовых предписаний возникает, прежде всего, на стадии обсуждения целесообразности принятия проектов нормативных правовых актов. В этом случае речь ведется о прогнозной оценке их последствий (оценке *ex ante*), осуществляемой, как правило, в рамках так называемой процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ)¹. Первоначально ОРВ, появившись в США, выступала в качестве гарантии от возложения на бизнес издержек, связанных с чрезмерностью регулирования. Основной целью реформы на данном этапе была дерегуляция и уменьшение бремени, возлагаемого на частный сектор. В этой связи основной целью ОРВ был анализ вопроса о том, превышают ли выгоды, получаемые от принятия нормативного акта, дополнительные издержки, возлагаемые на частный сектор (анализ соотношения выгод и издержек, *cost-benefit analysis*, СВА). В любом случае основной целью ОРВ является оценка понимаемых в том либо ином смысле последствий принятия правового предписания, что определяет базовые характеристики применяемой методологии.

В случаях, когда возникает необходимость в оценке последствий действующих нормативных актов, говорят о мониторинге действующего законодательства (также используются термины «правовой мониторинг», «мониторинг правоприменения», оценка регулирующего воздействия *ex post*² и др.). На практике цели мониторинга действующих нормативных актов отличаются достаточным разнообразием и не ограничиваются установлением последствий нормативного регулирования (т.е. мониторингом в собственном смысле слова). К их числу могут быть отнесены:

- формально-юридические цели, связанные с анализом соответствия действующего акта принципу системности (т.е. формального соответствия актам более высокой юридической силы, отсутствия внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений);
- обеспечение единства практики применения нормативного акта, выявление господствующих в сфере правоприменения позиций;
- обеспечение соответствия практики применения нормативного акта принципу системности права;
- оценка конгруэнтности правовых систем разного рода целям (например, осуществлению предпринимательской деятельности);
- выявление разного рода последствий нормативных актов (в частности, возложения дополнительных издержек на бизнес, изменения в состоянии социальной защищенности определенных групп граждан, изменения в поступлениях в государственные и

¹ На практике также используются термины «анализ регулирующего воздействия» (АРВ), *Regulatory impact assessment* (RIA), *Business impact assessment* (BIA).

² Термин *ex post evaluation* также используется для обозначения итогового ОРВ, завершающего серию этапов оценивания в рамках многоступенчатой процедуры.

муниципальные бюджеты, экологических последствий и др.) – мониторинг в собственном смысле слова;

- оценка соответствия последствий нормативного регулирования его целям, декларированным при принятии правового предписания;
- оценка эффективности деятельности государственных органов, выполнение функции «обратной связи» для органов, осуществляющих регулирующее воздействие;
- оценка качества процедур ОРВ, проведенных на стадии разработки и принятия нормативных актов и др.¹

Цели мониторинга действующего законодательства в существенной мере определяют особенности применяемой методологии. Тем не менее, можно утверждать, что в той части, в какой правовой мониторинг предполагает установление реальных социальных последствий нормативного акта, а также их оценку с точки зрения изначально декларированных целей правового предписания, методологии ОРВ ex ante и правового мониторинга логически предполагают и на практике демонстрируют значительную степень общности.

Прежде всего, в их основе лежат, как правило, единые теоретические и ценностные импликации, определяющие сходство в подходах к определению целей правового регулирования, к выбору критериев эффективности нормативного акта и, в существенной мере – к методам измерения значений показателей эффективности.

Данная взаимосвязь наиболее заметна в части формирования критериев (показателей) эффективности и методологии установления их значений. Так, хотя оценка эффективности действующего законодательства носит преимущественно эмпирический характер с доминированием социологических методов исследования, известные ограничения эмпиризма делают необходимым на стадии определения методов исследования, критериев выборки данных и критериев (показателей) эффективности нормативного акта использование теоретических моделей, описывающих причинную связь между нормативным регулированием и его результатами. Так, например, если целью правового мониторинга является оценка влияния правового предписания на уровень издержек предпринимательской деятельности, в фокусе внимания оказываются сведения, например, о рабочем времени, которое необходимо затратить на выполнение нормативных требований, о стоимости соответствующих услуг и т.п.

В равной мере на основе указанных теоретических моделей осуществляется интерпретация полученных данных, в том числе формирование итоговых выводов об эффективности правового предписания, а также о факторах, влияющих на значения показателей эффективности².

¹ О понимании правового мониторинга в отечественном правовом порядке см. главу 3.

² Данный тезис не следует воспринимать буквально. В действительности, критерии прогнозной оценки эффективности нормативных актов могут формироваться и дедуктивно, на основе выработанных ранее теоретических позиций, и даже априорно (например, на основе принятых ценностей). Однако, данные

Экстраполяция влияния выявленных факторов на будущее дает основания для выводов о критериях эффективности проектов нормативных актов *ex ante* и, соответственно, позволяет сформировать методику прогнозной оценки эффективности правовых предписаний. Критерии эффективности проектов нормативных актов должны учитывать выявленные ранее в рамках правового мониторинга факторы, влияющие на эффективность правовых предписаний. Кроме того, после принятия нормативного акта мониторинг его эффективности выполняет функцию проверки адекватности и качества оценки *ex ante* и позволяет уточнить методологию прогнозной оценки эффективности.

С другой стороны, полученные при проведении процедуры прогнозной ОРВ результаты (четко артикулированная проблема, требующая решения, сформированные цели нормативного регулирования, показатели результативности (в том числе с разбивкой на периоды) и, наконец, рассчитанный уровень выгод и издержек для различных социальных слоев) могут быть положены в основу последующего мониторинга принятой меры регулирующего воздействия, задавая рамки *ex post* оценки.

Таким образом, в той мере, в какой целью проводимых процедур является выявление и оценка последствий нормативного регулирования, ОРВ *ex ante* и мониторинг действующего законодательства тесно связаны друг с другом как методологически (в части интерпретации целей регулирования, общих критериев эффективности, методов сбора информации, методов анализа, проводимых процедур) так и функционально. Более того, в рамках ряда существующих в зарубежных правовых системах ОРВ процедуры оценки *ex ante* и мониторинг проводятся взаимосвязано на основе единых методик. В этой связи излагаемые ниже методологические принципы проведения ОРВ, как правило, применимы при проведении правового мониторинга, с учетом большей доступности информации о реальных социальных последствиях нормативного регулирования. Развернутая методология правового мониторинга должна учитывать опыт оценивания, наработанный в рамках процедур ОРВ.

§ 2. Оценка регулирующего воздействия как способ анализа последствий нормативных актов.

Понятие ОРВ.

Поводом для внедрения ОРВ в странах ОЭСР в рамках так называемой проведения регулятивной реформы стало осознание роста неэффективности правовых систем и иных общественных регуляторов, выражающейся в чрезмерности бремени издержек, возлагаемых на бизнес и связанных с

методы имманентны и для т.н. эмпирических высказываний. Правдоподобие и функциональность системы критериев эффективности *ex ante* обеспечивается процедурой проверки, прежде всего, оценкой эффективности *ex post*, с учетом которой корректируются сделанные ранее выводы. Налицо применение к частному случаю общего стандарта научной рациональности, характерного для утонченного фальсификационизма.

выполнением правовых предписаний, в росте количества неэффективных и «мертворожденных» законов, хаотичности законодательного процесса, противоречивости правовых предписаний. Попытки преследовать благие цели за счет бизнеса стали оборачиваться снижением деловой активности, объема международной торговли и замедлением экономического роста. К аналогичному эффекту приводит неопределенность и нестабильность правовых позиций участников оборота, обусловленные произвольным принятием правовых актов, возлагающим на участников оборота дополнительные обязанности.

Первоначально основной целью ОРВ была дерегуляция и уменьшение бремени, возлагаемого на частный сектор. В дальнейшем перечень целей ОРВ был расширен. Стало очевидным, что целью реформы не может быть само по себе уменьшение объема регулирования, которое рассматривается в качестве некоего зла *per se*. Вопрос в том, превышают ли выгоды, получаемые от принятия нормативного акта, дополнительные издержки, возлагаемые на частный сектор. Соответственно, ОРВ стала принимать форму анализа соотношения выгод и издержек (*Cost-benefit analysis, CBA*). Следующим шагом стало расширение сферы применения CBA. Если раньше методология оценка выгод и издержек была «настроена» на то, чтобы измерять влияние мер регулирующего воздействия на предпринимательскую деятельность, то впоследствии стал учитываться эффект влияния на экономику в целом, а также на социальную сферу и окружающую среду. Таким образом, имел место перенос акцентов с минимизации регулирующего воздействия на формирование более эффективного регулирования¹.

По мере интернационализации реформ, связанных с внедрением системы ОРВ, центр тяжести стал все больше смещаться с рекомендаций по применению некоторых конкретных методов оценки последствий принятия правовых предписаний, имплицитующих ряд вполне определенных целей правового регулирования, основанных на известных ценностях, а потому небесспорных, на использование методов, (а) способствующих самой по себе рационализации процесса подготовки и принятия правовых предписаний, вне зависимости от конкретных критериев эффективности и (б) основанных на конвенционалистской парадигме, т.е. способствующих достижению консенсуса вовлеченных в обсуждение проекта закона представителей групп интересов, о целях регулирования, о наиболее эффективных способах достижения этих целей, о применяемых при этом критериях эффективности. Соответственно, в настоящее время ОРВ – это не просто одни из *методов* оценки последствий принятия правовых предписаний. В большей степени это *процедура* принятия правовых решений, основанная на началах открытости, транспарентности, доступности для обсуждения².

¹ Kirkpatrick C., Parker D. Regulatory impact assessment: an overview / Regulatory impact assessment. Ed. by Kirkpatrick C., Parker D. Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA), 2007. P. 1.

² Как справедливо отмечается в одном из документов ОЭСР, «... самым важным вкладом ОРВ в обеспечение качества принимаемых решений является не точность проводимых при этом расчетов, а

Соответственно, в разных правовых порядках наблюдается использование различных механизмов ОРВ (как содержательных методик, так и применяемых процедур), так что единое определение ОРВ с необходимостью имеет самый общий характер. В частности, в документах стран-участниц ОЭСР ОРВ определяется как «система механизмов, предназначенных для установления и измерения выгод, издержек и последствий принимаемых либо существующих мер регулирующего воздействия»¹, система оценки (проверки) нормотворческих предложений², как аналитический доклад (документ), составляемый с целью повышения эффективности процессов принятия решений³, инструментарий, позволяющий принимать решения с учетом их выгод, издержек и рисков⁴.

В основе логики ОРВ лежит модель рационализации процесса принятия законодательных решений, заставляющая должностных лиц на всех стадиях нормотворческого процесса, ставить вопросы, от ответа на которые зависит эффективность правового предписания (прежде всего, о последствиях правового предписания), искать необходимую информацию, проводить анализ, позволяющий обосновывать ответы на указанные вопросы, подвергать их систематической проверке, в том числе с участием независимых экспертов.

Методология ОРВ.

Как уже стало очевидным из предыдущего изложения, ОРВ не сводится к применению какого-либо конкретного аналитического метода измерения последствий принятия меры регулирующего воздействия, как минимум в силу небесспорности имплицитных при этом предпосылок. В подавляющем большинстве стран ОРВ представляет собой более общую систему механизмов, позволяющих рационализировать процессы выработки и принятия регулирующих решений, учесть мнения заинтересованных групп и достичь консенсуса в отношении целей регулирования и наиболее действенных и эффективных путей их реализации. Как отмечается в одном из документов ОЭСР, «ОРВ – это больше о том, как задавать правильными людям правильные вопросы..., нежели о подготовке технически точных расчетов последствий мер регулирующего воздействия».

Соответственно, методология ОРВ в настоящее время в большей мере характеризуется описанием процедур оценки и поднимаемых при этом вопросов, нежели анализом конкретных аналитических методов расчета последствий принятия правовых предписаний. Более того, далеко не во всех

процесс анализа как таковой: рассмотрение возможных вариантов, осмысление реальных эффектов воздействия регулирования и исследование выдвинутых гипотез». Цит. по Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие под ред. Ю.А. Тихомирова и Д.Б. Горохова. М., 2009, с. 86.

¹ Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA) / OECD, 2008. P. 14. Доступно по адресу: http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34141_42247372_1_1_1_1.00.html.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment / Cabinet Office, London: Regulatory Impact Unit, 2003.

существующих модификациях системы ОРВ, используются инструменты точного измерения последствий принимаемых мер регулирующего воздействия.

Общая логика ОРВ.

В самом общем виде процесс ОРВ предполагает наличие следующих основных стадий, выражающих основную логику достижения целей ОРВ:

- определение и описание основных проблем, которые предполагается решить при помощи меры регулирующего воздействия, основных целей данной меры, контекста, в котором приходится достигать указанных целей; определение оправданности регулирующего вмешательства;
- установление возможных путей решения указанных проблем, как связанных с использованием мер регулирующего воздействия, так и предполагающих использование механизмов фактического порядка, например, отказа от регулирования, дерегуляции, использования экономических стимулов и т.п.;
- оценка позитивных и негативных эффектов указанных путей решения проблемы, включая неожиданные и лежащие в отдаленных сферах общественных отношений. В наиболее совершенном варианте ОРВ требуется расчет выгод и издержек, которые лягут на бизнес, потребителей и иные заинтересованные группы. Кроме того, следует оценить иные последствия, в том числе влияния на конкуренцию, малый бизнес, внешнюю торговлю, инвестиционный климат и т.д.;
- оценка вероятного распределения позитивных и негативных эффектов от принятия меры регулирующего воздействия между различными социальными группами (определение «выигравших» и «проигравших»);
- разработка стратегий реализации каждого из предложенных вариантов достижения поставленных целей, включающую прогнозную оценку их результативности (*Effectiveness*), понимаемой как степень достижения целей меры регулирующего воздействия) и эффективности (*Efficiency*), предполагающей оценку затрат, необходимых для получения указанного результата;
- оценка рисков неэффективности меры регулирующего воздействия;
- проведение публичных консультаций с представителями основных групп интересов с целью получения необходимых эмпирических данных, содействия в проведении ОРВ, проверки результатов ОРВ, подготовленных регулирующим органом, обеспечения консенсуса и поддержки в отношении меры регулирующего воздействия. При этом предполагается использование следующих методов: уведомления о намерении

введения меры регулирующего воздействия, направления предложений о предоставлении необходимой релевантной информации, обнародования проектов правовых предписаний и отчетов, содержащих анализ регулирующего воздействия, организации публичных консультаций, подготовки ответов на публичные комментарии.

- обоснованный выбор меры регулирующего воздействия из имеющихся альтернатив. Аргументация сделанного выбора;
- разработка механизмов мониторинга реализации меры регулирующего воздействия, а также учета полученной посредством мониторинга информации для целей корректировки мер регулирующего воздействия и внесения корректив в методологию и практику ОРВ.

При этом надо понимать, что описанная здесь логика не должна интерпретироваться в качестве единственно возможной. Механизмы ОРВ, существующие в разных странах, существенно отличаются друг от друга.

Объекты и цели ОРВ.

Необходимость точного определения целей и объектов ОРВ диктуется ограниченностью ресурсов (финансовых, профессиональных, временных), которыми располагает власть. Процедура ОРВ требует значительного времени, денежных средств, предполагает привлечение большого числа экспертов. Кроме того, эффективная ОРВ должна сопровождаться готовностью общества затрачивать ресурсы на взаимодействие с регулирующим органом. В этой связи необходимо реалистично оценить имеющиеся в наличии ресурсы и сконцентрировать усилия на проведении эффективных процедур ОРВ лишь в там, где это действительно возможно и необходимо. Цели и объекты ОРВ определяются в конкретных правовых порядках с учетом указанных факторов.

а) Прежде всего, необходимо определить вид нормативного акта (закон, подзаконный акт), в отношении которого следует применять ОРВ. Однако, учитывая, что в некоторых случаях государственные органы могут использовать ограничение сферы ОРВ законами для обхода требований о необходимости ОРВ, в большинстве правовых порядков рассматриваемая процедура применяется как к законам, так и к подзаконным актам, если они оказывают существенное влияние на условия осуществления экономической деятельности. Также следует учитывать, что механизм ОРВ может применяться не только к нормативным правовым актам, но и к другим видам регуляторов, оказывающих влияние на экономику, социальную сферу, окружающую среду. При этом перечень таких регуляторов не является предустановленным и зависит от специфики конкретного правового порядка.

б) Соответственно сфера применения ОРВ конкретизируется на основе содержательных, а не формальных критериев. В большинстве стран первоначально ОРВ применялся лишь по отношению к некоторым социально значимым проектам, регулирующим ограниченный перечень сфер общественной жизни, в частности, оказывающим влияние на малый бизнес,

возможности трудоустройства, доступность кредита и т.п. Впоследствии, по мере появления успешных практик ОРВ, подготовки необходимых кадров перечень таких сфер расширился.

Также следует отметить, что выбор сфер применения ОРВ, как правило, специфичен для каждой из стран и определяется актуальностью стоящих перед ею вызовов. Так, например, в странах, главной темой для которых является борьба с бедностью, ОРВ концентрируется на определении таких эффектов мер регулирующего воздействия, как динамика цен на потребительские товары, возможности трудоустройства, доступность к потребительскому кредиту, влияние на группы риска (инвалидов, пожилых людей, несовершеннолетних, безработных) и т.п.

В странах, где требуется проведение ОРВ в отношении практически всех мер регулирующего воздействия, также существуют определенные «фильтры», сужающие перечень объектов ОРВ.

Так, например, в Великобритании ОРВ применяется по отношению к любым регуляторам, включая исходящие от органов ЕС, которые могут оказывать воздействие на частный сектор, сферу благотворительности, малый бизнес.

В Австралии проведение одной из разновидностей ОРВ (Regulatory Impact Statement, RIS) обязательно в отношении законов и подзаконных актов, оказывающих воздействие на сферу бизнеса и конкуренции, т.е. в случаях, когда указанные акты влияют на: (а) доступ к рынкам, (б) цены и предложение, (в) регулируют качество, доступность товаров (услуг), (г) ограничивают возможности распространения информации о товаре (рекламы и т.п.), (д) регулируют цены на сырье, используемое для производства товаров, (е) возлагают существенные издержки на бизнес либо предоставляют преимущества отдельным компаниям. При этом ведомство, предлагающее принятие соответствующей меры регулирующего воздействия, согласовывает решение о проведении ОРВ с центральным координирующим органом¹.

в) В ряде стран используется двухступенчатый подход к проведению ОРВ. Речь идет о дифференцированной интенсивности и глубине ОРВ в отношении мер регулирующего воздействия различных видов. Предварительный (неполный) ОРВ проводится в отношении всех мер регулирующего воздействия, и на его основе определяются те акты, которые подлежат углубленному (полному) ОРВ. При этом используются как объективные критерии (как правило, это размер издержек, связанных с принятием меры регулирующего воздействия², либо наличие последствий в определенных сферах (конкуренция, открытость рынков, занятость, инновации, инвестиции и т.п.), так и субъективные (оценочные) признаки («существенные последствия» и т.п.). В некоторых странах используется система исключений из ОРВ. В частности, в ряде правопорядков ОРВ не проводится в отношении проектов документов, принятие которых диктуется международными обязательствами.

Двухступенчатый подход в условиях ограниченности ресурсов позволяет организовать проведение ОРВ по отношению к наиболее

¹ OECD (2004), *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, Paris.

² Так, в США такой порог составляет 100 миллионов долл., в Канаде – 50 миллионов долл.

значимым проектам, т.е. тем, которые этого действительно требуют. В любом случае он рекомендуется для стран, только приступающих к внедрению системы ОРВ и испытывающих недостаток финансовых ресурсов, наработанных практик и специалистов.

г) Наконец, следует отметить, что механизмы ОРВ могут применяться как к проектам правовых предписаний, так и к уже действующему законодательству. Более того, проведение правового мониторинга выполняет важную методологическую и контрольную функцию в отношении процедур оценки эффективности *ex ante*: именно анализ факторов, на практике повлиявших на эффективность правового предписания, дает основания для формирования прогнозной оценки эффективности законодательства. Кроме того, учет того обстоятельства, что в будущем результаты ОРВ будут проверены, стимулирует государственных служащих и экспертов к более качественной оценке возможных последствий мер регулирующего воздействия.

Общие подходы к оценке последствий меры регулирующего воздействия.

Методологии определения и оценки последствий меры регулирующего воздействия, используемые в различных странах, существенно отличаются друг от друга в зависимости от принятого общего подхода к оценке последствий и целей ОРВ, которые, в свою очередь, определяются приоритетами государственной политики, доступными ресурсами, укорененностью определенных практик ОРВ.

Подходы к измерению последствий мер регулирующего воздействия в странах ОЭСР

Различные подходы к оценке регулирующего воздействия определяются углом зрения на проблему и различиями в сферах анализа, объектах ОРВ и приоритетах:

- В Нидерландах используется система Business Effects Analysis, учитывающая последствия решений для сферы предпринимательской деятельности;
- В Чехии механизмы Analysis of Financial Impacts and Impacts on the Economy рассчитаны на оценку социально-экономических эффектов.
- Во Франции методология ОРВ *ex ante* позволяет измерять вызванные мерами регулирующего воздействия издержки для бизнеса и публичной власти.
- В Австрии и Португалии рассчитывается влияние правовых предписаний на государственные бюджеты.
- В Финляндии существует система отдельных механизмов оценки последствий для бюджета, экономической сферы, окружающей среды,

общества, сферы здравоохранения и др. Данные механизмы не связаны друг с другом, соответствующие процедуры проводятся различными министерствами.

- В Бельгии проводится оценка рисков неэффективности правовых предписаний в сфере здоровья населения, безопасности и охраны окружающей среды.
- В Греции, Ирландии, Испании и Швеции используются перечни последствий, которые может иметь принятие мер регулирующего воздействия.
- В Мексике используется три типа ОРВ: наиболее полный вариант ОРВ, обычная ОРВ и периодическая ОРВ.

Источник: OECD (2004), Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory, Paris.

Соответственно, в разных странах, использующих механизмы ОРВ, применяются различные методологии (техники) установления и оценки возможных последствий принятия мер регулирующего воздействия. Кроме того, в ряде стран несколько различных методик применяются параллельно, при этом выбор методологии зависит от особенностей конкретного случая.

К числу наиболее распространенных методологий относятся:

- различные формы анализа позитивных и негативных последствий (выгод и издержек) регулирующих мер, именуемые cost-benefit analysis (CBA), integrated impact analysis (ИА) и др.;
- различные формы анализа эффективности по затратам (cost-effectiveness analysis);
- формы финансовой оценки последствий (financial evaluation);
- некоторые разновидности анализа отдельных видов последствий (оценка административного бремени, оценка последствий для отдельных групп населения и групп интересов (бизнес, потребители, социально-незащищенные группы и т.п.);
- оценка рисков (в действительности применяется наряду с перечисленными выше методиками).

Рассмотрим некоторые из перечисленных методологий более подробно.

А. Анализ позитивных и негативных последствий регулирующих мер (cost-benefit analysis, CBA)¹.

¹ Анализ методологии CBA выполнен на основе документов ЕС, ОЭСР и Австралии. См., в частности, Best Practice Regulation Handbook. Australian Government, 2007. Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment / Cabinet Office, London: Regulatory Impact Unit, 2003. Commonwealth of Australia, *Handbook of Cost Benefit Analysis*, January 2006. Commonwealth of Australia, *Introduction to Cost-Benefit Analysis and Alternative Evaluation Methodologies*, January 2006. European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009 (SEC (2009) 92). Australian Government, *Best Practice Regulation Handbook*, August 2007. European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines, Part III: Annexes to impact assessment guidelines*, 15 January 2009.

СВА представляет собой основную методологию оценки регулирующих мер, используемую в странах, дальше всех продвинувшихся по пути внедрения ОРВ. Более того, в документах ОЭСР использование СВА определяется в качестве цели, к которой должны стремиться страны, внедряющие механизмы ОРВ. СВА, в отличие от других методик:

- предоставляет регулирующим органам количественную информацию о последствиях принятия регулирующего решения и его альтернативах;
- заставляет регулирующие органы учитывать весь спектр позитивных и негативных эффектов от принятия решения, затрудняет принятие решений, обслуживающих интересы лишь отдельных социальных групп;
- используя единую методологию квантификации эффектов регулирующих мер, позволяет сравнивать альтернативные варианты решения проблемы, обеспечивает последовательность государственной политики;
- учитывая разнообразные взаимосвязи между мерой регулирующего воздействия и различными сферами общественной жизни, позволяет регулирующему органу принять максимально эффективное решение;
- позволяет учитывать и сравнивать затраты на реализацию различных решений;
- основываясь на использовании количественных критериев, позволяет минимизировать субъективный характер оценок.

СВА первоначально стал применяться в 70-х годах XX века в США в качестве аналитического метода измерения последствий регулирующих мер, а также основы для определения наиболее эффективного решения среди имеющихся альтернатив. В основе выбора между различными вариантами решений лежал критерий экономической эффективности, «отсекающий» менее эффективные с экономической точки зрения варианты государственной политики. Это стало поводом для плотной критики методологии СВА¹, упрекаемой, прежде всего, за игнорирование моральных ценностей, сложности с измерением ряда последствий и, соответственно, их недостаточный учет, а также за социальную несправедливость стандарта СВА, не учитывающего распределение выгод и издержек между различными социальными группами, чувствительность групп с разным достатком к необходимости платить за некоторые блага (это имеет непосредственное отношение к правдоподобию результатов использования методики, основанной на показателе «готовности платить», применяемого для расчета ряда последствий регулирующих мер).

Под воздействием указанной критики СВА за несколько десятилетий существенно трансформировался в сторону расширения перечня

¹ См., в частности, *Frank R.H. Op. cit. P. 77-94. Richardson H.S. Op. cit. P. 135-168. Nussbaum M.C. Op. cit. P. 169-200. Commonwealth of Australia, Handbook of Cost Benefit Analysis, January 2006. P. 93-96.*

учитываемых последствий (в том числе не поддающихся количественному измерению), учета распределения последствий регулирующих мер между различными социальными группами («определение выигравших и проигравших»), использования качественных критериев оценки, допущения возможности выбора решения, не отвечающего критерию максимальной экономической эффективности. Потеряв в математической точности анализа, рассматриваемая методология стала свободной от ряда из отмеченных выше недостатков.

Фактически в настоящее время на базе аналитических методов СВА в ряде стран сформирована более общая модель ОРВ, интегрирующая в себя ряд иных методологий оценки последствий, именуемая интегрированным анализом последствий (integrated impact analysis (ИА)), или «мягким» СВА¹. Соответственно, в рамках рассматриваемой методологии существенное значение приобретают аспекты, ранее находившиеся за пределами СВА, а именно правила определения проблемы, подлежащей разрешению, целей регулирующего органа и отражения их в системе показателей, определения альтернативных вариантов решения проблемы, оценки рисков и анализа «чувствительности» результатов регулирующей меры к различным факторам. Другими словами, в странах, дальше всех продвинувшихся на пути проведения регулятивной реформы, ОРВ существует в форме СВА, методология которого охватывает все стадии ОРВ.

Именно поэтому сегодня затруднительно говорить о какой-либо единой методологии СВА, применяемой в большинстве правопорядков. Имея в своей основе единую логику, процедуры и методы СВА существенно отличаются, в частности, по возможности использования качественных методов анализа последствий, по степени учета последствий, с трудом поддающихся количественному измерению, по используемым методологиям квантификации таких последствий, по степени учета эффектов распределения выгод и издержек между различными социальными группами, правилам и критериям выбора между альтернативными вариантами решений, по возможности использования в рамках СВА альтернативных методологий анализа и др.

Также следует учитывать, что в большинстве стран глубина СВА определяется характером решаемой проблемы. Если, как ожидается на основе предварительного анализа, мера регулирующего воздействия не связана с возложением существенных издержек на те либо иные группы населения, СВА проводится по сокращенному сценарию, не предполагающему масштабных исследований возможных эффектов.

Ниже мы рассмотрим основную логику СВА, присущую для большинства стран, использующих данный метод оценки последствий регулирующих мер².

¹ *Jacobs S.H.* Op. cit. P. 28.

² Анализ методологии СВА выполнен на основе документов ЕС, ОЭСР и Австралии. См., в частности, *Best Practice Regulation Handbook*. Australian Government, 2007. *Better Policy Making: A Guide to*

Логика выбора регулятивного решения на основе метода СВА характеризуется следующей последовательностью этапов:

1. Определение проблемы, в том числе конкретизация базового сценария, по которому будут развиваться события в отсутствие регулирующего вмешательства.
2. Определение целей регулирующего вмешательства, формирование системы количественно измеримых показателей, которые будут характеризовать степень достижения указанных целей.
3. Определение перечня возможных мер регулирующего воздействия, а также варианты альтернативного решения проблемы, не связанного с государственным регулированием; выделение среди альтернатив наиболее перспективных вариантов, последствия которых должны быть тщательно проанализированы;
4. Определение для указанных вариантов перечня позитивных и негативных последствий; определение для них количественно-измеримых показателей (индикаторов);
5. Формирование прогноза распределения позитивных и негативных последствий во времени (по годам после принятия решения);
6. Монетизация последствий рассматриваемых вариантов решения проблемы;
7. Дисконтирование выгод и издержек;
8. Расчет нетто-эффекта рассматриваемых вариантов решения проблемы;
9. Проведение анализа «чувствительности» различных вариантов решения проблемы к ряду переменных, значение которых на момент проведения анализа предсказать затруднительно; анализ рисков неэффективности рассматриваемых вариантов решения проблемы;
10. Ранжирование рассматриваемых вариантов решения проблемы, выделение из них наиболее предпочтительного.

Сбор необходимой информации. Объем и источники информации, используемые в ходе СВА в каждом конкретном случае определяются требованиями к глубине анализа, задаваемыми социальной значимостью проблемы. К числу источников данных относятся:

- результаты ранее проведенных СВА по сходным проблемам;
- доступные для регулирующего органа массивы внутренней информации либо информации, собранной иными органами государственной власти;
- официальная статистическая информация;
- информация, представленная представителями групп интересов в ходе взаимодействия с регулирующим органом;
- информация, предоставленная иными странами (актуально, например, для ЕС);
- экспертные исследования, проводимые привлеченными организациями (при этом следует учитывать, что ответственным за обоснованность используемых данных несет орган, проводящий СВА) и др.

При оценке достоверности предоставленной информации следует учитывать возможную заинтересованность лиц, предоставляющих сведения, в принятии определенного решения, неспособность представителей некоторых групп интересов убедительно представить информацию и не смешивать риторический эффект и релевантность и обоснованностью данных. В любом случае независимо от глубины выбранного метода анализа (количественного либо качественного) СВА должно основываться на достоверных сведениях.

Определение проблемы, подлежащей решению. На первой стадии СВА необходимо сформулировать проблему, требующую решения, определить ее природу, установить социальные группы и сферы отношений, на которые оказывает влияние указанная проблема, а также привести необходимые доказательства указанных фактов. Кроме того, следует обосновать необходимость государственного регулирующего вмешательства. Как правило, государственное регулирование требуется в случаях провалов рынка (отсутствия конкуренции, недостаточного предложения товаров, отсутствия рынков определенных товаров, асимметрии информации и др.), несоответствия положения вещей стратегическим целям и приоритетам государства.

Затем формируется базовый сценарий развития событий на случай отсутствия регулирующего вмешательства. При этом следует учитывать

широкий перечень факторов, в том числе уже существующие меры государственного регулирования и их эффективность (включая недавно принятые, но еще не реализованные правовые предписания и программы), прогнозы социально-экономического развития, существующие тенденции. Базовый сценарий должен основываться на достоверных данных и по возможности описываться при помощи количественных показателей.

При формировании базового сценария необходимо учитывать возможные риски (включая вероятность их возникновения, а также социальные группы, на которые лягут негативные последствия реализованных рисков) и неопределенности показателей, от которых зависит развитие сценария. Соответственно, в некоторых случаях необходимо сформировать несколько базовых сценариев, учитывающих разброс возможных значений указанных переменных.

Основная функция базового сценария заключается в том, что в сравнении с ним будут определяться позитивные и негативные последствия различных вариантов решения проблемы и, соответственно, нетто-эффект мер регулирующего воздействия.

Определение целевых показателей регулирующего вмешательства. Без четкого определения целей и целевых показателей регулирующего вмешательства будет невозможно оценить его эффективность на стадии принятия решения, а также впоследствии при проведении мониторинга ex post.

На рассматриваемой стадии необходимо определить:

- *наиболее общие цели* регулирующего вмешательства (часто устанавливаются международными договорами, программными документами). Такие цели должны иметь отношение к показателям регулирующего воздействия;
- *специальные цели* регулирующего вмешательства, конкретизирующие цели верхнего уровня. Как правило, такие цели касаются отдельного участка решения проблемы и должны непосредственно корреспондировать выбранным показателям регулирующего воздействия;
- *операциональные цели* регулирующего вмешательства, пошагово конкретизирующие достижение целей среднего уровня и непосредственно увязанные с выбранными показателями регулирующего воздействия.

Формирование системы целей, как правило, происходит неодномоментно, а постепенно по мере проведения СВА.

Целевые показатели регулирующего вмешательства должны соответствовать ряду требований, в том числе быть специфичными, измеримыми, достижимыми в течение разумных сроков. Кроме того, их достижение должно зависеть от действий лиц, ответственных за реализацию меры регулирующего воздействия.

Определение перечня возможных способов решения проблемы. Исходя из перечня целевых показателей предполагаемого регулируемого

вмешательства должны быть определены возможные варианты решения проблемы. Помимо различных вариантов государственного регулирующего вмешательства, следует рассмотреть возможность решения проблемы посредством использования:

- форм обеспечения более эффективной реализации уже имеющихся мер регулирующего воздействия;
- рычагов саморегулирования;
- рычагов квази-регулирования (например, в форме опубликования наилучших практик в определенной сфере);
- рычагов со-регулирования (использование методов саморегулирования на основе и в соответствии с существующими мерами государственного регулирования);
- форм обеспечения информацией;
- образовательных программ;
- экономически-ориентированных механизмов (налогообложение, субсидирование и т.п.);
- механизмов сертифицирования, лицензирования;
- рычагов стандартизации, контроля качества;
- публичных реестров и др.
- отсутствия каких-либо действий.

Обширный перечень возможных форм реагирования на проблему должен быть сужен на основе ряда критериев, в том числе:

- т.н. принципа пропорциональности, требующего отказа от рычагов воздействия, явно несоразмерных масштабу проблемы;
- критерия законности, в также наличия у государственного органа соответствующих регулятивных полномочий;
- предварительной (качественной) оценки результативности и эффективности по затратам (например, исключаются варианты, требующие несоразмерно высоких расходов).

В отношении оставшихся вариантов решения проблемы проводится анализ позитивных и негативных последствий их применения (СВА в собственном смысле слова).

Определение перечня позитивных и негативных последствий для различных способов решения проблемы. Предметом анализа является каждый из оставшихся в перечне альтернативных вариантов решения проблемы. Необходимо определить максимально широкий перечень последствий, позитивных и негативных, ожидаемых и ненамеренных. При этом в качестве точки отсчета используется базовый сценарий. Кроме того, необходимо оценить именно последствия предполагаемых мер, а не изменения положения вещей вообще, которое может быть следствием действия иных факторов (например, снижение инфляции может быть результатом кредитного сжатия и снижения платежеспособного спроса, а не целенаправленных действий правительства). Практически это означает, что

последствия регулирующего воздействия определяются по сравнению с положением вещей, когда соответствующее воздействие бы не было оказано.

Анализ последствий различных вариантов регулирующих мер проводится, как правило, в три этапа:

- 1 этап: определение перечня позитивных и негативных последствий для различных способов решения проблемы¹;
- 2 этап: качественная оценка существенных последствий;
- 3 этап: углубленный качественный и количественный анализ наиболее существенных последствий.

При определении возможного перечня последствий также необходимо учитывать распределение выгод и издержек принятого решения между различными социальными группами (т.е. определить «выигравших и проигравших»). Учет социальной дифференциации позволяет более точно установить и конкретизировать перечень возможных эффектов.

Предварительная оценка наиболее важных последствий регулирующей меры (2 этап) осуществляется на основе качественных критериев. При этом оценивается вероятность возникновения эффектов, их приблизительная значимость, обратимость. Кроме того, необходимо иметь в виду распределение эффектов во временной перспективе, совокупность факторов, влияющих на их проявление. Целесообразно обратить особое внимание на последствия регулирующих мер для малого бизнеса, социально-незащищенных групп населения, в форме увеличения административных барьеров и некоторых других сфер (в зависимости от актуальности тех либо иных вызовов для конкретного государства).

На третьем этапе наиболее существенные эффекты квантифицируются (если это возможно) и становятся объектом углубленного СВА.

Количественное измерение возможных позитивных и негативных эффектов. Выявленные последствия по возможности измеряются в денежных показателях (так, например, необходимость составления отчета в среднем может потребовать определенное количество часов рабочего времени, которые оцениваются в соответствии со средним уровнем оплаты работников, обладающих квалификацией, достаточной для выполнения данной работы).

Некоторые из эффектов с трудом поддаются денежной оценке. К числу препятствий для денежной оценки последствий следует отнести:

- отсутствие рынка соответствующих товаров, на которые оказывается регулирующее воздействие (например, сложно оценить уровень загрязнения, уровень шума либо стоимость пейзажа, открывающегося из окна);
- неизвестность либо неопределенность размера последствий;
- сложности в денежной оценке таких благ, как безопасность, здоровье, доступ к культурным ценностям и т.п.

¹ О типологии последствий нормативного регулирования и способах их прогнозного выявления см. § 3 настоящей главы.

В любом случае на первом этапе необходимо максимально квантифицировать такие эффекты при помощи т.н. материальных показателей (например, использовать показатель количества выбросов, изменения вероятности наступления вредных последствий и т.п.). В дальнейшем данные показатели при помощи ряда техник, как правило, могут быть переведены в денежные. В основе данных техник лежит показатель готовности заплатить за определенное благо. При этом значения показателей могут определяться как при помощи анализа реального поведения участников оборота (например, посредством исследования разницы в ценах на квартиры в аналогичных местах, но с разным уровнем шума, готовности согласиться на снижение зарплаты в обмен на более безопасные условия труда, реальной готовности платить за более безопасные автомобили, готовность совершить путешествие на определенное расстояние, чтобы отдохнуть в экологически чистом месте и т.п.), так и путем опросов. При этом, однако, следует иметь в виду, что во втором случае речь больше будет идти о личном восприятии респондента, которое может сильно отличаться от его реальной готовности заплатить за благо.

Дисконтирование. Учитывая, что позитивные и негативные последствия распределены во времени, задача обеспечить их соотнесение и подсчет нетто-эффекта требует проведения процедуры дисконтирования. В ее основе лежит тезис о том, что выгоды, полученные в момент t имеют большую ценность, чем приобретенные позже, в момент $t + 1$. Наоборот, издержки, которые будут иметь место в будущем, менее значимы, нежели расходы, понесенные сейчас. По этой причине каждый стремится получить выгоду как можно раньше и отсрочить издержки на более поздний период времени.

Соответственно, для того, чтобы сопоставить выявленные выгоды и издержки, необходимо применить к ним определенные ставки, размер которых в различных странах существенно отличается и зависит от ряда учитываемых факторов, в том числе учетной ставки банковского процента, уровня инфляции, размера альтернативных издержек. Так, для стран ЕС рекомендована единая ставка, равная 4%. Австралии применяется более сложный метод, учитывающий все перечисленные факторы. Соответственно, с учетом уровня рисков, рекомендуется рассчитывать последствия с учетом ставки в 3, 7 и 11%.

Приведенные к общему знаменателю позитивные и негативные последствия затем суммируются в зависимости от их продолжительности и распределения во времени. На этой основе определяется нетто-эффект.

Расчет нетто-эффекта для каждого из вариантов решения проблемы.

Нетто-эффект для каждого из вариантов решения проблемы рассчитывается путем вычитания издержек из суммы выгод. Соответственно, если значение нетто-эффекта является положительным, то предлагаемая мера регулирующего воздействия считается эффективной, и наоборот,

отрицательные значения нетто-эффекта дают основания для вывода о неэффективности предлагаемого решения проблемы.

Учет рисков и неопределенности. Распределение последствий между социальными группами.

Проведение большинства процедур СВА сопровождается оценкой рисков, которые могут повлиять на показатели эффективности, а также неопределенности, связанной с влиянием на эффективность варианта решения проблемы некоторых факторов, значения показателей которых с трудом поддаются прогнозному расчету. Учет таких факторов возможен в случае, если последствия принятия меры регулирующего воздействия рассчитываются для различных сценариев развития событий.

Распределение последствий (выгод и издержек) между различными социальными группами учитывается далеко не всеми методиками проведения СВА. Тем не менее в любом случае информация о «выигравших и проигравших» впоследствии используется при принятии итогового решения о выборе предпочтительной формы решения проблемы. В большинстве правопорядков наиболее явные формы социальной несправедливости считаются неприемлемыми.

Ранжирование различных вариантов решения проблемы.

В различных правопорядках используются разные критерии выбора наиболее эффективного варианта решения проблемы. В странах, тяготеющих к классической методологии СВА (США) основным критерием для выбора является максимальная нетто-эффективность предлагаемого решения. В странах (прежде всего, странах ЕС), использующих мягкий вариант СВА, допускается использование дополнительных критериев. Более того, в ряде случаев на итоговое решение могут повлиять именно качественные критерии, не связанные с соображениями экономической эффективности.

В качестве наиболее общих критериев, как правило, используются признаки результативности (effectiveness), эффективности по затратам (efficiency) и соответствия основным началам конституционного строя, стратегическим задачам и приоритетам государственной политики.

На первом этапе оценивается результативность различных вариантов решения проблемы, т.е. их способность обеспечивать достижение целевых показателей, а также величина издержек, связанная с различными вариантами. Часто уже на этом этапе становится очевидным лидерство одних вариантов и непривлекательность других. Однако, в некоторых случаях, например, когда большая результативность требует больших расходов, выбор между вариантами может потребовать принятия определенного политического решения. Однако, даже в этом случае СВА обеспечивает транспарентность такого выбора, поскольку ответственное должностное лицо будет вынуждено дополнительно обосновывать свое решение.

На втором этапе учитывается перечень позитивных и негативных последствий различных вариантов решений, в том числе нежелательных побочных эффектов. Как правило, речь идет о презентации количественно измеримой нетто-эффективности. Кроме того, на данной стадии также

указываются последствия, не поддающиеся количественному измерению. Варианты решения проблемы, имеющие отрицательную нетто-эффективность, как правило, отклоняются.

В странах ЕС для целей ранжирования различных вариантов решения проблемы часто используется следующая таблица (см. Таблицу 1¹).

	Результативность	Эффективность по затратам	Соответствие приоритетам государственной политики
Вариант А	Достижение показателей А и В	Необходимо Х ресурсов для достижения эффекта У	Оптимальное соотношение позитивных и негативных эффектов в экономической социальной сфере, а также в сфере охраны окружающей среды
Вариант В	Достижение только показателя А	Необходимо 2Х ресурсов для достижения эффекта У	Позитивный экономический эффект; негативное влияние на сферу охраны окружающей среды...
Вариант С

Таблица 1. Ранжирование различных вариантов решения проблемы.

Основные «ловушки» методологии СВА. В рекомендациях по СВА² указываются основные методологические ошибки («ловушки»), совершаемые должностными лицами при проведении процедур СВА. В их числе:

- недостаточное внимание к нефинансовым позитивным и негативным последствиям регулирующих мер, как правило, в силу затрудненности их квантификации;

¹ European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009 (SEC (2009) 92). P. 48.

² См., в частности, Australian Government, *Best Practice Regulation Handbook*, August 2007. P. 133.

- повторный учет позитивных последствий (например, позитивный эффект от регулирования сферы транспорта, выражающийся в уменьшении времени на поездку до дома, не должен повторно учитываться в форме повышения стоимости жилья);
- отождествление последствий меры регулирующего воздействия и изменений в регулируемой сфере, которое может быть обусловлено иными факторами;
- недостаточный учет рисков.

Б. *Оценка эффективности регулирующих мер по затратам (cost-effectiveness analysis).*

Оценка эффективности регулирующих мер по затратам (cost-effectiveness analysis, СЕА) считается методикой, альтернативной СВА. Расчет эффективности по СЕА концентрируется на измерении затрат на достижение известного позитивного результата, при этом указанный результат предполагается одинаковым для любых из имеющихся вариантов решения проблемы. В этой связи сфера применения методики СЕА ограничена случаями, когда результат является заданным, либо если посчитать положительный эффект меры регулирующего воздействия по методике СВА невозможно. Методика СЕА не учитывает всего спектра позитивных и негативных последствий принимаемого решения, а потому не позволяет выбрать оптимальный вариант решения проблемы исходя из совокупности возможных эффектов. Злоупотребление методологией оценки эффективности по затратам способно привести к экономии бюджетных средств в ущерб реальной эффективности государственной политики.

Эффективность по затратам позволяет измерить эффект от принятого решения в форме объема затрат, необходимых для достижения единицы результата (например, стоимость образования одного ребенка, стоимость одной спасенной жизни и т.п.). Соответственно, эффективность по затратам считается по формуле:

$$CE = \frac{C}{E},$$

где СЕ – это эффективность по затратам, С – затраты, выраженные в денежных единицах, Е – результат, выраженный в материальных показателях.

Кроме того, СЕА может применяться для сравнения двух программ (например, той, что уже реализуется и программы, которая должна прийти ей на замену). В этой случае эффективность по затратам новой программы определяется по формуле:

$$ICER = \frac{(C_n - C_c)}{(E_n - E_c)},$$

где C_n - затраты на реализацию новой программы,

C_c - затраты на реализацию текущей программы (в случае ее сохранения),

E_n - результат новой программы,

E_c - результат текущей программы (в случае ее сохранения).

В. Финансовый анализ последствий.

Финансовый анализ позволяет оценить финансовую выгоду (либо убыток) от реализации предложения для государственных бюджетов. Учитывая публичный характер деятельности органов государственной власти и, соответственно, отсутствие, как правило, целей получения прибыли (в том числе для бюджетов), финансовый анализ достаточно редко применяется в рамках методологии ОРВ, хотя и может сопровождать подготовку и рассмотрение законодательной инициативы (в этом случае он имеет самостоятельное значение).

Г. Специальный анализ последствий в определенных сферах (partial analysis).

Методы специального анализа были инкорпорированы в системы ОРВ в качестве реакции на критические аргументы противников СВА, указывавших на его социальную несправедливость, а также для того, чтобы сделать акценты на некоторых важных для общества темах, прежде всего, на помощи малому бизнесу, защите окружающей среды, охране труда, охране интересов социально незащищенных групп, обеспечении равенства полов и поколений, доступа к системе образования, здравоохранения, социальной защиты, общественной безопасности.

Методологии анализа последствий в указанных сферах, используемые в различных правопорядках, достаточно сильно отличаются друг от друга. Однако, общим местом является необходимость для должностного лица, ответственного за проведение СВА, обратить особое внимание на последствия, возникающие в данных сферах в результате принятия регулирующей меры. Так, например, может потребоваться заполнение специальных форм, содержащих перечень возможных эффектов, либо развернутых вопросников, позволяющих чиновнику самостоятельно определить указанные последствия. В Австралии для определения объема административных издержек предприятий, связанных с необходимостью выполнения регулирующей меры, используется специальный программный продукт Business Cost Calculator, позволяющий в интерактивном режиме не просто определить объем издержек, но и оценить их в соотношении в общем объеме административного бремени, лежащего на бизнесе.

Процедуры и институциональный дизайн ОРВ.

Интеграция ОРВ в правотворческий процесс. Формы интеграции ОРВ в правотворческий процесс, используемые странами ОЭСР, обладают значительной спецификой и отражают различия в представлениях об основных целях ОРВ, структуре нормотворческого процесса, распределении

полномочий по проведению ОРВ, а также о количестве и разновидностях процедур ОРВ.

Так, если в качестве основной цели ОРВ полагается привлечение наиболее широкого перечня источников информации об оптимальных путях решения проблемы, то процедуры ОРВ проводятся, как правило, на более ранних стадиях правотворческого процесса. Так, например, в Великобритании существует форма предварительной ОРВ, проводимой на стадии обсуждения различных вариантов решения поставленной проблемы, позволяющая проверить адекватность поставленных целей и определить наиболее эффективные меры регулирующего воздействия, которые должны впоследствии найти воплощение в проекте нормативного акта¹. В большинстве стран ОЭСР документ с результатами ОРВ должен прилагаться к первому проекту нормативного акта, подготовленному ответственным ведомством².

ОРВ, проводимая начиная с ранних стадий подготовки нормативных актов, позволяет обеспечить ведомства, ответственные за их разработку, необходимой информацией, способствует привлечению независимых экспертов, представляющих различные группы интересов, и, соответственно, проведению полноценного и более квалифицированного анализа последствий принятия правового предписания. Это дает возможность своевременно скорректировать проект нормативного акта, а в конечном итоге способствует принятию наиболее эффективного законодательства, пользующегося социальной поддержкой.

В случае, если основной целью ОРВ является обеспечение требований прозрачности и подотчетности, то публичная ОРВ может проводиться на более поздних стадиях (например, на стадии парламентских слушаний). Как правило, на поздних стадиях нормотворческого процесса уже не удается сопоставить альтернативные варианты и выработать наиболее эффективные пути решения проблемы, учесть мнения групп интересов и независимых экспертов. Кулуарность подготовки проектов нормативных документов не позволяет реализовать потенциал ОРВ и в существенной мере снижает эффективность ее процедур.

Важным средством, способствующим своевременному проведению ОРВ, является составление и публикация планов законодательной работы.

- В Канаде каждое ведомство обязано подготовить и представить в парламент ежегодный «Доклад о планах и приоритетах». Доклад дополняется более детальным планом законодательной работы, который размещается на сайте ведомства.

¹ *Jacobs C. The evolution and development of regulatory impact assessment in the UK / Regulatory impact assessment. Ed. by Kirkpatrick C., Parker D. Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA), 2007. P. 112-113.*

² OECD (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA)*. P. 34. Доступно по адресу: http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34141_42247372_1_1_1_1,00.html.

- В США с 1984 года дважды в год публикуется сводный план нормотворческой работы, в который включается перечень мер регулирующего воздействия, которые планируются к принятию в ближайшие шесть месяцев, а также результаты предварительной ОРВ указанных мер. Указанный план публикуется в Интернете.
- Еврокомиссия также предпринимает усилия по обеспечению наиболее раннего проведения предварительной ОРВ, планы проведения которого включаются в соответствующий ежегодный доклад (Strategic Planning and Programming, SPP)¹.

Другим важным фактором, определяющим формы интеграции ОРВ в нормотворческий процесс, является количество форм, стадий и процедур ОРВ. Выше мы уже рассматривали т.н. двухступенчатый подход к ОРВ, предполагающий проведение либо «облегченной», либо полной версии ОРВ (в зависимости от социальной значимости законопроекта, величины издержек и тому подобных критериев). В некоторых странах случаи применения данных процедур четко разведены², в других первая форма ОРВ выполняет функции предварительной стадии, позволяющей определить необходимость процедур полной ОРВ.

Примером наиболее развернутой версии ОРВ является система процедур оценки регулирующего воздействия, существующая в Великобритании (см. Схему 1³).

¹ *Jacobs S.H.* Current trends in the process and methods of regulatory impact assessment: mainstreaming RIA into policy processes / Regulatory impact assessment. Ed. by *Kirkpatrick C., Parker D.* Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA), 2007. P. 23.

² Например, в Австралии сосуществуют такие формы, как «оценка регулирующего воздействия» (Regulatory Impact Statement, RIS), применяемая к любому проекту закона, который возлагает «существенные издержки» на любую из социальных групп, и «оценка воздействия на бизнес» (Business Impact Assessment, BIA), проводимая в отношении любых нормативных актов, потенциально влияющих на сферу предпринимательской деятельности и конкуренции. По методике проведения данные формы ОРВ во многом идентичны.

³ *Jacobs C.* The evolution and development of regulatory impact assessment in the UK / Regulatory impact assessment. Ed. by *Kirkpatrick C., Parker D.* Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA), 2007. P. 113.

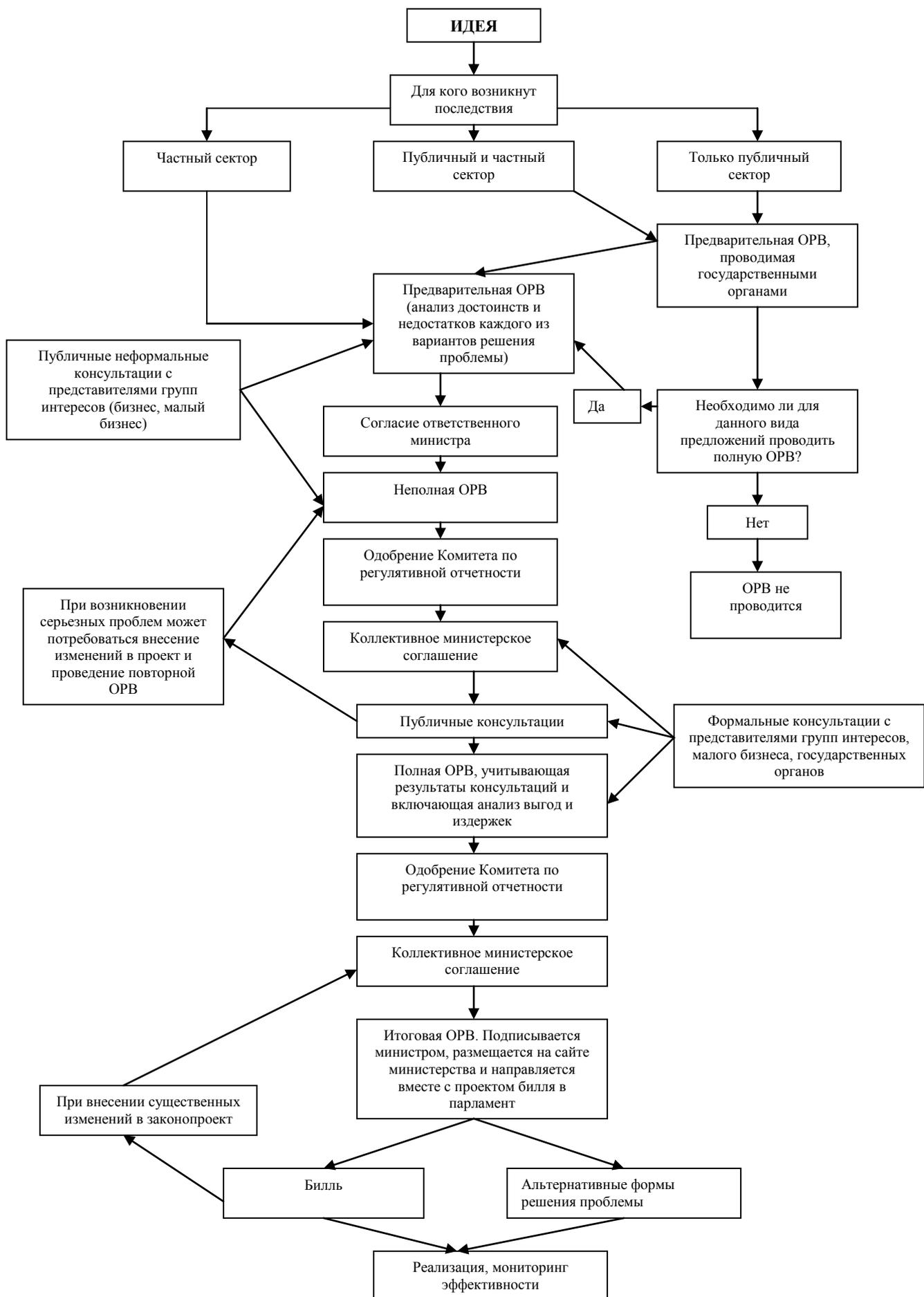


Схема 1. Система процедур ОРВ в Великобритании.

Распределение обязанностей по проведению ОРВ между ведомствами. Координация и контроль за проведением ОРВ. В докладе ОЭСР 1997 г., посвященном передовым методам проведения ОРВ, было указано, что «к распределению обязанностей по проведению ОРВ необходимо отнестись очень внимательно».

В настоящее время в странах ОЭСР наблюдается достаточно сильный разброс в распределении полномочий по проведению ОРВ между различными ведомствами, использующими отличающиеся методологии анализа. Тем не менее, практически повсеместно в ведомствах, ответственных за разработку нормативных актов, образуется специальный департамент либо группа специалистов (в сфере политологии, экономики, правоведения, связей с общественностью, специальных дисциплинах), отвечающих за проведение процедур ОРВ.

Координация и контроль за качеством ОРВ осуществляет по одной из моделей:

- централизованная модель, предполагающая образование центрального органа (как правило, в структуре правительства либо министерства финансов). К полномочиям такого органа относится, как правило, консультации, методическая помощь в проведении ОРВ, издание методических рекомендаций по проведению ОРВ, осуществление контроля за качеством ОРВ, в том числе в форме ОРВ ex post и правового мониторинга.
- децентрализованная модель, не предполагающая создания органа, осуществляющего координационные функции. Задачи координации достигаются посредством процедур межведомственных консультаций и согласований.

Следует отметить, что децентрализованная модель не позволяет осуществлять эффективный контроль за качеством ОРВ, а потому с ее применением связаны риски «выхолащивания» процедур оценки. Именно поэтому в документах ОЭСР основную ответственность за разработку ОРВ рекомендуется возложить на регулятивные органы, а контроль за его проведением и обеспечение качества - на какой-либо независимый орган. За последние десять лет число стран, в которых принят такой подход, значительно увеличилось, и эффективность функции по обеспечению качества, которую реализуют центральные органы, занимающиеся реформой регулирования, в большинстве случаев тоже возросла¹.

Что касается соблюдения формальных требований, предъявляемых к ОРВ, то здесь возможен большой разброс - от варианта, когда регулятивный орган несет полную ответственность за подготовку ОРВ и качество его деятельности в этой связи не подлежит никакому официальному контролю, до тех случаев, когда органы, занимающиеся реформой регулирования,

¹ Вводное руководство по проведению анализа регулирующего воздействия (АРВ). Материал, подготовленный Центром стратегических разработок к международной научной конференции, проведенной в ЦСР 4 декабря 2008 г.

имеют возможность не дать предложению о регулировании ход, если полагают, что требования, предъявляемые к ОРВ, не были надлежащим образом соблюдены. Между этими двумя «полюсами» существует целый ряд промежуточных вариантов¹.

Публичность процедур ОРВ. Опубликование результатов ОРВ.
Публичность процедур ОРВ и обеспечение обратной связи между обществом и регулирующим органом является одним из ключевых моментов в обеспечении качества и эффективности ОРВ. Отсутствие публичных консультаций, кулуарность в подготовке проектов правовых предписаний хотя и удобна ведомствам, ответственным за проведения данной работы, однако по своей сути противоречит задачам ОРВ, лишая разработчиков необходимой для оценки последствий информации, позволяя манипулировать оценкой последствий принятия мер регулирующего воздействия, превращая ОРВ в бессистемный набор демагогических заявлений о необходимости охраны тех либо иных интересов. Публичность является существенной характеристикой и условием эффективности ОРВ.

Проведение публичных процедур обсуждения проектов нормативных актов позволяет:

- собрать необходимую информацию о существе проблемы, которую предполагается решить посредством принятия правового предписания, о возможных путях ее решения, о выгодах и издержках каждой из альтернатив, о рисках, связанных с реализацией меры регулирующего воздействия, о наличии групп интересов, о реальном положении вещей в релевантных сферах общественных отношений, в том числе об эффективности реализации сходных нормативных актов и др.
- привлечь к проведению анализа последствий нормативного акта независимых специалистов;
- обеспечить квалифицированное проведение анализа последствий (в том числе в случае, когда данная функция возложена на подразделение министерства либо коллектив специалистов, привлеченных по государственному контракту);
- обеспечить контроль качества ОРВ (в том числе проводимого в рамках ответственных министерств), его обоснованность и реалистичность;
- собрать сведения о социальных группах, интересы которых затрагиваются нормативным актом, их взглядах, подходах к решению проблемы, предложениях;
- обеспечить общественную поддержку принимаемым нормативным актам.

По сути, публичность процедур ОРВ позволяет подчинить процессы подготовки правовых предписаний стандартам научной рациональности, где

¹ Там же.

правдоподобие положений обеспечивается постоянными критическими проверками.

В практике ОРВ используются различные каналы обратной связи и формы доведения проектов нормативных актов и результатов оценки регулирующего воздействия до сведения общественности. В их числе:

- публикация проектов нормативных актов и результатов ОРВ в Интернете (как правило, на официальных сайтах ведомств, ответственных за их разработку), СМИ и иных источниках информации. Интерактивность соответствующих сервисов позволяет должностным лицам министерств получать комментарии от заинтересованных лиц. Следует отметить тенденцию к более широкому использованию данной формы. Так, например, в США, Великобритании и ЕС в Интернете размещаются, как правило, все проекты правовых предписаний с приложением результатов ОРВ¹;
- проведение публичных слушаний (консультаций). В последнее время страны ОЭСР отходят от стандартизированных методик проведения указанных мероприятий, стараясь учитывать типичные особенности групп интересов, вовлеченных в консультации.

В документах стран ОЭСР указываются условия, при которых проведение публичных консультаций является эффективным. К ним относятся четкое определение целей и предмета консультаций, наиболее полное установление групп интересов (в том числе учитывая неожиданные эффекты принятия правового предписания), участие в консультациях представителей иных органов государственной власти, правильное определение методологии консультаций, составление письменных перечней вопросов, ответить на которые приглашаются участники публичных слушаний, учет рисков (таких, как низкое участие, трудности в восприятии сложной информации и т.п.)².

Следует отметить, что в разных странах используются различные подходы к представлению документов ОРВ для консультаций (опубликованию результатов ОРВ).

В пособии ОЭСР (2004) выделены, во-первых, страны, которые обнародуют документы по ОРВ для проведения консультаций с общественностью и в процессе совершенствования законодательства (Канада, Дания, Финляндия, Италия, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Швеция, Швейцария, Соединенное Королевство, США); во-вторых, страны, которые обнародуют свои документы по ОРВ, только когда речь идет о серьезных нормах регулирования или в исключительных случаях (Япония и Португалия); в-третьих, страны, которые обнародуют документы по ОРВ, только когда соответствующая норма регулирования подается на

¹ Jacobs S.H. Op. cit. P. 20.

² Productivity Commission (2004), *Regulation and its Review 2003-04*, Annual Report Series, Canberra.

рассмотрение в парламент или Совет министров (Австралия, Франция, Исландия и Нидерланды). К странам, которые не обнародуют документы по АРВ, относятся Австрия, Венгрия, Ирландия, Испания и Турция.

То, на каких именно этапах нормотворческого процесса происходит обнародование документов АРВ в разных странах, вероятно, отражает различия во взглядах на задачи такого обнародования. Если документы АРВ публикуются на относительно ранних стадиях нормотворческого процесса, то есть реальная возможность провести общественные консультации, результаты которых вполне могут повлиять на то, каким будет окончательный вариант разрабатываемой нормы. При этом документы АРВ используются для того, чтобы предоставить обществу и всем заинтересованным кругам подробную информацию о предлагаемой норме регулирования. В этом случае те группы, к которым обращаются за консультацией, реализуют эффективный механизм обеспечения качества АРВ, поскольку дополнительная информация и обратная связь, получаемая в процессе консультаций, обязательно в той или иной мере приводит к переоценке и пересмотру анализа. Таким образом, цель консультаций, которые проводятся по поводу документов АРВ, состоит в том, чтобы получить дополнительные данные и информацию об отношении заинтересованных кругов к разрабатываемой норме, а также внести соответствующий вклад в нормотворческий процесс. Если же документы АРВ публикуются на более поздней стадии (например, во время парламентских слушаний), то вероятность того, что полученная от общества обратная связь сможет как-то повлиять на ход политического процесса, становится гораздо ниже. В этих случаях обнародование документов АРВ производится прежде всего в целях обеспечения требований прозрачности и подотчетности, а не для того, чтобы повысить качество регулирования¹.

Во многих странах, где документы АРВ обнародуются на более поздних стадиях нормотворческого процесса, зачастую принята практика проведения других форм консультаций на более ранних его этапах. Например, в Австралии отсутствует официальная государственная политика проведения консультаций на уровне Федерального правительства, но в ходе нормотворческого процесса регулятивные органы так или иначе проводят определенные виды консультаций. Вопрос о наличии у отдельных ведомств собственных методических руководств по организации механизма консультаций также представляет собой один из девяти показателей эффективности государственного регулирования в Австралии. Но поскольку аналитическое обоснование предлагаемых норм регулирования на этих более ранних этапах консультаций не публикуется, то возможность полноценного участия заинтересованных кругов в процессе нормотворчества, естественно, ограничена. Правительство Новой Зеландии в 2001г. ввело требование о публикации всех АРВ на сайтах соответствующих министерств, а также на

¹ Вводное руководство по проведению анализа регулирующего воздействия (АРВ). Материал, подготовленный Центром стратегических разработок к международной научной конференции, проведенной в ЦСР 4 декабря 2008 г.

главной странице сайта Министерства экономического развития. Однако вопрос о времени такой публикации решается по усмотрению соответствующего министра и (или) Кабинета министров. В этой связи публикация материалов АРВ в ряде случаев может производиться только после того, как Кабинет министров рассмотрит и примет решение по этому вопросу¹.

В материалах, подготовленных ЦСР, отмечается, что публикация документов АРВ может стать механизмом обеспечения качества АРВ даже в тех случаях, когда это производится главным образом для целей соблюдения требований прозрачности (как, например, в Австралии, на уровне федерального правительства), а не для проведения консультаций как таковых. Иными словами, несмотря на то, что получаемая от общества обратная связь не оказывает такого уж большого влияния - в том смысле, что она не влечет пересмотра и усовершенствования анализа, - но уже само осознание необходимости обнародования документов АРВ, скорее всего, стимулирует регулятивные органы к соблюдению более высоких стандартов².

Опыт проведения реформ по внедрению ОРВ в переходных обществах.

Анализ опыта внедрения ОРВ в переходных обществах свидетельствует о наличии ряда вызовов и рисков, с которыми приходится сталкиваться инициаторам реформ. В основе указанных вызовов лежит несоответствие рационального характера ОРВ традиционным практикам, укорененным в деятельности государственного аппарата и, шире, в обществе. Как уже отмечалось, ОРВ представляет собой форму рационализации нормотворческого процесса, внедрения в практику разработки проектов правовых предписаний стандартов научной рациональности, т.е. стиля, характерного для западной культуры. Этим объясняется, с одной стороны, та легкость, с которой ОРВ внедрялась в западных государствах, и, с другой, возникновение серьезных противоречий и оппозиции реформам в традиционных обществах. Учитывая, что ОРВ отражает реалии политического и управленческого процессов, успешное внедрение ОРВ в транзитных государствах предполагает решение задачи изменения доминирующей культуры политического процесса и государственного управления. В случае, если решить данную задачу не удастся, потенциал оценки регулирующего воздействия выхолащивается, а ее механизмы приобретают сугубо формальный характер. Кроме того, по этим же причинам реформы в развивающихся государствах растягиваются, как правило, на гораздо больший период времени.

Следует выделить следующие вызовы и риски, связанные с внедрением системы ОРВ³:

¹ Там же.

² Там же.

³ Данный перечень составлен с учетом документов ОЭСР (OECD (2008), Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). P. 25. Доступно по адресу: http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34141_42247372_1_1_1_1,00.html, OECD (2005b) *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for Developing Countries*, Paris, OECD), а также Parker D.,

- отсутствие позитивных результатов реформ вследствие недостатка в обществе традиций демократического политического процесса, политической конкуренции и открытой политической дискуссии. ОРВ – это лишь механизм повышения качества правовых предписаний, неэффективный в условиях несовершенного политического процесса, тяготеющего в волюнтаристским законодательным решениям;
- недостаточное институциональное обеспечение реформ, в том числе отсутствие своевременно принятых подзаконных актов, методик, руководств, систем для сбора данных и т.п.;
- недостаточное кадровое обеспечение реформ. Процедуры ОРВ не относятся к категории интуитивно понятных и требуют овладения рядом специальных технически сложных методик. Отсутствие достаточной системы подготовки специалистов способно стать существенным препятствием на пути реформ;
- недостаток поддержки системы ОРВ со стороны органов государственной власти, государственных чиновников. Система ОРВ в действительности представляет собой вызов для традиционной культуры нормотворчества, имеющей закрытый, а в ряде случаев откровенно коррупционный характер. Выполнение требований об оценке последствий принятия правовых предписаний связано с необходимостью проведения дополнительной работы, оценкой «неудобных» точек зрения, выявлением альтернативных путей решения проблем, сбором эмпирических данных, их анализом и сопоставлением. Кроме того, публичность процедур ОРВ выполняет функцию контроля за деятельности государственных органов. В этой связи можно прогнозировать серьезную оппозицию реформам со стороны министерств и иных органов государственного управления, особенно в условиях укорененности традиций кулуарной работы, неподконтрольности обществу, бюрократической инерции. Должностные лица в ряде случаев будут стремиться «замотать» решение о проведении ОРВ либо ограничатся формальным выполнением требований об оценке мер регулирующего воздействия. Соответственно, велики риски «выхолащивания» процедур ОРВ в случае, если реформы будут навязаны «извне» и не будут предусмотрены достаточные гарантии от таких рисков;
- проведение эффективных процедур ОРВ требует существенных временных и финансовых затрат, в том числе связанных со сбором данных, их анализом, проведением публичных консультаций, учетом замечаний и т.д. Соответственно, можно

прогнозировать возражения против реформ, связанные с указанием на необходимость срочного принятия тех либо иных нормативных актов, отсутствием достаточных ресурсов. Между тем, как показывает практика, лишь в немногих случаях действительно требуется срочное принятие правового предписания. Как правило, последствия исполнения непродуманных решений гораздо более серьезны, нежели от задержек в их принятии;

- на начальных стадиях применения ОРВ государственные органы сталкиваются со сложностями в сборе необходимой информации и оценке ее качества, ее анализе, агрегировании показателей. В этой связи отмечается обычное стремление должностных лиц, ответственных за проведение реформ, пойти по легкому пути и ограничить ОРВ анализом финансовых последствий принятия решения для государственного бюджета, используя критерий эффективности по затратам (*cost-effectiveness*). В этом случае ОРВ приобретает акцентуации на объеме бюджетных расходов и, соответственно, принятии наименее затратных решений при предположении о заданной результативности. Реальный объем выгод (результатов), характерный для различных вариантов решения проблемы, в этом случае не учитывается. Соответственно, при выработке государственной политики не используются наиболее результативные методы решения социальных задач¹;
- также можно прогнозировать стремление к манипуляциям информацией для продвижения решения, привлекательного для ведомства, ответственного за его разработку;
- в условиях несовершенства методик количественного измерения и анализа последствия принятия решений наблюдаются тенденции к манипуляции качественными критериями эффективности для «подгонки» анализа под заданный результат (например, в форме демагогических заявлений о необходимости поиска баланса интересов, о социальной справедливости и т.п.);
- полноценное проведение ОРВ может столкнуться с отсутствием культуры политического участия, публичных обсуждений, апатией со стороны общества. С другой стороны, можно предположить, что ответственные за выработку решений ведомства будут стремиться контактировать с политически привлекательными группами интересов и ограничивать взаимодействие с неудобными общественными организациями.

¹ Следует отметить, что именно в эту «ловушку» в настоящее время попала система государственных закупок в РФ: государственные заказчики легальными методами практически не могут противостоять демпингу со стороны участников размещения заказов, предлагающих низкокачественный товар (работы, услуги).

Данные риски тем более велики, чем менее в обществе укорены традиции политического и общественного диалога;

- также следует отметить опасности искажения «входящей» информации и результатов ОРВ под воздействием лоббистских групп (действующих в том числе с использованием коррупционных механизмов);
- наконец, следует отметить, что ощутимые результаты реформ появятся далеко не сразу, а лишь с качественным улучшением состояния законодательства. Кроме того, эффекты от повышения эффективности правовых предписания, как правило, имеют косвенный характер и связаны также с рядом иных факторов. В этой связи через некоторое время можно прогнозировать «охлаждение» к реформам, в том числе со стороны политических структур, ранее выступавших их инициаторами.

Опыт внедрения системы ОРВ в транзитных государствах показывает, что в случае последовательного и грамотного проведения реформ многие из перечисленных проблем поддаются эффективному разрешению. Отметим те меры, осуществление которых, как правило, является необходимой предпосылкой успешного внедрения ОРВ.

1. Реформам, связанным с внедрением системы ОРВ должна быть обеспечена безусловная и последовательная политическая поддержка на самом высоком уровне. Уровень и интенсивность такой поддержки должны быть достаточными, чтобы переломить бюрократическую инерцию, ощущение навязанности реформ извне, обеспечить авторитетность требований центрального органа, координирующего и контролирующего проведение ОРВ. При этом высшие органы государственной власти (прежде всего, правительство) не должны подавать примеры неисполнения требований о проведении полноценного ОРВ.

Как показывает практика, успешность реформ зависит, как правило, от поддержки президента либо премьер-министра, его советников, кабинета министров, министерства юстиции, министерства финансов, министерства экономического развития и торговли, департаментов отраслевых министерств, отвечающих за разработку проектов нормативных актов, парламента и его комитетов¹.

2. Обеспечение правовой основы ОРВ – закрепление требований о проведении процедур ОРВ нормативным актом, уровень которого обеспечит его выполнение. Выбор такого документа во многом определяется укорененной в деятельности органов исполнительной власти практикой правоприменения, от которой зависит сравнительная эффективность нормативных актов различных видов.

3. Адекватное распределение компетенции по проведению процедур ОРВ между органами исполнительной власти. Как правило, наиболее

¹ OECD (2008), Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). P. 32. Доступно по адресу: http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34141_42247372_1_1_1_1,00.html.

эффективным оказывается возложение обязанностей по проведению ОРВ на ведомства, ответственные за подготовку проектов нормативных актов. При этом создается центральный уполномоченный орган, обладающий функциями по нормативному (методическому) регулированию ОРВ, установлению необходимости проведения ее процедур (в случае внедрения двухступенчатой либо выборочной системы), контролю за результатами ОРВ (в том числе в форме применения права вето на проекты, оценка которых проведена некачественно), по оказанию технической и методической поддержки в проведении ОРВ, по обобщению практики проведения процедур ОРВ и публикации ее лучших образцов. Важно, чтобы уполномоченный орган был в достаточной степени обеспечен необходимыми ресурсами и пользовался безусловной поддержкой высших органов государственной власти.

4. Должны быть своевременно разработаны и выпущены методики проведения ОРВ. При этом, учитывая ограниченность кадровых и материальных ресурсов, первоначально, как правило, используются сравнительно несложные методики, основанные на использовании качественных критериев. В частности, рекомендуется использование разного рода перечней вопросов, на которые должны ответить разработчики проектов нормативных актов. При этом является необходимым привести достаточную аргументацию высказываемой позиции. Следует отметить, что использование качественных критериев эффективности правовых предписаний, безусловно, делает основанные на них оценки субъективными и позволяет манипулировать результатами ОРВ. Тем не менее, более важным является сам факт рационализации проекта подготовки нормативных документов, постановки указанных вопросов, адресованных, в том числе независимым экспертам.

В дальнейшем методики проведения ОРВ должны совершенствоваться: необходимо углубление анализа и переход к использованию количественно измеримых критериев эффективности правовых предписаний. Считается, что наиболее эффективным является метод т.н. мягкого анализа выгод и издержек (soft Cost-benefit Analysis) или интегрированный анализ последствий (Integrated Impact Analysis, ИА), позволяющий сочетать количественные и качественные методы анализа¹.

5. Должна быть обеспечена система подготовки квалифицированных кадров, способных к качественному проведению ОРВ, а также учитывающая стратегию совершенствования ОРВ. Так, уже на начальном этапе следует готовить специалистов, способных к использованию количественных методов анализа последствий принятия правовых предписаний. Кроме того, специалистам отраслевых министерств, отвечающим за подготовку ОРВ,

¹ *Jacobs S.H.*. Current trends in the process and methods of regulatory impact assessment: mainstreaming RIA into policy processes / Regulatory impact assessment. Ed. by *Kirkpatrick C., Parker D.* Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA), 2007. P. 28-30.

должна оказываться техническая и методическая поддержка в решении возникающих проблем.

6. Особое внимание рекомендуется обратить на обеспечение достаточных каналов поступления данных, необходимых для проведения ОРВ. Следует отметить, что качество входящих данных является одним из наиболее существенных условий успешной ОРВ. В этой связи является целесообразным не только совершенствование уже существующих средств сбора информации (системы государственной статистики, системы обобщения практики правоприменения, осуществляемой судами и др.), но и развитие альтернативных каналов обратной связи, используемых недостаточно, в том числе системы организаций, осуществляющих социологические исследования, интерактивных интернет-сервисов, системы публичных консультаций и т.п. Совершенствование системы сбора информации должно осуществляться не хаотично, а с учетом стратегии развития механизмов ОРВ, перспектив внедрения углубленных методов анализа.

7. Внедрение системы ОРВ должно опираться на существующие институты оценки последствий нормативных актов. Так, практически в любой стране существует механизм подготовки пояснительных записок к законопроектам, а также оценки влияния нормативного акта на государственные и местные бюджеты. На основе данных институтов и наработанных традиций их применения может развиваться более широкая система ОРВ.

8. В ситуации ограниченности ресурсов (материальных, кадровых) рекомендуется точнее определить цели и объекты ОРВ. Как правило, перечень таких объектов определяется с учетом актуальных вызовов, стоящих перед государством. Наиболее часто система ОРВ первоначально фокусируется на оценке последствий принятия правовых предписаний для малого и среднего бизнеса, социально незащищенных групп населения, окружающей среды. При этом процедуры ОРВ проводятся, как правило, в отношении проектов законов и подзаконных актов, которые потенциально оказывают существенное влияние на указанные сферы.

Часто вначале закрепляется двухступенчатая система ОРВ, когда на предварительной стадии оценки определяется необходимость проведения полноценного анализа последствий принятия правового предписания.

Впоследствии по мере появления достаточного количества специалистов, материальных ресурсов, по мере подготовки необходимых методик, укрепления традиций ОРВ сфера ее применения расширяется (по видам нормативных актов, сферам правового регулирования, глубине анализа).

9. Важной предпосылкой эффективности процедур ОРВ является правильное определение момента их проведения. Учитывая потенциал обратной связи, которым обладает ОРВ, считается целесообразным проведение соответствующих процедур на ранних стадиях нормотворческого процесса.

10. Следует организовать работу по доведению до сведения общества планов нормотворческой работы парламента, правительства, органов исполнительной власти, первых проектов нормативных актов с приложением предварительной ОРВ, доработанных проектов нормативных актов с приложением полноценной ОРВ, пакета документов (включая ОРВ), направляемых в парламент. Наиболее эффективным является закрепление требований о публикации указанной информации в интернете (как правило, на сайте ведомства, ответственного за разработку проекта правового предписания, либо на единой специализированном сайте).

11. Существенным условием эффективности ОРВ является развитие практик публичного обсуждения проектов правовых предписаний, развитие иных каналов коммуникации между властью и обществом, которые бы позволяли получать обратную связь на предполагаемые к принятию меры регулирующего воздействия.

12. Кроме того, успешному внедрению ОРВ будет способствовать развитие коммуникаций между отраслевыми министерствами, ответственными за разработку проектов нормативных актов, в том числе с использованием существующего механизма согласования проектов нормативных актов. Кроме того, является целесообразным проведение работы по обобщению практики ОРВ, публикации лучших примеров, организация совместных тренингов и т.п.

13. Условием эффективности ОРВ является создание системы контроля за качеством проводимых процедур и их результатов. Следует рекомендовать проведение ОРВ в отношении принятых нормативных документов.

14. Наконец, важным условием эффективности внедряемой системы ОРВ является максимальный учет национальных особенностей, традиций и практик государственного управления, процесса нормотворчества, политического процесса, политического участия. Должны быть выявлены риски, специфичные для конкретного государства, и предусмотрены меры их минимизации. Это может потребовать внесения корректив в институциональный дизайн ОРВ и стратегии ее внедрения.

Анализ опыта стран по внедрению ОРВ позволяет сформулировать ряд выводов о наиболее эффективных стратегиях проведения реформ.

Прежде всего, следует отметить, что главной предпосылкой для предъявления к органам государственной власти требований о проведении ОРВ является их обеспеченность кадровыми и материальными ресурсами, а также методиками проведения соответствующих процедур. Именно от данного фактора зависит этапность и динамика реформ. Как правило, внедрение системы ОРВ имеет, как минимум, три этапа:

- 1 этап: создание институциональной основы ОРВ (принятие нормативных документов, закрепляющих правовые основы ОРВ, в том числе распределение компетенции в данной сфере, создание центрального уполномоченного органа, координирующего проведение ОРВ, создание специальных структурных подразделений в органах исполнительной власти,

оперативная разработка и принятие методик проведения ОРВ, каналов сбора данных, создание системы подготовки кадров, создание форм участия общества и групп интересов в обсуждении проектов нормативных актов, создание каналов коммуникации органов государственной власти с заинтересованными лицами, создание каналов информирования общества о разрабатываемых проектах нормативных актов и оценке их регулирующего воздействия (в том числе закрепление требований к составу и формату публикуемой информации), создание системы контроля за качеством ОРВ;

- 2 этап: улучшение качества проводимой ОРВ, расширение сферы ОРВ, углубление анализа ОРВ, совершенствование каналов сбора информации, переход к использованию количественных показателей эффективности нормативных актов, усиление контроля за качеством ОРВ, анализ и обобщение успешной практики ОРВ;
- 3 этап: распространение методов ОРВ на действующее законодательство, внедрение в систему правового мониторинга методологии ОРВ. Это позволит повысить качество действующего законодательства.

§ 3. Типология последствий нормативных правовых актов.

Определение перечня последствий нормативного регулирования представляет собой ключевой момент как для процедур прогнозной оценки регулирующего воздействия, так и для правового мониторинга. При этом ключевое значение приобретают теоретические модели, описывающие соотношение права и социального контекста и, соответственно, возможные последствия нормативного регулирования. Указанные теоретические модели лежат в основе применяемых на практике типологий последствий нормативных правовых актов.

Если использование экспертами развернутых типологий последствий нормативного регулирования в рамках прогнозной ОРВ является в целом интуитивно понятным, то их значение для мониторинга действующего законодательства нуждается в дополнительных пояснениях. Действительно, *prima facie* при проведении мониторинга действующих нормативных правовых актов должны доминировать эмпирические методы исследования, позволяющие устанавливать реальные последствия нормативного регулирования.

Как уже отмечалось, известные ограничения эмпиризма делают необходимым на стадии определения методов исследования, критериев выборки данных и критериев (показателей) эффективности нормативного акта использование теоретических моделей, описывающих причинную связь между нормативным регулированием и его результатами. Любые

эмпирические высказывания о социальной действительности не существуют сами по себе как конечная данность, а неизбежно имплицитно определяют теории и ценности¹. В этой связи определение перечня собираемых данных, их квалификация в качестве социальных фактов, а также определение используемых при этом методов требует обладания определенными теоретическими представлениями о взаимосвязи права и социальной реальности.

В равной мере на основе указанных теоретических моделей осуществляется интерпретация полученных данных, а именно квалификация выявленных социальных изменений в качестве последствий действия конкретных мер регулирующего воздействия, а не иных факторов (включая случайные и не имеющие отношения к нормативному регулированию). Это оказывается тем более важным, что социальная динамика, как правило, не может получить удовлетворительного объяснения в рамках парадигмы воздействия какого-то одного фактора, включая правовое регулирование. Социальные изменения представляют собой результирующую воздействия многих факторов, включая ценности, культуру, СМИ, неформальные институты, практику правоприменения, разного рода случайные факторы и др. В этом контексте воздействие мер регулирующего воздействия часто оказывается неспецифичным, а фактические социальные изменения – случайным коррелятом регулирующей деятельности государственных органов. Более того, следует учитывать, что мера регулирующего воздействия, включая конкретный нормативный акт либо правовой институт, существуют в контексте правовой системы в целом. Соответственно, оказывается достаточно сложным отделить воздействие единичного правового предписания либо их группы от более общих последствий, обусловленных взаимодействием с иными элементами правовой системы.

Наконец, определенная теоретическая модель эффективности права имплицитно формируется на основе полученных данных о последствиях нормативного регулирования итоговых выводов о степени эффективности правового предписания.

Типология последствий нормативных актов основана на указанных теоретических моделях и на практике используется в качестве практического инструмента определения в первом приближении возможных либо актуальных последствий нормативных правовых актов. Однако, в любом случае необходимо учитывать, что более точная оценка эффективности правовых предписаний востребует обширный корпус социо-гуманитарных знаний, не ограничивающихся типологиями наиболее вероятных последствий нормативного регулирования. В этой связи в качестве способа повышения точности оценки следует признать целесообразным использование формы публичных консультаций с участием широкого круга экспертов, в том числе организуемых по образцу процедур Форсайта.

¹ См. Хайек Ф. Контрреволюция науки. Этюды о злоупотреблениях разумом. М., 2003. Мизес Л. Теория и история. Интерпретация социально-экономической эволюции. Челябинск, 2007. С. 15 и сл.

В руководствах по проведению ОРВ¹ используются типологии, имеющие значение для практики максимально точного выявления последствий регулирующего воздействия. В этой связи возможные последствия нормативного регулирования дифференцируются на:

- *позитивные и негативные* последствия регулирующего вмешательства. При проведении ОРВ должны идентифицироваться и оцениваться в равной мере как позитивные, так и негативные последствия правовых предписаний;
- *прямые и косвенные* последствия регулирующего вмешательства. К косвенным последствиям относятся, как правило, побочные эффекты регулирования, часто в смежных непосредственно регулируемом секторах экономики. При проведении ОРВ эксперты должны, по возможности, выявлять косвенные последствия нормативного регулирования;
- *ожидаемые и неожиданные* последствия регулирующего вмешательства. Акцент на неожиданных последствиях делается для возможного расширения при проведении ОРВ сферы экспертного анализа, что должно позволить максимально учесть неочевидные социальные эффекты регулирования;
- *краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные* эффекты регулирования, выделяемые по критерию времени проявления. Данное деление является одним из наиболее плодотворных, поскольку позволяет, во-первых, построить матрицу последствий регулирующего вмешательства («дерево» результатов, карту результатов, «рамку» результатов) и оценить эффективность нормативного акта во временной перспективе, в том числе с учетом микро- и макрорезультатов регулирующего вмешательства. Во-вторых, расположение последствий по времени проявления позволяет при их квантификации применять методики дисконтирования и, соответственно, соотносить их друг с другом;
- *микро- и макрорезультаты*. Макрорезультаты - это фактические или намеченные долгосрочные изменения в условиях развития, представляющие собой конечные результаты регулирующей деятельности. Микрорезультаты – это краткосрочные результаты регулирующего вмешательства. Рассматриваемое деление используется для построения «дерева» результатов

¹ Best Practice Regulation Handbook. Australian Government, 2007. Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment / Cabinet Office, London: Regulatory Impact Unit, 2003. Commonwealth of Australia, *Handbook of Cost Benefit Analysis*, January 2006. Commonwealth of Australia, *Introduction to Cost-Benefit Analysis and Alternative Evaluation Methodologies*, January 2006. European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009 (SEC (2009) 92). Australian Government, *Best Practice Regulation Handbook*, August 2007. European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines, Part III: Annexes to impact assessment guidelines*, 15 January 2009. European Commission (2009), *Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment system*, Ref. Ares(2009)326974 - 17/11/2009

регулирующего вмешательства, позволяет конкретизировать способы достижения макрорезультатов (в том числе с использованием методов построения «дорожных карт»), а впоследствии - осуществлять мониторинг результативности регулирования;

- *квантифицируемые* и *неквантифицируемые* последствия. В зависимости от степени квантифицируемости результата используются различные методы сопоставления позитивных и негативных последствий регулирующего вмешательства. В странах (прежде всего, странах ЕС), использующих мягкий вариант СВА и допускающих использование качественных критериев эффективности, не связанных с соображениями экономической эффективности, неквантифицированные негативные последствия могут сыграть решающую роль при оценке целесообразности регулирующего вмешательства;
- *вероятные* и *маловероятные* последствия. Вероятность наступления последствий учитывается при первичном ранжировании выявленных эффектов регулирующего вмешательства. Маловероятные последствия, как правило, исключаются из анализа. Вероятность наступления последствий может оцениваться с использованием метода построения сценариев, а также в ходе процедур оценки рисков.

И тем не менее, наибольшее практическое значение имеет классификация последствий *по сферам проявления*, поскольку именно использование данного критерия позволяет составлять длинные перечни возможных эффектов для различных сфер общественной жизни, а также вопросники, помогающие лицам, ответственным за проведение ОРВ, определить перечень вероятных последствий той либо иной меры регулирующего воздействия. На практике именно такие перечни и вопросники преимущественно используются в качестве инструментов выявления эффектов нормативного регулирования. Ниже в таблице 2 приводится один из таких вопросников, составленный на основе Руководства по ОРВ, используемого в странах ЕС¹. Возможные последствия имеют два уровня дифференциации – по наиболее общим сферам и более узким участкам общественной жизни. При этом отвечая на вопросы, эксперт должен дать максимально развернутые ответы, конкретизировать последствия, определить социальные группы, на которые лягут указанные последствия, а также ранжировать последствия по степени вероятности и времени проявления, а также социальной значимости.

¹ European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009 (SEC (2009) 92). P. .

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
Экономические последствия	
<p>Воздействие на внутренние рынки и конкуренцию</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Какие последствия (положительные и отрицательные) для оборота товаров, работ, услуг, капиталов и рабочей силы будет иметь принятие меры регулирующего воздействия? • Не приведет ли принятие меры регулирующего воздействия к уменьшению предложения товаров, работ и услуг для потребителя, повышению цен вследствие уменьшения конкуренции на рынке, созданию дополнительных барьеров для доступа на рынок для поставщиков, снижению издержек недобросовестной конкуренции, появлению монополий, разделу рынка и т.п.?
<p>Конкурентоспособность, объем торговли, инвестиции</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Какое воздействие окажет регулирующая мера на конкурентные позиции компаний на мировом рынке? Увеличится ли объем реализуемых товаров, работ, услуг? • Какое воздействие окажет регулирующая мера на уровень торговых барьеров? • Будет ли принятие меры регулирующего воздействия способствовать увеличению уровня иностранных инвестиций (в том числе в форме трансграничного перемещения экономической активности)?
<p>Трансакционные издержки, издержки ведения бизнеса, условия для малого и среднего бизнеса</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Приводит ли принятие меры регулирующего воздействия к увеличению уровня трансакционных издержек, а также издержек, связанных с обеспечением выполнения обязательных требований? • Какое влияние окажет принятие меры регулирующего воздействия на цену либо доступность основных факторов производства (включая сырье, оборудование, кадровые ресурсы, энергетические ресурсы и т.п.)? • Какое влияние окажет принятие меры регулирующего воздействия на доступность финансовых ресурсов? • Не повлечет ли принятие меры регулирующего воздействия вытеснения некоторых групп товаров с рынка? Не ограничивается ли сбыт определенной продукции? • Не означает ли принятие меры регулирующего воздействия ужесточения правил осуществления определенных видов предпринимательской деятельности? • Повлечет ли принятие меры регулирующего воздействия создание новых либо, наоборот,

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
	<p>заккрытие бизнес-проектов?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Не означает ли в контексте принимаемой меры регулирующего воздействия, что некоторые бизнес-проекты либо группы товаров регулируются в сопоставимых ситуациях по сравнению с другими бизнес-проектами либо группами товаров специфичным образом?
Административная нагрузка (издержки), возлагаемые на бизнес	<ul style="list-style-type: none"> • Как повлияет принятие меры регулирующего воздействия на обязанности бизнеса по предоставлению сведений государственным органам (в частности, на категории и состав предоставляемых сведений, объем, сроки и сложность подготовки отчетности и т.п.)? • Как повлияет принятие меры регулирующего воздействия на объем административных издержек ведения малого и среднего бизнеса?
Публичная власть	<ul style="list-style-type: none"> • Какие бюджетные последствия повлечет принятие меры регулирующего воздействия (на национальном, региональном и местном уровнях) в краткосрочной и долгосрочной перспективе? • Не повлечет ли принятие меры регулирующего воздействия возложения на государственные органы дополнительной нагрузки? • Не потребуются ли создания новых либо реорганизации существующих органов государственной власти?
Имущественные права	<ul style="list-style-type: none"> • Окажет ли принятие меры регулирующего воздействия влияние на имущественные права (права на движимое и недвижимое имущество, вещные и обязательственные права, права на результаты интеллектуальной деятельности), возможности их приобретения, осуществления, распоряжения? • Не повлечет ли принятие меры регулирующего воздействия утрату имущественных прав, принадлежащих определенным категориям правообладателей?
Научные исследования и инновации	<ul style="list-style-type: none"> • Способствует ли предлагаемая мера регулирующего воздействия проведению научных исследований, либо затрудняет осуществление научно-исследовательской деятельности? • Способствует ли предлагаемая мера регулирующего воздействия внедрение и распространение новых методов производства, технологий и товаров? • Повлияет ли предлагаемая мера регулирующего

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
	<p>воздействия на интеллектуальные права (авторские, патентные, права на товарные знаки, ноу-хау и др.)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Способствует ли предлагаемая мера регулирующего воздействия проведению научных исследований в академических учреждениях либо хозяйствующих субъектах? • Способствует ли предлагаемая мера регулирующего воздействия повышению эффективности производства и использования ресурсов?
Потребители	<ul style="list-style-type: none"> • Повлияет ли принятие меры регулирующего воздействия на уровень потребительских цен? • Повлияет ли принятие меры регулирующего воздействия на возможности потребителей пользоваться преимуществами внутреннего рынка? • Повлияет ли принятие меры регулирующего воздействия на качество и доступность потребительских товаров (работ, услуг), возможности выбора товаров? • Повлияет ли принятие меры регулирующего воздействия на объем доступной для потребителя информации и уровень защиты их прав? • Повлияет ли принятие меры регулирующего воздействия на уровень доходов граждан (в краткосрочной и долгосрочной перспективе)? • Повлияет ли принятие меры регулирующего воздействия на уровень экономической защищенности семьи и несовершеннолетних?
Особые регионы и сферы общественной жизни	<ul style="list-style-type: none"> • Будет ли принятие меры регулирующего воздействия иметь заметные последствия для отдельных сфер общественной жизни (секторов экономики)? • Окажет ли принятие регулирующей меры специфическое воздействие на отдельные регионы (например, на уровень занятости и безработицы)? • Не будет ли принятие меры регулирующего воздействия оказывать непропорциональное влияние на отдельные регионы либо сферы общественной жизни?
Третьи страны и международные отношения	<ul style="list-style-type: none"> • Как принятие меры регулирующего воздействия повлияет на внешнюю торговлю, торговую политику и международные обязательства в сфере торговой деятельности? • Будет ли принятие регулирующей меры иметь последствия для отдельных категорий граждан и организаций (иностранных бизнес-субъектов,

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
	<p>потребителей), и какого рода?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Регламентирует ли предлагаемая мера отношения, урегулированные международными документами, стандартами, принципами? • Повлияет ли предлагаемая мера регулирующего воздействия на внешнюю политику государства? • Повлияет ли предлагаемая мера регулирующего воздействия на отношения с государствами, в отношении которых установлен режим наибольшего благоприятствования? • Повлияет ли предлагаемая мера регулирующего воздействия на отношения с развивающимися странами? • Повлияет ли предлагаемая мера регулирующего воздействия на объем, качество, стоимость, доступность товаров, работ и услуг, предлагаемых либо приобретаемых развивающимися странами?
Макроэкономика	<ul style="list-style-type: none"> • Повлияет ли предлагаемая мера регулирующего воздействия на динамику экономического роста и уровень занятости? • В какой мере предлагаемая мера регулирующего воздействия будет способствовать улучшению инвестиционного климата и нормальному функционированию рынков? • Повлияет ли предлагаемая мера регулирующего воздействия иметь на макроэкономическую стабильность?
Социальные последствия	
Занятость и рынок труда	<ul style="list-style-type: none"> • Способствует ли предлагаемая мера регулирующего воздействия созданию новых рабочих мест? • Будет ли принятие меры регулирующего воздействия способствовать (прямо либо косвенно) уменьшению числа рабочих мест? • Не окажет ли принятие регулирующей меры специфического негативного воздействия на определенные профессии, группы занятых либо самозанятых? • Не окажет ли принятие регулирующей меры воздействия на отдельные возрастные группы? • Не окажет ли принятие регулирующей меры воздействия на уровень спроса на рынке труда? • Не окажет ли принятие регулирующей воздействия на

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
	<p>функционирование рынков труда?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Не вызовет ли принятие регулирующей меры дисбаланса между личной, семейной и профессиональной жизнью работников?
<p>Право на труд. Стандарты в сфере трудовой деятельности.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Повлияет ли принятие меры регулирующего воздействия на условия трудовой деятельности? • Повлияет ли принятие меры регулирующего воздействия на возможности занятых либо ищущих работу получать дополнительное образование, повышать квалификацию? • Затрагивает ли мера регулирующего воздействия право занятых на здоровые, безопасные и достойные условия труда? • Затрагивает ли мера регулирующего воздействия прямо либо косвенно существующие права и обязанности работников, особенно право на получение услуг (консультационных, юридических и др.), связанных с защитой работников от увольнения? • Повлияет ли принятие меры регулирующего воздействия на уровень защищенности несовершеннолетних работников и молодых специалистов? • Способствует ли мера регулирующего воздействия внедрению технологических инноваций на рабочих местах?
<p>Социальная адаптация. Защита отдельных групп населения.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на доступность рабочих мест для отдельных социальных категорий? • Способствует ли мера регулирующего воздействия (прямо либо косвенно) росту неравенства между отдельными социальными группами? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на доступность для отдельных социальных категорий товаров, работ, услуг? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на доступность для отдельных социальных категорий услуг службы занятости, иных публичных услуг? • Способствует ли мера регулирующего воздействия осуществлению права граждан на информацию? • Затрагивает ли мера регулирующего воздействия специфические группы населения (наиболее социально уязвимые и малоимущие слои населения, несовершеннолетних, женщин, пожилых людей, инвалидов, безработных, представителей этнических,

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
	<p>языковых либо религиозных меньшинств, беженцев), юридических лиц и иных организаций (например, церкви), а также отдельные территории?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Затрагивает ли мера регулирующего воздействия особым образом иностранных граждан?
<p>Недискриминация по признакам пола, национальности, религии, возраста и др.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Затрагивает ли мера регулирующего воздействия принцип недискриминации, равенства и равных возможностей для всех? • Будет ли принимаемая мера регулирующего воздействия иметь различные последствия для мужчин и женщин? • Способствует ли мера регулирующего воздействия реализации принципа равенства между мужчинами и женщинами? • Будет ли принимаемая мера регулирующего воздействия иметь различные последствия для групп населения, непосредственно выделяемых по признакам пола, расы, национальности, религии, здоровья, возраста либо сексуальной ориентации? Может ли принятие меры регулирующего воздействия привести к косвенной дискриминации указанных групп населения?
<p>Личная, частная и семейная жизнь. неприкосновенность личной жизни.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Повлечет ли принятие меры регулирующего воздействия возложение на граждан дополнительных обязанностей перед государством либо предъявление дополнительных требований при получении государственных услуг, а также усложнение административных процедур с участием граждан? • Затрагивает ли мера регулирующего воздействия право граждан на неприкосновенность личной, частной и семейной жизни, неприкосновенность жилища и переписки? • Затрагивает ли мера регулирующего воздействия гражданские свободы? • Затрагивает ли мера регулирующего воздействия право граждан на свободу передвижения? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на уровень экономической и социальной защищенности семьи? • Затрагивает ли мера регулирующего воздействия права детей? • Предполагает ли осуществление меры регулирующего воздействия сбор, хранение и использование персональных данных? Затрагивает

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
	<p>ли мера регулирующего воздействия право на доступ к персональным данным и их защиту?</p>
<p>Государственное управление, участие в управлении государством, эффективность государственного управления, доступ к правосудию. СМИ. Общественная мораль.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Способствует ли принятие меры регулирующего воздействия вовлечению групп интересов в процессы государственного управления? • Основана ли мера регулирующего воздействия на признании необходимости обеспечения равного доступа групп интересов к государственному управлению, с учетом разнообразия (культурного и лингвистического) указанных групп? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на сферу автономии граждан и организаций? Затрагивает ли мера регулирующего воздействия право на коллективные переговоры или право на коллективные действия? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на публичные институты, органы государственного управления (например, на сферу их компетенции, уровень их ответственности)? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на гражданские права, а также на процессы взаимодействия граждан с органами государственного управления? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на доступ к правосудию? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на доступ к получению юридической помощи? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на доступ общества к информации? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на политические партии и общественные организации? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на СМИ, свободу СМИ и свободу слова? • Связана ли мера регулирующего воздействия с необходимостью решения этических проблем (проблемы клонирования, использования человеческого тела либо органов для коммерческих целей, использование генетической информации, деятельность в сфере геномной инженерии и т.д.)?
<p>Здоровье и безопасность</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Будет ли мера регулирующего воздействия способствовать укреплению здоровья и безопасности граждан (групп населения), в том числе будет способствовать увеличению продолжительности жизни, снижению смертности и заболеваемости (в том числе посредством улучшения на социально-

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
	<p>экономических условий жизни (условий работы, увеличения дохода, повышению уровня образования, улучшения питания и т.п.)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Будет ли мера регулирующего воздействия способствовать укреплению здоровья граждан посредством снижения уровня опасных выбросов? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на уровень шума, загрязненности воздуха, воды, почвы? • Будет ли мера регулирующего воздействия способствовать энергосбережению и обеспечению безопасности в обращении с отходами? • Будет ли мера регулирующего воздействия способствовать распространению здорового образа жизни, включая здоровое питание, физическую активность, отказ от табакокурения, алкоголя, наркотиков? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на здоровье и безопасность отдельных групп населения, выделяемых по признакам возраста, пола, здоровья, уровня дохода, места проживания и др.)?
<p>Преступность, терроризм общественная безопасность</p>	<p>и</p> <ul style="list-style-type: none"> • Как мера регулирующего воздействия повлияет на уровень безопасности, преступности и терроризм? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на соотношение выгод и издержек от преступного поведения? • Способствует ли мера регулирующего воздействия повышению числа совершаемых преступлений? Как мера регулирующего воздействия повлияет на уровень преступности? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на сферу правоприменения, в том числе будет ли она способствовать реализации принципа неотвратимости наказания? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на сферу общественной безопасности? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на доступ к справедливому рассмотрению уголовного дела в суде и право на защиту? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на возможности защиты прав и интересов потерпевших и свидетелей преступления?
<p>Социальная защита населения, здравоохранение</p>	<p>и</p> <ul style="list-style-type: none"> • Как мера регулирующего воздействия повлияет на доступ и качество государственных услуг, медицинских и образовательных услуг?

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
образование	<ul style="list-style-type: none"> • Как мера регулирующего воздействия повлияет на систему образования и повышения квалификации работников? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на доступ к частному и публичному образованию? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на возможности трансграничного оказания указанных услуг, развитие связей и кооперации между приграничными регионами? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на финансирование, организационную структуру и доступность социальных служб, системы здравоохранения и образования? • Как отразится принятие меры регулирующего воздействия на свободе академической деятельности, автономии образовательных учреждений?
Культура	<ul style="list-style-type: none"> • Будет ли мера регулирующего воздействия способствовать сохранению культурного наследия? • Будет ли мера регулирующего воздействия способствовать увеличению культурного разнообразия? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на доступность культурному наследию, услуг в сфере культуры, а также на возможности участия в культурных мероприятиях?
Воздействие на окружающую среду	
Климат	<ul style="list-style-type: none"> • Как мера регулирующего воздействия повлияет на уровень выбросов парниковых газов (например, двуокиси углерода, метана и т.д.) в атмосферу? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на уровень выбросов озоноразрушающих веществ? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на способность человека приспосабливаться к климатическим изменениям?
Транспорт и использование энергии	<ul style="list-style-type: none"> • Как мера регулирующего воздействия повлияет на интенсивность использования энергии в экономике? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на соотношение используемых в электроэнергетике источников энергии (угля, газа, атомной энергии, возобновляемых источников энергии и т.д.)? • Будет ли мера регулирующего воздействия

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
	<p>способствовать уменьшению либо увеличению объема требований к транспорту (пассажирскому и грузовому)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Будет ли мера регулирующего воздействия способствовать уменьшению либо увеличению объема выхлопных газов? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на потребности и потребление энергии?
Качество воздуха	<ul style="list-style-type: none"> • Как мера регулирующего воздействия повлияет на объем выбросов в атмосферу веществ, негативно влияющих на здоровье, сельское хозяйство, здания и окружающую среду (почвы, реки и т.д.)?
Флора, биологическое разнообразие фауна,	<ul style="list-style-type: none"> • Способствует ли мера регулирующего воздействия уменьшению либо увеличению биологического разнообразия? • Как мера регулирующего воздействия повлияет на особо охраняемые виды животных и растений, ареалы их обитания, особо охраняемые территории? • Не приведет ли принятие меры регулирующего воздействия к изоляции (дроблению) единых природных территорий (например, повлияет ли на существующие маршруты миграции животных)? • Как принятие меры регулирующего воздействия повлияет на охраняемые внешние виды местностей?
Водные ресурсы, качество воды	<ul style="list-style-type: none"> • Способствует ли мера регулирующего воздействия увеличению либо уменьшению объема либо качества питьевой воды, а также подземных источников пресной воды? • Как принятие меры регулирующего воздействия повлияет на качество воды в морях и прибрежных районах (например, повлияет ли мера регулирующего воздействия на объем сточных вод, нефти, тяжелых металлов и иных вредных веществ, сбрасываемых в морские акватории)?
Качество почв	<ul style="list-style-type: none"> • Как мера регулирующего воздействия повлияет на уровень загрязнения, засоления и эрозии почв? • Приведет ли мера регулирующего воздействия к уменьшению количества доступной для использования земли (например, при использовании земель под строительство) либо ее увеличению (например, при дезактивации загрязненных участков)?
Использование земель	<ul style="list-style-type: none"> • Приведет ли мера регулирующего воздействия к появлению новых земельных участков, доступных для

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
	<p>использования?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на экологически чувствительные территории (особо охраняемые территории, зоны экологического бедствия и т.п.)? • Приведет ли принятие меры регулирующего воздействия к изменению в использовании земель (например, изменению соотношения сельских и городских территорий, видов сельскохозяйственной деятельности и т.п.)?
Возобновляемые и невозобновляемые природные ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на использование возобновляемых природных ресурсов (рыбы и т.п.)? Не приведет ли принятие меры регулирующего воздействия к их использованию с такой интенсивностью, которая будет превышать возможности возобновления? • Не приведет ли принятие меры регулирующего воздействия к интенсификации использования невозобновляемых природных ресурсов (подземных вод, минеральных ресурсов)?
Экологическая безопасность производства потребительских товаров	<ul style="list-style-type: none"> • Способствует ли принятие меры регулирующего воздействия увеличению безопасности производства и потребительских товаров? • Как принятие меры регулирующего воздействия повлияет на соотношение стоимости экологически опасных и безопасных товаров? • Способствует ли мера регулирующего воздействия появлению на рынке экологически безопасных товаров, работ, услуг (посредством изменения правил страхования, условий кредитования, капиталовложений и т.п.)? • Приведет ли принятие меры регулирующего воздействия к уменьшению опасных отходов производства?
Отходы	<ul style="list-style-type: none"> • Будет ли мера регулирующего воздействия иметь влияние на сферу образования, обращения, переработки и захоронения отходов (твердых, бытовых, промышленных, радиоактивных, токсичных и др.)?
Вероятность наступления экологических рисков	<ul style="list-style-type: none"> • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на вероятность возникновения пожаров, взрывов, экологических катастроф, несчастных случаев и т.п.? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на вероятность наступления рисков распространения

Группы последствий (по сферам общественной жизни)	Ключевые вопросы
	экологически чуждых либо генетически модифицированных организмов?
Защита животного мира	<ul style="list-style-type: none"> • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на состояние (здоровье и др.) животного мира? • Затрагивает ли мера регулирующего воздействия сферу защиты животных (например, вопросы обращения с животными)? • Повлияет ли мера регулирующего воздействия на безопасность продуктов питания?
Трансграничные экологические последствия	<ul style="list-style-type: none"> • Будет ли принятие меры регулирующего воздействия иметь последствия для экологии и окружающей среды третьих стран?