

Механизмы проведения анализа качества оценки регулирующего воздействия

Вторая половина XX века прошла под знаком реформирования государственного управления. Основной целью реформ было повышение эффективности активности государства как ответ на усиление международной конкуренции. И если на уровне государственных служащих были введены новые методы управления, то на уровне государственных программ и политик основные усилия были сосредоточены на повышении эффективности и результативности государственного влияния. В рамках этих целей и показал себя с лучшей стороны развивающийся с 60-х годов институт оценки регулирующего воздействия.

За последнее десятилетие механизм ОРВ был внедрен в нормотворческий процесс всех стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития. Активно шел процесс внедрения оценки и в странах с переходной экономикой, в том числе в Восточной Европе и в СНГ. Наконец, в 2010 году ОРВ стала использоваться в государственном управлении Российской Федерации.

Одним из наиболее критичных факторов успеха внедрения является подготовка качественных заключений с самого начала запуска механизма оценивания. В случае отсутствия налаженного механизма контроля качества, даже успешное внедрение и методологическая поддержка механизма ОРВ может привести к неэффективному использованию механизма и к разочарованию в процедуре как со стороны экспертного сообщества, так и у конечных пользователей данного продукта.

Необходимо отметить, что проблема разработки и использования механизма анализа качества заключений активно освещается как в официальных руководствах по проведению ОРВ зарубежных стран, так и в работах наиболее компетентных в вопросах оценки регулирующего воздействия исследователей. Среди стран, активно применяющих процедуру анализа качества и регламентирующих ее в официальных Руководствах, можно выделить Европейский Союз¹, Канаду², Австралию³ и Новую Зеландию⁴. Наиболее качественные исследования по данной тематике принадлежат перу таких исследователей в области анализа экономического влияния регулирования как Роберт Хан (Hahn)⁵, Клаудио

¹ Annexes to Impact assessment guidelines – European Commission – SEC(2009)92. – стр. 76-79.

² RIAS Writer's Guide. – Treasure Board of Canada Secretariat. – 2009. – стр. 25-33.

³ A Guide to Regulation: second edition. – Office of Regulation Review, Australia. – 2008. – часть С.1.

⁴ Independent Quality Assurance of Regulatory Impact Statement: Guidance for agencies. – New Zealand Government. – 2010. – стр.9 – 13.

⁵ R.W. Hahn, R. E. Litan. Counting regulatory benefits and costs: Lessons for the U.S. and Europe. – AEI-Brookings Joint Center for regulatory studies. – 2004.

Радаелли (Radaelli)⁶, Андреа Ренда (Renda)⁷, Скотт Джекобс (Jacobs)⁸, Колин Киркпатрик (Kirkpatrick)⁹. Наибольший опыт в анализе качества ОРВ имеют такие страны, как ЕС и США.

В ЕС, в процессе проведения ОРВ участвуют как минимум три стороны: (1) орган-разработчик проекта нормативного акта, ответственный за проведение ОРВ; (2) Совет по ОРВ (англ. – Impact Assessment Board, далее – IAB) в качестве центрального органа ОРВ; и (3) Европейская комиссия, принимающая окончательное решение об утверждении проекта нормативного акта и его вынесении на рассмотрение в Совет ЕС и Европарламент.

Проведение ОРВ в ЕС включает несколько стадий. На первой стадии орган-разработчик проекта нормативного акта готовит краткий документ, описывающий суть планируемого регулирования. На втором этапе осуществляется анализ нормативного акта и проводится серия публичных консультаций с заинтересованными сторонами. Наконец, на основе полученных данных готовится заключение об ОРВ (третий этап).

Таким образом, в ЕС орган-разработчик регулирования проводит ОРВ, а центральный орган ОРВ осуществляет анализ качества проведенной оценки. При этом его выводы носят рекомендательный характер и могут приниматься или не приниматься в дальнейшем. Более серьезную роль играет анализ качества в процессе проведения ОРВ в США.

В США проведение ОРВ также является задачей органа-разработчика проекта нормативного акта. На первом этапе орган-разработчик НПА проводит предварительную оценку воздействия, заключающуюся в описании предлагаемого регулирования, предложении нескольких альтернатив и их обязательном сравнении с альтернативой «статус-кво», то есть ситуацией, при которой существующее положение дел в регулируемой сфере сохранится. Таким образом, на выходе получается предварительная оценка регулирующего воздействия, включающая в себя описание нескольких альтернатив и «грубую оценку издержек/выгод. В дальнейшем, данная оценка выносится на публичное обсуждение.

По результатам консультаций орган-разработчик дорабатывает заключение и выносит его на суд Службы по регуляторной политике (англ. – Office for Information and

⁶ С.М. Radaelli, А.С.М. Meuwese. Impact assessment indicators. Measuring the quality of impact assessment. – Centre for European Governance, Department of Politics, University of Exeter. – 2007.

⁷ А. Renda. Impact Assessment in the EU: the State of the Art and the Art of the State. – Centre for European Policy Studies, Brussels. – 2006.

⁸ S. Jacobs. Current trends in regulatory impact analysis: the challenges of mainstreaming RIA into Policy-making. - The International Trade Center, Washington DC. – 2006.

⁹ С. Kirkpatrick and D. Parker, Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? – Cheltenham: Edward Elgar. – 2007.

Regulatory Affairs, далее – OIRA). В полномочиях OIRA заключено важнейшее отличие между процедурами анализа качества ОРВ в ЕС и США. По итогам проведенного анализа качества OIRA может одобрить результаты ОРВ или отправить заключение на доработку. При этом процесс утверждения регулирования приостанавливается до тех пор, пока не будут устранены все недостатки в оценке, выявленные OIRA. Таким образом, получение положительного анализа качества является обязательным этапом на пути проекта регулирования в Конгресс.

Обобщенный подход к системе анализа качества ОРВ

Цель анализа качества ОРВ – не переделать заключение об ОРВ, а лишь выявить, соответствует ли проведенная оценка установленным требованиям. Анализ качества, особенно если он проводится сразу после подготовки заключения об ОРВ и до принятия окончательного решения о дальнейшей судьбе регулирования, должен быть максимально простым, быстрым при реализации и не требующим излишних финансовых затрат. С другой стороны, под рукой у «центральной» структуры, контролирующей качество, должен быть и механизм более детальной оценки качества для того, чтобы в зависимости от важности и политической остроты анализируемого регулирования, глубина анализа могла варьироваться.

Таким образом, система анализа качества ОРВ должна быть достаточно гибкой, чтобы имелась возможность «настройки» глубины анализа под каждый конкретный случай. Возможно именно поэтому почти все эксперты, описывающие подходы к системе анализа качества ОРВ, представляли ее как сложную структуру, состоящую из нескольких уровней или тестов анализа качества проведения ОРВ. Каждый тест включает в себя проверку процесса ОРВ по одному или нескольким параметрам качества и предполагает использование различных механизмов проведения этого анализа.

Наиболее оптимальной можно считать наличие трех самостоятельных тестов разного уровня сложности: (1) тест полноты заключений, (2) тест качества заключений, (3) углубленный тест качества ОРВ. Рассмотрим содержание каждого теста подробнее.

Тест полноты заключения ОРВ включает в себя две части модуля оценки полноты заключения ОРВ: проверку наличия требуемых элементов заключения и проверку использования требуемых аналитических инструментов. Тест направлен на оценку качества заключения об ОРВ. Основная цель данного теста – определить, содержит ли анализируемый текст заключения ОРВ все требуемые элементы и присутствует ли описание применения основных аналитических инструментов. Преимуществом теста полноты заключения является максимальная простота его проведения, минимальный

объем ресурсов, необходимый для анализа. Недостатком теста является то, что как самостоятельный инструмент анализа качества, он не несет в себе особой ценности, так как не направлен на оценку содержания написанного в заключении. Данный тест нужно использовать только совместно с другими, более сложными тестами.

Второй тест, *тест качества заключения ОРВ*, состоит из трех модулей:

- модуль оценки качества каждого элемента заключения (на уровне базовой оценки качества);
- модуль оценки качества применяемых аналитических инструментов (на уровне базовой оценки качества);
- модуль оценки достоверности информации (в части оценки достоверности используемой информации).

Данный тест проводится после первого теста и нацелен на базовую оценку качества тех элементов заключения и аналитических механизмов, которые были зафиксированы в заключении по результатам теста полноты заключения. Его основная задача – сформировать у контролирующей стороны однозначное мнение о качестве и достоверности содержания заключения ОРВ, выявить слабые части заключения ОРВ либо явные противоречия в логике документа. Фактически, он должен оценивать соответствие каждого элемента заключения базовым требованиям к качеству, обычно описанным в Руководствах по проведению ОРВ. При этом, данный тест должен быть составлен таким образом, чтобы позволять быстро, с минимальными затратами и, желательно, силами сотрудников центрального органа ОРВ, оценить весь массив заключений, прошедших фильтр первого теста. Тест должен проводиться *ex-ante*, и именно на основе его результатов в обычных случаях должна формироваться итоговая позиция центрального органа ОРВ относительно качества проведенной оценки регулирующего воздействия. Таким образом, при разработке дизайна теста качества заключения перед разработчиками стоит задача нахождения оптимального соотношения между глубиной оценки качества заключения и временем, которое необходимо для его проведения.

Для небольшого же (в идеале) числа заключений необходима более тщательная проверка. Для них и проводится третий тест предлагаемой системы оценки качества оценки – *углубленный тест качества ОРВ*.

Углубленный тест качества ОРВ представляет собой индивидуальный анализ заключения об ОРВ, результатом которого является документ, своеобразная рецензия на заключение, включающая следующие модули:

- углубленная оценка качества элементов заключения;
- углубленная оценка качества применяемых аналитических инструментов;

- оценка достоверности информации;
- экспертная оценка достоверности выводов и результатов ОРВ.

Цель углубленного теста качества – осуществление экспертного анализа достоверности и правдивости используемой в процессе оценки регулирующего воздействия информации, принятых допущений и описанных в заключении прогнозируемых результатов регулирования. Фактически, углубленный тест представляет собой анализ содержания имеющегося заключения, проведение дополнительных исследований влияния регулирования (от проведения дополнительных публичных консультации вплоть до проведения мини-ОРВ) независимым пулом экспертов и формирование их собственной позиции относительно качества и достоверности первоначального заключения.

Таким образом, три описанных выше теста формируют систему ex-ante анализа качества ОРВ в стране. Первый тест является базовой проверкой всех заключений на их полноту, второй – основным инструментом оценки содержания заключения и достоверности используемой в нем информации, третий – дополнительным, сложным инструментом анализа, применяемым в форс-мажорных ситуациях. Представленная структура отвечает всем требованиям к гибкости и вариативности механизма анализа качества ОРВ, позволяет охватить весь спектр готовящихся заключений и относительно быстро, без необоснованной задержки законотворческого процесса, сформировать достоверные выводы о качестве проведенного анализа. Агрегированная таблица характеристик каждого теста представлена в Приложении 1.

Дизайн тестов анализа качества ОРВ для Российской Федерации

Дизайн теста полноты заключений во всех странах одинаков: берется структура заключения об ОРВ, описанная в Порядке подготовки ОРВ (Руководстве), выделяются основные элементы (обычно не больше 10) и создается простой чек-лист с перечислением этих элементов. В случае наличия хоть какого-то упоминания о данном элементе в анализируемом документе, в чек-листе отмечается плюс, в случае отсутствия - минус. В соответствии с пунктом 12 Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия, утвержденном Приказом Минэкономразвития №398 от 31.08.2010 углубленная оценка регулирующего воздействия должна включать в себя установление:

- целей предусмотренного проектом акта правового регулирования;
- проблемы, на решение которой направлено регулирование;

- основных групп участников общественных отношений, интересы которых будут затронуты регулированием;
- издержек и выгод основных групп от правового регулирования;
- рисков недостижения целей правового регулирования;
- расходов бюджетов бюджетной системы.

Представленный перечень в общих чертах повторяет содержание стандартных западных заключений об ОРВ.

Для собственного *теста качества заключений* мы выбирали только такие критерии, которые требовали однозначного ответа, могли быть оценены силами сотрудников центрального органа и исключали возможность двойкой оценки, то есть не несли в своей формулировке оценочного суждения.

Исходя из таких принципов отбора критериев анализа качества был сформирован чек-лист для проведения теста качества заключений, состоящий из 8 частей. Семь из них повторяют структуру теста полноты заключений, а восьмая (дополнительная) часть направлена на оценку ясности текста заключения и оценку достоверности информации, используемой в заключении. Структура каждой части чек-листа представлена в Таблице 1.

Таблица 1. Типовой чек-лист¹⁰ оценки качества Заключения

1. Описание проблемы
1.1. Проблема, на решение которой направлено действие проекта НПА, описана
1.2. Доказательства наличия проблемы (правовые основания, мнение отраслевых экспертов, аналитические исследования) представлены
1.3. Необходимость вмешательства государства (введение нового государственного регулирования) доказана
2. Описание регулирования
2.1. Цели и задачи регулирования описаны
2.2. Краткое содержание регулирования, описанного в проекте НПА, представлено
2.3. Связь между внедрением регулирования (то есть достижением целей и задач) и решением описанной проблемы зафиксирована
3. Описание влияния регулирования
3.1. Основные целевые группы, которые подпадают под влияние, выявлены и описаны
3.2. Позитивные и негативные эффекты влияния определены и описаны для каждой

¹⁰ Данный чек-лист является частью методического подхода оценивания качества ОРВ, разработанного в 2010-2011 гг. сотрудниками Центра ОРВ ИГМУ НИУ ВШЭ Беляевым А.Н., Дерманом Д.О. и Цыганковым Д.Б. (с) Все права защищены.

целевой группы и для существенных процессов (конкуренция, состояние окружающей среды и т.п.)
4. Оценка влияния регулирования (проводится для предлагаемого регулирования и всех представленных в Заключении альтернатив)
4.1. По каждой целевой группе:
<i>4.1.1. Качественная оценка издержек проведена</i>
<i>4.1.2. Количественная оценка издержек проведена</i>
<i>4.1.3. Качественная оценка выгод проведена</i>
<i>4.1.4. Количественная оценка выгод проведена</i>
4.2. Все издержки/выгоды разделены на единовременные и постоянные
4.3. Источники данных для количественной оценки издержек/выгод указаны
4.4. Модель расчета издержек/выгод описана (в случае использования)
4.5. Суммарная оценка издержек/выгод представлена.
5. Альтернативы регулирования
5.1. Альтернатива «статус-кво» описана
5.2. Другие варианты регулирования представлены
<i>5.2.1. Если да, основные регуляторные различия между альтернативами описаны</i>
5.3. Оценка влияния регулирования для альтернативного варианта проведена
<i>5.3.1. Если да, проводим анализ качества этой оценки (часть 4 чек-листа)</i>
5.4. Сравнение альтернатив проведено, сделан вывод об оптимальности представленного в проекте НПА варианта регулирования
6. Публичные консультации
6.1. Публичные консультации проведены
6.2. Основные стороны, участвующие в консультациях, перечислены
6.3. В консультации участвовали представители всех целевых групп
<i>6.3.1. Если нет, указана причина их отсутствия</i>
6.4. Вклад публичных консультаций в проведение ОРВ отражен, а именно:
<i>6.4.1. Описано, чьи мнения были учтены и в какой степени</i>
<i>6.4.2. Описано, чьи мнения не были учтены и почему</i>
7. Ясность текста заключения
7.1. Объем заключения не превышает 25-30 страниц
7.2. Заключение структурировано, разделы документа «отражают» основные этапы ОРВ
7.3. Представленные таблицы и графики подробно пояснены в тексте

7.4. Дана расшифровка всем специальным терминам, моделям и концепциям, использованным в заключении
8. Выводы
8.1. Результаты анализа издержек/выгод обобщены
8.2. Определено, решит ли предложенное регулирование поставленные перед ним задачи
8.3. Сделан вывод относительно обоснованности регулирования

Представленная методика анализа качества оценки регулирующего воздействия была апробирована на Заключениях об ОРВ, подготовленных Департаментом оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития РФ за первый год работы, где показала высокую степень применимости и позволила выявить несколько откровенно слабых мест методики проведения оценки.

Список литературы

1. Claudio M. Radaelli & Fabrizio de Francesco, Regulatory Impact Assessment, in: Cave M, Baldwin R, Lodge M (eds) The Oxford Handbook of Regulation, Oxford Univ Press, 2010, p. 279-301.
2. C.M. Radaelli, A.C.M. Meuwese. Impact assessment indicators. Measuring the quality of impact assessment. – Centre for European Governance, Department of Politics, University of Exeter. – 2007.
3. N. Lee, C. Kirkpatrick. A pilot study of the quality of European Commission Extended Impact Assessments. – Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. – 2004.
4. Ladegaard P., Measuring RIA quality and performance, in: / ed. by C. Kirkpatrick and D. Parker, Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? – Cheltenham: Edward Elgar, 2007. p. 56-71.
5. Renda. Impact Assessment in the EU: the State of the Art and the Art of the State. – Centre for European Policy Studies, Brussels. – 2006.
6. Dunlop, C.A. (2006). “Impact assessment in the EU: the state of art and the art of the state” (Renda), ERA – Forum Number 1.
7. A UNICEF Guide for Monitoring and Evaluation. Making a difference? - <http://preval.org/documentos/00473.pdf>
8. S. Jacobs. Current trends in regulatory impact analysis: the challenges of mainstreaming RIA into Policy-making. - The International Trade Center, Washington DC. – 2006. – p. 7.

9. The Oxford Handbook of Regulation//под. ред. R. Baldwin, Oxford University Press, - 2010. – стр. 278-301
10. A Guide to Regulation: second edition. – Office of Regulation Review, Australia. – 2008.
11. Independent Quality Assurance of Regulatory Impact Statement: Guidance for agencies. – New Zealand Government. – 2010.
12. Evaluation of regulatory Impact Assessment compendium report 2003-2004. Report by the comptroller and Auditor General. - National audit office. – 2004

Приложение 1. Основные характеристики тестов качества ОРВ

	Тест полноты заключения	Тест качества заключения	Углублённый тест качества ОРВ
Содержание	<ol style="list-style-type: none"> 1. Проверка наличия требуемых элементов заключения 2. Проверка использования требуемых аналитических инструментов в процессе проведения ОРВ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Базовая оценка качества элементов заключения 2. Базовая оценка качества применяемых аналитических инструментов 3. Оценка достоверности источников информации 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Углубленная оценка качества 2. Углубленная оценка качества применяемых аналитических инструментов 3. Оценка достоверности источников информации 4. Оценка достоверности информации 5. Экспертная оценка достоверности выводов и результатов ОРВ
Метод проведения	Чек-лист	Оценочный лист	Индивидуальный анализ заключения; экспертная оценка заключения (peer-review)
Субъект проведения	Центральный орган ОРВ	Центральный орган ОРВ/внешний орган	Центральный орган ОРВ/привлеченные эксперты
Объект анализа	Все заключения	Заключения, прошедшие первый тест	Заключения, прошедшие второй тест, по которым есть необходимость в углубленном анализе
Время проведения анализа	Ex-ante	Ex-ante/ex-post	Ex-ante