

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Оценка регулирующего воздействия и общественное обсуждение: сравнительные модели, извлеченные уроки и рекомендации для Беларуси

Исследование Совета Европы

Горан Форбичи и Джефф Ловитт

Июль 2018 г.

Оценка регулирующего воздействия и общественное обсуждение: сравнительные модели, извлеченные уроки и рекомендации для Беларуси

Исследование

Об этой публикации:

Это исследование выполнено по поручению Совета Европы в рамках проекта «Содействие гражданскому участию в процессе принятия решений посредством диалога с государственными органами в Беларуси».

Авторы: Горан Форбичи, Джефф Ловитт¹

Мнения, выраженные в этом исследовании, принадлежат авторам и не обязательно отражают официальную позицию Совета Европы.

Воспроизведение частей этой публикации разрешается при условии, что источник правильно указан.

¹ Горан Форбичи является директором CNVOS (Центр информационного обслуживания, сотрудничества и развития НПО), Словения, www.cnvos.si.
Джефф Ловитт - основатель и председатель организации «New Diplomacy», www.newdiplomacy.net.

СОДЕРЖАНИЕ

I. Введение	4
II. Сравнительные модели для оценки регулирующего воздействия (RIA).....	7
III. Практика.....	14
IV. Выводы и рекомендации	30
V. Приложение А: Пример стандартной формы отчета об обратной связи при обсуждении...	34
VI Приложение В: Пример регламента проведения оценки регулирующего воздействия...	35

ВВЕДЕНИЕ

Включение общественности на разных этапах разработки политики и реализации политики лежит в основе принципа участия. В «Белой книге по европейскому управлению» Европейская комиссия подчеркнула пять принципов «рационального государственного управления»: открытость, участие, подотчетность, эффективность и последовательность².

Представления и перспективы, предоставляемые экспертными сообществами, гражданским обществом и бизнес-ассоциациями, могут укрепить процесс разработки политики на этапах формирования концепции, разработки, оценки воздействия, принятия решений, а также на этапах мониторинга и оценки осуществления политики. Принимая во внимание мнения широких слоев общества, всесторонняя разработка политики способствует выработке более эффективных процедур и норм и укрепляет легитимность процесса принятия решений в целом.

Процесс разработки политики, в котором происходит взаимодействие с теми, чьи интересы затрагиваются в результате реализации рассматриваемых процедур или законов, расширяет авторскую базу этой политики и повышает шансы на получение эффективных и устойчивых результатов политики. Чтобы поддержать это, в министерствах, правительственных учреждениях и местных органах власти должна быть сформирована устойчивая культура консультативных связей, подкрепленная информационными и людскими ресурсами, чтобы они были готовы координировать общественное обсуждение новых инициатив и законов.

В связи с законопроектом о нормативных актах, который ожидает окончательного чтения в верхней палате Национального собрания Беларуси в начале июля 2018 г., Национальному центру законодательства и правовых исследований (НЦЗПИ) в Беларуси³ поручено подготовить руководящие принципы по процедурам Оценки регулирующего воздействия (RIA), Правового мониторинга реализации и по моделям общественного обсуждения на разных этапах разработки законодательства.

В целях содействия НЦЗПИ в подготовке руководящих принципов, в этом исследовании Совета Европы приводятся некоторые примеры сравнительной практики и моделей для участия общественности в оценке влияния прогнозируемого и фактического законодательства в странах Совета Европы.

Общественное обсуждение создает более устойчивые решения

Общественное обсуждение и взаимодействие с заинтересованными сторонами открывают путь к достижению устойчивых правил и более эффективных решений, которые учитывают влияние решений на жизнь граждан, жителей, компаний, а также на опыт и перспективы других заинтересованных сторон.

Сотрудничество с общественностью на раннем этапе разработки правил может предотвратить возможные конфликты на более позднем этапе. Более того, заблаговременное взаимодействие с соответствующими заинтересованными сторонами предоставляет властям и законодателям дополнительные аргументы, точки зрения, мнения, знания и справочную информацию, а также критическое осмысление - все это, несомненно, способствует принятию более обоснованных решений и законов.

По вышеуказанным причинам участие общественности не следует организовывать как параллельный процесс, независимый от других шагов, которые необходимы при разработке норм. Напротив, общественное обсуждение должно перемежаться с контекстным анализом в

² COM(2001) 428. См. в <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

³ <http://www.center.gov.by/>

соответствующей области регулирования, с формулировкой причин принятия нормы, с постановкой целей и поиском решений и с учетом альтернативных вариантов и сценариев, основанных на всесторонней оценке их экологических, экономических и социальных последствий.

Общественное обсуждение является неотъемлемой частью RIA.

Нынешние тенденции открытого и всестороннего составления законопроектов являются лишь частью общих усилий по разработке политики, основанной на фактических данных, в соответствии с которой правительствам следует проводить политику, которая является перспективной и определяемой фактическими данными, а не реакцией на краткосрочные нужды, а также политикой, устраняющей причины, а не симптомы.

Согласно статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей.

Совет Европы издал несколько рекомендаций по различным формам и средствам участия общественности⁴, а также по оценке и мониторингу участия общественности⁵. В 2017 году Комитет министров Совета Европы издал Руководство по участию граждан в процессе принятия политических решений⁶, которое служит в качестве нового руководящего документа для участия общественности в государствах-членах Совета Европы.

Основные ценности, лежащие в основе участия

Обобщая то, что представляет собой участие общественности, мы используем основные ценности, лежащие в основе участия, как это сформулировано Международной ассоциацией общественного участия:

- **вовлечение** в процесс принятия решений тех, кто затронут данным решением или заинтересован в его принятии;
- получение **мнения** от участников при разработке способа их участия;
- предоставление участникам **информации**, необходимой им для полноценного участия;
- признание и удовлетворение **потребностей** и интересов всех участников, включая лиц, принимающих решения;
- создание возможностей для **мнения** общественности повлиять на решение;
- **информирование** участников о том, как их мнение повлияло на решение.

Участие общественности в разработке политики дает органам государственного управления ряд преимуществ, которые особенно важны, когда общественное обсуждение сочетается с RIA:

- **Разумные нормативные акты для роста, инвестиций, инноваций, открытости рынка и верховенства права:** вовлечение различных заинтересованных сторон (ассоциаций деловых

⁴ Совет Европы: Комитет министров, Рекомендация CM/Rec (2001)19 государствам-членам по участию граждан в местной общественной жизни, доступна на: <https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=2721001&SecM ode=1&DocId=234770&Usage=2>.

⁵ Совет Европы: Комитет министров, Рекомендация CM/Rec(2009)2 Комитета Министров государствам-членам по оценке, контролю и мониторингу участия общественности и процедур участия на местном и региональном уровне, доступна на: [https://wcd.CouncilofEurope.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2009\)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.CouncilofEurope.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

⁶ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd

кругов, профсоюзов, организаций гражданского общества, научного сообщества) в значительной степени способствует лучшему анализу воздействия новой или измененной политики и законодательства, и оно служит очень важным инструментом разработки политики на основе фактических данных (что позволяет прогнозировать и моделировать различные альтернативы и решения).

- **Подтверждение необходимости в новом регулировании:** субъекты, которые лучше всего помогут органам государственного управления в выявлении и определении конкретных проблем и потребностей, - это те, которые будут затронуты рассматриваемым нормативным актом. Процессы всестороннего взаимодействия могут либо подтвердить необходимость предлагаемых решений, либо обеспечить основу для их переосмысления или поиска лучших решений.

- **Своевременное выявление потенциальных препятствий и непредусмотренных отрицательных последствий предлагаемых норм:** общественность часто может лучше выявлять потенциальные препятствия и последствия, которые были упущены, и, таким образом способствовать предотвращению потенциальных отрицательных последствий.

- **Более быстрое и легкое внедрение:** реализация нормативного акта становится намного проще с продуманными решениями и более широкой долей участия общественности.

- **Заблаговременное разрешение конфликтов:** во время процессов участия заинтересованные стороны часто выражают разные точки зрения и мнения. Если принимать их во внимание, вероятность того, что заинтересованные стороны будут выступать против нормативного акта на более позднем этапе, значительно снизится.

- **Повышение легитимности решений и повышение доверия общественности к органам государственного управления:** посредством участия в разработке политики заинтересованные стороны вырабатывают чувство ответственности за решения, затрагивающие общество. Они лучше понимают нормы и принимают их, даже в тех случаях, когда эти нормы могут вызывать некоторые негативные последствия для них или для их группы заинтересованных сторон.

ОЭСР: Вводный справочник по проведению анализа регулирующего воздействия (RIA)⁷

Получение высококачественных данных является основной задачей для RIA. Без верных данных RIA будет вносить относительно небольшой вклад в правильное формирование политики. Но сбор данных может быть трудоемким и дорогостоящим мероприятием. Это означает, что вы должны предпринять осторожный и стратегический подход к сбору данных. В общих чертах, степень проводимого RIA должен быть пропорционален вероятным последствиям законодательного предложения. Это означает, что вы должны вкладывать больше времени и ресурсов в сбор данных, консультирование с заинтересованными сторонами и проведение анализа, когда предлагаемая норма может оказать значительное влияние и когда лица, принимающие решения, скорее всего будут использовать дополнительные аналитические данные. [...]

Консультации с группами заинтересованных сторон являются одним из наиболее экономичных способов получения данных для проведения RIA. Кроме того, консультации помогают обеспечить легитимность нормативного акта, позволяя людям поднимать проблемы и участвовать в процессе нормотворчества до его внедрения. Это, в свою очередь, может повысить степень добровольного соблюдения данной нормы. [...]

Хотя консультация является важным способом получения данных, которые помогут вам провести RIA, необходимо также предоставлять информацию для поддержки процесса консультаций. Люди будут более эффективно участвовать в обсуждении, если у них будет четкое понимание законодательного предложения и основных проблем, которые оно пытается решить. Письменный материал по обсуждаемым вопросам обычно должен быть в наличии до начала консультаций. Часто рекомендуется указывать конкретные вопросы, которые помогают определить, какую информацию вы ищете в рамках консультации. Однако консультации

⁷ ОЭСР, 2018, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

должны оставаться достаточно «открытыми», чтобы участники могли поднимать свои собственные проблемы. Это сделает процесс более приемлемым для участников, но также во многих случаях предупредит вас о вопросах и проблемах, которые вы, возможно, не рассматривали.

Расчёт времени - еще одна важная проблема для обсуждения. Во-первых, вам следует проконсультироваться как можно раньше и, если возможно, на разных этапах процесса подготовки законопроекта, чтобы результаты могли эффективно использоваться в RIA и потенциально приводили к изменениям в ваших законодательных предложениях. Во-вторых, вы должны убедиться, что отводите достаточно времени для консультаций с группами, чтобы они могли эффективно участвовать. В долгосрочной перспективе люди будут продолжать участвовать в обсуждении, только если они посчитают это целесообразным. Это означает, что они должны видеть, что их точки зрения были серьезно рассмотрены при принятии законодательных решений. В этом контексте может быть полезным предоставление обратной связи людям, которые участвовали в обсуждении. В идеале, документ по результатам обсуждения и реакция общественности должны публиковаться в Интернете вместе с подробной реакцией правительства на поднятые вопросы.

II. СРАВНИТЕЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ДЛЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Критерии проведения общественного обсуждения

Для разработки политики и предлагаемого законодательства оценка регулирующего воздействия (RIA) в сочетании с общественным обсуждением должна проводиться по умолчанию или вводиться нормативно. Бывают ситуации, когда требуются срочные действия, что не позволяет уделить время для обсуждения, например, в случае природных или других бедствий, при угрозе национальной безопасности или если решение касается государственной тайны. Такие ограничения должны определяться заранее четко и узко, и, когда они применяются, необходимо предоставить аргументацию. В других случаях общественное обсуждение должно быть гарантировано нормативно-правовой базой.

«Гражданское участие должно быть гарантировано с помощью соответствующих, структурированных и прозрачных средств, в том числе, когда это необходимо, правовых или нормативных мер, которые могут включать положения для обработки запросов об обращении за помощью или возмещении в случае несоблюдения. Любые запреты или ограничения участия должны быть четко определены в этих рамках».

Руководящие принципы Совета Европы по гражданскому участию в процессе принятия решений (2017 год)⁸

Контроль общественного обсуждения

Стандартная практика во всем мире заключается в том, что первоначальное решение о проведении общественного обсуждения принимается министерством или правительственным органом, который готовит проект постановления, а вторичная оценка должна быть на ответственности органа власти в аппарате правительства, например, секретариата кабинета министров, секретариата правительства или канцелярии премьер-министра, чтобы координировать и согласовывать процессы во всех государственных органах. Однако в большинстве стран эта надзорная функция недостаточно развита, чтобы давать оценку всеобъемлющего характера и эффективности общественного обсуждения.

⁸ <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>

«Сравнительный анализ правовой базы показал, что практически ни в одной стране нет авторитетного надзорного органа по контролю общественного участия, который обладал бы не только правом, но и обязанностью отклонять законодательные предложения в процессе подготовки, для которых не было реализовано участие общественности. Хотя регламенты в Хорватии, Боснии и Герцеговине и Сербии явно предоставляют правительству или генеральному секретариату полномочия отклонять материалы, представленные составителем проекта, если обсуждение не проводилось, это все еще только возможность; на усмотрение властей остается, реагировать на это или нет, они не обязаны это делать.

Во Франции существует специальный механизм. Национальный совет по общественному обсуждению (CNDP) – это независимый административный орган, задачей которого является обеспечение включения общественности в подготовку всех политических решений, представляющих национальный интерес, как только становится очевидным, что решение может иметь значительные социально-экономические последствия или сильное влияние на окружающую среду и региональное развитие.

CNDP включает 21 члена, в том числе представителей парламента и органов местного самоуправления, судебной системы, государственного управления, Счетной палаты, организаций по защите окружающей среды и потребителей. CNDP может самостоятельно организовывать обсуждение или делегировать эти полномочия составителю законопроекта. В этом случае составитель обязан провести обсуждение.»

Участие общественности в процессе принятия решений: международный анализ законодательной базы с примерами передовой практики, Тина Дивьяк и Горан Форбичи, CNVOS, Любляна, 2014 год.⁹

В некоторых странах существует также дополнительный механизм апелляции, позволяющий обратиться в независимый орган; например, в Албании жалоба может быть подана уполномоченному по информации, в то время как в Румынии в Законе о прозрачности принятия решений в государственном управлении указывается, что каждый гражданин или организация имеет право подать иск в административный суд в случае предполагаемого нарушения соответствующего закона.

Сроки проведения общественных консультаций

«Необходимо выделить достаточное время для обмена информацией, чтобы общественность рассмотрела данный вопрос и подготовила свои предложения, а государственные органы рассмотрели замечания и качественно выполнили все процедуры.»

Рекомендация об участии общественности в процессе разработки политики на Западных Балканах, 2018 год¹⁰

Так же, как опубликование RIA на каждом этапе (первая концепция, первый проект закона, предоставление проекта закона парламенту, проект закона с изменениями парламента, окончательная редакция закона), на каждом из этих этапов также должно проводиться общественное обсуждение (см. ниже Формы общественного обсуждения).

«Обсуждение должно длиться соразмерно. Оцените продолжительность обсуждения с юристами и с учетом характера и воздействия предложения. Слишком долгое обсуждение будет излишне задерживать разработку политики. Слишком быстрое обсуждение не даст достаточного времени для рассмотрения и снизит качество откликов.»

Принципы консультаций Великобритании 2018 года¹¹

⁹http://balkancsd.net/old/images/PUBLIC_PARTICIPATION_IN_DECISION_MAKING_PROCESS_comparative_analysis_Dember_2014_CNVOS.pdf

¹⁰https://www.rcc.int/download/docs/RCC_Public%20Participation%20Recommendation%20Final%20Endorsed.pdf/b39427df363356487d9e885f9e50f124.pdf, Regional Cooperation Council/Regional School of Public Administration, 2018

Временные рамки для общественного обсуждения	
Страна	Минимальный срок
Великобритания	Не установлен
Франция	Не установлен
Ирландия	Не установлен
Германия	4 недели
Финляндия	6-8 недель
Польша	14 дней
Чешская Республика	15 рабочих дней
Венгрия	Не установлен
Эстония	4 недели
Латвия	30 дней
Литва	Не установлен
Румыния	10 дней
Болгария	14 дней
Фландрия	30 дней
Хорватия	30 дней
Словения	30-60 дней
Македония	20 дней
Сербия	20 дней
Босния и Герцеговина	21 от 30 дней
Черногория	20-40 дней
Молдова	15 рабочих дней
Албания	20-40 рабочих дней
Австралия	Не установлен

Источник: *Участие общественности в процессе принятия решений: международный анализ правовых рамок с примерами передовой практики*, Тина Дивьяк и Горан Форбичи, CNVOS, Любляна, 2014 год.

Формы общественного обсуждения

Что касается формата участия общественности, тенденции явно движутся в направлении онлайн-консультаций, в то время как другие традиционные формы лицом к лицу (различные встречи, фокус-группы) становятся все менее используемыми. Это отчасти понятно: обсуждение в электронном формате является самым легким, занимает наименьшее количество времени и представляется наиболее рентабельным. Однако оно имеет значительные недостатки. Хотя публикации и консультации в электронном формате охватывают самый широкий круг людей, электронное сообщение также требует письменного ответа, и есть риск превратить участие общественности в экспертный диалог, а не в процесс более широкого участия. Короче говоря, в общественном обсуждении следует использовать различные методы, и при выборе методов следует придерживаться «целенаправленного подхода».

«Участие общественности всегда должно быть целенаправленным. Каналы связи, выбранные методы и предоставляемая информация должны быть адаптированы к рассматриваемой проблеме, а также к индивидуальным характеристикам различных заинтересованных сторон. Хотя электронное обсуждение широко распространено из-за его легкого использования, экономической эффективности и широкого охвата, его ограничения также следует принимать во внимание. Для органов государственной власти использование электронного обсуждения значительно снижает возможность упрощенного представления предлагаемых решений, а для общественности существует необходимость давать письменный отклик, требующий много

¹¹https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/691383/Consultation_Principles_1.pdf

времени. Поэтому государственные органы должны, как правило, использовать другие методы в сочетании с электронным обсуждением.»

Рекомендация по участию общественности в процессе разработки политики на Западных Балканах, 2018 год¹²

Выбор способа обсуждения должен быть адаптирован к рассматриваемому вопросу и к заинтересованным сторонам, определяемым на каждом этапе цикла принятия решений, и это очень заметно в случае общественного обсуждения влияния регулирующего воздействия. Особое внимание следует уделить потребностям и предпочтениям определенных групп, таких как пожилые люди, молодые люди или люди с ограниченными возможностями. Например, некоторые заинтересованные стороны привыкли к письменному обсуждению (например, научное сообщество, группы по интересам), некоторые из них могут испытывать трудности с доступом к электронному сообщению (например, пожилые, маргинальные группы), а другие просто хотят быть услышанными. Число заинтересованных сторон является еще одним фактором, и для открытого обсуждения применяются различные методы, когда требуется более широкий охват и отклик, по сравнению с более узким процессом обсуждения, ориентированным на четко определенную группу заинтересованных лиц.

«Существует несколько различных приемов обсуждения. Каждый из этих приемов имеет свои преимущества и недостатки. Часто на разных этапах процесса регулирования используется комбинация различных приемов обсуждения. Вы должны выбрать способы обсуждения, которые вы будете использовать после рассмотрения конкретной цели, достигаемой обсуждением [...] Независимо от того, какие приемы обсуждения вы используете, вы должны быть уверены, что узнали мнения достаточно широкого круга групп и отдельных лиц. Обсуждение в широком смысле означает, что вы, скорее всего, получите как можно больше значимой информации, которая поможет вам в проведении RIA. Это также означает, что вы лучше поймете мнения всех групп и избежите риска того, что данная законодательная норма будет плохо воспринята основными заинтересованными сторонами.»

ОЭСР: Вводный справочник по проведению анализа регулирующего воздействия (RIA) (2008 г.)¹³

За последнее десятилетие мы стали свидетелями растущей роли информационных технологий в проведении общественного обсуждения. Во многих случаях обсуждение в электронном формате во многих странах становятся не только первичным, но нередко и единственным методом консультаций. Средства ИТ имеют широкий охват, и они также позволяют обращаться к группам и поколениям, которые ранее были достаточно отчуждены от обсуждения и разработки политики или не интересовались этим. Социальные сети в настоящее время широко используются для обсуждения вопросов политики с подрастающим поколением и для привлечения широкой общественности через Интернет к исследованию и решению общественных проблем (т.н. краудсорсинг). Также стало общепризнанным, что выделение единой электронной площадки или портала является наиболее эффективным подходом к общественному обсуждению. Сравнительное исследование организации и практики общественного обсуждения в 23 странах в 2014 году показало, что почти во всех были созданы и широко использовались такие площадки.¹⁴

Пригодные для общественного обсуждения варианты включают обсуждение в электронном формате (электронная площадка или обсуждение по электронной почте), личные встречи, публичные слушания, фокус-группы, круглые столы и опросы. Для активного, долгосрочного привлечения более узкого круга заинтересованных сторон могут создаваться рабочие группы, консультативные советы и аналогичные структуры. Для решения различных задач и

¹² https://www.rcc.int/download/docs/RCC_Public%20Participation%20Recommendation%20Final%20Endorsed.pdf/b39427df363356487d9e885f9e50f124.pdf Региональный совет по сотрудничеству/Региональная школа государственного управления, 2018

¹³ ОЭСР, 2008, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

¹⁴ Дивьяк и Форбичи, CNVOS, Любляна 2014

потребностей можно использовать сочетание различных методов. Тем не менее, важно быть реалистичным в организации процесса участия с учетом времени, финансовых и человеческих ресурсов, имеющихся для управления этим процессом.

Согласование формы обсуждения с целями



В **Черногории** правительственный указ препятствует использованию исключительно онлайн-обсуждения или только письменного обсуждения, и для обеспечения более широкого доступа содержит требование помимо обсуждения в электронном формате организации также мероприятий с личным участием людей в рамках общественного обсуждения. В их практике принято, что для каждого законопроекта ответственное министерство должно организовать как минимум одно публичное слушание.¹⁵

¹⁵ Указ об отборе представителей неправительственных организаций в рабочие органы учреждений государственного управления и проведении общественного обсуждения при подготовке законопроектов, Черногория

Слабые и сильные стороны некоторых обычно используемых методов обсуждения¹⁶		
Метод	Сильные стороны	Слабые стороны
<i>Письменное обсуждение</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Хороший способ собрать мнения по сложным вопросам от заинтересованных сторон • Возможны онлайн-комментарии или предложения • Может сопровождаться контекстуальными вопросами • Позволяет выделить время для рассмотрения соответствующих ответов. 	<ul style="list-style-type: none"> • Некоторым группам может не хватать ресурсов для полного анализа и ответа • Подготовка ответов может быть затруднительной • Ответы могут быть не совсем репрезентативными, и их может быть сложно проанализировать
<i>Средства информационных и компьютерных технологий (ИКТ)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Очень низкая стоимость публикации в Интернете • Может охватить широкую аудиторию • Облегчает сбор материалов • Позволяет интерактивную презентацию материалов для обсуждения • Информация может быть относительно быстро обновлена или изменена. 	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие универсального доступа • Возможность технических проблем • Информация должна быть оформлена и представлена по-разному в Интернете • Средства ИКТ не являются решением всех аспектов обсуждения - предложения по-прежнему необходимо анализировать в автономном режиме (офлайн)
<i>Консультативные комитеты (например, общественные советы)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Хороший источник консультаций по сложным социальным или техническим вопросам • Признанный опыт комитетов помогает вносить нужную информацию в процессы принятия решений • Может помочь разработать более подходящую политику, особенно при решении сложных или спорных вопросов политики. 	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение ровной внутренней динамики внутри группы может быть затруднено • Требуются четкие полномочия и временные рамки • Постоянным консультативным комитетам требуются время и ресурсы для обеспечения эффективного функционирования.
<i>Анкетные опросы</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Хорошие результаты для долгосрочных и более сложных вопросов • Могут быть направлены на целевую и представительную аудиторию • Выделяет аудитории время для заполнения анкеты • Позволяет дать обдуманный ответ на важные (острые) темы. 	<ul style="list-style-type: none"> • Анкеты требуют тщательного составления • Слабый контроль над теми, кто их заполняет • Процент возвращенных анкет может быть низким

Обязательства по рассмотрению предложений общественности и заинтересованных сторон

Хотя национальные правила различаются, в большинстве стран, которые регулируют участие общественности, законодательно либо нормативными документами, такими как официальные руководящие принципы или рекомендации, обратная связь по комментариям и предложениям либо требуется, либо предполагается в форме коллективных или индивидуальных отчетов об

¹⁶ Этот раздел в большой степени основан на документе «Работа с общественностью: руководство по общественному обсуждению для органов государственного управления», https://www.hpra.ie/docs/default-source/publications-forms/corporate-policy-documents/reaching_out_-_guidelines_on_consultation_for_public_sector_bodies.pdf?sfvrsn=2.

обратной связи. Однако, несмотря на соответствующую нормативную базу, международные исследования постоянно показывают, что нарушение существующих правил участия является наиболее распространенным именно с сфере обеспечения обратной связи. Почти из всех стран сообщается, что отчеты об обратной связи либо не подготавливаются, либо они слишком кратки, чтобы дать существенное объяснение относительно того, какие изменения были приняты в последующем процессе разработки, а какие нет, и каковы основные причины для принятия такого решения.

«В долгосрочной перспективе люди будут продолжать участвовать в консультациях, только если они посчитают это целесообразным. Это означает, что они должны видеть, что их точки зрения были серьезно рассмотрены при принятии законодательных решений. В этом контексте может быть полезным предоставление обратной связи людям, которые участвовали в консультациях. В идеале, документ по результатам консультаций и реакция общественности должны публиковаться в Интернете вместе с подробной реакцией правительства на поднятые вопросы.»

ОЭСР: Вводный справочник по проведению анализа регулирующего воздействия (RIA) (2008 г.)¹⁷

Этот недостаток имеет два отрицательных свойства. С одной стороны, это делает законодательный процесс гораздо менее прозрачным, поскольку эти отчеты представляют собой одну из основных составляющих так называемой законодательной базы. С другой стороны, отсутствие надлежащего ответа властей на комментарий или предложение представляет собой разочаровывающее прекращение общественного обсуждения. Если участник процесса даже не получил ответа или если этот ответ не содержит объяснений относительно того, почему их комментарии не учитываются, это будет препятствовать их будущим усилиям и вовлечению в законодательный процесс. Преобладающее впечатление, которое возникнет при этом, заключается в том, что общественное обсуждение организовано только для видимости и что в правительстве отсутствует подлинная приверженность открытому управлению и демократии на основе участия. Это, конечно, резко снижает доверие к органам государственного управления и верховенству закона в целом.

«Чтобы завоевать доверие общественности, а также поддержать проводимую политику и улучшить ее реализацию, государственные органы должны всегда предоставлять отклики на полученные предложения. Заинтересованные стороны должны быть проинформированы о том, будут ли внесены значительные изменения в проект в ходе этого процесса. Каждое предложение необходимо регистрировать и анализировать прозрачным образом. Такая практика приведет к четким законодательным последствиям и поможет обеспечить, чтобы влияние групп интересов на разработку политики не было непропорциональным, и предотвратить чрезмерное влияние на государственные органы.»

Рекомендация по участию общественности в процессе разработки политики на Западных Балканах, 2018 год¹⁸

См. приложение А: пример стандартного шаблона для отчета об обратной связи / отчета о консультациях

¹⁷ ОЭСР, 2008, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

¹⁸ https://www.rcc.int/download/docs/RCC_Public%20Participation%20Recommendation%20Final%20Endorsed.pdf/b39427df363356487d9e885f9e50f124.pdf, Региональный совет по сотрудничеству/Региональная школа государственного управления, 2018

III. ПРАКТИКА

Цикл принятия решений

Хотя конкретные шаги в разных странах и даже между министерствами могут различаться, в целом существует шесть этапов цикла принятия решений, и на разных этапах применяются различные формы консультаций с общественностью:



1.

Подготовительная фаза / определение проблемы: на этом этапе проводится контекстный анализ, определяющий проблемы и потребности. Для решения этих вопросов проводится оценка того, необходимо ли улучшать выполнение существующего акта или необходимо изменить нормы, изложенные в законе, либо принять какой-то новый закон. Если будет принято решение о разработке нового законопроекта, необходимо четко определить потребности и проблемы, которые должен регулировать этот закон.

На данном этапе общественность и главные заинтересованные стороны, которые либо профессионально связаны с этой сферой, либо лично затронуты вводимыми мерами, могут предоставить информацию из первых рук для конкретного определения вопроса и разработки различных решений для выявленных проблем.

2. Рабочие документы: На этом этапе подготовлены экспертные справочные материалы: ситуационный анализ, обоснование нового закона и анализ альтернативных решений. В это же время готовится RIA (оценка экономических, экологических и социальных последствий данного закона). При подготовке отчета по RIA главным заинтересованным сторонам предлагается предоставить первоначальную обратную связь по альтернативным решениям и оценить качество и полноту ожидаемых результатов и воздействия.

3. Проект: на основе решений, определенных как оптимальные, составляется законопроект. Процесс составления проекта может вестись вместе с главными заинтересованными сторонами (в рабочей группе) или могут применяться другие методы обсуждения для проверки обоснованности решения. Затем законопроект должен быть опубликован вместе со всеми исходными материалами (анализ, отчет по RIA, обзоры, обоснование) на веб-сайте соответствующего министерства или центральной онлайн-площадки. На этом этапе должны быть организованы широкое общественное обсуждение и информационно-пропагандистская деятельность.

4. Окончательное предложение / принятие: после рассмотрения комментариев и отзывов общественности и заинтересованных сторон принимается окончательная версия этого законопроекта. В рамках законодательной процедуры, например, на этапе парламентской комиссии, также может проводиться слушание с основными заинтересованными сторонами. Широкое предварительное обсуждение обеспечит более основательную поддержку законодательного предложения, более содержательное рассмотрение парламентом и более легкую реализацию.

5. Реализация: Существуют различные способы включения ключевых заинтересованных сторон в реализацию нормативного акта, в зависимости от их отношений с данной областью политики. Также возможно оговорить участие заинтересованных сторон в самом законе.

6. Мониторинг и оценка: По прошествии определенного периода времени после принятия нормативного акта (в большинстве случаев, от двух до трех лет) целесообразно оценить его воздействие. Оценка должна определять, проведена ли реализация надлежащим образом, решаются ли поставленные задачи и возникают ли какие-либо новые проблемы и потребности. Исходя из этой оценки должны быть сделаны выводы о необходимости внесения изменений либо в нормативный акт, либо в процесс реализации. Как и на подготовительном этапе, главные заинтересованные стороны могут предоставить ценную информацию о том, как внедрение влияет на различные социально-экономические группы или окружающую среду. Целесообразно также привлечь экспертов из числа заинтересованных сторон для выполнения некоторых задач мониторинга и оценки.

Когда должна проводиться оценка регулирующего воздействия (RIA)?

Процесс RIA должен начинаться до начала процесса составления законопроекта. Таким образом, RIA помогает лицам, принимающим решения, выявлять не только потенциальное воздействие, но также определять проблему и находить альтернативные решения, систематически оценивая затраты и выгоды. RIA необходимо внедрить в разработку политики с самого начала.

«Используя RIA, вы можете помочь улучшить процесс принятия решений, в котором формируется окончательный нормативный акт. В частности, RIA помогает содействовать систематическому принятию решений и сравнительному подходу к политическим решениям. RIA требует, чтобы вы задали следующие вопросы:

- *Что, в общих чертах, является проблемой, которую необходимо решить?*
- *Какова цель конкретной политики, которая должна быть достигнута? а также*
- *Каковы различные способы достижения этого?*

Вы должны задать эти вопросы, прежде чем предлагать принять новый закон. Начиная с этих вопросов, вы сможете убедиться, что определите как можно больше различных практических способов достижения своей цели, что необходимо, если вы хотите найти лучший вариант.»

ОЭСР: Вводный справочник по проведению анализа регулирующего воздействия (RIA) (2008 г.)¹⁹

Результатом процесса RIA в сочетании с общественным обсуждением должен быть отчет об оценке, который обеспечивает высококачественные данные для сравнения различных вариантов политики.²⁰

¹⁹ ОЭСР, 2018, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

²⁰ <http://rulemaking.worldbank.org/~media/WBG/CER/Documents/Regulatory-Impact-Assessments.pdf>

Каковы ключевые элементы процесса RIA?

1. Определение проблемы, которую нужно регулировать

Этот этап является предварительным отправной точкой RIA: определение того, содержится ли проблема в законодательстве или политике. Проблемы обычно относятся к трем категориям: сбой на рынке, неэффективность законодательства и постановка новых целей и задач политики.

2. Определение различных вариантов регулирования

На этом этапе потребность в регулирующем вмешательстве, выявленная на первом этапе, должна быть воплощена в конкретных вариантах политики.

3. Сбор данных

Этот этап имеет решающее значение, средства для его выполнения разнообразны и сильно различаются между странами. Значимые для RIA данные собираются в ходе общественного обсуждения, телефонных и личных интервью, из бумажных анкет, по результатам онлайн-опросов, работы фокус-групп и т.д.

4. Оценка альтернативных вариантов

Центральный этап RIA в большинстве случаев приводит к анализу затрат и результатов, но также может быть анализом экономической эффективности или анализом риска. Оцениваемые варианты должны включать сценарий «без изменений политики».

5. Определение предпочтительного(ых) варианта(ов) регулирования

После того, как различные варианты были определены и тщательно проанализированы (обычно путем сравнения затрат и преимуществ), сравнение различных оценок приведет к выявлению наиболее эффективного варианта.

6. Сообщение о результатах проведенной RIA

После того, как наилучшая практика будет принята во внимание политиками, предполагается публикация результатов RIA. Это позволяет осуществлять дальнейший обмен мнениями с заинтересованными сторонами и улучшает общую прозрачность процесса регулирования.

Глобальные показатели регулирующего управления: всемирная практика оценки регулирующего воздействия, Группа Всемирного банка, 2016 год

Даже после того, как было выбрано политическое решение, RIA помогает разработчикам всесторонне проанализировать влияние предлагаемых норм или политики. Однако в таких случаях теряется первоначальное размышление над тем, требуется ли новый нормативный акт или ситуация улучшится более эффективно путем совершенствования практики в рамках существующих норм и структур. Вот почему общепризнано, что RIA должна включать сравнение альтернативных сценариев и что одним из них должен быть сценарий «без изменений политики».

«Общей ошибкой при начале анализа является смешение «средств» и «результатов». Цель политики - это «конечный результат», который правительство хочет достичь. Это не следует путать с «средствами» его достижения, иначе вы не сможете в полной мере учитывать достоинства альтернативных подходов. Например, целью политики является сокращение числа смертей в дорожно-транспортных происшествиях. Сокращение скорости - это всего лишь одно из средств достижения цели, но это не сама цель. Другие средства могут включать в себя требования применять ремни безопасности или улучшение дорожных условий. Для достижения цели политики почти всегда будет несколько вариантов. После того как вы определили все возможные варианты, подход RIA требует их сравнения с точки зрения преимуществ и затрат. То есть, вы должны попытаться определить все возможные последствия различных вариантов. После того, как вы определили влияние нескольких разных

подходов, вы можете анализировать каждый, чтобы предоставить информацию о том, какой из них может быть наиболее рациональным и эффективным.»

ОЭСР: Вводный справочник по проведению анализа регулирующего воздействия (RIA) (2008 г.)²¹

Словения

Словения официально ввела оценку регулирующего воздействия в свой правовой режим в 2006 году. Согласно Регламенту, RIA является требованием для всех предлагаемых законопроектов, представляемых правительству. Первая RIA публикуется, когда регулятор публикует проект предложения на портале eDemosgasy. Если в процессе обсуждения проект изменяется, это, следовательно, приводит к изменению оценки воздействия.

Чтобы стимулировать использование RIA в правительственных ведомствах, Министерство государственного управления в 2011 году подготовило свои официальные *Руководящие принципы для оценки регулирующего воздействия* (2011 г.)²², в которых четко сформулировано, что RIA необходимо выполнить на самой ранней стадии разработки политики:

«Каждый процесс разработки политики должен включать следующие этапы:

- 1. Оценка ситуации*
- 2. Определение проблемы (обзор вариантов политики и список тем, которые будут рассмотрены)*
- 3. Установление цели*
- 4. Разработка альтернативных решений*
- 5. Оценка воздействия альтернативных решений в разных областях*
- 6. Сравнение на основе оценки альтернативных решений*
- 7. Решение о мерах (план реализации).»*

Македония²³

Согласно Регламенту правительства, RIA является обязательным для всех предлагаемых новых основных законов. Однако практика не идеальна. Как сообщает SIGMA за 2016 год, македонские «формы RIA, которые должны подписываться статс-секретарями, направляются правительству для принятия в неполном виде и без базовой информации: они неправильно определяют проблемы, рассматривают или сравнивают варианты, выявляют влияние на государственный бюджет, обсуждают аспекты реализации или представляют механизмы мониторинга и оценки. Более того, нет четкой связи между RIA и оценкой финансовых последствий от применения законов, что препятствует надлежащей оценке добавленной стоимости законодательных предложений».²⁴

Были и позитивные события. Одна из них - практика проведения очень ранних предварительных оценок воздействия на этапе, когда министерства планируют свои годовые нормативные программы. Когда программа направляется правительству для принятия, министерствам необходимо предусмотреть для каждого из запланированных действий обоснование в форме предварительной оценки воздействия.²⁵

Чешская Республика

²¹ ОЭСР, 2008, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

²² Priložnik za izvajanje presoje posledic predpisov (*Руководящие принципы для оценки регулирующего воздействия*), Министерство государственного управления, Словения, 2011, http://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/PRIROCNIK_-_julij_2011.doc

²³ В данной работе «Македония» означает бывшую югославскую Республику Македония.

²⁴ Отчет о мониторинге: Принципы государственного управления, бывшая югославская Республика Македония, ноябрь 2017 года, доступен по адресу: https://www.finance.gov.mk/files/u3/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia_1.pdf, с.41.

²⁵ Интервью с Горданой Гапик Димитровской, Государственным советником, Сектором реформы законодательства при Министерстве информационного сообщества и управления, 25 июня 2018 года

С момента своего введения в 2007 году RIA применяется ко всем инициированным правительством законопроектам и нормативным актам. А также к поправкам к действующим в Чешской Республике законам и нормам. Основываясь на годовой законодательной программе правительства, определяется, какие законодательные нормы будут подлежать подробной RIA, которая должен проводиться «в случае, если новые и широкомасштабные воздействия будут прогнозироваться в следующих областях: государственный бюджет страны и другие государственные бюджеты, административная нагрузка на государственные органы, расходы для предпринимателей и граждан, связанные с регулированием, конкурентоспособность, экономические и правовые отношения между государственными органами либо частными юридическими лицами»²⁶. RIA должна рассматривать ряд дополнительных областей. Помимо этих сфер, упомянутых в исследовании Всемирного банка, RIA в Чешской Республике также рассматривает такие вопросы, как воздействие на местные органы самоуправления, антидискриминационные правила, гендерное равенство, эффективность государственных статистических служб и коррупционные риски.

Консультации с заинтересованными сторонами

Был достигнут консенсус в отношении того, что RIA должны проводиться министерствами и правительственными ведомствами, которые разрабатывают новые законы или нормативные акты или изменяют существующие законы, хотя в сочетании с RIA может использоваться централизованный портал для обсуждения в электронном формате. В случае Чешской Республики обсуждение проводится отдельными министерствами или соответствующими государственными органами, которые предлагают новые законы или поправки к законам, «но не был установлен единый подход в отношении обсуждения, а также их общая процедура с применением ИТ. Весь процесс, в том числе коммуникационная политика, определяется в соответствии с суждением и оценкой тех, кто делает нормативные предложения, то есть отдельные министерства».²⁷

Как отмечает Всемирный банк, «такие учреждения отвечают за конкретные области регулирования и поэтому лучше всего разбираются в проблемах регулирования и предлагают возможные решения. Более того, министерства или регулирующие органы обычно имеют прямые контакты с затронутыми заинтересованными сторонами и, таким образом, хорошо понимают возможное влияние предлагаемых норм на все третьи стороны».²⁸ Кроме того, как упоминалось ранее, ОЭСР подчеркивает важность консультаций с заинтересованными сторонами для сбора высококачественных данных в обоснование RIA, а также для подкрепления чувства долевого участия и легитимности нормативного акта.²⁹

Публикация RIA также является частью процесса публикации, и в большинстве стран, которые проводят RIA, эти оценки распространяются вместе с текстом предлагаемого законопроекта, что поощряет мотивацию к проверке аргументации, лежащей в основе нормативного изменения, и к внесению предложений. Такая практика недавно была введена по рекомендации ОЭСР и ЕС во всех западнобалканских странах. «В Соединенном Королевстве RIA публикуется на каждом этапе разработки политики. Она призвана служить инструментом разработки политики согласно новому нормативному акту, а не только документом, который обосновывает или защищает необходимость регулирования».³⁰

²⁶ Интервью по электронной почте с Соней Мачеховой, начальником отдела координации процесса RIA, Секретариат правительства, Чешская Республика, 28 июня 2018 года

²⁷ Интервью с Соней Мачеховой, начальником отдела координации процесса RIA, Секретариат правительства, Чешская Республика, 28 июня 2018 года

²⁸ *Глобальные показатели регулирующего управления: всемирная практика оценки регулирующего воздействия*, Группа Всемирного банка, 2016 год, с. 6

²⁹ ОЭСР: Вводный справочник по проведению анализа регулирующего воздействия (RIA) (2008 г.) с. 17-19

³⁰ *Глобальные показатели регулирующего управления: всемирная практика оценки регулирующего воздействия*, Группа Всемирного банка, 2016 год, с. 11

«80% (75 из 93) стран, проводящих RIA, сообщают результаты своим группам заинтересованных сторон. Несмотря на то, что средства и объем отчетности о результатах значительно различаются, наиболее предпочтительный метод заключается в прямом взаимодействии с заинтересованными сторонами, и 58% стран применяют этот подход [...]. Среди стран, которые информируют о RIA, наилучшей практикой является публикация результатов на едином веб-сайте для всех предлагаемых законопроектов, и это введено и соблюдается в 51% государств. Использование единого веб-сайта облегчает доступ заинтересованных сторон и граждан к оценкам воздействия.»

Глобальные показатели регулирующего управления: всемирная практика оценки регулирующего воздействия, Группа Всемирного банка, 2016 год, с. 8

Внутреннее и внешнее обсуждение

Внутри своей структуры министерство, готовившее проект, должно консультироваться с этими другими министерствами и правительственными ведомствами и агентствами, которые отвечают за области, в которых необходимо оценить воздействие, например, министерство, ответственное за окружающую среду, министерство по вопросам бизнеса, министерство по социальным вопросам и т. д. Важно также включить государственные учреждения, которые управляют большими объемами данных, такие как статистические службы.

За пределами своей структуры министерство должно привлекать и консультироваться со всеми теми, кто может предоставить данные, необходимые для всесторонней оценки: заинтересованными сторонами, которые будут затронуты новым нормативным актом (например, с помощью опросов), торговыми палатами и другими бизнес-ассоциациями, зонтичными структурами в секторе НПО, независимыми коллективами учёных и исследовательскими институтами.

Не менее важно применять принцип пропорциональности. «В общих чертах, степень проводимой RIA должна быть пропорциональна вероятным последствиям законодательного предложения. Это означает, что вы должны вкладывать больше времени и ресурсов в сбор данных, консультирование с заинтересованными сторонами и проведение анализа, когда предлагаемая норма, вероятно, окажет значительное влияние, и когда лицами, принимающими решения, скорее всего, будут использованы дополнительные аналитические данные.»³¹

«[В Чешской Республике] помимо общественного обсуждения и консультаций с заинтересованными сторонами, затронутыми предлагаемой мерой, консультируются также с широким кругом рабочих и консультативных органов, составленных из экспертов в данной области. С 2015 года юридически оформленные профессиональные советы также участвуют в законодательном процессе [...] Как и в случае с RIA предлагаемых норм, консультации с заинтересованными сторонами, затронутыми предлагаемыми мерами, имеют важное значение для РИИ фактического законодательства в Чешской Республике. Оценки воздействия всегда должны проводиться в сотрудничестве с теми, кого затрагивают вводимые нормы. Аналогичным образом, должен применяться принцип пропорциональности.»³²

Критерии оценки

Согласно исследованию Всемирного банка в 2016 году, спектр воздействий, охватываемых RIA, включает:

³¹ ОЭСР: Вводный справочник по проведению анализа регулирующего воздействия (RIA) (2008 г.) с. 17

³² Интервью с Соней Мачеховой, начальником отдела координации процесса RIA, Секретариат правительства, Чешская Республика, 28 июня 2018 года

- Влияние предлагаемого нормативного акта в государственном секторе (например, административные расходы)
- Влияние на частный сектор
- Ожидаемые выгоды от нормативного акта
- Влияние на международные обязательства или соглашения
- Воздействие на окружающую среду
- Влияние на конкурентоспособность и открытость рынка
- Влияние на мелкие и средние предприятия.

«Помимо влияния предлагаемых норм на государственный сектор (например, административные расходы), которое оценивается в 95% стран, для других типов оценок практика значительно различается. Например, Кыргызская Республика измеряет влияние только на частный сектор и на мелкие и средние предприятия. Двадцать пять стран мира, включая ЕС, Объединенные Арабские Эмираты и Тайвань (Китай), оценивают все эти воздействия. Однако этот список [типов оценок] не является исчерпывающим. Двенадцать стран оценивают влияние на гендерное равенство в рамках RIA. Аналогичным образом, 18 стран измеряют социальные последствия, такие как демографические изменения или социальная интеграция. Эстония служит образцовым примером проведения комплексных оценок воздействия. Согласно руководящим принципам Эстонии, пояснительная записка по RIA должна содержать следующие предположительные последствия:

- 1) социальные, в том числе демографические;*
- 2) влияние на национальную безопасность и международные отношения;*
- 3) влияние на экономику;*
- 4) воздействие на условия жизни и окружающую среду;*
- 5) влияние на региональное развитие;*
- 6) влияние на организацию государственных органов и органов местного самоуправления; а также*
- 7) любое другое прямое или косвенное воздействие.»*

Глобальные показатели регулирующего управления: всемирная практика оценки регулирующего воздействия, Группа Всемирного банка, 2016 год³³

Правительственный регламент Македонии, определяющий проведение оценки регулирующего воздействия (2013 г.), включает не только оценку экономических последствий (издержек и выгод), но и финансовые последствия (издержки и профицит бюджетов, первоначальные и прогнозируемые расходы, а также информацию о том, обеспечены ли бюджеты, и краткое изложение финансовых последствий).³⁴

³³ <http://rulemaking.worldbank.org/~media/WBG/CER/Documents/Regulatory-Impact-Assessments.pdf>

³⁴ Регламент, определяющий проведение оценки регулирующего воздействия, Республика Македония, Министерство информационного сообщества и управления, ноябрь 2013 года. Македонская методология оценки регулирующего воздействия (форма отчета с инструкцией о том, как отвечать, включен на стр. 40-44): http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Akti_PVR_1mk.pdf

Контроль качества RIA

Рекомендация Совета по вопросам нормативно-правовой политики и управления, ОЭСР, 2012³⁵

В аппарате правительства должен быть создан постоянный орган, исполняющий функцию нормативного надзора за тем, чтобы регулирование отражает политику всего правительства. К каждой системе управления должно быть разработано конкретное институциональное решение.

Полномочия такого регулирующего надзорного органа должны быть определены в мандате, например, в законодательном акте или президентском указе. При выполнении своих технических функций по оценке и консультированию по качеству оценок воздействия надзорный орган должен быть независимым от политического влияния.

Регулирующий надзорный орган должен выполнять ряд функций или задач в целях содействия принятию высокоэффективных решений на основе фактических данных. Такие задачи должны включать:

- Контроль качества путем рассмотрения качества оценок воздействия и возвращения предлагаемых правил, оценки воздействия которых выявили их несоответствие установленным требованиям;
- Изучение возможностей регулирования в целях повышения его эффективности, включая содействие рассмотрению мер регулирования в областях политики, в которых, вероятно, потребуются регулирование;
- Содействие систематическому совершенствованию применения регулирующей политики;
- Координирование оценки фактического законодательства для пересмотра политики и уточнения методов оценки прогнозируемого воздействия;
- Предоставление обучения и консультирования по оценке воздействия и стратегиям повышения эффективности регулирования.

Необходимо проводить периодическую оценку деятельности надзорного органа, включая его анализ оценок воздействия.

Процессы RIA требуют наличия постоянного надзора и контроля качества. Как отмечается в исследовании Всемирного банка, «регулирующие органы могут иметь укоренившуюся консервативную культуру, которая не проявляет большого интереса к разработке новых идей или подходов к регулированию. Они могут быть попасть под влияние регулируемых компаний и стремиться принести пользу таким заинтересованным сторонам, независимо от затрат или выгод для общества в целом. Регулирующие органы также могут извлекать пользу из конкретных регулятивных реформ, которые позволяют расширить их бюджет или поддерживать существующую численность персонала. По этим причинам эффективные и прозрачные процессы RIA обычно контролируются специализированным государственным органом, что позволяет предоставлять регулирующим органам качественные, надежные и беспристрастные рекомендации по вопросам регулирования, а также качественный анализ, содержащийся в RIA».³⁶

³⁵ <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

³⁶ «Мировые показатели регулирования: всемирная практика оценки регулирующего воздействия», Группа Всемирного банка, 2016 год

Австралия

Комиссия штата Виктория по защите конкуренции и эффективности (VCEC) представляет собой хороший пример органа по надзору и разработке методологических рекомендаций для подготовки RIA. Комиссия проводит встречи с департаментами, занимающимися разработкой RIA, на ранней стадии разработки политики, а также в её ключевые этапы. Она также проводит регулярные и бесплатные учебные семинары для политиков, занимающихся подготовкой RIA, чтобы ознакомить их с этим процессом и обучить их проведению качественного анализа (например, анализ затрат и выгод). VCEC занимается обсуждением качества определения проблемы, данных, анализа и предлагаемых альтернатив, но не разрабатывает политику. Комиссия также может предоставлять списки консультантов для поддержки департаментов, которые разрабатывают RIA, но не поддерживает конкретных исполнителей. Наконец, VCEC разработала руководящие материалы по методологии оценки, возмещения и калькуляции затрат.

В том же исследовании Всемирного банка отмечено, что, «в частности, 53 страны из рассмотренных имеют специализированный государственный орган, функцией которого является проведение, анализ и комментирование оценок воздействия, осуществляемых различными органами. Некоторые из этих специализированных надзорных организаций несут ответственность за определение того, какие регулятивные реформы требуют проведения оценки воздействия. Однако наиболее общая функция таких организаций заключается в предоставлении рекомендаций для экспертов, проводящих оценку. Они также часто осуществляют обзор и мониторинг регулирующего воздействия, проводимого в отдельных министерствах, и информируют кабинет или парламент/законодательный орган о соблюдении требований по оценке регулирующего воздействия. Такие специализированные органы, например, Совет Швеции по совершенствованию регулирования (Regelrådet) или Управление по информации и регулированию США, предоставляют опыт по проведению качественных оценок потенциального воздействия предлагаемых норм, а также обеспечивают соблюдение министерствами руководящих принципов по оценке воздействия. В Канаде, например, каждый департамент и орган отвечают за выполнение своих RIA. Однако Секретариат Совета Казначейства (TBS) рассматривает и контролирует RIA, разработанные другими департаментами и органами. TBS рассматривает проекты RIA и дает свои комментарии по ним до тех пор, пока они не будут готовы для рассмотрения и одобрения Советом казначейства для предварительной публикации в «Вестнике Канады Часть 1.»³⁷

Словения

Надзор и проверка качества RIA распределены между различными отраслевыми министерствами и Генеральным секретариатом правительства. Отраслевые министерства (должны) анализировать воздействие в своей области деятельности через межминистерский процесс координации: Министерство финансов контролирует воздействия на бюджет, Министерство экономики - воздействия на экономику и качество тестирования малых и средних предприятий (МСП), Министерство окружающей среды и территориального планирования - воздействия на окружающую среду, Министерство труда, семьи, социальных дел и равных возможностей - социальное воздействие, Министерство государственного управления - административные расходы и затраты на соблюдение нормативно-правовых требований. После предоставления проекта закона на

³⁷ *Мировые показатели регулирования: всемирная практика оценки регулирующего воздействия*, Группа Всемирного банка, 2016 год, стр. 6

рассмотрение правительством, Генеральный секретариат правительства проверяет, была ли выполнена RIA.

Как сообщила один из членов группы по совершенствованию регулирования Министерства государственного управления, такая плюралистическая надзорная организация надзора не очень эффективна.³⁸ Во-первых, предполагаемого надзора со стороны других отраслевых министерств достаточно легко избежать. В соответствии с правилами правительственной процедуры проекты актов с подтверждающим анализом (включая RIA) должны быть направлены на межминистерскую координацию только тем министерствам, которые отвечают за области, в которых предвидится воздействие новых норм. Если министерство, подготовившее проект закона, изначально считает, что новый закон не окажет какого-либо социального или экологического воздействия, проект закона и отчет по RIA даже не будут получены министерствами, ответственными за экологические и социальные вопросы. Следовательно, в случае неверной первоначальной оценки министерства, подготовившего законопроект, отсутствует какая-либо специальная мера, требующая установить, необходимо ли проведение дополнительного анализа. Во-вторых, данный механизм эффективен только в среде, где культура RIA хорошо развита и все правительственные органы управления воспринимают ее как важный инструмент. К сожалению, это еще не произошло в Словении. Хотя регулирование RIA было впервые реализовано в 2006 году, вплоть до 2015 года стимулирование применения RIA и наращивание ее потенциала осуществлялось недостаточно, а фактический надзор не проводился. Причина этого в том, что Генеральный Секретариат проверяет только сам факт проведения RIA, а для проверки качества ему не хватает людских ресурсов. Таким образом, качество RIA остается довольно низким. Если министерства не инвестируют достаточно средств в RIA предложений, которые они сами готовят, ожидать от них энтузиазма в проверке RIA, разработанных другими отраслевыми министерствами, было бы слишком оптимистично.

По словам одного из членов группы по совершенствованию регулирования, необходимо централизовать надзор и контроль качества в рамках одного органа, например, Генерального секретариата. Такой орган должен, в первую очередь, иметь право отклонить проект постановления в случае некачественного проведения RIA, а во-вторых, иметь достаточное количество опытных работников, которые могли бы заниматься оценкой качества отчетов по RIA. По мнению этого члена группы, согласно правительственному регламенту отраслевые министерства должны информировать Генеральный Секретариат о начале своей работы с RIA. Это позволило бы надзорному органу осуществлять мониторинг процесса с самого начала и немедленно предупреждать ответственное министерство о том, что процесс RIA не соответствует требованиям. Данный член группы также предлагает ввести обязательную проверку качества отчетов по RIA со стороны тех министерств, которые отвечают за области, в которых, согласно правительственному регламенту, необходима оценка воздействия, а Генеральный секретариат должен также регулярно контролировать их работу.

Македония

В соответствии с Положениями о RIA, принятыми Правительством, RIA должна быть непрерывно связаны с общим законодательным процессом. Должны быть разработаны всеобъемлющие руководящие принципы по анализу проблем, выявлению и сопоставлению возможных решений и консультаций с заинтересованными сторонами.

³⁸ Интервью с Janja Jenc, Старшим советником Управления развития Министерства государственного управления, 21 июня 2018 г.

Надзор и контроль качества RIA находятся в ведении Министерства информации и управления (MISA). Тем не менее, как сообщил сотрудник MISA, отвечающий за RIA,³⁹ министерству не хватает полномочий для эффективного выполнения этой задачи, поскольку оно не имеет права отозвать RIA, если оно не соответствует стандартам качества, и должна быть усовершенствована соответствующими министерствами. MISA может только высказать свое мнение. Хотя в последнее время этим мнениям уделяется больше внимания, чем раньше, во многих случаях новое положение подтверждается правительством, несмотря на низкое качество оценки воздействия. Даже несмотря на то, что министерства обязаны отправлять RIA на рассмотрение в MISA, это происходит менее чем в половине случаев. Данный сотрудник MISA предлагает предоставить MISA официальный мандат, который предоставил бы MISA право возвращать RIA в отраслевые министерства на доработку, улучшение обоснования и анализа предложения до того, как правительство предоставит его для принятия.

Мониторинг фактического выполнения законодательства

Согласно обзору ОЭСР от 2015 года, 17 из её государств-членов имеют обязательное требование о проведении оценки фактического воздействия, по крайней мере, некоторых существующих основных законов. Таким образом, практика оценки регулирующего воздействия гораздо менее распространена, чем практика оценки прогнозируемого регулирующего воздействия.⁴⁰

Хотя оценка фактического воздействия, как правило, проводится только через три-пять лет после вступления закона в силу, удачное время проведения регуляторной оценки зависит от содержания рассматриваемого закона: некоторые законы могут иметь быстрые последствия, другие нацелены на долгосрочные изменения в поведении и отношениях и, следовательно, последствия их введения проявятся в полную силу гораздо позже, чем будет проведена их оценка.

Рекомендация Совета по вопросам регуляторной политики и управления, ОЭСР, 2012 год

(Выдержки из рекомендаций)

Проведение систематического программного контроля существенных норм в отношении четко определенных целей политики, включая рассмотрение затрат и выгод, для обеспечения того, чтобы положения постоянно обновлялись, были обоснованными с точки зрения затрат, экономически эффективными и последовательными и служили осуществлению намеченных целей политики [...] Методы анализа регуляторного воздействия должны быть интегрированы в программы контроля и пересмотра существующих норм. Эти программы должны иметь четкую цель повышения эффективности и действенности норм, в том числе совершенствования нормативных инструментов, а также снижения затрат на соблюдение нормативно-правовых требований для граждан и предприятий в рамках политики содействия экономической эффективности. [...] Проведение подобных проверок должно иметь такой план мероприятий, который позволил бы обеспечить оценку всех существенных норм в течение срока проверки, повысить последовательность и согласованность норм, сократить нормативное бремя и обеспечить выявление значительных возможных непреднамеренных последствий регулирования. Приоритетное внимание следует уделять выявлению неэффективного регулирования и регулирования со значительными экономическими последствиями для пользователей и/или воздействия на управление рисками. Следует рассмотреть включение механизма постоянного контроля в правила, например, путем пересмотра положений основных законов и прекращения

³⁹ Интервью с Gordana Garikj Dimitrovska, Государственным советником, Сектор нормативного реформирования при Министерстве информации и управления, 25/6/2018

⁴⁰ Статья « Government at a Glance », 2015 год (2015), https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2015-en.pdf?expires=1531076731&id=id&accname=guest&checksum=BB9986ADA29876D64E34697B265A5767

действия подзаконных нормативно-правовых актов. [...] Системы контроля должны оценивать прогресс в достижении последовательности экономической, социальной и экологической политик.

Ключевые моменты оценки политики

- Оценка – это объективный процесс понимания того, как была реализована политика или другое вмешательство, какие последствия она имела, для кого, как и почему.
- Оценки должны быть адаптированы к типу рассматриваемой политики и к типам проблем, которые должны быть решены. Чем раньше в цикле разработки политики рассматривается оценка, тем больше вероятность, что будет определен и принят подходящий тип оценки.
- Качественные оценки гарантируют надежные результаты, которые можно уверенно использовать и воспроизводить. Они позволяют улучшить политику или обосновать реинвестирование или экономию ресурсов. Они могут доказать, реализуются ли политики в соответствии с планом и эффективно ли используются ресурсы.
- Качественные оценки могут играть важную роль в определении и реализации государственных приоритетов и задач, демонстрации подотчетности и предоставлении обоснованных доказательств для независимых процессов контроля. Они также предоставляют ценную информацию в базу фактических данных политики, вносят вклад в разработку будущей политики и играют решающую роль в политическом цикле.
- Отсутствие оценок или некачественные оценки значит, что политики не смогут предоставить значимые доказательства в поддержку претензий, которые могут быть у них в отношении эффективности политики. Любые такие претензии будут фактически необоснованными.

Пурпурная книга. Руководство для оценки (2011), Министерство финансов Великобритании, Великобритания⁴¹

Опыт различных государств⁴²

Великобритания

Политики Великобритании оценивают существующее регулирование через пять лет после того, как оно вступило в силу, и определяют, насколько оно продолжает оставаться актуальным. Для внутренних мер (т.е., введенных не в результате требования ЕС) в анализе должны быть рассмотрены три взаимосвязанных вопроса:

1. Являются ли цели политики, которые привели к внедрению меры, актуальными?
2. Если цели все еще актуальны, является ли регулирование по-прежнему наилучшим способом достижения этих целей по сравнению с возможными альтернативами?
3. Если регулирование по-прежнему оправдано, можно ли улучшить существующую меру?

Оценка должна рассматривать следующие вопросы:

- Если исходные цели политики изменились или больше не актуальны, мера не продлевается (или отменяется).
- Если мера не оказала существенного положительного воздействия в соответствии с первоначальными целями политики, предполагается, что такая мера не продлевается (или отменяется).
- Если в анализе были выявлены непреднамеренные последствия регулирования, превышение ожидаемого уровня затрат или низкая степень выполнения, мера должна быть незамедлительно

⁴¹

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf

⁴² Как кратко изложено в «Обзоре методов анализа эффективности регулирования», в отчете NZ Transport Agency 604, Denne, T and L Wright (2017), стр. 32-36, <https://www.nzta.govt.nz/assets/resources/research/reports/604/604-review-of-methods-for-analysis-of-regulatory-effectiveness.pdf>

значительно пересмотрена или решение данной политической задачи должно осуществляться с помощью альтернативных подходов.

- Если мера оказалась успешной и остается в силе, в обзоре все равно должны быть рассмотрены методы её улучшения, например, путем сокращения деловых затрат или улучшения приведения её в исполнение.

Германия

В Резолюции о сокращении бюрократии (2013) Комитет государственных секретарей постановил, что систематической оценке фактического воздействия должны подвергаться все законы, имеющие определенные пороговые значения расходов. Пороговые значения связаны с ежегодными издержками соблюдения законодательства и применяются, если такие издержки (оцененные предварительно) превышают:

- материальные затраты граждан в размере 1 млн евро или 100 000 часов временных затрат; или
- 1 млн евро в коммерческом секторе, или
- 1 млн евро на деятельность государственных органов.

Оценки должны проводиться через три-пять лет после вступления норм в силу. Основным критерием является достижение цели, однако другие элементы также подлежат включению в анализ, такие как побочные эффекты (случайные последствия), (общественное) признание регулирования, практичность и рентабельность.

Канада

В Канаде департаменты и учреждения отвечают за постоянное соответствие регулирования первоначальным целям политики и за проведение постоянного анализа нормативной базы. Оценка включает в себя следующее:

- вложения (например, ресурсы, полномочия и уполномочивающие органы), меры, эффективность, конечные результаты регулирующей программы и степень, в которой программа способствовала достижению представленных результатов;
- рациональное использование средств (например, обоснованность, рациональность и экономическая эффективность);
- процессы управления, принятия решений и подотчетности, качество обслуживания и механизмы предоставления услуг.

Департаменты и учреждения также обязаны определять нормативную базу, нуждающуюся в проверке. После этого департаменты и агентства должны изучить определенное положение с упором на:

- эффективность нынешнего регулирования в достижении цели политики;
- текущий выбор инструмента, уровень вмешательства и степень директивности;
- ясность и доступность регулирования для пользователей;
- общее влияние на конкурентоспособность, включая торговлю, инвестиции и инновации.

В Канаде также действует правило «один к одному» (“one-for-one”), согласно которому департаменты и органы несут ответственность за:

- контроль количества норм путем отмены не менее одной существующей нормы при введении новой нормы, налагающей административное бремя (например, бюрократические препятствия) на бизнес;
- ограничение роста административного бремени за счет того, что новое административное бремя для бизнеса, вызванное нормативными изменениями («IN»), компенсируется пропорциональным уменьшением административной нагрузки на бизнес в существующей нормативной базе («OUT»).

Участие заинтересованных сторон в оценке фактического воздействия

Внедрение анализа фактического воздействия в процесс выполнения законов должно проводиться параллельно с регулярным анализом парламентом (который предшествует оценке фактического воздействия во многих странах). Один из дополнительных способов, с помощью которых правительства стимулируют получение предложений от граждан, заключается в том, чтобы побудить граждан делать предложения или подавать жалобы в отношении бюрократических процедур и затрат. Например, в Италии и Великобритании были проведены призывы к выдвижению инициатив по сокращению бюрократических препятствий.

Когда дело идет об анализе конкретного законодательства, выбор заинтересованных сторон для обсуждений и опроса имеет решающее значение.

«Необходимость точного определения целевых групп в сочетании с отсутствием соответствующих точных данных об их положении представляют собой распространенную серьезную проблему для тех, кто осуществляет регулирование», – заявляет Питер Кэрролл в отношении оценке фактического воздействия законодательства и нормативных актов.⁴³ – «Хотя из этого не обязательно следует, что ограниченное обсуждение или его отсутствие не приведет к более низкому качеству предложений в отношении регулирования, тем не менее, ухудшение качества регулирования весьма вероятно, ведь потенциально важные данные недоступны для разработчиков политики. Конечно, существует дилемма в отношении расширенного обсуждения, поскольку увеличивается опасность подчинения регулирования интересам бизнеса, хотя расширенное обсуждение и предоставляет более качественные данные и, следовательно, более точное регулирование». Кроме того, Кэрролл добавил, что отсутствие качественных данных «усугубляется отсутствием технического опыта в анализе политики, особенно в отношении анализа рентабельности».

В Великобритании были установлены минимальные стандарты для обсуждения RIA, которые подлежат регулярному обновлению. Согласно правительству Великобритании,⁴⁴ для оценки фактического воздействия RIA министерство или правительственный орган должны рассмотреть следующие вопросы:

- как лучше всего собирать информацию и мнения от компаний, организаций гражданского общества и других лиц, затронутых этой мерой (в том числе путем формального обсуждения, когда оно соразмерно);
- необходимость привлечения департаментов, на которые влияет отмена или изменение меры, в том числе на их законодательство;
- необходимость обсуждения с соответствующими правительствами автономии (Северной Ирландии, Уэльса и Шотландии) на ранней стадии, когда содержание меры полностью или частично передан автономии или когда законодательство Вестминстера изменяет или отменяет законодательство автономии;
- время, необходимое для окончательной доработки отчета до публикации.

Комитет Южной Кореи по реформам законодательства создал онлайн-площадку для участия граждан, которая позволяет гражданам представлять предложения относительно законодательства или поправок к нему. В то же время в процессе вовлечения заинтересованных сторон в Южной Корее по-прежнему сохраняются слабые места.

«Вовлечение заинтересованных сторон требуется на каждом этапе оценки фактического воздействия, которые включают выбор целевых показателей»

⁴³ «Приводит ли оценка регулирующего воздействия к улучшению политики?» Питер Кэрролл, *«Политика и общество»* (2010), «Рутледж», <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/j.polsoc.2010.03.009?needAccess=true>

⁴⁴ «Руководство по совершенствованию регулирования: практические рекомендации для должностных лиц правительства Великобритании», Департамент деловых инноваций и навыков, Правительство Великобритании, 2013 год, <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-better-regulation-framework-manual-guidance-for-officials-July-2013.pdf>

оценки, оценку эффективности и затрат, поиск альтернатив и анализ регулирующих воздействий такими альтернативами. Заинтересованные стороны предоставляют регулирующим органам информацию о том, какие нормы необходимо пересмотреть и какие последствия такие нормы имеют для общества и экономики [...] Вовлечение заинтересованных сторон должно быть обеспечено механизмами анализа. Однако существующие механизмы анализа в Корее не подходят для этой цели. Именно поэтому возможность заинтересованных сторон высказать свое мнение относительно оценки фактического воздействия очень ограничена. Например, ежегодные планы по улучшению нормативного регулирования министерств не отражают мнения заинтересованных сторон. Задача планирования контролируется канцелярией премьер-министра, но министерство не обязано общаться с заинтересованными сторонами. Даже окончательная версия плана не является открытой для общественности, и, следовательно, у заинтересованных сторон нет возможности предварительно просмотреть или согласовать такие планы.»

"Оценка фактического воздействия норм: опыт и сложности Южной Кореи" (2017),
Юн Хеон Ян⁴⁵

Лоренцо Аллио в «Перспективах ОЭСР по развитию регуляторной политики на 2015 год»⁴⁶ предлагает, что «равенство и инклюзивность» должны быть одним из критериев оценки фактического воздействия. Такой показатель «рассматривает распределение выгод и издержек среди целевых групп и аутсайдеров в самых общих чертах. Под этим также можно понимать степень участия различных заинтересованных сторон в политическом процессе. Данный показатель позволяет ответить на такие вопросы, как «Был ли результат справедливо распределен среди заинтересованных сторон?» и «Достаточно ли было приложенных усилий, чтобы обеспечить доступность информации?».

Аллио выделил несколько категорий заинтересованных сторон как «потенциально тяготеющих к оценке». Это «разработчики политики и лица, принимающие решения, авторы оценки, целевые участники, руководители программ и сотрудники (применительно к ретроспективному анализу регулирования - лица, которые участвуют в процессе институционального регулирования), лица, непосредственно осуществляющие оценку, контекстуально заинтересованные стороны и сообщество оценки в целом». Он подчеркивает важность включения как «пассивных», так и «активных» заинтересованных сторон. Под активными заинтересованными сторонами понимаются «лица, которые пытаются напрямую влиять на ход политики и регулирующее вмешательство», а под пассивными заинтересованными сторонами - «лица, на которые было оказано воздействие несмотря на отсутствие их активного участия в этом процессе». Если изучать только точку зрения активных заинтересованных сторон, «существует риск упустить косвенные или более структурные последствия».

Аллио подчеркивает, что «как только нормы вступят в силу, структурированный диалог и обмен данными обретут решающее значение для эффективного администрирования норм, выявления затруднений и вмешательства с текущими уточнениями. На этапе рассмотрения такой обмен данными имеет большое значение для работы регулирующих органов, особенно с целью минимизации издержек соблюдения законодательства и устранения возможных непреднамеренных последствий».

⁴⁵ «Оценка фактического воздействия норм: опыт и сложности Южной Кореи», Юн Хеон Ян, в «Совершенствование регуляторного управления. Тенденции, практика и будущее», ОЭСР и Корейский институт развития, 2017 год, стр. 322-323, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/improving-regulatory-governance_9789264280366-en#page1

⁴⁶ Оценка фактического воздействия регулирования: обзор понятия и международных практик», Лоренцо Аллио, в «Перспективы регулирующей политики. Руководство читателя к Перспективам ОЭСР по развитию регуляторной политики на 2015 год», ОЭСР, 2015 год, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-perspective_9789264241800-en

Критерии оценки эффективности фактического воздействия и качества законодательства

Существует три основных вопроса, ответы на которые позволяют оценить эффективность фактического воздействия:

- Как была реализована политика?
- Какие изменения принесла данная политика?
- Оправдали ли преимущества политики затраты?

Однако целью всеобъемлющего анализа регулирования является более широкая оценка того, следует ли оставлять существующие нормы в силе и необходимо ли введение дополнительных норм. Следовательно, оценки фактического регулирующего воздействия должны выходить за рамки оценки эффективности норм в отношении их первоначальных целей и, в первую очередь, определять, является ли существующая норма по-прежнему адекватной поставленным целям.

Такой передовой подход требует включения следующих компонентов в анализ регулирования:

- 1) определение проблемы, обосновывающей норму, на основании выявленных дефектов рыночного регулирования и их основных причин;
- 2) анализ эффективности регулирования для достижения ожидаемых/прогнозируемых результатов;
- 3) выявление альтернативных решений, включая отсутствие регулирования;
- 4) анализ рентабельности норм и их альтернатив;
- 5) выявление и анализ возможностей совершенствования нормативного регулирования.

Компонент ⁴⁷	Вопрос(ы)	Аналитические задачи
1 Определение проблемы	Q1 (a) В чем заключается проблема, лежащая в основе обоснования нормы? (b) Что изменилось? Ответ может включать новые научные разработки, изменения социальных трендов и т.д.?	A1 (a) Анализ дефектов рыночного регулирования и проблем рынка. Существует ли дефект/проблема, и если да - в какой форме? (b) Анализ трендов физической проблемы и причинных факторов, лежащих в её основе.
2 Эффективность существующей нормы	Q2 (a) Насколько эффективно норма решает проблему (проблемы)? (b) Были ли достигнуты ожидаемые положительные результаты? (c) Произошли ли непредвиденные последствия?	A2 (a) Анализ результата по сравнению с отсутствием вмешательства и отсутствием регулирования (или иным альтернативным вариантом) с целью выделить эффект регулирования. (b) Сравнение ожидаемых и фактических результатов.
3 Альтернативные решения	Q3 (a) Продолжает ли норма оставаться лучшим способом решения достижения поставленных целей на данный момент? (b) Существуют ли альтернативные варианты в сфере регулирования и за её пределами?	A3 (a) Анализ реакции рынка на регулирование. (b) Обзор регулирования - обзор литературы и международный сравнительный обзор.
4 Анализ нормативного регулирования	Q4 (a) Продолжает ли положительный результат оправдывать затраты?	A4 (a) Анализ затрат-выгод (СВА) (или обзор существующего анализа СВА)

⁴⁷ Таблица взята из «Обзора методов анализа эффективности регулирования», отчет NZ Transport Agency research report 604, Denne, T and L Wright (2017 год), <https://www.nzta.govt.nz/assets/resources/research/reports/604/604-review-of-methods-for-analysis-of-regulatory-effectiveness.pdf>.

	(b) Существуют ли альтернативные способы достижения цели с меньшими затратами? Возможно ли увеличение рентабельности?	рассматриваемой нормы и альтернативных решений (предварительный анализ высокого уровня).
5 Совершенствование нормативного регулирования	Q5 (a) Можно ли изменить норму таким образом, чтобы она лучше сочеталась с другими областями регулирования или уровнями правительства? (b) Возможно ли снизить временные затраты, например, на оформление документов или что-то ещё? (c) Гибкость: насколько высока директивность меры?	A5 Анализ операционных издержек

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОММЕНДАЦИИ

Регулирование общественного обсуждения – Нормы работы

- Необходим надзорный орган, осуществляющий контроль общественного участия, который имеет не только право, но и обязанность отклонять законопроекты, для которых не было реализовано общественное обсуждение в соответствии с установленными требованиями.
- Успешное общественное участие требует целенаправленного подхода и гибкости в зависимости от контекста. Чрезмерное регулирование значительно ухудшает гибкость и ограничивает пространство для творчества, снижая шансы на успех. Нормы должны устанавливать минимальные требования вместо фиксированной и предопределенной процедуры, которая не допускает никаких корректировок.
- Регулирование должно оставлять место для «пропорционального подхода», так как для более сложного, всеобъемлющего и политически чувствительного принятия решений необходим более сложный подход, в то время как менее сложные вопросы могут потребовать значительно меньше времени и более прямого участия заинтересованных сторон в целом.
- При разработке законов и решений общественное участие не должно проводиться независимо от других процедур либо параллельно с ними. Международная практика показывает, что в таких случаях общественное участие быстро превращается в формальность, которая не приносит никакой дополнительной ценности. Нормативно-правовая база должна включать общественное участие непосредственно в процессе разработки законов.
- Крайне важно содействовать заблаговременному взаимодействию с общественностью и заинтересованными сторонами до того, как будет подготовлен первый проект законодательного акта, и в соответствии с существующими мировыми тенденциями прочно связывать общественное участие с RIA.
- Использование онлайн-обсуждений делает процесс участия намного эффективнее, но онлайн-обсуждение следует сочетать с различными методами, в том числе с личным участием общественности, для обеспечения равного доступа всех заинтересованных граждан.
- Регулирование должно стимулировать разработку документов по обсуждению, которые простым языком объясняют цель предлагаемого нового закона или политики, включая предысторию вопроса (состояние дел, проблемы), рассмотренные основные вопросы и основные предполагаемые изменения и/или возможные альтернативы и их предполагаемый

эффект. Такие документы должны также содержать ряд конкретных вопросов для заинтересованных сторон по рассмотренным основным вопросам (например, «Согласны ли вы с тем, что необходимо предпринять дополнительные меры для предотвращения/увеличения ...?», «Согласны ли вы с тем, что мы устанавливаем ответственность за...?», «Согласны ли вы с нашим новым определением ...?» и т. д.). Как показывает опыт, такой передовой подход гораздо удобнее для заинтересованных сторон, для которых представляет сложность чтение и написание юридических текстов. Такой подход поощряет и непосредственно увеличивает соответствующую обратную связь. Кроме того, он также позволяет администрации сосредоточить общественное участие на ключевых вопросах и получить обратную связь по наиболее важным моментам.

Контроль качества RIA – Нормы работы

- Создание в правительственном аппарате органа общего надзора и контроля качества, укомплектованного опытным персоналом, с целью координации и согласования процессов RIA во всех государственных органах. Орган должен обладать высокой степенью независимости для того, чтобы защитить его от политических изменений и предвзятых интересов. Его обязанности должны включать контроль качества, надзор (мониторинг соответствия процессов оценки воздействия и отчетов по существующим нормам, право отклонить отчет по RIA в случае несоблюдения установленных требований), координирование (ежегодная отчетность о состоянии дел, выявление необходимых усовершенствований), поддержка государственных органов (создание потенциала, предоставление конкретных консультаций, поддержка и обучение министерств) и стимулирование (выделение передовых практик, продвижение различных методов RIA и стимулирование общественного обсуждения в ходе проведения RIA).
- Механизм контроля качества должен включать обязательную проверку качества отчетов по RIA теми министерствами, которые отвечают за области, воздействие в которых необходимо оценить.
- Важно признать, что разработка системы RIA потребует времени. Правительству необходимо установить реалистичные планы. В первые два-три года проведение RIA следует осуществлять только в соответствии с ежегодными стратегическими приоритетами правительства.
- Правительство должно предоставить всеобъемлющие руководящие принципы по RIA, которые включают руководство по анализу проблем, выявлению и сопоставлению возможных решений и участию заинтересованных сторон. Такие руководящие принципы должны содержать практические инструменты для оценки затрат и выгод, инструменты для сравнения различных вариантов и предоставлять примеры конкретных стран по ключевым вопросам, делая руководство максимально практичным и информативным.
- Методология RIA должна учитывать национальный контекст, существующую организацию работы и существующие процессы в рамках государственного управления; простое копирование системы другой страны будет бесполезным. Цель должна заключаться в построении новой системы с опорой на уже существующие процессы. Исходя из опыта Словении и Македонии, первоначальная методология должна быть простой и гибкой, позволяя корректировать и тестировать её до тех пор, пока не будет внедрена усовершенствованная методология, отражающая национальные потребности и процессы.
- Очень важно поощрять участие заинтересованных сторон в проведении RIA, а также участие других отраслевых министерств и органов, ответственных за области, воздействие в которых необходимо оценить. Публикация отчетов по RIA и законопроектов должно

обязательно осуществляться с общественным участием. Опыт других стран свидетельствует о том, что такая публикация является важным стимулом для того, чтобы ответственные должностные лица готовили качественные отчеты по RIA.

- Следует внедрять регулярные тренинги по RIA. Следует предоставить нескольким сотрудникам отраслевых министерств возможность обучения и консультаций по процессам RIA, с тем, чтобы они могли затем помогать своим коллегам. Такое внутреннее наращивание потенциала уже доказало свою эффективность в Македонии.

Оценка фактического регулирующего воздействия исполнения законодательства – Нормы работы

- Не ставьте завышенные цели в течение первых нескольких лет. Всесторонняя система оценок фактического воздействия не будет эффективной до тех пор, пока не появится система прогнозируемых оценок регулирующего воздействия, имеющая четкую цель. Аналогично, начинайте с простой методологии, а не с копирования полной методологии RIA, принятой в другой стране.
- Установите систему приоритетов. Всеобъемлющие обзоры регулирования всего законодательства нецелесообразны, так как не оправдывают затраченных средств. Они требуют больших затрат времени и ресурсов по сравнению с RIA прогнозируемого законодательства. Целесообразно будет выбирать ключевые нормы с самым высоким и широким воздействием или, по примеру Германии, определить ежегодный порог по сумме издержек соблюдения законодательства.
- Скорректируйте годовые планы для оценки фактического воздействия. В Словении план начинается с 20 оценок в год, то есть около 1,5 на одно министерство.
- Планы для обзоров фактического воздействия (методы и сроки) должны быть установлены как обязательные в случае принятия оцениваемого закона или нормы. Реализация упрощается за счет предварительного планирования.
- Сбор данных, необходимых для обзоров фактического воздействия, должен быть непрерывным (с момента принятия нормы) обязательным процессом, поскольку сбор данных прошлых периодов является очень трудоемким, а иногда и невозможным. Целесообразно планировать заранее, какие данные собирать и как.
- Участие заинтересованных сторон, а также вовлечение их в текущий процесс мониторинга и сбора данных. Заинтересованные стороны могут быть бесценным источником данных.
- Необходимо внедрить регулярные тренинги по оценке фактического воздействия.
- Правительство должно предоставить всеобъемлющие руководящие принципы оценки фактического воздействия, включающие практические инструменты и примеры опыта конкретных стран по ключевым вопросам; руководство должно быть максимально практичным и информативным.
- Должен существовать механизм надзора и контроля качества, координируемый тем же надзорным органом, который занимался прогнозируемыми RIA.

Рекомендации

- Сформулировать постепенную «дорожную карту», с выделенными приоритетами, для внедрения сначала прогнозируемых, а затем фактических RIA с учетом предостережений, приведенных в этом исследовании (а именно необходимости постепенного внедрения и разработки полной методологии, которая подходит для конкретной страны, а не принятие существующей методологии RIA в целом)
- Уделять первоочередное внимание обеспечению квалифицированными кадровыми ресурсами и распределению бюджетных средств, а также обеспечить углубленное обучение нескольких государственных должностных лиц в каждом министерстве или правительственном учреждении, которые будут проводить RIA, чтобы каждый орган имел наставников для

обучения и консультирования других сотрудников в ходе всего процесса RIA (команды по коммуникации и по планированию политики, персонал, ответственный за проведение RIA)

- Обеспечить обучение нескольких сотрудников в каждом министерстве или правительственном учреждении, которые будут проводить RIA, организации общественного обсуждения (планирование ресурсов, сроки, процедуры, механизмы обратной связи, методы обработки и обобщения обратной связи, методы эффективного определения заинтересованных сторон и максимизации взаимных выгод общественного обсуждения и укрепления доверия к процессу)
- Провести экспериментальное моделирование общественного обсуждения на основании Оценок регулирующего воздействия (RIA), например, по окружающей среде и/или градостроительству.
- Обучение НПО разработке политических рекомендаций и поправок к законам.
- Подготовка государственных должностных лиц разработке «зеленых» документов (предварительные планы решения проблем или сложностей, на основании которых можно провести анализ контекста и заинтересованных сторон, а также подготовка ряда сценариев и вариантов политики, дальнейшее общественное обсуждение, за которым следует принятие проекта закона или нормы).
- ознакомительные поездки в страны-члены Совета Европы с целью ознакомления с практикой и технологиями RIA, общественного обсуждения и онлайн-площадок (например, изучить порталы электронного правительства членов Совета Европы, например портал Хорватии: <https://savjetovanja.gov.hr/>)

Приложение А.

Пример стандартной формы отчета об обратной связи при обсуждении: Кейс Словении

С целью стимулирования информативной обратной связи и гармонизации практического применения между государственными ведомствами, Министерство государственного управления Словении ввело стандартную форму отчета об обратной связи при обсуждении в официальных «Руководящих принципах участия общественности в разработке политики» (2015 г.):

ФОРМА ОТЧЕТА ОБ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ ПРИ ОБСУЖДЕНИИ

Проект закона/политики:

Продолжительность обсуждений:

Деятельность по обсуждению:

Перечислите все действия по обсуждению, в том числе действия, которые были осуществлены в ходе предварительных обсуждений (если таковые имелись), и их сроки.

Участие заинтересованных сторон:

Перечислите все лица, которые участвовали в обсуждениях и от которых была получена обратная связь (организации и отдельные лица) в течение всего процесса подготовки проекта.

Полученные комментарии и предложения:

Рассортируйте полученные комментарии/предложения по вопросам, которых они касались. Сгруппируйте похожие комментарии и перечислите заинтересованные стороны, которые их предоставили. Затем опишите принятые решения и их краткие основания.

Обсужденные/ затронутые проблемы	Группы комментариев	Заинтересованные лица	Решение (принято/ частично принято/ отклонено)	Обоснование

Приложение В:

Пример регламента проведения оценки регулирующего воздействия: кейс Словении

1. Административное воздействие		
а) в области государственного управления или судебных процедур в отношении:	• причин введения новой процедуры или административной нагрузки и общественных интересов, которые они должны удовлетворить,	
	• отмены процедуры или административной нагрузки,	
	• соблюдения принципа «единого окна»,	
	• данных или документов, необходимых для выполнения процедуры,	
	• создания новых органов, реорганизации или упразднения существующих органов,	
	• потребует ли внедрение процедур и мер найма новых сотрудников, адекватна ли квалификация исполнителей, потребуются ли дополнительная подготовка, а также финансовые и материальные ресурсы,	
б) обязанности третьих лиц перед государственным управлением или судебной системой в отношении:	• документации, которая должна быть представлена третьей стороной, увеличение или уменьшение пакета документов,	
	• расходов, понесенных третьей стороной, или нагрузки для третьей стороны,	
	• временного периода, в течение которого клиент сможет решить вопрос.	
2. Воздействие на окружающую среду, включая территориальные и защитные вопросы, в отношении:	• целей управления водными ресурсами,	
	• качества земельных ресурсов,	
	• изменений климата,	
	• биоразнообразия, охраняемых районов,	
	• образования и утилизации отходов,	
	• вероятности или степени риска для окружающей среды,	
	• деятельности компаний в отношении окружающей среды,	
	• организации территориальной деятельности и землепользования,	
	• пространственной идентичности,	
	• защиты от природных и других стихийных бедствий:	<ul style="list-style-type: none"> ○ предотвращение или уменьшение последствий природных и других стихийных бедствий, ○ защита, спасение и помощь в случае бедствия.
3. Воздействие на бизнес в отношении:	• операционных затрат и деятельности,	
	• имущественных прав,	
	• инновации и НИОКР,	
	• потребителей и домашних хозяйств,	
	• отдельных регионов и секторов,	
	• других стран и международных отношений,	
	• макроэкономической среды,	
	• малых и средних предприятий:	<ul style="list-style-type: none"> ○ количество компаний и их размер ○ количество предприятий и должностей, к которым относится предлагаемое положение ○ важность различных категорий МСП в отраслях, ○ связи с другими отраслями и возможные последствия для субподрядчиков.
	• конкурентоспособности предприятий:	<ul style="list-style-type: none"> ○ ограничение доступа поставщиков к рынку, ○ ограничение конкурентоспособности поставщиков, ○ снижение стимулов для поставщиков для повышения конкурентоспособности.
	4. Влияние на социальную сферу в отношении:	• занятости и рынка труда,
• стандартов и прав, связанных с качеством работы,		
• социальной интеграции и защиты определенных групп,		
• прав на родительскую защиту и семейные пособия, а также на семейные отношения,		
• гендерного равенства,		
• равного отношения к социальным группам в отношении различных личных обстоятельств (отсутствие дискриминации),		
• судебной защиты и эффективной судебной защиты прав человека и основных свобод,		
• управления, участия, эффективной ассимиляции, доступа к судам, средствам массовой информации и этичному отношению,		
• состояния здоровья населения,		
• здравоохранения.		
5. Влияние на документы	• национальных документов развития,	
	• политики развития на уровне программ в соответствии со структурой классификации	

Оценка регулирующего воздействия и общественное обсуждение: сравнительные модели, извлеченные уроки и рекомендации для Беларуси - Исследование Совета Европы

стратегического развития в отношении:	развития программного государственного бюджета,
	• документов по развитию ЕС и международных организаций.
6. Оценка воздействия на другие сферы	