

**Сборник методических материалов
по проведению оценки
регулирующего
воздействия**

Москва, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

1. МЕТОДИКА СБОРА, АНАЛИЗА И ОЦЕНКИ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ СУЖДЕНИЯ О КОЛИЧЕСТВЕННЫХ И КАЧЕСТВЕННЫХ ПАРАМЕТРАХ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	387
1.1. ИНФОРМАЦИЯ, НЕОБХОДИМАЯ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	387
1.1.1. Планирование сбора информации	387
1.1.2. Требования к данным для проведения ОРВ и возможные источники информации	398
1.2. Оценка достоверности информации.....	401
1.2.1. Понятие достоверности первичных данных для целей ОРВ.....	401
1.2.2. Стратегии нейтрализации искажений и использования содержащих искажения данных	404
1.2.3. Подходы к проверке достоверности первичных данных	407
1.2.4. Проверка достоверности данных из вторичных источников	411
1.2.5. Рекомендации по снижению риска использования искаженных данных при проведении ОРВ.....	413
1.2.6. Чек-лист для проверки достоверности информации.....	414
1.3. Активные методы получения информации: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ОПРОСЫ, ЭКСПЕРТНЫЕ ИНТЕРВЬЮ, ПУБЛИЧНЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ	416
1.3.1. Основные методы сбора социологической информации	416
1.3.2. Основные типы выборки	431
1.3.3. Основные принципы составления анкет и вопросов	446
1.3.4. Оценка корректности формулирования вопросов для публичных консультаций, проводимых Департаментом ОРВ.....	453
1.4. РЕФЕРЕНТНЫЕ ЗНАЧЕНИЯ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ ИСПОЛЬЗОВАНЫ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОРВ.....	457
1.4.1. Численные значения	457
1.4.2. Референтные значения показателей эффектов.....	462
2. МЕТОДИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕТОДОВ АНАЛИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ.....	468
2.1. ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ	473
2.1.1. Анализ издержек и выгод.....	474
2.1.2. Анализ эффективности затрат.....	506
2.1.3. Мультикритериальный анализ.....	509
2.1.4. Качественный анализ.....	519
2.2. МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ КРУПНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ.....	526
2.2.1. Эмпирическая оценка: фундаментальная проблема идентификации	527
2.2.2. Рандомизированные эксперименты.....	530
2.2.3. Неэкспериментальные исследования.....	535
2.2.4. Исследование эффекта от изменений нормативно-правовых актов, упростивших процессы регистрации, лицензирования и инспектирования, для малых и средних предприятий в России.....	544
2.2.5. Примеры исследования влияния активных программ содействия занятости в России.....	569
2.2.6. Выводы.....	571
2.3. ВОЗМОЖНЫЕ МЕТОДЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ	572

2.3.1. Статистические методы.....	573
2.3.2. Субъективные методы	597
3. РАЗРАБОТКА МОДЕЛЕЙ ОЦЕНКИ СТАНДАРТНЫХ ИЗДЕРЖЕК ПО ОСНОВНЫМ ВИДАМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ИЗДЕРЖЕК	607
3.1. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ О ВВЕДЕНИИ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ЖИЗНИ, ЗДОРОВЬЯ ИЛИ ИМУЩЕСТВА ДРУГИХ ЛИЦ, ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, УСТАНОВЛЕНИИ ТАРИФОВ ПО ОБЯЗАТЕЛЬНОМУ СТРАХОВАНИЮ, ВВЕДЕНИЮ ОБЯЗАННОСТИ СТРАХОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.....	607
3.2. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ О ВВЕДЕНИИ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ЧЛЕНСТВА В САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ.....	635
3.3. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ИЗМЕНЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ И ПОТЕРЬ ОТ ОГРАНИЧЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ	649
3.3.1. Особенности измерения конкуренции для целей ОРВ.....	649
3.3.2. Как не нужно измерять конкуренцию для целей ОРВ.....	651
3.3.3. Вопросы, на которые должно отвечать ОРВ для целей оценки влияния предлагаемой меры на конкуренцию	654
3.3.4. Измерение воздействия изменения конкуренции на общественное благосостояние	661
3.3.5. Измерение воздействия ослабления конкуренции на общественное благосостояние: на примере изменения норм Закона о торговле, регламентирующих договорные отношения между поставщиками и розничными сетями.....	667
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. БИБЛИОТЕКА ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ.....	673
1. Примеры заключений об ОРВ в зарубежных странах	673
2. Методические документы по проведению ОРВ в зарубежных странах.....	681
3. Материалы по заработной плате различных категорий работников (Россия)	683
4. Показатели деятельности предприятий.....	685
5. Обзоры рынков	692

1. Методика сбора, анализа и оценки информации для формирования суждения о количественных и качественных параметрах регулирующего воздействия

1.1. Информация, необходимая для проведения оценки регулирующего воздействия

Сбор информации, необходимой для подготовки качественного заключения об ОРВ – ключевой элемент проведения оценки. Недостаток качественной информации – одна из основных причин неадекватности подготовленных заключений об ОРВ. Это верно как для стран, в которых оценка регулирующего воздействия применяется достаточно давно, так и для стран, где этот инструмент только начинает применяться.

Грамотная стратегия сбора информации, оценка достоверности имеющихся данных и их интерпретации – основа проведения качественной ОРВ.

Ниже приводятся основные требования к данным и их интерпретации для целей ОРВ, описание источников получения данных, оценки достоверности информации и нейтрализации возможных искажений. Указанные рекомендации могут применяться и для ОРВ, проводимой в настоящее время Департаментом ОРВ Минэкономразвития России, и для «ретро-ОРВ», и для ОРВ на ранней стадии, проводимой разработчиком проектов нормативно-правовых актов.

1.1.1. Планирование сбора информации

Ключевой стадией работы с данными является планирование сбора информации. Необходимо определить, какая информация необходима для проведения ОРВ, возможные источники получения необходимых данных, стратегию «добора» данных, которые отсутствуют.

Алгоритм планирования сбора информации достаточно прост. Он состоит из шести основных шагов.

Алгоритм планирования сбора информации для проведения ОРВ

Шаг 1. Определение информации, необходимой для проведения ОРВ.

Шаг 2. Определение возможных источников информации.

Шаг 3. Проверка источников, выявление имеющейся информации. Проверка достоверности.

Шаг 4. Выявление недостающей информации. Определение методов сбора недостающей информации.

Шаг 5. Сбор недостающей информации.

Шаг 6. Корректировка методов проведения ОРВ с учетом реально полученной информации.
--

Следует иметь виду, что процесс идентификации необходимой информации и ее поиск продолжается на всех стадиях проведения ОРВ. Уже непосредственно в ходе оценки может появиться потребность в дополнительных данных или возникнуть сомнения в корректности имеющихся.

Сбор необходимой информации и проверка ее достоверности является наиболее затратным и с точки зрения времени, и с точки зрения ресурсов элементом ОРВ. При этом обеспечить релевантность, полноту и достоверность информации для целей проведения ОРВ в большинстве случаев невозможно. Даже в тех странах, где ОРВ проводится давно, наличие информации является одним из главных лимитирующих факторов при проведении ОРВ, в особенности при проведении количественного анализа. Поэтому при практическом сборе информации для проведения ОРВ необходимо следовать следующим простым рекомендациям.

1. В начале оценки необходимо составить максимально широкий перечень нужной информации и возможных источников такой информации. Но при этом всегда надо быть готовым к тому, что значительная часть информации получена не будет или ее достоверность будет вызывать сомнения.
2. Усилия по сбору максимально необходимого количества достоверной информации должны быть пропорциональны ожидаемому регулируемому воздействию. Нет смысла использовать дорогостоящие или трудозатратные методы для получения информации для проведения ОРВ по незначимым НПА.
3. Усилия по сбору информации целесообразно перекладывать на заинтересованных лиц. При проведении ОРВ проекта НПА разработчик должен доказывать наличие проблемы и выгоды от вводимого регулирования. Соответственно, именно он должен искать информацию, производить дополнительные расчеты и т.п. В ходе ОРВ необходимо сосредоточиться на проверке достоверности использованной информации и ее интерпретации, а также на оценке издержек, связанных сведением регулирования, которые разработчики склонны занижать.
4. Чем больше источников информации использовано, тем лучше. В случае существенных расхождений информации, полученной из разных источников, целесообразен сценарный анализ (использование «вилки»).

5. Публичные консультации – хороший способ получения не только мнений, но и данных. Для получения качественных данных необходимо тщательно формулировать вопросы для публичных консультаций.
6. Качественный анализ сам по себе не является ущербным. При отсутствии или недостоверности данных для количественных расчетов лучше провести доказательный качественный анализ.
7. Лишь в редких случаях исходная информация бывает полностью релевантна целям проведения ОРВ. Поэтому ключевое значение имеют не столько исходные данные, сколько корректность и доказательность их интерпретации и использования.
8. При недостатке необходимых исходных данных допустимы предположения. В заключении об ОРВ должны быть четко разделены данные, полученные из определенного источника (с обязательной ссылкой на источник), и предположения и предпосылки оценщика.

Ниже приведена информация, которая необходима для проведения ОРВ проектов НПА (таблица 4.1). Представленные перечни носят достаточно обобщающий характер и не являются исчерпывающими. Для проведения ОРВ на ранней стадии и ОРВ действующих нормативных правовых актов состав необходимой информации примерно такой же. Однако в последних двух случаях возможностей получения достоверной информации больше: за счет более длительных сроков проведения ОРВ и возможности использовать более трудозатратные методы сбора информации (ОРВ на ранней стадии) и за счет наличия фактических, а не прогнозируемых последствий действия НПА (ОРВ действующих актов).

Далее будет приведен пример информации, необходимой для проведения ОРВ конкретных НПА.

Таблица 4.1. Информация, необходимая для проведения ОРВ проектов НПА

Стадия ОРВ	Вопросы	Информация, ее возможные источники
Соответствие целей регулирования принципам правового регулирования	• Соответствуют ли цели регулирования принципам правового регулирования? • Соответствуют ли цели регулирования в которых формулируются и обосновываются цели и приоритеты политики государства, направления реализации указанных целей, задачи, подлежащие решению для их реализации? • Соответствует ли проект НПА нормативным правовым актам более высокого уровня?	• Нормативные правовые акты и иные официальные документы, связанные с предметом регулирования.
Идентификация проблемы	• Доказано ли наличие проблемы? • Почему возникает проблема? • На кого воздействует проблема? • Масштаб проблемы? • Существует ли уже регулирование, направленное на решение проблемы? • Если регулирование существует, то почему оно неэффективно? • Что произойдет, если никаких регуляторных действий не будет принято?	• Информация, подтверждающая существование проблемы (в зависимости от типа проблемы), например: • сведения о случаях причинения вреда, проблемах компенсации вреда • сведения о размерах наносимого вреда (в денежном выражении) • сведения о нарушениях прав и законных интересов граждан и организаций, действующего законодательства (количество нарушений, категории нарушений) • сведения о невозможности выполнения действий, функций, получении услуг вследствие отсутствия правового регулирования (в том числе данные и оценки убытков, упущенной выгоды, недопроизводства определенных видов товаров и услуг и др.) • нарушение условий конкуренции, в том числе создание необоснованных преимуществ отдельным группам хозяйствующих субъектов, создание входных барьеров, снижение уровня конкуренции на рынке • Сведения правового характера, в том числе оценки полноты и непротиворечивости действующей нормативной правовой базы • Мнения заинтересованных лиц и экспертов о причинах существования проблемы • Данные, подтверждающие воздействие проблемы на определенные группы лиц

		• Качественные и количественные характеристики затронутых групп (количество затронутых проблемой граждан, предприятий и организаций, демографические характеристики граждан, отраслевая принадлежность, размер форма собственности предприятий) • Сведения о технологической, организационной, экономической возможности выполнения действующих требований законодательства, в том числе об издержках предпринимателей и других лиц по выполнению существующих требований, соотношению издержек с показателями финансово-экономической деятельности (оборот, прибыль, размер активов) • Информация о динамике развития проблемы (с течением времени масштаб проблему увеличивается, снижается, остается неизменным) • <i>Источники информации</i> • <i>Сведения разработчика НПА</i> • <i>Данные государственной и ведомственной статистики</i> • <i>Данные регистрационных органов</i> • <i>Результаты исследований (мониторингов), проводимых независимыми исследованиями, органами государственной власти, другими субъектами</i> • <i>Правовой анализ (экспертный, органами государственной власти)</i> • <i>Данные судебной статистики</i> • <i>Мнения экспертов, опубликованные в открытых источниках</i> • <i>Экспертные интервью</i> • <i>Обращения граждан и предпринимателей (прямые обращения в органы государственной власти и управления, обращения в бизнес-ассоциации)</i> • <i>Результаты социологических опросов и выборочных обследований предприятий (информация в открытом доступе, исследования по заказу органов власти)</i> • <i>Обобщенные результаты контрольно-надзорной деятельности (ведомственная статистика, доклады об</i>
--	--	---

		осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности государственного контроля (надзора) • Сведения, получаемые в ходе публичных обсуждений
Соответствие целей и предложенных методов регулирования заявленной проблеме	• Совпадает ли сфера, предмет и объект предлагаемого регулирования со сферой, предметом и объектом, в которых и по отношению к которым возникает проблема? • Какие методы решения проблемы применяются в других странах? • Существуют ли альтернативные способы решения проблемы?	• Нормативные правовые акты и иные официальные документы, связанные с предметом регулирования. • Оценки совпадения сферы, предмета, и объекта регулирования и сферы, предмета и объекта возникновения проблем. • Сведения о методах решения проблемы в других странах • Сведения о возможных альтернативных способах решения проблемы • <i>Источники информации:</i> • Сведения разработчика НПА • Научные и аналитические материалы • Мнения экспертов, высказанные в открытых источниках • Экспертные интервью • Законы и иные нормативные правовые акты, действующие в других странах • Аналитические и научные материалы зарубежных организаций и авторов • Сведения, получаемые в ходе публичных обсуждений
Основные затронутые группы,	• Какие группы затронуты регулированием? • Совпадают ли группы, затронутые регулированием и группы, затронутые проблемой?	• Данные, подтверждающие воздействие регулирования на определенные группы лиц • Качественные и количественные характеристики затронутых групп (количество затронутых проблемой граждан, предприятий и организаций, демографические характеристики граждан, отраслевая принадлежность, размер форма собственности предприятий) • <i>Источники информации:</i> • Сведения разработчика НПА • Мнения экспертов • Данные бизнес-ассоциаций, других общественных объединений • Данные регистрационных органов

		• <i>Обзоры рынков</i> • <i>Результаты социологических опросов и выборочных обследований предприятий</i> • <i>Научные и аналитические исследования</i> • <i>Сведения, полученные в ходе публичных обсуждений</i>
Издержки и выгоды каждой из групп	• В чем состоят прямые издержки каждой из групп? • В чем состоят прямые выгоды каждой из групп? • Есть ли косвенные издержки и выгоды, в чем они состоят?	• Качественные данные о возможных прямых выгодах и издержках каждой из групп. • Качественные данные о возможных косвенных издержках и выгодах • <i>Источники информации:</i> • <i>Сведения разработчика НПА</i> • <i>Мнения экспертов</i> • <i>Данные бизнес-ассоциаций, других общественных объединений</i> • <i>Научные и аналитические исследования</i> • <i>Сведения, полученные в ходе публичных обсуждений</i>
Количественные оценки выгод от регулирования	• Количественные оценки выгод от введения регулирования по сравнению с текущей ситуацией	• Данные о снижении рисков вследствие принятия мер • Данные о возможном снижении причиняемого вред • Данные о возможных масштабах осуществления хозяйственной и иной деятельности, которая в настоящее время затруднена • Данные об улучшении условий конкуренции (снижении входных барьеров и др.) • <i>Источники информации:</i> • <i>Сведения разработчика НПА</i> • <i>Мнения экспертов</i> • <i>Данные бизнес-ассоциаций, других общественных объединений</i> • <i>Научные и аналитические исследования</i> • <i>Сведения, полученные в ходе публичных обсуждений</i>
Расчет издержек заинтересованных лиц, связанных с введением регулирования	• Количественная оценка выгод и издержек каждой из групп от введения регулирования	• Данные, необходимые для расчета прямых выплат государству • Размеры и частота ожидаемых платежей (пошлины, плата за лицензии, за участие в аукционах и др.) • Размеры и частота платежей, осуществляемых в настоящее время • <i>Источники информации:</i>

		• <i>Сведения разработчика НПА</i> • <i>Ведомственная статистика</i> • <i>Данные бизнес-ассоциаций</i> • <i>Научные и аналитические исследования</i> • <i>Данные выборочных обследований предприятий</i> • <i>Сведения, полученные в ходе публичных обсуждений</i> • <i>Количество хозяйствующих субъектов, которые должны осуществлять выплаты</i> • <i>Источники информации:</i> • <i>Сведения разработчика НПА</i> • <i>Оценки экспертов</i> • <i>Сведения бизнес-ассоциаций</i> • <i>Сведения, полученные в ходе публичных консультаций</i> • <i>Данные, необходимые для расчета административных издержек</i> • <i>Периодичность осуществления административных действий</i> • <i>Число субъектов, вынужденных предпринимать административные действия</i> • <i>Источники информации:</i> • <i>Сведения разработчика НПА</i> • <i>Время, необходимое для заполнения форм, предоставления информации и т.п.</i> • <i>Источники информации:</i> • <i>Сведения разработчика НПА</i> • <i>Мониторинги</i> • <i>Сведения бизнес-ассоциаций</i> • <i>Сведения, полученные в ходе публичных консультаций</i> • <i>Экспресс-опросы</i> • <i>Заработная плата работников, осуществляющих соответствующие функции</i> • <i>Источники информации:</i> • <i>ФСГС, Средняя начисленная заработная плата работников по профессиональным группам</i> • <i>Аналитические обзоры</i> • <i>Данные бизнес-ассоциаций</i> • <i>Сведения, полученные в ходе публичных консультаций</i>
--	--	---

		- Данные, необходимые для расчета производственных издержек - Затраты на установку дополнительного оборудования, программного обеспечения и др. - Источники информации: - Сведения разработчика НПА - Экспертные интервью - Данные бизнес-ассоциаций - Сведения, полученные в ходе публичных консультаций - Прайс-листы, отраслевые обзоры и иная открытая информация, содержащая сведения о стоимости оборудования, работ и т.п. - Кол-во субъектов, вынужденных устанавливать дополнительное оборудование и др. - Источники информации: - Сведения разработчика НПА - Экспертные интервью - Данные бизнес-ассоциаций - Аналитические отраслевые обзоры - Сведения, полученные в ходе публичных консультаций - Данные, необходимые для расчета косвенных издержек - данные об объемах реализации товаров (услуг) - данные о состоянии конкуренции на рынках - Источники информации: - Сведения разработчика НПА - Данные анализа конкуренции ФАС - Обзоры рынков - Экспертные интервью - Данные ФСГС
Риски недостижения целей и возможные негативные последствия	- Позволяет ли предложенное регулирование решить поставленную проблему? - Являются ли предлагаемые правовые нормы полными, непротиворечивыми? - Могут ли предлагаемые правовые нормы неоднозначно толковаться? - Смогут ли хозяйствующие субъекты выполнять	- Правовая информация о соотношении предлагаемой и иных норм законодательства - Данные о правоприменительной практике по схожим нормам - Сведения о технологической, организационной, экономической возможности выполнения действующих требований законодательства, в том числе об издержках предпринимателей и других лиц по выполнению существующих требований,

	установленные требования? • Есть ли стимулы у хозяйствующих субъектов соблюдать установленные требования?	соотношению издержек с показателями финансово-экономической деятельности (оборот, прибыль, размер активов) • <i>Источники информации:</i> • <i>Сведения разработчика НПА</i> • <i>Данные о результатах контрольно-надзорной деятельности</i> • <i>Судебная статистика</i> • <i>Мнения экспертов и экспертные интервью</i> • <i>Аналитические и научные материалы</i> • <i>Данные бизнес-ассоциаций, других общественных объединений</i> • <i>Результаты социологических опросов и выборочных обследований предприятий</i> • <i>Сведения, полученные о ходе публичных консультаций</i>
Расходы бюджетов	• На что могут потребоваться дополнительные расходы бюджета? • Каких бюджетов? • Количественная оценка дополнительных расходов бюджетов • Каковы могут быть дополнительные доходы бюджетов? • Каких бюджетов? • Количественная оценка дополнительных доходов бюджетов	• Данные о дополнительных затратах на выполнение новых государственных функций/процедур, в том числе: • Данные о дополнительных затратах на оборудование, программное обеспечение, переобучение для выполнения новых государственных функций • Данные о трудозатратах на выполнение новых административных действий • <i>Источники информации:</i> • <i>Сведения разработчика НПА</i> • <i>Данные органов государственной власти и управления (по запросу)</i> • <i>Экспертные интервью</i> • <i>Сведения, полученные о ходе публичных консультаций</i> • Данные об изменении налогооблагаемой базы, в том числе: • Сокращение числа хозяйствующих субъектов или масштабов из деятельности вследствие введения нового регулирования • Расширение масштабов деятельности в определенных сферах • Отнесении дополнительных расходов хозяйствующих субъектов на себестоимость/уплату из прибыли

		• <i>Источники информации:</i> • <i>Сведения разработчика НПА</i> • <i>Экспертные интервью</i> • <i>Данные бизнес-ассоциаций</i> • <i>Сведения, полученные в ходе публичных обсуждений</i> • Данные о числе предприятий и организаций, находящихся в государственной или муниципальной собственности, несущих издержки связанные с введением нового регулирования • <i>Источники информации:</i> • <i>Сведения разработчика НПА</i> • <i>Данные ФСГС</i> • <i>Данные ведомственной статистики</i>
--	--	--

1.1.2. Требования к данным для проведения ОРВ и возможные источники информации

Можно сформулировать основные требования к данным, используемым для проведения ОРВ, их использованию и интерпретации:

1. Первичные данные и предпосылки оценщика должны быть открытыми и доступными для независимых экспертов.
2. Данные без ссылок на источник информации не могут быть использованы.
3. Данные должны быть проверяемыми.
4. При использовании активных методов сбора информации необходимо использовать наилучшие доступные техники и стремиться к минимизации искажений.
5. Лучшие данные – те, которые получены из двух и более независимых источников. При расхождении данных из разных источников целесообразен сценарный анализ.
6. Данные должны быть достоверны. Как минимум, не должно быть сознательных искажений.
7. В заключении об ОРВ должно быть четко указано, где объективная информация из независимого источника, где – оценочные суждения заинтересованных лиц или экспертов, а где – предположения и допущения оценщика.

В таблице 4.2 приведены возможные способы получения данных для целей ОРВ, оценены преимущества и недостатки использования разных источников. Источники ранжированы по степени предпочтительности. Однако наиболее предпочтительные с точки зрения достоверности источники (например, данные государственной статистики) часто не содержат необходимой информации для проведения ОРВ.

Еще раз подчеркнем: не существует идеального источника данных. Каждый из них имеет сравнительные преимущества и недостатки. Сбор информации для целей ОРВ - всегда творческая работа. Недостаток данных может быть компенсирован либо предположениями (предпосылками) оценщика, либо изменением метода исследования.

В Приложении 1 содержится библиотека информационных ресурсов, которые могут быть полезны при проведении ОРВ.

Таблица 4.2. Способы и источники получения информации для проведения ОРВ

Источник/способ	Преимущества	Недостатки	Когда использовать
Данные государственной статистики	Открытая и вызывающая доверие информация, пригодная для количественного анализа. Понятная и проверяемая методология.	Содержат не все сведения, необходимые для проведения ОРВ. Многие данные не оперативны. Возможны искажения, связанные с особенностями объектов и методов наблюдения.	Всегда, когда у ФСГС есть релевантная информация
Данные регистрационных органов	Объективная информация, пригодная для количественного анализа.	Имеется только по ограниченному кругу объектов. Не всегда имеется в открытом доступе.	Всегда, когда релевантна.
Данные ведомственной статистики, отчетов и докладов ведомств	Объективная информация, пригодная для количественного анализа. Как правило, более специфична, чем информация ФСГС	Не всегда открыта методология сбора данных и расчета показателей. Не всегда имеется в открытом доступе.	Всегда, когда релевантна. Желательная перепроверка по другим источникам информации.
Сведения разработчиков НПА	Непосредственно прилагается к проекту НПА. Нулевые издержки поиска	Не всегда достоверна. Нуждается в перепроверке.	Всегда. Необходима проверка достоверности. Желательная перепроверка по другим источникам информации.
Данные бизнес-ассоциаций	Могут быть четко сфокусированы на проблеме. Возможно получение разъяснений и уточнений	Не по всем сферам деятельности есть бизнес-ассоциации. Информация может быть искажена, но при этом ее бывает сложно перепроверить. Не всегда бизнес-ассоциации представляют всех участников рынка.	Если есть профильные бизнес-ассоциации. Должна использоваться с учетом возможных искажений.
Результаты опросов общественного мнения, выборочных обследований предприятий (проведенных не в целях	Репрезентативны (в отличие от сведений от ассоциаций, результатов публичных обсуждений, экспертных опросов)	Редко сфокусированы на вопросах ОРВ.	Может быть использована как дополнительный источник информации.

ОРВ)

Аналитические, научные публикации	Могут содержать не только первичные сведения, но и расчеты, обобщения и т.п.	Редко сфокусированы на вопросах ОРВ. Не всегда понятны источники первичной информации и, соответственно, релевантность для целей ОРВ.	Если четко сфокусированы на предмете ОРВ. Как дополнительный источник информации.
Данные исследований рынков, отраслевые обзоры (в том числе ФАС) Экспертные интервью	Может быть более специфична, чем данные статистики. Дешевы в получении. Могут быть четко сфокусированы на проблематике ОРВ.	Не всегда раскрыта методология. Возможны искажения, связанные с объектом и методом наблюдений. Не всегда легко найти независимых экспертов и уговорить их дать интервью. Жесткие требования к сценарию.	Если релевантна для сферы и области ОРВ. Желательно использовать всегда, в том числе для перепроверки информации из других источников. Желателен опрос нескольких экспертов.
Данные полученные в ходе публичных консультаций	Дешевы в получении. Могут быть четко сфокусированы на проблематике ОРВ.	Нерепрезентативны. Отражают мнение лишь части заинтересованных лиц. Жесткие требования к формулировке вопросов, иначе возможны существенные искажения.	Всегда.
Специальные опросы для целей ОРВ	Могут быть четко сфокусированы на проблематике ОРВ.	Дороги. Затратны по времени.	Могут быть целесообразны при очень значительных масштабах ожидаемого воздействия
Зарубежные источники	Могут содержать разные методы расчетов, разные доходы и т.п.	Не всегда релевантны. Не все рекомендации могут быть применены для России.	Только как дополнительный источник информации.

1.2. Оценка достоверности информации

Достоверность используемых при подготовке оценок регулирующего воздействия данных во многом определяет качество тех выводов, которые можно сделать в отношении необходимости регулирования, сопоставления альтернативных опций регулирования и выбора наилучшего из имеющегося вариантов.

Проблемы определения достоверности данных возникают при оценке всех этапов подготовки ОРВ – постановки проблемы, определения воздействия предложенного варианта решения на проблему, сопоставления предлагаемых решений.

Объектом оценки достоверности могут быть разные типы данных – количественные и качественные; данные, полученные из разных источников и разными методами – в том числе данные статистического наблюдения (государственной или отраслевой системы статистического наблюдения), данные выборочных обследований в форме опросов, данные, полученные в результате экспертных интервью.

Данные, приводимые в аналитических обзорах, научных работах и т.п. в конце концов могут быть сведены к одному из данных типов информации. Ниже сначала описаны подходы к проверке достоверности первичных данных – статистических наблюдений, выборочных обследований, интервью¹. Затем рассмотрена проблема проверки достоверности вторичных данных (данных, содержащихся в научных работах, аналитических обзорах, докладах органов государственной власти, сопроводительной документации к проектам НПА и др.). При проверке достоверности вторичных данных необходима как проверка достоверности первичных данных, из которых выводятся данные, приведенные во вторичных источниках, так и проверка достоверности воспроизводства и интерпретации первичных данных.

1.2.1. Понятие достоверности первичных данных для целей ОРВ

Отдельное замечание связано с тем, что необходимо считать достоверными и недостоверными данными для целей подготовки ОРВ. Можно утверждать, что 100% точность при сборе абсолютно любых данных недостижима. Соответственно, недоступна 100% точность данных при подготовке ОРВ. В каждом конкретном случае можно говорить только о большей или меньшей точности или о большей или меньшей степени искажения данных.

¹ Строго говоря, первичными данными являются не данные, содержащиеся, например, в базах ФСГС, а исходные статистические формы предприятий. Однако для простоты мы будем понимать под первичными данными непосредственно статистические данные органов, которые собирают и обобщают (ФСГС, ведомства), результаты выборочных обследований и интервью, опубликованные непосредственно теми, кто проводил данные обследования и интервью. Вторичные данные – данные, используемые в иных источниках, обработанные, обобщенные и т.п.

Существует несколько источников искажения данных, среди которых можно выделить²:

- *Искажения, связанные с определением объекта наблюдения.* В наибольшей степени от искажений этого рода страдает система государственной статистики. Доступный для наблюдателя объект измерения очень часто не совпадает с объектом, фактически принимающим решения. Например, при измерении финансовых результатов деятельности участников в конкретных отраслях органы ФСГС опираются на отчетность предприятий. Однако известно, что в рамках более или менее крупных компаний результаты хозяйственной деятельности перераспределяются между разными юридическими лицами, объединенными под единым контролем. Одним из стимулов подобного перераспределения прибыли и затрат является сравнительная легкость ухода от налогов. В результате прибыль, созданная промышленными предприятиями, может вообще не отражаться в отчетности, или отражаться в отчетности как, например, прибыль, созданная торговыми компаниями. Ряд экспертов именно этим объясняют тот наблюдаемый статистический факт, что доля российского ВВП, созданная торговлей, по данным ФСГС весьма и весьма велика. Другим примером являются данные о наблюдении за ценами. Объектом наблюдений за ценами в соответствии с методологией ФСГС являются отпускные цены производителей. В то же время известно, что многие российские компании – крупные производители сознательно организуют продажу своей продукции через посреднические компании с эксклюзивными правами, с тем, чтобы избежать возможных обвинений в высоких ценах³. В результате в российских отраслях, где действуют весьма прибыльные компании, могут быть зафиксированы весьма низкие значения отраслевых показателей прибыли и рентабельности. Аналогично, рост цен, уплачиваемых покупателями на рынке, может сочетаться со снижением отчетных показателей цен производителей.
- *Искажения, обусловленные методологией наблюдения и измерения показателей.* Например, искажения возникают при использовании стоимостных показателей в условиях инфляции, при разновременности

² Долгопятова Т.Г. Эмпирические обследования предприятий: методы и практика. Экономический журнал ВШЭ, 2008, том. 12, № 1, с.102-103.

³ Такая практика является в том числе и результатом применения норм закона «О защите конкуренции», запрещающих монопольно высокую цену.

оценок компонентов некоторых показателей (например, основных фондов предприятий), при использовании грубых измерителей выпуска в натуральном выражении (тонны, штуки и т.д.), которые не учитывают различия качества производимых товаров.

- *Систематические искажения, возникающие внутри объекта наблюдения благодаря сознательным действиям.* В том случае, когда объектами наблюдения являются хозяйствующие субъекты, они могут быть заинтересованы в предоставлении наблюдателю недостоверной информации. Например, отчетность о затратах и прибыли у многих участников хозяйственного оборота может быть совершенно сознательно искажена стимулами ухода от налогов. То же самое относится к данным о начисленной и выплаченной заработной плате. Распространена практика, когда российские компании, подающие отчетность в орган статистики, произвольно выбирают в качестве первого кода ОКВЭД (по которому в дальнейшем будут осуществляться группировки) деятельность, не являющуюся профильной для данного хозяйствующего субъекта. Делается это обычно совершенно сознательно, для того, чтобы предотвратить возможность выявления сведений, характеризующих конкретное предприятие, на основе отраслевой статистики. Систематические искажения, безусловно, содержит не только статистика хозяйствующих субъектов. Данные о деятельности органов исполнительной власти также могут быть искажены. В общем случае, вероятность возникновения систематических искажений выше по отношению к тем показателям, которые являются целевыми для ведомства при определении непосредственных результатов его деятельности. Например, известны случаи, когда при подсчете числа дел органа исполнительной власти, не отмененных судом, учитывались и дела, которые были не отменены в первой инстанции, но отменены в последующей, и те дела, по которым решения в пользу ФАС были вынесены во второй и последующих инстанциях. При этом год от года принцип учета судебных решений не оставался стабильным – так что фактически итоговый показатель в каждом году отражал иную методологию расчета. Сознательные искажения возникают и в рамках статистического наблюдения, и в рамках выборочных обследований. Например, известен факт, когда при опросе крупнейших покупателей угля крупнейшие российские металлургические компании

единодушно утверждали, что они не могут в рамках переговорного процесса повлиять на цену закупаемого угля.

- *Случайные (несознательные) искажения* возникают благодаря ошибкам в заполнении форм отчетности, а также при проведении первичных расчетов. Простейшие ошибки возникают при неправильном заполнении формы, например, при путанице в единицах измерения. Известен случай, когда данные о прямых иностранных инвестициях в одном регионе Российской Федерации оценивались с ошибкой в 1000 раз, вследствие того, что такая ошибка была сделана при заполнении бланка первичного статистического наблюдения.

При оценке использованных данных необходимо различать достоверность измерения и достоверность интерпретации данных. Результаты измерения могут быть достоверными в том смысле, что они не содержат серьезных искажений первых трех типов. Но надо помнить, что достоверные в этом смысле данные могут вполне нести в себе результаты случайных искажений. О достоверности интерпретации см. ниже.

Подводя итог, достоверными данными для целей подготовки ОРВ следует считать **данные, при сборе которых не допущены сознательные искажения.**

1.2.2. Стратегии нейтрализации искажений и использования содержащих искажения данных

Необходимое условие нейтрализации отрицательного влияния недостоверности данных и интерпретаций на выводы анализа – объективное представление о возможных масштабах искажений. Главным источником представлений о масштабах искажения данных является экспертное знание. Главным источником представлений о масштабах искажения интерпретации данных - специальный экспертный анализ. Вот почему важным условием повышения достоверности данных и их интерпретации является доступность информации об объекте ОРВ (проекте изменения нормативно-правовой базы и его экономического обоснования) для всех заинтересованных лиц, часть которых обладает экспертным знанием и в состоянии провести экспертный анализ. Дополнительным условием установления факта недостоверности интерпретации данных – наличие в экономическом обосновании точных ссылок на источники использованной информации.

Многие искажения при сборе данных преодолеть невозможно в принципе. Это, например, относится к случайным искажениям – они возникают вследствие объективной ограниченности квалификации и внимания. Однако при оценке данного информационного

источника можно, по крайней мере, отдавать себе отчет в наличии искажений и по возможности представлять себе их масштаб, в том числе сравнительный. Аналогично, систематические искажения будут возникать всегда, когда они вызваны соответствующей системой стимулом: необходимо отдавать отчет в том, что данные о прибыли при любой системе учета будут сознательно искажены.

При этом масштаб искажений может зависеть от характеристик объекта измерения. Например, указанные выше искажения, связанные с объектом при наблюдении за ценами должны быть объективно выше в тех отраслях, где выпуск обеспечен немногочисленными производителями.

В некоторых случаях отрицательное воздействие искажения на результаты анализа можно предотвратить, используя данные о тех же самых объектах, однако предоставляемых другому наблюдателю и с другими целями. Например, искажения данных о результатах хозяйственной деятельности российских отраслей, которые формируются на основе статистического наблюдения за предприятиями, можно предотвратить, заменив их данными о результативности крупнейших компаний в этих отраслях, которые содержатся в их годовых отчетах. При подготовке годовых отчетов, предназначенных для акционеров и кредиторов, обычно не выдвигается целей занижить показатели результатов хозяйственной деятельности. Для предотвращения искажений данных о ценах в указанном выше примере во многих случаях целесообразно использовать не данные о ценах производителей, а данные о ценах приобретения (накапливаются ФСГС и публикуются для ограниченной группы товаров, для других товаров доступны по специальному запросу).

Если цель уменьшения искажений поставлена на этапе планирования сбора информации, эта цель в ряде случаев может быть достигнута применительно к результатам выборочного обследования. В рамках подобных обследований используется по крайней мере два способа предотвращения искажений. Один – это выборочное обследование двух противостоящих друг другу групп респондентов с противоположными интересами. Этот метод, в частности, весьма результативно применяется при анализе взаимоотношений между поставщиками и ритейлерами группой под руководством профессора В.В. Радаева: вопросы о дополнительных условиях договоров между поставщиками и ритейлерами (в том числе нелегальных по действующему законодательству) задавались представителям обеих групп. В том случае, когда обе группы давали сходные оценки, это рассматривалось как дополнительное подтверждение достоверности полученных данных. С помощью этого приема можно предотвратить сознательные искажения данных. Другой способ предотвращения искажений активно

используется в анкетах Института анализа предприятий и рынков под руководством А.А.Яковлева: значимый для исследователя вопрос сопровождается несколькими проверочными, но предлагающими другие формулировки. С помощью этого приема можно предотвратить возникновение в первую очередь случайных ошибок.

Стратегии работы с данными, содержащими искажения, могут различаться. Первым решением может быть переключение на альтернативные источники данных, полученных в результате применения других методов статистического наблюдения или из источников, подготовленных теми же объектами наблюдения, но для других пользователей информации. Например, использование данных о выручке и прибыли крупнейших компаний из их годовых отчетов вместо данных о выручке и прибыли отраслей, полученных в результате наблюдения ФСГС за отраслями. Вторым решением может быть использование данных, содержащих искажения, но с внесением поправочного коэффициента. Например, данные Российского мониторинга экономики и здоровья (РМЭЗ) позволяют оценить систематический разрыв между доходами и расходами российских домохозяйств на уровне 10-15%. Этот показатель можно считать характеристикой недооценки доходов в России, и может использоваться в соответствующих расчетах в качестве поправочного коэффициента. Третьим решением может быть использование данных, характеризующих тот же объект наблюдения, но собранных иным способом. Например, вместо данных о доле прибыльных/ убыточных предприятий в отрасли по методике, используемой Росстатом, можно использовать результаты выборочных обследований предприятий, содержащих ответы на вопрос о финансовом положении компании. На первый взгляд парадоксально, но приблизительные ответы могут быть гораздо более точной характеристикой финансовых результатов, нежели результаты заполнения статистических форм, предполагающих конкретные цифры. Другим примером является использование данных об изменении показателя, более нейтрального по отношению к стимулам объекта наблюдения. Например, отчетные показатели прибыли могут быть более чем скромными, и столь же скромными – ответы хозяйствующих субъектов на вопросы о текущем экономическом положении. Однако если при этом наблюдается тенденция роста численности занятых на предприятиях данной отрасли (среднесписочная численность занятых – показатель с низкими стимулами для искажения), можно обоснованно выдвинуть предположение о том, что в действительности результаты хозяйственной деятельности более чем удовлетворительны, коль скоро они обеспечивают стимулы к расширению бизнеса. Четвертым способом нейтрализации искажений и повышения достоверности используемой в ОРВ информации является использование данных из разных источников, желательно – собранных разными

методами. Например, при анализе структуры собственности и моделей корпоративного контроля в российских компаниях общепринятым приемом служит комбинация данных, полученных на основе статистического наблюдения, с данными, полученными на основе выборочных обследований.

Наконец, наличие искажений данных не означает, что на основе их использования не могут быть получены удовлетворительные выводы. При сомнениях в достоверности данных (если искажения не являются сознательными), при их обработке можно использовать **сценарный анализ** (предполагая как совпадение реальных показателей с результатами измерения, так и большее или меньшее отклонение реального показателя от результата измерения).

1.2.3. Подходы к проверке достоверности первичных данных

Как указано выше, главным способом оценки достоверности используемых данных выступает применение экспертного знания. Вместе с тем, можно предложить несколько простых приемов работы с данными, которые позволяют установить факт наличия искажений (кроме случайных искажений), то есть недостоверности исходной информации.

В данном параграфе описываются только базовые способы получения исходной информации для обработки и интерпретации. В отдельных случаях могут успешно использоваться вторичные источники информации – в том числе посвященные данной проблеме научные публикации, данные, полученные от заинтересованных групп, результаты экспертных интервью. Достоверность полученной из таких источников информации не может выступать предметом непосредственной оценки. Косвенно она оценивается квалификацией экспертов, квалификацией авторов научных публикаций, суждением о способности и желании заинтересованных групп представить достоверную информацию.

Данные статистического наблюдения

Первым шагом при анализе достоверности данных сплошного статистического наблюдения (неважно, идет ли речь о системе государственного или отраслевого статистического наблюдения) служит анализ методологии расчета показателей. При анализе методологии необходимо обратить внимание и на то, как определено регистрируемое событие, и кто является субъектом первичного учета. При этом следует ответить на вопросы, соответствует ли регистрируемое событие объекту, на который предполагается воздействовать, и не имеет ли субъект предоставления исходной информации стимулов к её искажению.

Значительной угрозой достоверности используемой статистической информации является изменение методологии расчета. Один из простейших способов оценить, имела или не имела место смена методологии – проанализировать тенденции изменения показателя. В том случае, когда значения показателя подвергались резким изменениям, необходимо ответить на вопрос, существуют ли объективные причины этого изменения, или же колебания показателя вызваны сменой методологии расчета (в том числе и изменением единицы наблюдения, и субъекта первичного статистического учета). Например, изменение методологии учета входа новых продавцов на рынок и выхода продавцов с рынка в середине 2000-х годов привело к невозможности анализировать и интерпретировать тенденции выживаемости предприятий в видах экономической деятельности РФ.

Во многих случаях наличие искажений может быть установлено с помощью сопоставления значения показателей для разных объектов. Например, если показатели заболеваемости в разрезе разных регионов России демонстрируют существенный разброс (вплоть до десятикратного, в расчете на 1000 жителей), можно обоснованно предположить, что учет заболеваний искажен – неважно, на каком этапе фиксации наблюдаемого события это происходит. Аналогичная картина довольно часто наблюдается в отношении статистических данных органов правопорядка в разрезе регионов РФ. Некоторые показатели (в том числе те же показатели заболеваемости) могут быть сопоставлены с зарубежными странами.

Наконец, наличие искажений в результатах сплошного статистического наблюдения может быть установлено благодаря их сопоставлению с результатами выборочных обследований. Указанный выше пример с систематическим расхождением между доходами и расходами российских домохозяйств указывает не только на недостоверность измерения доходов собственно в мониторинге РМЭЗ, но и на недостоверность измерения доходов при сплошном статистическом наблюдении за ними.

Данные выборочного обследования

При оценке возможных источников искажений результатов выборочных обследований критическими являются два фактора: формирование выборки и содержание анкеты. Обычно следует исходить из того, что репрезентативность выборки – в том смысле, как это понятие используется в статистике, - для проведения выборочного обследования обеспечить невозможно, по крайней мере, для значительной части типов наблюдаемых объектов. Тем более необходимым является анализ структуры выборки на предмет наличия в ней случайного или сознательного искажения. Типичным источником смещения структуры выборки является стремление снизить издержки сбора информации,

свойственные разным методам проведения опроса. Например, в рамках телефонного опроса – который является одним из наиболее экономных способов сбора информации, - выборка неизбежно смещается в пользу неработающих граждан. Это смещение может рассматриваться как допустимое в том случае, если опрос посвящен проблемам здравоохранения, но совершенно неприемлемое, если предметом опроса выступают трудовые отношения и нарушения прав работников. Смещение выборки может возникать в результате стремления выбрать метод сбора информации, которому сопутствуют наименьшие издержки. Но оно может быть и результатом совершенно сознательной стратегии – то есть часть недостоверной интерпретации данных *ex ante*. Подробнее о формировании выборки см. следующий раздел.

Вторым важным источником искажений результатов выборочного обследования являются некорректные формулировки вопросов. Некорректность формулировок может быть по крайней мере двух типов. Первый тип некорректности – задавать вопросы, в правдивых ответах на которые респонденты заведомо не заинтересованы. Пример – заданный в выборочном обследовании по заказу ФАС вопрос покупателям о том, могут ли они воздействовать на условия договоров с поставщиками. Второй тип некорректности возникает тогда, когда респондентам задаются вопросы, которые они не в состоянии понять. Ответы на слишком сложные вопросы в том случае, когда необходим охват респондентов из самых разных групп по образованию и опыту работы – надежный путь к тому, чтобы получить смещенные результаты.

Вот почему при интерпретации результатов выборочного обследования обязательно необходимо анализировать формулировки вопросов анкеты. Помимо содержания вопросов, важен их дизайн. В том случае, когда вопросы предполагают достаточно высокий уровень осведомленности респондентов, необходимо, например, проверять, присутствовал ли среди вариантов ответов такой вариант как «затрудняюсь ответить» или «не располагаю информацией». Подробнее о формулировках вопросов см. следующий раздел.

Данные интервью

Принципиально источники искажений данных, полученных в рамках интервью, такие же, как и в рамках выборочных обследований. Разница состоит в том, что при организации интервью не ставится и не может ставиться задача обеспечения репрезентативности выборки. Однако тем более принципиальной становится проверка факта непредвзятости респондента и его способности и расположенности ответить на вопросы интервью. Проверка этих двух фактов может осуществляться как прямым анализом перечня характеристик проинтервьюированных респондентов, так и по ряду

косвенных признаков. Например, появление среди комплекта интервью результатов, где на титульном листе отмечено «время проведения интервью – с 06.50 до 07.25» - может обоснованно вызвать сомнение либо в том, что интервью проводилось в тот момент, когда респондент был к этому расположен, либо в том, что интервьюер и респондент – независимые лица.

Аналогом формализованной анкеты для проведения опроса выступает сценарий интервью. Для предотвращения использования искаженной информации необходимо проверить сценарий интервью, во-первых, на предмет соответствия задаваемых вопросов квалификации респондента, во-вторых, на предмет отсутствия в последовательности вопросов «скрытых подсказок». Основным источником искажений выступает некорректная формулировка не отдельного вопроса, а группы вопросов, которые подталкивают респондента к определенному ответу.

При организации экспертных интервью возникают особые требования к достоверности полученной информации. Главное требование – независимость и незаинтересованность экспертов в решении данного конкретного вопроса, отсутствие конфликта интересов. Для нейтрализации возможного ущерба достоверности информации от наличия конфликта интересов следует рекомендовать при организации экспертного интервью использовать ответы нескольких экспертов (как минимум – трех-четырех), которые не имели бы информации об участии других в проведении интервью и тем более – их ответах.

Сравнительные преимущества и риски отдельных источников информации для проведения ОРВ (подготовки экономического обоснования законопроекта) представлены в следующей таблице 4.3.

Таблица 4.3. Риски искажения данных при использовании различных источников информации.

Источники данных	Искажения объекта	Искажения методологии	Систематические искажения	Случайные искажения
Данные сплошного статистического наблюдения	Весьма вероятны, контролируются сопоставлением методологии ФГС с определением целевых групп ОРВ	Маловероятны, в том случае, когда они возникают – широко известны специалистам в области статистического наблюдения	Зависят от содержания собираемой и обрабатываемой информации. Возможности контролировать у внешнего наблюдателя нет	Вероятны. Возможности контролировать их возникновение нет
Данные ведомственного статистического наблюдения	Маловероятны с точки зрения целей сбора информации ведомством. Необходимо контролировать	Маловероятны с точки зрения целей сбора информации ведомством	Зависят от содержания собираемой и обрабатываемой информации. Возможности контролировать у	Вероятны. Возможности контролировать их возникновение нет

	соответствие целей сбора ведомственной статистики и целей ОРВ		внешнего наблюдателя нет	
Данные выборочных обследований	Весьма вероятны. Контролируются с помощью сопоставления характеристик выборки и целевой группы	Весьма вероятны. Контролируются с помощью анализа содержания анкеты	Зависят от содержания собираемой и обрабатываемой информации. Контролируются с помощью анализа содержания анкеты	Вероятны. Контролируются с помощью анализа содержания базы данных и соответствия сведений в базе данных заполненным анкетам
Данные интервью	Возможны. Контролируются с помощью анализа состава респондентов, их квалификации и независимости	Возможны. Контролируются с помощью анализа содержания путеводителя по интервью	Возможны. Контролируются с помощью анализа состава респондентов, их связи с заинтересованными группами	Обычно маловероятны.

Содержание данной таблицы исходит из того, что в том случае, когда аналитик не имеет возможности предотвратить возникновение искажений данных, выводы его работы выигрывают от того, что он представляет шансы на возникновение искажений и их возможный масштаб.

4.2.4. Проверка достоверности данных из вторичных источников

Особо тщательная проверка достоверности необходима при использовании данных из вторичных источников. Например, обобщающих данных из научных публикаций, и аналитических отчетов, официальных отчетов ведомств, сопроводительной документации к проектам НПА и т.п. При использовании таких источников помимо искажений первичных (исходных) данных возможны вторичные искажения, связанные с неправильным воспроизводством исходных данных либо, что встречается чаще, **недобросовестной интерпретацией**.

Хороший пример предоставляет сопроводительная документация к проекту Постановления Правительства РФ «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинения вреда в результате аварии на опасном объекте, их структуры и порядка применения страховщиками при расчете страховой премии». При расчете необходимой суммы покрытия в пояснительной записке данные о числе погибших и пострадавших в авариях на опасных объектах были заменены на данные о числе погибших и пострадавших на опасных объектах, объединив в эту категорию данные о погибших и пострадавших в результате аварий и в результате несчастных случаев. Очевидно, использованный подход сопровождался резким завышением показателей ожидаемых страховых случаев и суммы

необходимого страхового покрытия. Собственно говоря, в данном случае использованные в расчетах данных не были недостоверными, они лишь получили недостоверную интерпретацию в форме распространения результатов наблюдения за одним объектом на результаты наблюдения за частью этого объекта.

Некорректная интерпретация может быть разнообразна. Приведем лишь ряд примеров.

1. Объект наблюдения в исходных данных и объект, описанных во вторичных источниках, не совпадают. Фактически характеристики одного объекта перенесены на другой без достаточных обоснований (как в приведенном выше примере). Возможны и другие искажения такого рода: например, перенос результатов опроса крупных компаний, действующих в отрасли, на все компании отрасли. Если во вторичном источнике четко указаны допущения, при которых данные по одному объекту распространяются на другой, использование таких данных допустимо (см. выше). Если допущения в явном виде не указаны, то источник кажется сомнительным.

2. Во вторичных источниках приводится лишь часть информации из первичного источника, подтверждающая гипотезы или выводы авторов. При этом в первичном источнике может содержаться и информация, не подтверждающая выводы автора. Такое искажение часто встречается при использовании данных социологических опросов и выборочных обследований. Например, в источнике указывается, что, согласно опросу, предприятия не считают значимым барьером административные процедуры, связанные с лицензированием, получением разрешений и др. Но при этом не указывается, что опрос был проведен в период кризиса и в соответствии с анкетой респонденты могли назвать только 3 наиболее значимые проблемы для ведения бизнеса. Естественно, в кризис сокращение спроса, нехватка финансовых ресурсов и увеличение налогов на фонд оплаты труда становятся более значимыми, чем преодоление административных барьеров. Другой распространенный пример: приводятся данные на определенную дату, при этом не приводятся данные о динамике показателя.

3. Есть ошибки в расчетах результирующих показателей. Часто во вторичных источниках приведены лишь результаты расчетов, но не исходные данные для таких расчетов. Вполне возможно, что при расчетах были допущены ошибки.

Представляется, что предотвращение искажений при использовании данных в большинстве случаев является более актуальной задачей, нежели предотвращение или нейтрализация искажений самих данных. В указанном примере экономическое обоснование Постановления «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности...» сознательные искажения при

использовании данных привели приблизительно к десятикратному завышению суммы ожидаемых страховых выплат. К такому результату даже самые злостные искажения, допущенные при сборе и обработке данных, могут привести лишь в исключительных случаях (если не учитывать случайно допущенное увеличение или уменьшение отчетной величины на один разряд).

На практике, безусловно, невозможно перепроверять всю информацию из вторичных источников. Однако можно сформулировать несколько условий, при которых возникают сомнения в достоверности вторичных данных.

1. Во вторичных источниках не содержатся ссылки на источник исходных данных либо ссылка неконкретна (например, «по данным ФСГС», без ссылки на конкретную форму статнаблюдения).

2. Ссылка на источник есть, но исходные данные не доступны для независимых исследователей. Либо недоступна методология получения данных.

3. Данные предоставлены заинтересованной стороной (особенно если сторона ссылается на внутреннюю закрытую для посторонних информацию).

Перед использованием данных, отвечающих хотя бы одному из указанных выше условий, их, как минимум, рекомендуется перепроверить по другим источникам. Данные, приводимые одной заинтересованной группой, разумно попросить оценить группу с противоположными интересами. Если будет иметь место расхождение оценок, то при проведении ОРВ можно оперировать «вилкой» значений.

1.2.5. Рекомендации по снижению риска использования искаженных данных при проведении ОРВ

1. Универсальным способом снизить риск использования искаженных данных при проведении ОРВ является максимальная прозрачность и доступность информации об оцениваемом проекте и подготовленном экономическом обосновании для заинтересованного круга лиц и экспертного сообщества.

2. Необходимым условием применения экспертного знания для проверки обоснованности использованных данных является наличие подробных ссылок на источники информации. Закрытость информации для независимых экспертов и заинтересованных лиц повышает риски искажений и некорректной интерпретации.

3. Первым шагом проверки достоверности использованной информации является определение метода сбора информации – сплошное статистическое наблюдение, ведомственное статистическое наблюдение, выборочное обследование, интервью.

4. На втором этапе определяется, каковы могут быть причины недостоверности информации, классифицируемые по типам возникающих искажений – искажения, возникающие благодаря смещению объекта наблюдения, благодаря неправильной методологии наблюдения, благодаря сознательным ошибкам и благодаря случайным ошибкам. Главным способом определения источников возможных искажений является анализ методологии, использованной при сборе информации.

5. В дальнейшем проводится проверка действия указанных выше для отдельных методов сбора информации источников искажений, в соответствии с риском их возникновения (чем выше экспертно оцениваемый риск возникновения искажений, тем большие усилия необходимо прилагать для проверки достоверности информации).

6. При прочих равных условиях, чем больше независимых методов сбора информации использовалось в качестве источника используемых данных, тем меньше вероятность возникновения искажений.

7. При проверке достоверности информации, содержащейся во вторичных источниках, необходимо проверить, во-первых, корректность воспроизведения данных первоисточника, во-вторых, наличие искажений при интерпретации данных, в-третьих, достоверность первичных данных. Некорректная, а иногда и тенденциозная интерпретация исходных данных (например, данных статистических наблюдений) представляет собой более серьезную проблему, чем погрешности при сборе первичных данных.

8. При возникновении сомнений в источниках возникновения искажений и их масштабах следует прибегнуть к консультации с независимыми экспертами. Самыми высокими стимулами для использования экспертных знаний в целях преодоления искажений информации обладают заинтересованные группы. Вот почему информационная открытость не только выводов ОРВ, но и процесса его подготовки (включающая обсуждение используемых данных) может позволить снизить воздействие искажений информации на выводы.

9. При возникновении обоснованных сомнений в достоверности информации рекомендуется провести сценарный анализ с определением чувствительности выводов к изменению значения используемых данных.

1.2.6. Чек-лист для проверки достоверности информации

Ниже приведен чек-лист для проверки достоверности информации, содержащейся в сопроводительной документации к проекту НПА. Поскольку при ОРВ проектов

нормативных актов данные разработчика являются основным источником информации, они в первую очередь должны проходить тест на достоверность.

1. В сопроводительной документации указан источник использованной информации?	ДА	НЕТ
2. Данные источника использованной информации доступны для оценки?	ДА	НЕТ
3. Информация, приведенная в сопроводительной документации, совпадает с информацией, приведенной в указанном источнике?	ДА	НЕТ
4. При подготовке экономического обоснования проекта НПА использованы данные государственного статистического наблюдения?	ДА	НЕТ
4.1. Методология сбора данных соответствует описываемой в проекте НПА проблеме, объекту воздействия и описанию методов её решения?	ДА	НЕТ
5. При подготовке экономического обоснования проекта НПА использованы данные ведомственной статистики?	ДА	НЕТ
5.1. Данные ведомственной статистики сопровождаются описанием методологии сбора и обработки?	ДА	НЕТ
5.2. Методология сбора данных соответствует описываемой в ОРВ (экономическом обосновании законопроекта) проблеме, объекту воздействия и описанию методов её решения?	ДА	НЕТ
6. При подготовке проекта НПА использованы данные выборочных обследований?	ДА	НЕТ
6.1. Представлена в первичном источнике ли анкета (анкеты), использованная для выборочного обследования?	ДА	НЕТ
6.2. Вопросы анкеты (анкет) и варианты ответов сформулированы понятно для респондентов и исключают неверную интерпретацию?	ДА	НЕТ
6.3. Представлены ли принципы формирования выборки для проведения обследования и характеристики полученной выборки?	ДА	НЕТ
6.4. Принципы формирования выборки соответствуют целям получения данных?	ДА	НЕТ
6.5. Выборка включает представителей разных заинтересованных групп, ответы которых можно разделить?	ДА	НЕТ
7. При подготовке проекта НПА использованы данные экспертных интервью?	ДА	НЕТ
7.1. Данные в первичных источниках содержат данные об осведомленности респондентов, квалификации экспертов?	ДА	НЕТ
8. Приведенные в сопроводительной документации к проекту НПА данные использовались в профессиональной литературе (публикации)?	ДА	НЕТ
8.1. При использовании данных в первичных источниках и в сопроводительной документации к проекту НПА есть указания на источники и масштабы возможных искажений данных?	ДА	НЕТ
9. При использовании данных сопроводительной документации есть указания на противоречие данных, приводимых в разных источниках?	ДА	НЕТ

1.3. Активные методы получения информации: социологические опросы, экспертные интервью, публичные обсуждения

В данном разделе описаны основные методы получения субъективной информации. Описаны методы сбора информации, основные принципы формирования выборки, требования к формулированию анкет, сценариев интервью и вопросов в ходе публичных обсуждений.

Не все описанные методы применимы при проведении ОРВ в формате, закрепленном в настоящее время Регламентом Правительства Российской Федерации. Так, различного рода анкетные опросы фактически неприменимы, поскольку нормативный срок подготовки заключения об ОРВ существенно меньше срока, необходимого для проведения достоверного социологического исследования. В то же время эти методы могут быть использованы при переходе к ОРВ на ранней стадии, при отсутствии жестких сроков подготовки заключений.

1.3.1. Основные методы сбора социологической информации

Качественные и количественные исследования

Методы сбора социологической информации можно условно разделить на два основных вида – количественные и качественные. Данное разделение не имеет оценочной окраски, а базируется на различных подходах к проведению исследования.

В основе различий количественных и качественных исследований лежит специфика теоретико-методологической базы. Количественные проекты направлены на описание логических связей между отдельными параметрами, в то время как качественные проекты – на описание общей картины события или явления.

В количественных исследованиях гипотезы готовятся до начала сбора данных и формулируются в жесткой форме, позволяющей с помощью используемого инструментария дать однозначный ответ, есть ли основания их отвергнуть. В ситуации, когда таких оснований нет, гипотеза принимается с заданным уровнем статистической значимости. В качественных исследованиях гипотез в строгом понимании этого слова не существует. До начала сбора данных в достаточно мягкой форме разрабатываются лишь некие предположения, которые осмысливаются и уточняются во время проведения полевого этапа. Важной особенностью качественного проекта является то, что нельзя однозначно сказать, принимается или отвергается та или иная гипотеза, предположение может подтвердиться частично.

Инструменты измерения в количественных исследованиях готовятся до начала сбора данных и жестко формализуются. После разработки первого варианта инструментария он проходит проверку в рамках пилотажа, когда проводится мини-опрос, целью которого является не получение содержательных результатов, а выявление недочетов в вопроснике. Итоговые инструменты измерения не меняются до конца проекта. В качественных исследованиях инструментарий разрабатывается до начала сбора данных, однако жестко не формализуется, а остается открытым для корректировок в ходе полевого этапа. Исходя из этого, в количественных и качественных исследованиях имеет место разное понимание валидности (надежности). Для количественного проекта важно достоверное повторение установленных связей, которое возможно только при неизменных инструментах измерения. Напротив, качественный проект нацелен на реальное насыщение информации, поэтому инструментарий должен быть гибким для освещения появляющихся по ходу проведения исследования сюжетов.

Анализ полученных в количественных исследованиях данных осуществляется с помощью различных статистических методов⁴. Они позволяют с заданным уровнем значимости проверять выдвинутые на предварительном этапе гипотезы. Анализ данных в качественном исследовании представляет собой выделение тем или обобщение идей из собранных свидетельств. При таком подходе не используются статистические методы проверки гипотез, а осуществляются различные процедуры кодирования полученной информации⁵. Они не позволяют однозначно принять или отвергнуть выдвинутые на предварительном этапе предположения, но дают возможность упорядочить и проинтерпретировать собранные данные.

Итак, проведение количественных исследований приоритетно в тех случаях, когда изучается массовое явление или массовый процесс и есть основания полагать, что в его основе лежат некие общие закономерности и взаимосвязи, на выявление которых и нацелен проект. Качественные исследования необходимо реализовывать, если в центре внимания находятся единичные или новые события, при отсутствии достаточных априорных знаний и предположений о них. Проведение качественных проектов позволит дать общую характеристику изучаемого явления, воссоздать его целостную картину.

В настоящее время про проведении ОРВ в силу ограниченности сроков, отведенных на подготовку заключений, реально проведения только качественных

⁴ Об основных статистических методах анализа информации см., например: *Крыштановский А.О.* Анализ социологических данных с помощью пакета SPSS. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

⁵ Об основных процедурах кодирования информации см., например: *Страусс А., Корбин Дж.* Основы качественного исследования: Обоснованная теория. Процедуры и техники / Пер. с англ. – 3-е изд. – М.: КомКнига, 2010.

исследований. Однако количественные исследования могут быть использованы при переходе к ОРВ на ранней стадии.

Основные виды количественных исследований

Основными видами количественных исследований являются различные типы анкетных опросов.

По периодичности проведения анкетные опросы делятся на **однократные** и **многократные (лонгитюдные)**. Однократные анкетные опросы проводятся один раз в рамках единичного исследования. Они направлены на получение текущего среза информации по теме проекта. Повторное проведение анкетного опроса изначально не предполагается, что, однако, не исключает возможности его проведения впоследствии при появлении такой необходимости. В рамках многократных (лонгитюдных) анкетных опросов сбор информации осуществляется два раза или более с использованием одинаковых измерительных инструментов. Это позволяет изучить не только текущую ситуацию, но и ее динамику. В зависимости того, меняется ли состав респондентов, многократные (лонгитюдные) анкетные опросы делятся на мониторинговые и панельные. В рамках **мониторинговых анкетных опросов** каждый раз опрашиваются разные респонденты при сохранении неизменных принципов их отбора. **Панельные анкетные опросы** предполагают сбор информации с одних и тех же респондентов в каждую волну. Это позволяет не только проследить динамику развития ситуации, но и отследить возможные изменения на индивидуальном уровне. С точки зрения организации, панельные анкетные опросы сложнее мониторинговых анкетных опросов в связи с постоянным сокращением числа респондентов по независящим от исследователя причинам («смертность панели»): респонденты могут поменять место работы или жительства, отказаться от повторного участия в проекте, юридические лица могут быть ликвидированы и др.

По числу задаваемых вопросов анкетные опросы делятся на обычные опросы и экспресс-опросы (зондажные опросы). **Обычные анкетные опросы** содержат достаточно большое количество вопросов (несколько десятков). Они позволяют полностью раскрыть тему проекта. **Экспресс-опросы (зондажные опросы)** состоят из нескольких основных вопросов и блока вопросов, раскрывающих социально-демографические характеристики респондентов. С их помощью невозможно полностью раскрыть тему, однако они дают минимально необходимую информацию для базового анализа ситуации. Именно поэтому экспресс-опросы (зондажные опросы) часто применяются при изучении общественного мнения.

По каналу проведения анкетные опросы делятся на личные опросы, опросы по почте, опросы с помощью прессы и интернет-опросы.

Личные анкетные опросы проводятся при непосредственном контакте анкетера и респондента. Анкетер дает вопросник респонденту, который его заполняет, а потом сдает⁶. Основными достоинствами личных анкетных опросов являются высокая (по сравнению с другими видами анкетных опросов) достижимость планируемых респондентов и скорость сбора данных, а также возможность использования в анкете сложных вопросов (в том числе с применением визуальных образцов), что позволяет собрать больше информации. К ключевым недостаткам личных анкетных опросов относятся высокая (по сравнению с другими видами анкетных опросов) стоимость реализации исследования и практически полное отсутствие контроля за анкетером при сборе данных⁷.

Анкетные опросы по почте реализуются путем рассылки вопросника респондентам. В конверт обычно кладется еще один конверт с наклеенными марками и заполненным обратным адресом, чтобы респондент, ответив на вопросы, выслал заполненный бланк обратно исследователю. Основными достоинствами анкетных опросов по почте являются относительно низкая (по сравнению с другими видами анкетных опросов) стоимость реализации проекта, удобство для респондентов, выражающееся в возможности выбора ими места и времени заполнения бланка, а также больший географический охват и более сильное чувство анонимности у респондентов, что ведет к увеличению искренности их ответов. К ключевым недостаткам анкетных опросов по почте относятся относительно низкая (по сравнению с другими видами анкетных опросов) доля возвращенных вопросников (в пределах 5%) и скорость сбора данных, отсутствие контроля исследователя над правильностью заполнения бланка респондентами (наиболее типичный случай – получение «анкеты-кентавра», когда на разные вопросы одного вопросника отвечали разные люди).

Анкетные опросы с помощью прессы проводятся путем размещения вопросника в печатных средствах массовой информации. Респондент, ответив на вопросы, высылает заполненный бланк обратно исследователю. Анкетным опросам с помощью прессы

⁶ Возможен вариант, когда респондент не сам заполняет анкету, а анкетер (в данном случае скорее интервьюер) зачитывает вопросы, получает ответы и заносит их в бланк. В данном случае личный анкетный опрос также может быть опосредован техническими средствами связи (телефон, Skype и т.п.).

⁷ Проведение личного анкетного опроса, опосредованного техническими средствами связи (телефон, Skype и т.п.), позволяет значительно снизить стоимость реализации исследования, сделать больший географический охват и увеличить оперативность получения результатов опроса, в том числе и за счет одновременного формирования массива данных на компьютере. Однако использование технических средств связи накладывает ограничения на длительность интервью (в пределах 20 минут), на включение сложных вопросов с большим количеством вариантов ответа и на демонстрацию наглядных материалов.

присущи те же основные достоинства и недостатки, что и для анкетных опросов по почте. Кроме этого, одним из ключевых преимуществ анкетных опросов с помощью прессы является возможность более четкой адресации вопросника (непосредственно целевой аудитории), однако единственно реализуемой схемой отбора респондентов в данном случае становится лишь стихийная выборка (см. ниже).

Анкетные интернет-опросы проводятся двумя способами – on-line (в режиме реального времени) и off-line. Опросы on-line (в режиме реального времени) предполагают размещение вопросника на сайте в сети Интернет. При проведении опроса off-line вопросник высылается респондентам на адреса их электронной почты. Основными достоинствами анкетных интернет-опросов являются относительно низкая (по сравнению с другими видами анкетных опросов) стоимость реализации проекта, а также возможность использования мультимедийных материалов и быстрое (а при проведении опроса on-line (в режиме реального времени) – практически моментальное) формирование массива данных на компьютере. Непредсказуемое смещение выборки представляет собой ключевой недостаток анкетных интернет-опросов.

Рассмотренные выше классификации различных типов анкетных опросов представлены в таблице 4.4.

Таблица 4.4. Классификации различных типов анкетных опросов

Номер п / п	Критерий выделения	Типы анкетных опросов
1	Периодичность проведения опроса	а) однократные опросы б) многократные (лонгитюдные) опросы: - мониторинговые опросы - панельные опросы
2	Число задаваемых вопросов	а) обычные опросы б) экспресс-опросы (зондажные опросы)
3	Канал проведения	а) личные опросы: - не опосредованные техническими средствами связи - опосредованные техническими средствами связи б) опросы по почте в) опросы при помощи прессы г) интернет-опросы: - on-line (в режиме реального времени) - off-line

Итак, однократные анкетные опросы имеет смысл проводить тогда, когда требуется получить разовый срез информации. Если необходимо изучить динамику развития ситуации, необходимо реализовывать многократные (лонгитюдные) опросы. Для получения базовой информации по теме проекта достаточно провести экспресс-

опрос (зондажный опрос), в то время как глубокий анализ требует реализации полноценного опроса. Личные анкетные опросы более дорогостоящи, однако их стоимость позволяет снизить использование технических средств связи. Опросы по почте, опросы при помощи прессы и интернет-опросы более дешевы, но имеют низкий отклик со стороны респондентов и приводят к трудностям, связанным с формированием выборки.

Основные виды качественных исследований

Основными видами качественных исследований являются различные типы интервью.

По степени формализации интервью делятся на свободные (нестандартизованные), полустандартизованные и формализованные (стандартизованные).

Свободные (нестандартизованные) интервью не предполагают наличие вопросов, а у интервьюера есть лишь примерный список тем для обсуждения с респондентом. В ходе беседы, которая не является сфокусированной на конкретной проблеме, респондент раскрывает интересующую исследователя тематику, исходя из того, как он сам ее видит. Свободные (нестандартизованные) интервью обычно проводятся на начальных этапах реализации проекта, когда априорных представлений об изучаемой проблематике еще не достаточно для формулирования строгих вопросов. В **полустандартизованных интервью** исследователь имеет список вопросов для обсуждения. В отличие от анкетного опроса, интервьюер может менять формулировки вопросов и их порядок. Варианты ответа на предлагаемые для беседы вопросы заранее не разрабатываются и не предлагаются респонденту. Таким образом, полустандартизованное интервью является сфокусированным на конкретной проблеме, но при этом остается гибким, позволяющим находить и раскрывать новые сюжеты по ходу реализации полевого этапа исследования. **Формализованные (стандартизованные) интервью** практически ничем не отличаются от личного анкетного опроса. Вопросник разработан заранее и вопросы в нем строго зафиксированы как по формулировкам, так и по порядку следования. Задачей интервьюера является лишь фиксация ответов респондентов на задаваемые вопросы. Строго говоря, это один из методов количественных исследований, которые были рассмотрены выше.

По характеристикам респондентов интервью делятся на обычные и экспертные. **Обычные интервью** берутся у непосредственных участников изучаемого процесса, у тех, чье мнение или поведение изучается в рамках исследования. У респондентов узнается их отношение к определенным явлениям, их мотивация к совершению интересующих

исследователя действий, их непосредственные поступки. В приложении к ОРВ обычным интервью является интервью с представителями компаний. **Экспертные интервью** берутся у людей, которые считаются специалистами по изучаемой тематике. В отличие от интервьюирования обычных респондентов, экспертов спрашивают не о них самих (их отношении, мотивации, поведении), а об исследуемой проблеме. Предполагается, что специалист дает свои ответы на основе имеющихся у него знаний по обсуждаемым вопросам. На практике четкое деление на обычные и экспертные интервью не всегда возможно. Так, в рамках ОРВ представители бизнеса реально опрашиваются не только о потенциальном воздействии регулирования на их предприятия, но и на другие предприятия отрасли, на рынок в целом.

По количеству участников интервью делятся на индивидуальные и групповые (фокус-группы). **Индивидуальные интервью** проводятся с одним респондентом, который беседует с интервьюером по заданной теме и отвечает на его вопросы. Полученные данные отражают личный опыт респондента, скрывающий за своим фасадом групповое отношение, мотивацию, поведение. **Групповые интервью** (фокус-группы) проводятся в формате дискуссии с участием интервьюера (здесь – модератора) и нескольких респондентов (7-12 человек)⁸. На них выносятся темы, требующие коллективного обсуждения. Именно в ходе дискуссии респондентов под руководством модератора удастся выявить групповое отношение, мотивацию, поведение. Иными словами, групповые интервью (фокус-группы) проводятся тогда, когда коллективное обсуждение не приводит к стереотипным ответам, а, напротив, позволяет вскрыть глубинные основания, актуализирующиеся у респондентов при обмене мнениями друг с другом.

Рассмотренные выше классификации различных типов интервью представлены в таблице 3.5.

Таблица 4.5. Классификации различных типов интервью

Номер п / п	Критерий выделения	Типы экспертных интервью
1	Степень формализации	а) свободные (нестандартизованные) интервью б) полустандартизованные интервью в) стандартизованные интервью

⁸ Промежуточное положение между индивидуальным интервью и групповым интервью (фокус-группой) занимает интервью с двумя или тремя респондентами. Оно проводится в том случае, если в повседневной жизни ответы на интересующие исследователя вопросы даются не каждым человеком в отдельности, а решение принимается небольшим коллективом. Организация интервью с двумя или тремя респондентами сближает его с индивидуальным интервью, а число участников – с групповым интервью (фокус-группой).

Номер п / п	Критерий выделения	Типы экспертных интервью
2	Характеристики респондентов	а) обычные интервью б) экспертные интервью
3	Количество участников	а) индивидуальные интервью б) групповые интервью (фокус-группы)

Итак, свободные (нестандартизованные) интервью проводятся тогда, когда необходимо получить общее представление об изучаемой тематике и априорных знаний недостаточно для формулирования конкретных вопросов. Полустандартизованные интервью сфокусированы на исследовательской проблеме, основываются на заранее подготовленных вопросах, порядок, формулировки и содержание которых, однако, могут меняться в ходе беседы. Формализованные (стандартизованные) интервью, по сути, ничем не отличаются от личных анкетных опросов и представляют собой лишь способ заполнения бланка. В обычных интервью респонденты рассказывают о своем отношении к интересующим исследователя явлениям, о своей мотивации совершения каких-либо действий, о своих поступках. Напротив, эксперты говорят не о себе, а об изучаемой проблематике, опираясь на имеющиеся у них специальные знания. Однако это не означает, что экспертные интервью позволяют достоверно определить факты. Так же, как и обычные интервью, они выявляют лишь мнения по интересующим исследователя вопросам. Индивидуальные интервью нацелены на получение информации о личном опыте респондента, за которым скрываются групповое отношение, мотивация, поведение. Групповые интервью (фокус-группы) выявляют глубинные основания, актуализирующиеся у респондентов при обмене мнениями друг с другом.

Специфика экспертных интервью

Экспертные интервью являются практически незаменимым способом сбора данных, когда необходимо уточнить рабочие гипотезы исследования, подготовить прогноз развития событий или проинтерпретировать различные процессы не на основе здравого смысла или сугубо теоретических построений, а опираясь на специальные знания. В применении к ОРВ экспертные интервью можно считать ключевым методом получения информации. Опрос специалистов обладает своими особенностями, которые значимо отличают его от обычных интервью.

При отборе экспертов для проведения интервью обращают внимание на ряд их основных характеристик.

Во-первых, важную роль играет формальный статус специалиста. Он определяется по месту работы эксперта, его опыту деятельности в интересующей исследователя сфере, наличию соответствующих символических наград и званий.

Во-вторых, принципиально важно отсутствие личной заинтересованности эксперта в результатах исследования. В случае личной вовлеченности в процессы, касающиеся изучаемой в рамках проекта проблемы, специалист не сможет быть беспристрастным при выражении своего мнения. Иными словами, в такой ситуации он является не экспертом, а непосредственным участником, и, следовательно, с ним необходимо проводить обычное, а не экспертное интервью.

В-третьих, важную роль играет признание профессиональным сообществом этого человека в качестве эксперта по изучаемой проблеме. Взаимное оценивание специалистов позволяет исследователю ранжировать их с точки зрения обладания необходимыми компетенциями⁹.

Обычно выборка экспертов формируется по методу «снежного кома» (подробнее об этом методе формирования выборки см. ниже), когда каждый респондент рекомендует своих коллег. Полученные рекомендации позволяют исследователю упростить процесс поиска новых респондентов и достижения договоренности об интервью с ними. Как правило, экспертные сообщества являются достаточно замкнутыми, что, с одной стороны, позволяет использовать метод «снежного кома» при формировании выборки, а с другой стороны, требует поиска как можно большего количества «точек входа» для охвата максимально возможного числа кластеров экспертов.

При обработке результатов экспертных интервью основываются не на единичных суждениях специалистов, а на перекрестной проверке полученных данных. Это происходит за счет сопоставления ответов разных экспертов на одни и те же вопросы, выявления расхождений в их оценках и приводимых аргументах. Информация, полученная от специалистов, является лишь совокупностью мнений, а не фактов. При наличии возможности оценки экспертов сверяются с другими источниками данных, статистикой, доступной по этой теме. Мнение и аргументы каждого эксперта также проверяются на внутреннюю непротиворечивость.

По каналу проведения экспертные интервью делятся на очные и заочные. При **очных экспертных интервью** имеет место непосредственное взаимодействие интервьюера и респондента. Оно позволяет исследователю прояснять сложные моменты,

⁹ Иногда для проверки наличия у потенциального эксперта необходимых компетенций проводят его предварительное тестирование, но эта практика не является распространенной. Обычно исследователю приходится полагаться на рекомендации профессиональной пригодности специалиста.

задавать уточняющие и дополнительные вопросы. При заочных экспертных интервью (опросах) специалист получает вопросы в письменной форме (обычно по электронной почте) и готовит относительно краткие ответы на них. В этом случае теряется гибкость экспертного интервью (опроса), однако нередко согласие на дистанционное взаимодействие становится единственной возможностью получить оценку специалиста.

По количеству участников экспертные интервью делятся на индивидуальные и групповые. В рамках **индивидуального экспертного интервью** происходит беседа интервьюера с одним специалистом. В такой ситуации от эксперта можно получить максимально полную информацию, а его мнение не будет подвержено внешнему влиянию. При **групповом экспертном интервью** имеет место коллективная дискуссия специалистов, в том числе в режиме «мозгового штурма». Данный формат опроса позволяет набрать большое количество вариантов решения изучаемой проблемы, однако они будут не достаточно глубокими по проработке, подвержены внешнему влиянию. Также отдельной сложностью при организации группового экспертного интервью является затруднение по сбору нескольких, как правило, очень занятых специалистов в одно время в одном месте.

По процедуре обсуждения оценок экспертные интервью делятся на однотуровые и многотуровые. При **однотуровом экспертном интервью** исследователь проводит беседу со специалистами, с каждым из которых встречаясь единожды. После сбора информации он ее анализирует. В рамках **многотуровых экспертных интервью** каждый специалист комментирует изучаемую проблему несколько раз по мере получения исследователем новых данных. Одним из вариантов многотурового экспертного интервью является «метод Дельфы», при котором респонденты заочно обсуждают решение проблемы до тех пор, пока не выработают единогласное решение.

Рассмотренные выше классификации различных типов экспертных интервью представлены в таблице 4.6.

Таблица 4.6. Классификации различных типов экспертных интервью

Номер п / п	Критерий выделения	Типы экспертных интервью
1	Канал проведения	а) очные экспертные интервью б) заочные экспертные интервью
2	Количество участников	а) индивидуальные экспертные интервью б) групповые экспертные интервью
3	Процедура обсуждения оценок	а) однотуровые экспертные интервью б) многотуровые экспертные интервью

Итак, очные экспертные интервью представляют собой наилучший вариант проведения опроса, позволяющий реализовывать гибкость разработанного инструментария. В случае труднодоступности специалистов заочные экспертные интервью могут стать единственным способом получить от них необходимую информацию. Индивидуальные экспертные интервью позволяют собрать тщательно рассмотренные решения интересующей исследователя проблемы, в то время как групповые экспертные интервью – широкий набор возможных вариантов. Однотуровые экспертные интервью более просты по организации. Полученные в их рамках мнения исследователь сопоставляет сам и сам же готовит итоговое решение рассматриваемой проблемы. При проведении многотуровых экспертных интервью специалисты обсуждают комментарии друг друга несколько раз, что позволяет им прийти к общей оценке.

Специфика групповых интервью (фокус-групп)

Групповые интервью (фокус-группы) проводятся в тех случаях, когда необходимо собрать предварительную информацию по теме проекта, выработать исследовательские гипотезы или изучить субъективное восприятие людьми определенных ситуаций, явлений, процессов. Как и остальные качественные методы, групповые интервью (фокус-группы) не позволяют получить статистические данные, говорить о распространенности тех или иных мнений и оценок. Они не применяются, когда изучаемая проблема не нуждается в коллективном обсуждении.

Групповые интервью (фокус-группы) представляют собой дискуссии, проходящие в малой группе. Это придает полученным результатам следующие особенности. Во-первых, респондентам свойственно высказывать мнения, которые являются социально одобряемыми, а не находящие поддержку оценки и идеи, как правило, остаются в тени и не высказываются. Для борьбы с этим модератор может просить участников перед ответами на сенситивные вопросы записывать их на бумаге. Во-вторых, в ходе проведения дискуссии мнения обычно поляризуются, выдвигаются несколько достаточно радикальных альтернатив, люди уходят в крайности, а срединные оценки остаются в тени и не высказываются. В-третьих, при групповых интервью (фокус-группах) имеет место искажение риска, когда участники не боятся предлагать рискованные решения рассматриваемой проблемы. Это происходит потому, что итоговое решение является групповым, и индивидуальной ответственности за него не существует. В-четвертых, выработанное группой мнение по ходу проведения дискуссии начинает восприниматься как истина последней инстанции, а возникающие альтернативные взгляды, как правило,

быстро отбрасываются. Для борьбы с этим модератор должен обращать внимание участников на прозвучавшие идеи и настоятельно просить обсудить их.

К модератору групповых интервью (фокус-групп) предъявляется ряд профессиональных и личностных требований.

Профессиональные требования к модератору заключаются, во-первых, в знании им процессов групповой динамики (принципов возникновения в малых группах «лидеров» и «молчунов»), во-вторых, в умении бороться с деструктивными элементами при проведении дискуссии (сдерживать «лидеров» и разговаривать «молчунов»), в-третьих, в способности поддерживать свободное обсуждение рассматриваемой темы, но при этом не отходить от изучаемой проблемы, в-четвертых, в эффективном использовании времени (прояснять все заявленные идеи и мнения, но чрезмерно не углубляться в подробности), в-пятых, в психологической устойчивости при отстаивании своей главенствующей (модерирующей) роли в групповом интервью (фокус-группе).

Личностные требования к модератору заключаются, во-первых, в умении демонстрировать свою заинтересованность в мнениях других людей, во-вторых, в способности к эмпатии (воспринимать чужую точку зрения, даже если она противоречит твоей собственной), в-третьих, в умении ясно выражать свои мысли, в-четвертых, в обладании гибкостью (быстро переключаться с темы на тему в зависимости от хода дискуссии), в-пятых, в способности одновременного выполнения многих задач (поддержание обсуждения, контроль за респондентами и т.п.).

Отбор респондентов для групповых интервью (фокус-группах) отвечает двум основным требованиям. Помимо соответствия участников цели исследования, необходимо и обеспечение гомогенности состава группы. Практически непреодолимые трудности возникают в том случае, если респонденты в рамках одной дискуссии занимают разные позиции в статусной иерархии. В этой ситуации состав группы мгновенно поляризуется, и инициативу в свои руки забирают «эксперты», а остальные участники воздерживаются от высказывания своих мнений и оценок. Решение возникшей проблемы, как правило, является радикальным и представляет собой или удаление лидеров, или проведение двух отдельных дискуссий с разными типами респондентов.

Технология отбора участников групповых интервью (фокус-групп) зависит от цели исследования и требований к характеристикам респондентов. В случае необходимости привлечения к дискуссии представителей относительно замкнутого сообщества, в том числе сообщества экспертов, применяется метод «снежного кома». Как и при подготовке экспертных интервью, необходимо стремиться к максимизации точек входа для получения доступа к наибольшему числу кластеров специалистов. В случае

существования готовых списков потенциальных респондентов отбор участников групповых интервью (фокус-групп) проводят из них. При отсутствии такой информации обычно обращаются к профессиональным или общественным организациям, обладающим необходимыми данными. Еще одной технологией отбора участников групповых интервью (фокус-групп) является поиск потенциальных респондентов в местах скопления интересующей исследователя категории людей.

Как правило, в групповых интервью (фокус-группах) не должны принимать участие те, кто профессионально занимается социологией, маркетингом или рекламой, лично знакомые с модератором и друг другом, имевшие опыт группового обсуждения по близкой тематике в последние полгода.

Обычно групповые интервью (фокус-группы) проводятся в специально оборудованных помещениях. Они состоят из двух основных комнат и дополнительной комнаты-прихожей. В первой комнате располагается круглый стол с установленными на нем табличками, на которых указаны имена респондентов и модератора. Помещение также оборудовано видео- и аудио-записывающими устройствами и средствами демонстрации дополнительного материала, если это необходимо (тумбочка, телевизор и т.п.). Первая комната отделена зеркалом Гизелла от второй комнаты, в которой, как правило, находится заказчик исследования или внешний наблюдатель¹⁰. Также на телевизор, установленный во второй комнате, осуществляется прямая трансляция дискуссии, что позволяет получать информацию в реальном времени. Технические средства связи позволяют незаметно для респондентов подавать модератору сигналы из соседнего помещения для корректировки хода проведения группового интервью (фокус-группы). В комнате-прихожей участники собираются перед проведением дискуссии, заполняют скрининговые анкеты, позволяющие исследователю окончательно удостовериться, что они отвечают предъявляемым им требованиям. Желательно существование отдельного входа во вторую комнату, так как респонденты и наблюдатели не должны лично встречаться.

По итогам поведения групповых интервью (фокус-групп) обычно готовится несколько видов отчетов. Сразу после проведения дискуссии модератор встречается с исследователем и кратко делится с ним своими впечатлениями. В этом устном отчете анализируется, насколько сработал гайд для конкретной группы, а также какие были выявлены неожиданные позиции респондентов. В течение ближайших нескольких дней

¹⁰ Этические требования проведения групповых интервью (фокус-групп) требуют, чтобы респонденты не только знали о проводящейся видео- и аудиозаписи, но и были предупреждены о наличии за зеркалом Гизелла наблюдателя.

модератор готовит краткий письменный отчет по результатам группового интервью (фокус-группы), основываясь на своих впечатлениях. В нем даются исключительно общие выводы, не подкрепленные цитатами. По итогам исследования готовится полный письменный отчет, включающий методологию проекта, описание полученных результатов, рекомендации, соотносящиеся с изучаемой проблемой.

* * *

Рассмотренные выше цели использования различных методов сбора информации, а также их основные достоинства и недостатки суммированы в таблице 4.7.

Таблица 4.7. Цели использования различных методов сбора информации, их достоинства и недостатки

Номер п / п	Метод	Цель использования	Достоинства	Недостатки
Количественные методы				
1	Однократный опрос	получение текущего среза информации	относительная низкая стоимость	невозможность отследить динамику
2	Многократный (лонгитюдный) опрос	отслеживание динамики	возможность отследить развитие ситуации	относительно высокая стоимость, сложность организации (особенно для панельного опроса)
3	Обычный опрос	раскрытие темы	получение всей необходимой информации	относительно высокая стоимость
4	Экспресс-опрос (зондажный опрос)	получение минимально необходимой информации по теме	относительно низкая стоимость	невозможность полностью раскрыть тему проекта
5	Личный опрос	раскрытие темы	высокая достижимость респондентов, высокая скорость сбора данных, возможность использования сложных вопросов	относительно высокая стоимость, практически полное отсутствие контроля за анкетером при сборе данных

Номер п / п	Метод	Цель использования	Достоинства	Недостатки
6	Опрос по почте	раскрытие темы	относительно низкая стоимость, удобство для респондентов, большой географический охват, повышенное чувство анонимности у респондентов	низкий уровень возврата анкет, низкая скорость сбора данных, отсутствие контроля над правильностью заполнения бланка респондентами
7	Опрос с помощью прессы	раскрытие темы	относительно низкая стоимость, удобство для респондентов, большой географический охват, повышенное чувство анонимности у респондентов, четкая адресация непосредственно целевой аудитории	низкий уровень возврата анкет, низкая скорость сбора данных, отсутствие контроля над правильностью заполнения бланка респондентами, возможность реализации лишь стихийной выборки
8	Интернет-опрос	раскрытие темы	относительно низкая стоимость, возможность использования мультимедийных материалов, быстрое формирование массива данных	наличие непредсказуемого смещения выборки
Качественные методы				
9	Свободное (нестандартизованное) интервью	раскрытие темы исходя из видения респондентов	мнения респондентов не искажаются взглядами исследователя	отсутствие фокуса на конкретной проблематике
10	Полустандартизованное интервью	раскрытие темы под нужным исследователю углом	наличие фокуса на конкретной проблематике, гибкость	мнения респондентов искажаются взглядами исследователя

Номер п / п	Метод	Цель использования	Достоинства	Недостатки
11	Формализованное (стандартизированное) интервью	раскрытие темы под нужным исследователю углом	наличие фокуса на конкретной проблематике	мнения респондентов искажаются взглядами исследователя, отсутствие гибкости
12	Обычное интервью	раскрытие темы	получение информации от участников изучаемого процесса	отсутствие стороннего взгляда на изучаемый процесс
13	Экспертное интервью	раскрытие темы	получение стороннего взгляда на изучаемый процесс, основанного на специальных знаниях и / или опыте	отсутствие информации от участников изучаемого процесса
14	Индивидуальное интервью	выявление личного мнения	отсутствие внешнего влияния	невозможность раскрытия тем проектов, требующих коллективного обсуждения
15	Групповое интервью (фокус-группа)	выявление мнения, которое складывается в коллективе	раскрытие тем проектов, требующих коллективного обсуждения	наличие внешнего влияния

1.3.2. Основные типы выборки

Основные различия вероятностных (случайных) и невероятностных (неслучайных) выборок

Построение выборки осуществляется практически в каждом исследовании, в чьих рамках собирается информация о некоторой совокупности. Исключение составляет лишь сплошной опрос, когда делается попытка получить данные от всех возможных респондентов. Однако такой подход не является распространенным в силу содержательных, организационных, финансовых и прочих ограничений¹¹.

¹¹ Отметим, однако, что в некоторых странах для проведения ОРВ по определенным видам регулирования требуется проведение именно сплошных опросов. Например, в Австралии при проведении

Важно, что в современных исследованиях обращают внимание на выборку как при количественном анализе, так и при качественном анализе. При этом принципы ее построения для разных целей существенно отличаются друг от друга. При проведении качественного исследования, как правило, выборочная совокупность относительно (по сравнению с количественными исследованиями) невелика. При этом не предполагается получение результатов, связанных с выявлением статистически значимых различий. Однако требований к выборке в качественных исследованиях обычно не меньше, а больше, чем в количественных исследованиях.

В идеале выборка должна репрезентировать генеральную совокупность, на которую распространяются выводы исследования. Однако абсолютная репрезентативность невозможна, как бы тщательно ни была построена выборка. Выборочная совокупность всегда репрезентативна лишь по заданному набору переменных. Задачей исследователя является априорное определение таких показателей для разработки правил отбора, с помощью которых фиксируется ряд элементов генеральной совокупности для последующего опроса. Иными словами, имеет место лишь стремление к обеспечению репрезентативности выборки по значимым переменным.

На начальных этапах исследования определяется, каким образом будут отбираться элементы из генеральной совокупности в выборочную совокупность. Наилучшим способом отбора является вероятностная (случайная) выборка, при которой шансы попадания в выборку для всех единиц генеральной совокупности (и для всех их последовательностей) равны. Именно таким образом минимизируется выборочная ошибка (расхождение между оценкой определенного показателя, получаемой на основе изучения выборки, и истинным значением данного показателя в генеральной совокупности).

Существует несколько типов вероятностной (случайной) выборки. Основными из них являются простая случайная выборка, систематическая выборка, стратифицированная выборка, кластерная выборка и многоступенчатая выборка. Эти типы вероятностной (случайной) выборки различаются характером выборочной процедуры.

Однако использование вероятностной (случайной) выборки в реальных исследованиях не всегда возможно в силу содержательных, организационных, финансовых и прочих ограничений. В ситуациях несоблюдения вышеизложенного принципа исследователями применяется невероятностная (неслучайная) выборка (целевой отбор). В отличие от вероятностной (случайной) выборки, базирующейся на принципе

ОРВ мер, затрагивающих производителей сельхозпродукции, существует требование сплошного опроса *всех* сельхозпроизводителей, действующих в соответствующей отрасли.

рандомизации, невероятностная (неслучайная) выборка основывается на субъективных критериях значимости тех или иных показателей в зависимости от цели исследования. Именно поэтому такой тип выборки также называют целевым отбором. Ключевым недостатком невероятностной (неслучайной) выборки является отсутствие строгих статистических методов, позволяющих обобщить полученные в ходе исследования результаты.

Основными типами невероятностной (неслучайной) выборки являются выборка доступных случаев, выборка критических случаев, выборка типичных случаев, метод «снежного кома» и квотная выборка. Они так же различаются характером выборочной процедуры.

Рассмотренные выше основные достоинства и недостатки вероятностных (случайных) и невероятностных (неслучайных) выборок суммированы в таблице 4.8.

Таблица 4.8. Основные достоинства и недостатки вероятностных (случайных) и невероятностных (неслучайных) выборок

Номер п / п	Тип выборки	Основные достоинства	Основные недостатки
1	вероятностная (случайная) выборка	статистическая надежность	трудность реализации
2	невероятностная (неслучайная) выборка	простота реализации	отсутствие строгой статистической надежности

Источник: составлено на основе Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. – 4-е изд. – М.: КДУ, 2006. С. 202-232.

Основные типы вероятностных (случайных) выборок

Простая случайная выборка представляет собой практическое воплощение идеи о случайном отборе элементов генеральной совокупности в выборочную совокупность. При выполнении условий осуществления выборочной процедуры полученный вариант является наилучшим со статистической точки зрения.

Алгоритм построения простой случайной выборки выглядит следующим образом. Во-первых, исследователь получает полный список элементов генеральной совокупности с их нумерацией. Во-вторых, он определяет предполагаемый объем выборки (иными словами, рассчитывает, какая погрешность полученных результатов является для него допустимой). В-третьих, исследователь извлекает из таблицы случайных чисел столько чисел, сколько требуется выборочных единиц. В-четвертых, он выбирает из списка основы те элементы, номера которых соответствуют выписанным случайным числам.

Важно, что при выполнении данной процедуры применяется один из следующих методов отбора: случайно-бесповторный или случайно-повторный. В первом случае выпавший номер элемента генеральной совокупности фиксируется и изымается из таблицы случайных чисел, то есть он не может быть выбран еще раз. Во втором случае, в свою очередь, выпавший номер элемента генеральной совокупности так же фиксируется, но не изымается из таблицы случайных чисел, то есть он может быть выбран еще раз. Первый метод является более удобным с практической точки зрения, однако второй метод обладает статистическими преимуществами, так как не изменяет вероятность выбора каждого элемента генеральной совокупности по мере формирования выборки.

Использование простой случайной выборки считается наиболее предпочтительным. Однако на практике зачастую оно затруднено. Именно этим и объясняется наличие других способов моделирования случайности, иных видов вероятностных выборок. Проблемы, с которыми сталкивается исследователь при построении простой случайной выборки, являются следующими.

Во-первых, это поиск полной и несмещенной основы выборки. Трудности могут возникать как в связи с относительно высокими затратами на получение доступа к основе, когда ее нет в открытых источниках или не существует в принципе, так и в связи с тем, что используемые в качестве основы выборки списки могут обладать различной степенью точности, зависящей от их полноты, частоты обновления.

Во-вторых, это «борьба» со «склеиванием» единиц отбора. В том случае, если получить списки для формирования основы выборки удалось, эти материалы могут не в полной мере соответствовать задачам исследования. Бывают ситуации, когда в доступные перечни включены не индивиды, а малые группы, в которые они входят, а вычленив из них конкретные элементы не всегда представляется возможным.

В-третьих, это работа с «пустыми» элементами в списке. В перечнях, как правило, оказываются единицы, теоретически входящие в интересующую исследователя генеральную совокупность, но в реальности несуществующие (или практически недоступные).

Вышеперечисленные проблемы носят статистический характер. Они мешают исследователю составить валидную (соответствующую объекту исследования, генеральной совокупности) основу выборки.

Существуют также и трудности чисто экономического характера. Зачастую на то, чтобы использовать простую случайную выборку, требуются неприемлемо высокие временные и финансовые затраты.

Простую случайную выборку можно, например, реализовать при опросе сотрудников средней компании. В отделе кадров имеется полный список работающих на текущий момент в данной фирме людей. На основе этого перечня можно выполнить алгоритм, описанный выше, и таким образом сформировать выборочную совокупность. Однако даже данный пример, достаточно близкий к реальности, является скорее гипотетическим, так как во время проведения исследования кто-то из сотрудников может уволиться, кто-то, напротив, - быть принят на работу, кто-то – находиться в отпуске или в больнице без возможности контакта с исследователем и прочее. Иными словами, при наличии стольких факторов простая случайная выборка будет реализована с погрешностями.

Итак, простая случайная выборка является неким идеалом для использования, однако в определенных случаях в силу разных причин и обстоятельств исследователь вынужден отдавать предпочтение другим видам вероятностной выборки.

Систематическая выборка наиболее близка по качеству к простой случайной выборке (хотя, со статистической точки зрения, и несколько уступает ей) и обладает перед ней важными преимуществами. Алгоритм ее построения выглядит следующим образом.

Во-первых, исследователь получает полный список элементов генеральной совокупности с их нумерацией (как и для простой случайной выборки). Во-вторых, он совершает отбор случайным образом первой единицы. В-третьих, исследователь выбирает каждый K-ый элемент, начиная с первой отобранной единицы.

Шаг отбора (K) рассчитывается по формуле:

$$K = \frac{N}{n},$$

где N – величина генеральной совокупности;

n – величина выборочной совокупности.

При использовании систематической выборки возникают следующие проблемы. Во-первых, очень часто генеральная совокупность (а соответственно, и основа выборки) слишком велика для упорядочивания или исследователю не удастся получить полного списка. Во-вторых, нередко бывают ситуации, когда элементы генеральной совокупности упорядочены по определенному правилу, а иногда и по важному для исследователя признаку. В том случае, если имеет место некая цикличность, а случайности при отборе первой единицы достичь не удалось, велика вероятность того, что полученная выборка может оказаться смещенной, а соответственно выборочные оценки невалидными. Именно поэтому при построении систематической выборки очень важно знать те принципы, по

которым происходит упорядочивание единиц совокупности. Если они известны исследователю, то данную проблему можно решить.

Систематическую выборку можно, например, реализовать при опросе представителей компаний, входящих в какую-то ассоциацию. В этом объединении, как правило, имеется список всех его членов. На основе данного перечня можно выполнить алгоритм, описанный выше, и таким образом сформировать выборочную совокупность. Помимо рассмотренных для простой случайной выборки практических сложностей, связанных с постоянными изменениями числа членов ассоциации, их возможной недоступностью для исследователя, для систематической выборки добавляется необходимость тщательного анализа принципов составления полученного списка. Например, если члены ассоциации в используемом перечне указаны сначала по региональному делению, а затем внутри каждой подгруппы – по убыванию выручки, то используемый исследователем шаг может включать в выборочную совокупность лишь крупнейших игроков, что исказит выборку. Иными словами, при наличии стольких факторов систематическая выборка будет реализована с погрешностями.

Итак, систематическая выборка по своему качеству нередко приближается к простой случайной выборке. Она в то же время несколько более проста для построения, однако и при ее использовании возникает ряд проблем, которые исследователь вынужден решать для того, чтобы его выборочные оценки были валидными.

Стратифицированная выборка применяется, когда необходимо обеспечить представительность вероятностной выборки по ряду важных для целей проекта переменных. В данном случае под стратификацией понимается выборочная процедура, в рамках которой отбор осуществляется из нескольких условных «параллельных» подсовкупностей, заданных на интересующей исследователя генеральной совокупности.

Стратифицированная выборка имеет важные практические преимущества до тех пор, пока сохраняется ее вероятностный, случайный характер.

Алгоритм построения стратифицированной выборки выглядит следующим образом. Во-первых, исследователь «разбивает» генеральную совокупность на однородные части (страты) по заданному признаку. Во-вторых, он осуществляет отбор респондентов из каждой страты отдельно. Число респондентов, отбираемых из страты, пропорционально общему числу элементов в ней, а отбор единиц наблюдения происходит или с помощью простой случайной выборки, или с помощью систематической выборки.

Количество респондентов, подлежащих отбору из каждой страты в отдельности, (n_i) определяется из соотношения:

$$n_i = \frac{N_i * n}{N},$$

где i – число страт, выделенных в генеральной совокупности;

N_i – общее число единиц в i -й страте.

Придерживаться пропорциональности при построении стратифицированной выборки очень важно, когда необходимо описать, как распределены те или иные параметры в разных группах генеральной совокупности.

Преимуществом стратифицированной выборки является уменьшение дисперсии выборки, одного из источников общей ошибки измерения (в том случае, если межгрупповой разброс значений переменной значительно превосходит внутригрупповой).

Если основной задачей исследования является сравнение различных групп внутри выборки с целью описания некоторого соотношения, имеющего место в генеральной совокупности, а часть этих групп весьма малочисленна, можно применять следующие методы для достижения статистической сопоставимости с другими группами. Во-первых, это увеличение объема выборок. Однако применение этого метода ведет к росту расходов на проведение исследования, что является одним из его недостатков. Во-вторых, это использование непропорциональной стратификации (непропорционального отбора из различных совокупностей).

Таким образом, выбор относительно пропорциональности или непропорциональности исследователь осуществляет, исходя из своих содержательных соображений и экономических возможностей.

При непропорциональном отборе из страт и в некоторых других случаях шансы попадания в выборку неравны, однако они могут быть выравнены при помощи взвешивания на стадии анализа.

Вес каждой единицы (респондента) в k -й страте (w) рассчитывается по формуле:

$$w = \frac{N_k}{n_k},$$

где N_k – число данных элементов в генеральной совокупности;

n_k – объем выборки для k -й страты.

Стратифицированную выборку можно, например, реализовать при опросе представителей зарегистрированных в каком-то регионе компаний. При этом исследователю в силу определенных причин важно, чтобы в выборочной совокупности обязательно были бы представлены и крупные, и средние и малые фирмы. На основе имеющегося в регионе списка все зарегистрированные компании сначала условно делятся на три группы, согласно указанным выше характеристикам. После этого выполняется

алгоритм построения стратифицированной выборки. Иными словами, после деления общего перечня на составляющие, для каждого из них выполняются процедуры или простой случайной выборки, или систематической выборки. После их завершения отобранные компании объединяются в единую выборочную совокупность. К рассмотренным выше сложностям, характерным для простой случайной выборки и систематической выборки, добавляются проблемы измерения, свойственные стратифицированной выборке.

Итак, при определенных содержательных задачах построение стратифицированной выборки имеет ряд преимуществ, однако они достигаются только при условии сохранения случайного характера стратифицированного отбора.

Помимо ряда достоинств у данного метода есть и недостатки. Исследователь должен уделять повышенное внимание поиску и устранению различных систематических ошибок измерения, а также бороться с другими трудностями применения стратифицированной выборки.

Кластерная выборка используется при необходимости экономии средств и повышении эффективности затрат на реализацию проекта. Ее статистические недостатки компенсируются экономическими выгодами, связанными, прежде всего, с уменьшением транспортных расходов на организацию опроса. Под кластерами в данном случае понимаются естественные группировки единиц наблюдения.

Применение кластерной выборки возможно при соблюдении следующих условий. Во-первых, кластеры должны быть однозначно и явно заданы, а каждый член генеральной совокупности должен принадлежать к одному (и только одному) кластеру. Во-вторых, число членов генеральной совокупности, входящих в каждый кластер, должно быть известно или поддаваться оценке с приемлемой степенью точности. В-третьих, кластеры должны быть не слишком велики и географически компактны. В противном случае использование кластерной выборки теряет экономический смысл. В-четвертых, выбор кластеров должен быть осуществлен таким способом, который минимизирует рост выборочной ошибки. Это является неизбежным следствием кластеризации.

Алгоритм построения кластерной выборки является следующим. Во-первых, исследователь осуществляет первоначальный отбор группировок (кластеров). Во-вторых, он изучает все единицы внутри кластеров.

Используя кластерную выборку, исследователь повышает эффективность затрат на проведение исследования. Однако данный тип выборки имеет следующие недостатки. Во-первых, это возможность гомогенности исследуемого признака внутри каждого кластера. Основная трудность заключается в том, что соответствующими данными о распределении

признаков внутри кластеров исследователь располагает только после завершения полевой стадии. Во-вторых, это возможность неэффективности затрат на исследование при разных средних размерах кластеров и количестве кластеров.

Кластерную выборку можно, например, реализовать при опросе представителей небольших ассоциаций, решающих одинаковые задачи в разных регионах. Проведение исследования во всех регионах России является крайне дорогостоящим. Для экономии издержек можно опрашивать не нескольких представителей от каждой из региональных ассоциаций, а всех представителей выбранных ассоциаций в разных регионах. При этом важно, чтобы отобранные для опроса ассоциации были похожи на другие объединения, которые в выборку не вошли, а также чтобы мнения представителей внутри каждой из изучаемых ассоциаций различались, а не концентрировались на одном или нескольких сходных аспектах (например, на строительстве определенного инфраструктурного объекта). Однако заранее предсказать выполнение этих требований зачастую невозможно. Иными словами, при наличии стольких факторов кластерная выборка будет реализована с погрешностями.

Итак, использование кластерной выборки позволяет сэкономить, однако ведет появлению рисков, понизить вероятность которых достаточно сложно, так как проблему зачастую невозможно предсказать заранее.

Многоступенчатая выборка представляет собой наиболее технически сложный вариант организации вероятностной (случайной) выборки. Алгоритм ее построения является следующим. Во-первых, исследователь выбирает первичные единицы отбора. Во-вторых, он осуществляет случайный отбор единичных членов генеральной совокупности внутри первичных единиц отбора.

Построение многоступенчатой выборки сопряжено с рядом трудностей на всех этапах ее реализации. На первом этапе (отбор первичных единиц отбора) данные единицы могут оказаться неравными между собой. Это, соответственно, влечет трудности на втором этапе (случайный отбор единичных членов генеральной совокупности внутри первичных единиц отбора), которые заключаются в том, что получается неравная вероятность попадания в выборку для членов генеральной совокупности, относящихся к разным первичным единицам отбора.

Таким образом, при принятии решения об использовании многоступенчатой выборки исследователь должен учитывать следующие последствия ее применения. Во-первых, снижение затрат на сбор данных сопровождается увеличением сложности выборочной процедуры. Во-вторых, с ростом числа фаз (увеличением числа ступеней) точность получаемых оценок имеет тенденцию снижаться. В-третьих, исследователям

нередко приходится сочетать многоступенчатый отбор со стратификацией на завершающих стадиях выборочной процедуры, что обычно ведет к улучшению характеристик выборки.

Многоступенчатую выборку можно, например, реализовать при опросе сотрудников крупной компании, имеющей много региональных представительств, в каждом из которых существует несколько подразделений. При выполнении алгоритма построения многоступенчатой выборки вся структура фирмы делится на вложенные друг в друга элементы, как было показано выше. Для каждого из них, например, для региона, рассчитывается число сотрудников, которых необходимо опросить. Далее для каждого из подразделений в каждом регионе вычисляется соответствующее количество работников для опроса и так далее. Таким образом формируется уникальная для исследуемой компании выборочная совокупность, для которой характерно снижение точности получаемых результатов по мере роста числа ступеней. Иными словами, при наличии стольких факторов многоступенчатая выборка будет реализована с погрешностями.

Итак, использование многоступенчатой выборки также ведет к необходимости преодоления ряда трудностей. Небольшие исследовательские коллективы используют такой тип выборки не очень часто. Многоступенчатая выборка обычно применяется крупными проектными организациями, обладающими значительными экономическими ресурсами для оплаты услуг профессиональных статистиков, которые проектируют им выборку для каждого конкретного исследования.

Рассмотренные выше основные достоинства и недостатки различных типов вероятностной (случайной) выборки суммированы в таблице 4.9.

Таблица 4.9. Основные достоинства и недостатки различных типов вероятностной (случайной) выборки

Номер п / п	Тип выборки	Основные достоинства	Основные недостатки
1	простая случайная выборка	статистическая надежность	высокая стоимость, трудность получения качественной основы
2	систематическая выборка	статистическая надежность, простота реализации	высокая стоимость, трудность получения качественной основы, трудность выявления значимых характеристик основы
3	стратифицированная выборка	представительность вероятностной выборки по ряду важных для целей исследования переменных	возможность систематических ошибок измерения

Номер п / п	Тип выборки	Основные достоинства	Основные недостатки
4	кластерная выборка	низкая стоимость	наличие непрогнозируемых рисков, влияющих на качество измерения
5	многоступенчатая выборка	низкая стоимость сбора данных	высокая стоимость разработки схемы выборки, сложность выборочной процедуры

Источник: составлено на основе *Девятко И.Ф.* Методы социологического исследования. – 4-е изд. – М.: КДУ, 2006. С. 202-225.

Итак, простая случайная выборка является своего рода эталоном реализации теоретического подхода к случайным величинам на практике и обеспечивает высокую статистическую надежность. Однако для ее осуществления необходима качественная основа, получение которой не всегда возможно, а также она требует больших затрат. Систематическая выборка проста для реализации и близка по показателю статистической надежности к простой случайной выборке. Однако к проблеме высокой стоимости реализации и трудностям поиска качественной основы добавляются и сложности с определением значимых характеристик основы. Стратифицированная выборка позволяет реализовывать представительность вероятностной выборки по ряду важных для целей исследования переменных, но при этом может привести к систематическим ошибкам измерения. Кластерная выборка характеризуется низкой стоимостью, что является ее основным достоинством. Однако в ней заложены непрогнозируемые риски, влияющие на качество измерения. Многоступенчатая выборка так же позволяет снизить издержки на сбор данных, но при этом у нее высокая стоимость разработки схемы выборки, а выборочная процедура достаточно сложна.

Основные типы невероятностных (неслучайных) выборок

Выборка доступных случаев представляет собой один из самых распространенных типов невероятностных (неслучайных) выборок. Ее использование является корректным лишь тогда, когда она применяется в экспериментальном или квазиэкспериментальном исследовании.

Алгоритм построения выборки доступных случаев реализуется следующим образом. Во-первых, исследователь в случайном порядке распределяет доступные для изучения элементы генеральной совокупности в две группы – экспериментальную и контрольную. Во-вторых, результаты, полученные в них, он сравнивает между собой.

Выборку доступных случаев можно, например, реализовать при опросе представителей компаний одного региона, где в экспериментальном порядке ввели какие-то новые требования к организации работы, и другого региона, где таких нововведений пока нет. Первая группа компаний становится экспериментальной, а вторая – контрольной. Результаты, полученные для них, сравниваются, а зафиксированные различия анализируются.

Применение выборки доступных случаев позволяет изучить относительно закрытые области человеческого поведения, для которых невозможно или экономически нецелесообразно определить генеральную совокупность. Использование данного метода позволяет это сделать, затратив минимальное количество ресурсов. Однако полученные результаты не являются строгими со статистической точки зрения и не позволяют описать распределение признаков в генеральной совокупности.

Выборка критических случаев применяется значительно реже выборки доступных случаев. Выборка критических случаев целиком основывается на субъективном мнении исследователя, подкрепленном различными теоретическими концепциями, результатами предыдущих эмпирических проектов и его собственным опытом. При применении данного метода из генеральной совокупности отбираются наиболее полярные элементы.

Алгоритм построения выборки критических случаев реализуется следующим образом. Во-первых, исследователь определяет, какие элементы из генеральной совокупности представляют собой наибольшие альтернативы друг другу. Во-вторых, он сравнивает результаты, полученные для этих групп. В-третьих, исследователь дает обобщенную оценку изучаемому в рамках проекта явлению или процессу.

Выборку критических случаев можно, например, реализовать при опросе представителей малого и крупного бизнеса. Выполнение вышеизложенного алгоритма имеет смысл, если у исследователя есть основания считать, что к определенным нововведениям противоположным образом отнесутся малые и крупные предприятия. Тогда на сопоставлении их оценок можно получить общую картину.

Ключевое достоинство выборки критических случаев заключается в жестком соответствии выборочной совокупности целям исследования. Однако такой отбор является субъективным, что делает невозможным перенос результатов на генеральную совокупность.

Выборка типичных случаев близка по логике реализации к выборке критических случаев. Она так же целиком основывается на субъективном мнении исследователя. При

применении данного метода из генеральной совокупности отбираются наиболее типичные элементы.

Алгоритм построения выборки типичных случаев реализуется следующим образом. Во-первых, исследователь определяет, какие элементы из генеральной совокупности являются наиболее типичными. Во-вторых, на основе их изучения он дает обобщенную оценку исследуемому в рамках проекта явлению или процессу.

Выборку типичных случаев можно, например, реализовать при опросе представителей среднего бизнеса. Выполнение вышеизложенного алгоритма имеет смысл, если у исследователя есть основания считать, что к определенным нововведениям противоположным образом отнесутся малые и крупные предприятия, а средние предприятия будут выражать некую срединную оценку. Именно на ее основе можно получить общую картину.

Так же как и для выборки критических случаев, ключевое достоинство выборки типичных случаев заключается в жестком соответствии выборочной совокупности целям исследования. Однако такой отбор является субъективным, что делает невозможным перенос результатов на генеральную совокупность.

Метод «снежного кома» наряду с выборкой доступных случаев представляет собой один из наиболее распространенных типов невероятностных (неслучайных) выборок. Его использование является корректным лишь тогда, когда он применяется в исследовании относительно замкнутого сообщества, в котором все члены хорошо знают друг друга.

Алгоритм реализации метода «снежного кома» заключается в следующем. Во-первых, исследователь определяет «точки входа», те элементы генеральной совокупности, с которых начнется отбор. Во-вторых, после опроса каждого респондента его просят дать контакты других знакомых, которые впоследствии также опрашиваются. Рост «снежного кома» продолжается до того момента, когда либо происходит насыщение информации, либо круг замыкается. Важно, чтобы число «точек входа» было как можно большим. Это позволяет охватить разные кластеры внутри изучаемого сообщества. В противном случае существует риск опроса представителей лишь одной группы, а не интересующей исследователя совокупности в целом.

Метод «снежного кома» можно, например, реализовать при опросе представителей экспертного сообщества. Оно, как правило, является достаточно замкнутым, что позволяет его членам хорошо знать друг друга и давать исследователю контакты новых респондентов. Начинают исследование с опроса нескольких экспертов с целью выхода на разные кластеры экспертного сообщества.

Основными достоинствами метода «снежного кома» являются простота реализации и возможность опроса относительно закрытых сообществ, особенно при наличии «точек входа». Однако данный метод применим лишь для ограниченного круга исследовательских объектов, замкнутых совокупностей, элементы которых связаны друг с другом. Как и в остальных типах невероятностных (неслучайных) выборок перенос полученных на выборке результатов на генеральную совокупность невозможен.

Квотная выборка представляет собой один из наиболее распространенных в прошлом типов невероятностных (неслучайных) выборок, который в настоящее время применяется достаточно редко. Основной причиной этому является высокая степень субъективизма на всех этапах реализации метода.

Алгоритм построения квотной выборки выглядит следующим образом. Во-первых, исследователь, опираясь на различные теоретические концепции, результаты предыдущих эмпирических проектов и свой собственный опыт, определяет, какие социально-демографические параметры респондентов являются значимыми для реализуемого проекта. Во-вторых, на основе данных статистики он формирует соответствующие квоты для опроса. В-третьих, интервьюеры достигают поставленных ориентиров.

Квотную выборку можно, например, реализовать при опросе руководителей компаний, начавших заниматься бизнесом в разное время. Исследователь заранее устанавливает квоты на представительство в выборке людей, открывших свое дело в конце 1980-х гг., в 1990-е гг. и в 2000-е гг. Таким образом, выборочная совокупность формируется за счет достижения этих ориентиров.

Ключевыми достоинствами квотной выборки являются низкая стоимость и простота разработки ее схемы. Однако при реализации невозможно оценить величину имеющей место систематической ошибки, возникающей на этапе непосредственного сбора данных. К указанному недостатку добавляется также изначальный субъективизм исследователя, разрабатывающего квоты.

Рассмотренные выше основные достоинства и недостатки различных типов невероятностной (неслучайной) выборки суммированы в таблице 4.10.

Таблица 4.10. Основные достоинства и недостатки различных типов невероятностной (неслучайной) выборки

Номер п / п	Тип выборки	Основные достоинства	Основные недостатки
1	выборка доступных случаев	низкая стоимость, возможность изучить относительно закрытые совокупности	невозможность распространить результаты на генеральную совокупность

Номер п / п	Тип выборки	Основные достоинства	Основные недостатки
2	выборка критических случаев	жесткое соответствие целям исследования	субъективизм, невозможность распространить результаты на генеральную совокупность
3	выборка типичных случаев	жесткое соответствие целям исследования	субъективизм, невозможность распространить результаты на генеральную совокупность
4	метод «снежного кома»	простота реализации, возможность изучить относительно закрытые совокупности	ограниченность исследуемых объектов, невозможность распространить результаты на генеральную совокупность
5	квотная выборка	низкая стоимость, простота разработки схемы выборки	субъективизм, невозможность оценить систематическую ошибку выборки, невозможность распространить результаты на генеральную совокупность

Источник: составлено на основе *Девятко И.Ф.* Методы социологического исследования. – 4-е изд. – М.: КДУ, 2006. С. 227-232.

Итак, выборка доступных случаев, имеющая низкую стоимость и позволяющая изучить относительно закрытые совокупности, является одним из наиболее распространенных типов невероятностной (неслучайной) выборки. Однако ее применение, как и остальных подобных методов, не позволяет распространять результаты на генеральную совокупность. Выборки критических и типичных случаев жестко соответствуют целям исследования, что ставит их использование в зависимость от субъективизма исследователя. Метод «снежного кома» прост в реализации и дает возможность изучить относительно закрытые совокупности, однако с его помощью можно исследовать лишь замкнутые сообщества, члены которых хорошо знают друг друга. Квотная выборка, популярная в прошлом, в настоящее время используется достаточно редко. Несмотря на свою низкую стоимость и простоту разработки схемы выборки, недостатки ее применения, заключающиеся в субъективизме на всех этапах реализации проекта и в невозможности оценить систематическую ошибку выборки, пересиливают эти достоинства.

1.3.3. Основные принципы составления анкет и вопросов

Основные правила составления анкет

При составлении анкеты придерживаются нескольких основных правил, которые делают вопросник понятным не только исследователю, но и респондентам.

Во-первых, последовательность вопросов в анкете должна быть логичной с точки зрения респондента. При этом она может отличаться от исследовательской логики, на основе которой сформулированы предварительные гипотезы. В свою очередь, итоговый отчет готовится согласно программе исследования. Иными словами, внутренняя логика анкеты может не соответствовать внутренней логике представляемых результатов.

Во-вторых, разные части анкеты, посвященные различным содержательным аспектам темы проекта, должны быть сопоставимыми по объему. Исключение составляют лишь вводный и заключительный блоки. Иными словами, общее количество вопросов должно быть относительно равномерно распределено между основными смысловыми разделами анкеты.

В-третьих, вопросы в анкете должны чередоваться по степени сложности. Начинают с более простых вопросов, на которые респондентам легко дать ответ. Желательно, чтобы на первый вопрос респонденты давали положительный ответ. Его можно не использовать в анализе, но он позволяет опрашиваемым почувствовать себя уверенно. Далее вопросы, как правило, сменяются в несколько волн от простых к более сложным и так далее. Завершается анкета самыми легкими вопросами. Иными словами, вопросы разной степени сложности не должны быть сконцентрированы в одной части анкеты, а должны быть относительно равномерно распределены по ней.

Структуру анкеты можно условно разделить на три основных части: введение, основная часть и заключение¹².

Ключевой задачей введения является установление контакта с респондентом. Опрашиваемый погружается в интересующую исследователя проблематику, отвечает на наиболее общие вопросы, целью которых выступает не раскрытие темы проекта, а скорее актуализация у респондента необходимой для дальнейшего опроса информации.

¹² Перед введением, как правило, присутствует отдельный раздел, являющийся вступлением к анкете. В нем указывается организатор исследования, его цели, объясняется, по каким причинам респонденту необходимо принять участие в опросе, почему это важно для него, для других людей или компаний, для отрасли, страны и так далее. Также во вступлении гарантируется строгая анонимность или конфиденциальность полученной информации и слова благодарности за ответы на вопросы. Нередко в начале или в конце анкеты указываются контакты организатора исследования, по которым можно уточнить все, что респондент посчитает нужным.

Основная часть содержит ключевые вопросы, раскрывающие тему проекта. Именно из ответов на них исследователь извлекает необходимую информацию, позволяющую достичь поставленных целей и решить задачи проекта. Основная часть занимает доминирующую часть анкеты, может состоять из нескольких содержательных подчастей.

Ключевой задачей заключения является плавный выход из опроса, осуществляемый на основе задавания относительно простых вопросов, на которые респонденту не нужно долго и трудно искать ответы. Как правило, при опросе физических лиц у них уточняют пол, возраст, образование и другие социально-демографические характеристики, а при опросе представителей компаний – год основания, размер, численность сотрудников и прочие общие данные, позволяющие составить портрет организации.

Общим правилом составления анкеты является ее волнообразность с точки зрения расположения вопросов разной степени сложности. Простые для ответа вопросы сменяются более трудными, так продолжается на протяжении нескольких стадий (волн). Последние вопросы также являются легкими, что оставляет у респондентов приятное впечатление об опросе.

Помимо главного принципа существуют разные частные способы определения последовательности вопросов в анкете. Они, с одной стороны, являются взаимоисключающими для каждого конкретного раздела, но, с другой стороны, могут применяться в рамках одной анкеты для разных содержательных разделов.

Согласно первому способу определения последовательности вопросов в анкете, называемому **«прямая воронка»**, сначала следуют общие вопросы по интересующей исследователя проблематике, а затем – более частные вопросы. Иными словами, высказанные респондентом общие оценки, мнения, ожидания затем конкретизируются, делается попытка уточнить различные аспекты, понять их основания.

Второй способ определения последовательности вопросов в анкете (**«обратная воронка»**) является противоположным: сначала следуют более частные вопросы, а затем опрашиваемого просят сделать обобщение, ответить на общий вопрос об интересующей исследователя проблематике, дать оценку, высказать мнение, сформулировать ожидание. Иными словами, после обсуждения конкретных аспектов подводится своеобразный итог.

При использовании способов «прямая воронка» и «обратная воронка» имеет место эффект влияния ответов на первые вопросы, сделанных респондентом, на ответы на последующие вопросы. Это является одним из ключевых недостатков для данных способов определения последовательности вопросов в анкете.

Согласно третьему способу определения последовательности вопросов в анкете, называемому «**батарея**», все вопросы формулируются одинаковой степени общности. Они раскрывают различные аспекты интересующей исследователя проблематики с разных сторон. Иными словами, респондента не просят давать общие оценки, высказывать общие мнения или формулировать ожидания, а затем конкретизировать их (или наоборот), а имеет место опрос, реализуемый под разными углами зрения на один и тот же аспект.

При использовании способа «батарея» не наблюдается эффекта влияния ответов на первые вопросы, сделанных респондентом, на ответы на последующие вопросы, однако он не позволяет получить непосредственно от опрашиваемых необходимых исследователю обобщений и конкретизаций. Это является одним из ключевых недостатков для данного способа определения последовательности вопросов в анкете.

Рассмотренные выше основные достоинства и недостатки различных способов определения последовательности вопросов в анкете суммированы в Таблице 4.11.

Таблица 4.11. Основные достоинства и недостатки различных способов определения последовательности вопросов в анкете

Номер п / п	Способ	Основные достоинства	Основные недостатки
1	«прямая воронка»	возможность получения непосредственно от респондентов обобщений и конкретизаций	высказанные сначала обобщения влияют на сделанные затем конкретизации
2	«обратная воронка»	возможность получения непосредственно от респондентов обобщений и конкретизаций	сделанные сначала конкретизации влияют на высказанные затем обобщения
	«батарея»	отсутствие эффекта влияния ответов на одни вопросы на ответы на другие вопросы	невозможность получения непосредственно от респондентов обобщений и конкретизаций

Итак, чтобы быть понятной для респондента, анкета должна быть выстроена логично с его точки зрения, даже если это не соответствует программе исследования. Как правило, она состоит из трех основных частей (введения, основной части и заключения). Введение и заключение носят вспомогательный характер, в то время как основная часть нацелена на получение ключевой для исследователя информации по теме проекта. Она состоит из нескольких содержательных блоков сопоставимого объема и с чередующимися по сложности вопросами. Использование способов определения последовательности

вопросов в анкете «прямая воронка» и «обратная воронка» позволяют получить непосредственно от респондентов необходимые исследователю обобщения и конкретизации, однако они подвержены эффекту влияния ответов на одни вопросы на ответы на другие вопросы. Лишенный этого недостатка способ «батарея», в свою очередь, не позволяет получить непосредственно от респондентов обобщения и конкретизации.

Основные правила составления вопросов

Анкетный вопрос, представляющий собой вопросительное высказывание, адресованное респондентам с целью получения от них суждений-ответов, позволяющих решить исследовательские задачи, состоит из двух основных частей. Во-первых, в нем описывается то, что уже известно исследователю. Тем самым респондент погружается в соответствующую проблематику. Во-вторых, в вопросе указывается на отсутствующую, но необходимую исследователю, информацию. Именно ее получение и ожидается от респондента.

При формулировании анкетных вопросов придерживаются нескольких основных правил, которые делают их понятными респондентам. Чтобы результаты проекта были корректными, вопросы должны однозначно трактоваться всеми респондентами, а эта трактовка должна совпадать с замыслом исследователя. В противном случае за обобщенными данными не будет лежать единого смысла.

Во-первых, в тексте вопроса должны использоваться только общеупотребительные слова. Невыполнение данного правила приводит к тому, что респонденты точно не понимают смысл задаваемых им вопросов, а следовательно, дают приблизительные ответы, которые могли быть другими, если бы имело место полное понимание. Это не означает невозможность использования специальной лексики. Для разных аудиторий опрашиваемых разные слова являются общеупотребительными.

Во-вторых, вопросы не должны быть расплывчатыми. При формулировании их текстов важна точность, отсутствие приблизительности, которая может трактоваться разными респондентами по-разному. Опрашиваемые должны четко понимать, о чем именно их спрашивают.

В-третьих, важно избегать тенденциозности вопросов. Они должны быть сформулированы оценочно-нейтрально, чтобы у респондентов не создавалось впечатления о существовании одобряемых и неодобряемых вариантов ответа. При невыполнении данного правила полученные результаты будут смещены в сторону

социально желательных мнений. В этом случае исследование перестанет следовать принципу объективности.

В-четвертых, вопросы не должны быть неприятными для респондентов. При формулировании их текстов обращают внимание на то, чтобы они не оскорбляли чувства опрашиваемых, грубо не задевали аспекты, к которым респонденты относятся трепетно. Невыполнение данного правила может привести к возникновению негативного психологического настроя у опрашиваемых, искажению получаемых ответов, увеличению вероятности отказа респондентов от опроса, в том числе по ходу его проведения.

В-пятых, важно избегать излишней конкретности вопросов. Просьба назвать точные цифры, даты, пропорции, особенно если они не находятся в активной памяти, заставляет респондентов напрягаться, вызывает у них нервозность, создает негативный психологический настрой. Зачастую вопросы, сформулированные слишком конкретно, в любом случае не достигают поставленной цели. Даже если респондент с трудом называет точную цифру, дату, пропорцию, велика вероятность, что он при этом ошибся. Исключение составляют данные, находящиеся у респондентов в активной памяти, с которыми они постоянно работают. В этом случае для опрашиваемых не составит особого труда дать даже абсолютно точные показатели.

В-шестых, вопросы не должны быть гипотетическими, если того не требуют задачи исследования. Полученная от респондентов картина, составленная на основе их возможных действий в тех или иных случаях, тесно связана с реальностью, но, тем не менее, в значительной степени отличается от нее. При возникновении моделируемой ситуации на практике мнения и оценки опрашиваемых могут сильно расходиться с высказанными прогнозами. Во многом это объясняется тем, что вопрос содержит указание на одно изменение, а в реальности, как правило, с течением времени происходит трансформация всех условий, предсказать и описать которые при проведении опроса не представляется возможным.

По наличию вариантов ответа анкетные вопросы делятся на закрытые, полузакрытые и открытые.

В **закрытом вопросе** после его формулировки следует ограниченный набор вариантов ответа, из которых респондент должен выбрать один или несколько (обговаривается перед перечнем). Дописать свой вариант ответа опрашиваемый не может. Если он не готов отметить ни один из предлагаемых вариантов, существует возможность «затрудниться с ответом» или просто пропустить вопрос, не отвечая на него. Закрытые вопросы очень удобны для сложного статистического анализа, а также требуют меньших интеллектуальных затрат от респондентов, так как им не надо ничего вспоминать или

придумывать – нужно просто выбрать наиболее подходящий вариант или подходящие варианты из предложенного списка. Ключевым недостатком закрытых вопросов является жесткое требование к опрашиваемым мыслить и отвечать в категориях, предложенных исследователем. Единственно возможным способом реализации собственной свободы для них становится затруднение с ответом или отказ от него. Соответственно, при наличии лишь небольшого числа ответивших на вопрос, можно говорить о том, что его формулировка оказалась не очень удачной для данного проекта.

В полужакрытом вопросе респондентам, помимо основного списка вариантов ответа, дается возможность самим дописать ответ, используя специально отведенную строку «другое», если предложенный исследователем перечень не является для них удовлетворительным. Введение частичной «открытости» вопроса позволяет опрашиваемым почувствовать бóльшую (по сравнению с закрытыми вопросами) свободу. Однако респонденты достаточно редко дописывают свои варианты ответа, предпочитая выбирать их из предложенного перечня. Соответственно, полученные при заполнении строки «другое» данные практически никогда не используются для статистического анализа. Активное обращение респондентами этому способу выражения своей свободы является индикатором низкого качества составления вопроса. Практически единственный недостаток полужакрытых вопросов представляет собой сохранившийся от закрытых вопросов принцип следования опрашиваемыми логике исследователя с возможностью лишь небольших отступлений.

В открытом вопросе после его формулировки отсутствует ограниченный набор вариантов ответа. Респондентов просят ответить на поставленный вопрос своими словами, либо вписав необходимые цифры, даты, названия, либо раскрыв его содержание в нескольких предложениях. В первом случае, как правило, исследователь знает возможные варианты ответа, но их изложение в анкете займет слишком много места и будет трудно для восприятия. Во втором случае, напротив, у него или нет априорных предположений, которые могли бы сформировать перечень вариантов ответа, или он не хочет заключать респондента в свои теоретические рамки. В этой ситуации опрашиваемые обладают полной свободой при ответе на поставленные вопросы. Ключевыми недостатками открытых вопросов являются относительно высокие интеллектуальные затраты респондентов, зачастую вынуждающие их отказаться от ответа, так это требует слишком много времени и сил, а также сложности с дальнейшим статистическим анализом полученных данных. Исследователь вынужден самостоятельно кодировать собранную в рамках открытых вопросов информацию, что не всегда является возможным с практической точки зрения.

Рассмотренные выше основные достоинства и недостатки различных видов анкетных вопросов суммированы в Таблице 4.12.

Таблица 4.12. Основные достоинства и недостатки различных видов анкетных вопросов

Номер п / п	Вид вопроса	Основные достоинства	Основные недостатки
1	закрытый вопрос	удобство для сложного статистического анализа, относительно небольшие интеллектуальные затраты респондентов	отсутствие свободы у респондентов, жесткое требование следовать логике исследователя
2	полузакрытый вопрос	предоставление респондентам возможности почувствовать свободу при ответе	следование респондентами логике исследователя
3	открытый вопрос	следование респондентами своей собственной логике	сложность для статистического анализа, относительно большие интеллектуальные затраты респондентов

Составлено на основе *Сусоколов А.А.* Технология социологического исследования. – М.: «Русская панорама», 2008. С. 117-124.

Итак, закрытые и открытые вопросы можно условно назвать двумя полюсами одной шкалы. В первом виде исследователь вынуждает респондентов жестко следовать своей логике, предлагая на поставленный вопрос ограниченное число возможных вариантов ответа без возможности дописать другие. Во втором виде, напротив, опрашиваемые имеют полную свободу в форме выражения ответа и его содержании. Они не скованы теоретическими рамками исследования, могут написать все, что считают нужным, если готовы потратить на ответ относительно много времени. В свою очередь, закрытые вопросы очень удобны для сложного статистического анализа и требуют небольших интеллектуальных усилий от респондентов. Использование полузакрытых вопросов является компромиссным вариантом, при котором опрашиваемые чувствуют бóльшую (по сравнению с закрытыми вопросами) свободу, имеют возможность дополнить предложенный им перечень вариантов ответа своими, однако при этом они продолжают действовать согласно исследовательской логике, а собранная в результате информация пригодна для дальнейшего статистического анализа.

1.3.4. Оценка корректности формулирования вопросов для публичных консультаций, проводимых Департаментом ОРВ

При формулировании вопросов стремятся к полному выполнению требований, указанных выше. Однако, в отличие от теоретической ситуации соблюдения всех правил, при практическом составлении вопросника можно говорить лишь о большем или меньшем его соответствии идеалу.

Ниже будут проанализированы публичные обсуждения, проведенные Департаментом ОРВ с точки зрения корректности формулировок вопросов. Мы не оцениваем характеристики респондентов, поскольку сам формат публичных обсуждений не позволяет получить хоть сколь-нибудь репрезентативную выборку. Однако несмотря на все ограничения, связанные с недостаточной активностью в ходе публичных обсуждений, непредставленностью интересов многих заинтересованных групп и т.п., информация, полученная в ходе публичных обсуждений чрезвычайно важна при проведении ОРВ. Корректность формулировок вопросов при прочих равных условиях может повысить как число участников публичных обсуждений, так и качество получаемой таким образом информации.

Вопросы, предложенные для публичных консультаций в рамках оценки регулирующего воздействия проекта федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», проходивших с 8 сентября 2011 г. по 22 сентября 2011 г.

Часть 1 вопросника начинается со следующего вводного комментария: *«Проект акта предполагает внесение изменений в статью 8 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле), что, по мнению разработчика, позволит обеспечить реализацию полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по формированию торгового реестра»*. Данное предложение погружает опрашиваемых в проблематику исследования, а также знакомит с целью предлагаемого нововведения. В связи с тем, что поставленные перед изменениями задачи, как правило, всегда являются положительными по своей задумке, их изложение может привести к смещению ответов в сторону поддержки их реализации. Однако в данном случае тенденциозность вводного комментария максимально снижена благодаря наличию фразы «по мнению разработчика». Иными словами, исследователь, условно говоря,

дистанцируется от автора предлагаемых изменений, что позволяет респондентам высказывать свои мнения как в поддержку, так и против обсуждаемых предложений.

Вопрос 1.1. *«Понятны ли Вам последствия предлагаемого регулирования? Известен ли Вам механизм подачи сведений для внесения в торговый реестр?»* содержит в себе одну из самых распространенных ошибок. По сути, он состоит из двух практически не связанных между собой вопросов, которые требуют отдельных ответов. При обработке полученной информации исследователь столкнется со сложностями ее интерпретации. Например, абсолютно не ясно, что стоит за фразами «Да, все хорошо» или «Нет, я ничего не понимаю».

Также недостатком вопроса 1.1. является отсутствие однозначного понимания у респондентов, ответ какого рода ожидает получить исследователь: достаточно лишь констатации факта («Да» или «Нет») или необходимо развернутое суждение. В первом случае лучше сделать «закрытый вопрос», предложив опрашиваемым выбрать один из заданных вариантов ответа. Во втором случае имеет смысл переформулировать вопрос, чтобы получить на него развернутый ответ. Например, «Какими будут последствия предлагаемого регулирования?».

Вопрос 1.2. *«Оцените дополнительные издержки субъектов предпринимательской деятельности при введении обязательной подачи сведений для внесения в торговый реестр (временные, финансовые, иные)»* в указанной формулировке предполагает наличие шкалы оценивания, дающейся респондентам. Если ожидается развернутое описание появляющихся затрат, то лучше задать вопрос, например, в следующем виде: «Какими будут дополнительные издержки субъектов предпринимательской деятельности при введении обязательной подачи сведений для внесения в торговый реестр (временные, финансовые, иные)?».

Часть 2 вопросника начинается с содержательного переключения респондента на новую тематику. Плавность перехода достигается благодаря фразе *«Проект акта предполагает внесение изменений в статью 9 Закона о торговле»*.

Формулировка вопроса 2.1. *(«Согласны ли Вы, что предлагаемые изменения позволят установить более четкие требования к хозяйствующим субъектам, осуществляющим торговую деятельность?»)* является достаточно тенденциозной. Предлагать респондентам соглашаться или, напротив, не соглашаться с какими-либо суждениями лучше в том случае, если таких суждений для оценки предлагается несколько. В данной ситуации имеет смысл переформулировать вопрос следующим образом: «Позволят ли предлагаемые изменения установить более четкие требования к хозяйствующим субъектам, осуществляющим торговую деятельность?». В таком виде

вопрос предполагает однозначный ответ («Да» или «Нет»), поэтому лучше его «закрыть», предложив респондентам выбрать один из вариантов ответа. В случае отрицательного ответа, если этого требуют задачи исследования, можно отдельным вопросом уточнить у опрашиваемых, по каким причинам они так думают.

Вопрос 2.2. (*«Возникают ли, с Вашей точки зрения, какие-либо риски в связи с проектируемыми ограничениями по условиям договоров поставок продовольственных товаров? Какие?»*) содержит в себе лишнее словосочетание «с Вашей точки зрения». Ответы на все вопросы данного исследования предполагают ответы с точки зрения респондентов, поэтому нет необходимости это отдельно подчеркивать. Перед вторым уточняющим «подвопросом» имеет смысл добавить своеобразный фильтр, отсылающий к нему только в случае положительного ответа на основной вопрос. Иными словами, лучше сформулировать вопрос 2.2. следующим образом: «Возникают ли какие-либо риски в связи с проектируемыми ограничениями по условиям договоров поставок продовольственных товаров? Если да, то какие?». В этой связи практически не вызывает нареканий вопрос 2.3. «Возникнут ли у представителей предпринимательской деятельности дополнительные затраты в связи с предполагаемыми изменениями статьи 9 Закона о торговле? Если да, то какие?». Единственным сомнением является однозначность понимания всеми респондентами тех, кто относится к представителям предпринимательской деятельности. Возможно, имеет смысл прямо указать их, например, розничных сетей и их поставщиков.

Вводным комментарием *«Проектом акта предполагается внесение изменений в статью 13 Закона о торговле. В частности, проектируется в части 1 статьи 13 Закона о торговле ввести запрещение навязывания контрагенту «условия договора, невыгодного для него» (проектируемый подпункт «а» пункта 4 части 1 статьи 13)»* респондента плавно погружают в проблематику части 3 вопросника.

Вопрос 3.1. (*«Согласны ли Вы с тем, что предлагаемые изменения позволят решить проблему принуждения контрагентов к заключению экономически нецелесообразных договоров с торговыми сетями?»*) содержит в себе одну из самых распространенных ошибок. Он посвящен изучению того, будут или нет результативными обсуждаемые изменения, с точки зрения опрашиваемых. Однако его формулировка изначально скрыто постулирует наличие проблемы принуждения контрагентов к заключению экономически нецелесообразных договоров с торговыми сетями, хотя респондента до этого не спрашивали, согласен он или нет с самим фактом ее существования. В связи с этим имеет смысл сначала задать вопрос о наличии такой проблемы (например, «Существует ли проблема принуждения контрагентов к

заключению экономически нецелесообразных договоров с торговыми сетями?»), а затем тех, кто согласится с ее существованием, спросить о результативности обсуждаемых изменений для ее решения (например, «Позволят ли предлагаемые изменения решить эту проблему?»). В обоих вопросах предполагается однозначный ответ («Да» или «Нет»), поэтому о причинах, по которым респонденты придерживаются отрицательного мнения, их лучше спросить с помощью отдельного подвопроса (например, «Если нет, то почему?»).

Аналогично вопросу 1.1., вопрос 3.2. (*«Понятно ли Вам, какие условия договора являются «невыгодными»? Возникают ли, с Вашей точки зрения, какие-либо риски в связи с введением проектируемого подпункта «а» пункта 4 части 1 статьи 13? Какие?»*)) содержит в себе, по сути, два практически не связанных между собой вопроса. Их имеет смысл сформулировать отдельно, например, «Понятно ли Вам, какие условия договора являются «невыгодными?» и «Возникают ли какие-либо риски в связи с введением проектируемого подпункта «а» пункта 4 части 1 статьи 13? Если да, то какие?»).

Для получения развернутого ответа на вопрос 3.3. *«Возникнут ли у представителей предпринимательской деятельности дополнительные затраты в связи с предполагаемыми изменениями статьи 13 Закона о торговле?»* лучше добавить после него подвопрос «Если да, то какие?». Так же как и в вопросе 2.3., возможно, имеет смысл уточнить, кто понимается под представителями предпринимательской деятельности.

Часть 4 вопросника начинается с содержательного переключения респондента на заключительную тематику. Плавность перехода достигается благодаря фразе *«Предполагается уточнить положения части 1 статьи 14 Закона о торговле, устанавливающей ограничения приобретения, аренды хозяйствующими субъектами, осуществляющими розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети, дополнительной площади торговых объектов в границах административно-территориальных образований»*.

Аналогично вопросу 3.1., вопрос 4.1. (*«Решат ли, с Вашей точки зрения, предлагаемые изменения проблему снижения конкуренции на товарном рынке?»*)) содержит в себе скрытое постулирование наличия указанной проблемы. Для устранения данного недостатка необходимо разбить его на два. Сначала респондентов лучше спросить о существовании проблемы (например, «Существует ли проблема снижения конкуренции на товарном рынке?»), а затем тех, кто согласен с наличием данной проблемы, - о результативности обсуждаемых мер (например, «Позволят ли предлагаемые изменения решить эту проблему?»). В обоих вопросах предполагается однозначный ответ («Да» или «Нет»), поэтому о причинах, по которым респонденты придерживаются

отрицательного мнения, их лучше спросить с помощью отдельного подвопроса (например, «Если нет, то почему?»). Возможно, также в первом вопросе имеет смысл уточнить, о каком товарном рынке идет речь, так как существует вероятность, что не все опрошиваемые однозначно его определяют.

Части 5 вопросника (*«Другие замечания к проекту акта»*) лучше придать вопросительную форму. Например, «Какие еще замечания к проекту акта Вы можете сделать?».

1.4. Референтные значения, которые могут быть использованы при проведении ОРВ

При проведении ОРВ возникает возможность и необходимость использования нескольких типов референтных данных. Первый тип таких данных – численные значения, отражающие стоимостные характеристики неизвестных величин. В данном параграфе приведено несколько примеров подобных величин. Второй тип данных – это референтные значения безразмерных величин, источниками которых являются специальные исследования, и которые могут применяться при прогнозировании воздействия определенной меры на рынки.

1.4.1. Численные значения

Стоимость жизни

Существует множество методик расчета стоимости жизни. Наиболее адекватные с точки зрения экономиста методы используют дисконтирование будущих ожидаемых доходов, или дисконтирование разницы доходов специалиста, чья работа связана с угрозой для жизни и здоровья, по сравнению со специалистом такой же квалификации, но работающего без угрозы для жизни и здоровья. Однако при таком подходе точная оценка стоимости жизни отражает в первую очередь текущие доходы человека. Такая оценка индивидуализирована, и её использование требует существенных затрат. Вот почему в качестве консервативной оценки стоимости жизни могут использоваться другие данные, в том числе и полученные на основе обобщения общественного мнения.

Применительно к России в качестве показателя стоимости человеческой жизни можно рассматривать:

1. Показатели, используемые в нормативных правовых актов, определяющих страховые суммы по обязательному страхованию жизни и здоровья или гражданской ответственности за причинение вреда жизни и здоровью. В принимаемых в последние

годы законах устанавливается размер выплат **2 млн. руб.** Преимущества использования этой цифры: возможность ссылки на законодательство. Однако такая оценка, безусловно, является чрезвычайно консервативной.

2. Результаты ежегодного расчета Центра стратегических исследований Росгосстраха¹³, который получен на основе социологического опроса о том, какая сумма может рассматриваться большинством населения России справедливой при определении стандартов выплаты компенсации. Безусловным преимуществом данных Росгосстраха является, во-первых, их консенсусный характер для российских граждан. Другие преимущества – обновление итогов оценок стоимости жизни и коррекция показателя для разных демографических групп.

Для 2011 г. в соответствии с этим подходом стоимость человеческой жизни в России оценивалась на уровне **4.5 млн. руб.**, при этом жизнь мужчины – на 1.2 млн.руб. выше среднего значения, а жизнь женщины – на 1.4. млн. ниже. Наиболее высоко (6 млн.руб.) оценивалась жизнь человека в возрасте от 40 до 50 лет.

Стоимость здоровья: показатель года жизни с поправкой на качество¹⁴

В тех случаях, когда регулирующее воздействие имеет результатом не предотвращение угрозы жизни, а предотвращения ущерба здоровью, сопоставление затрат и результатов требует применения подхода, позволяющего сопоставить выигрыш от улучшения состояния здоровья с затратами на такое улучшение.

При этом главной методической проблемой выступает разработка шкалы, которая позволяла бы сопоставить изменение состояния здоровья с затратами на такое изменение. Вопрос о том, какой является «нормальная» цена за изменение состояния здоровья, выступает вторичным.

Удобным инструментом для измерения выигрышей от состояния здоровья выступает применяемая в Европейском Союзе шкала QALY (сохраненные годы качественной жизни). Эта шкала оценивает состояние здоровья на данный конкретный момент, по пяти критериям – подвижность, самообслуживание, активность в повседневной жизни, наличие боли/ дискомфорта, наличие беспокойства/ депрессии. По каждому из критериев респондент может выбрать 3 уровня проблемы: нет проблем, умеренно выраженные проблемы, существенно выраженные проблемы. В соответствии с этой шкалой существует 243 варианта состояния здоровья (каждый из пяти компонентов

¹³ Результаты замеров стоимости человеческой жизни на 2011 год приведены в: http://www.rgs.ru/media/Analitika/Life_value_2011.pdf

¹⁴ Использованы данные сайта www.evidence-based-medicine.co.uk

состояния от 1 до 3), каждому из которых соответствуют некоторые численные значения шкалы. Примеры численных значений приведены в таблице 4.13. Процедура присваивания численных значений показателям шкалы QALY соответствует концепции ординалистской теории полезности: невозможно прямо количественно сопоставить одно состояние с другим, однако обычно можно определить соотношение предпочтительности (или равноценности) между ними.

Если нужно принимать решение об использовании определенного стандарта лечения, или о выборе между двумя стандартами лечения, для него (или для каждого из них) определяется «совокупный выигрыш» - произведение числа лет на баллы QALY. Например, если вариант А дает обеспечивает состояние 11221 на 4 года, а вариант В – состояние 22222 на три года, то разность между ними составляет 1.495 в пользу варианта А. В Великобритании принят стандарт, в соответствии с которым увеличение QALY на 1 является экономически эффективным, если затраты на него не превышают 30 тыс. фунтов стерлингов. Иначе говоря, год абсолютно здоровой жизни оценивается в 30 тыс. фунтов стерлингов.

Таблица 4.13. Численные значения, соответствующие состоянию здоровья (QALY)

Состояние здоровья (код)	Состояние здоровья	Баллы
11111	Нет проблем	1.0
11221	Нет проблем с подвижностью, с самообслуживанием, с активностью в повседневной жизни, незначительная боль или дискомфорт, нет беспокойства или депрессии	0.76
22222	Незначительные проблемы с подвижностью, незначительные проблемы с самообслуживанием, незначительные проблемы с активностью в повседневной жизни, средний уровень боли или дискомфорта, средний уровень беспокойства или депрессии	0.516
12321	Нет проблем с подвижностью, незначительные проблемы с самообслуживанием, невозможность осуществлять повседневную активность, незначительная боль или дискомфорт, нет беспокойства или депрессии	0.329
21123	Незначительные проблемы с подвижностью, нет проблем с самообслуживанием, нет проблем с повседневной активностью, средний уровень боли или дискомфорта, существенно выраженное беспокойство или депрессия	0.222
23322	Незначительные проблемы с подвижностью, неспособность к самообслуживанию, неспособность к повседневной активности, средний уровень боли или дискомфорта, умеренно выраженные беспокойство или депрессия	0.079
33332	Прикованность к кровати, неспособность к самообслуживанию, неспособность к повседневной активности, выраженные боль или дискомфорт, средний	-0.429

	уровень беспокойства или депрессии	
--	------------------------------------	--

Источник: <http://www.euroqol.org/eq-5d/what-is-eq-5d/how-to-use-eq-5d.html>

Данная шкала полезна в первую очередь как пример сведения многомерного явления к единой линейной шкале, дающей возможности прямого сопоставления денежных затрат с показателем, который определенным образом отражает результат.

Определение приемлемого денежного эквивалента затрат на «год идеального здоровья» является в большей степени политическим решением. Представляется, однако, что для расчетов можно использовать референтное значение на уровне **0.8 -1 млн. руб.**

Стоимость лицензии

Для определения изменения административных издержек бизнеса целесообразно использование референтных значений денежных затрат на получение лицензии. Можно воспользоваться результатами мониторинга административных барьеров, регулярно проводимых Центром экономических и финансовых исследований и разработок Российской экономической школы (ЦЭФИР). В 2009 г. были опрошены руководители 2000 малых предприятий в 20 регионах России.

По данным мониторинга¹⁵, в 2009 г. затраты на получение лицензии у федеральных органов власти (без учета официальной стоимости лицензии – 2600 руб. в соответствии с законом «О лицензировании отдельных видов деятельности») составили **16 500 руб.** (медианное значение).

Стоимость получения сертификата соответствия

Для определения средних расходов предприятий на сертификацию также возможно использование данных опроса ЦЭФИР. По данным мониторинга¹⁶, в 2009 г. затраты на получение сертификата составили **20 000 руб.** за один сертификат.

Ставка дисконтирования

Процедура дисконтирования требует использования ставки процента. В соответствии с данными ФСГС (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin32ga.htm) средняя ставка процента по кредитам для российских нефинансовых организаций в течение последних трех-пяти лет на 5-6 процентных пунктов превосходила ставку рефинансирования Центрального банка РФ. На данный момент (ноябрь 2011 г.) ставка рефинансирования ЦБ составляет 8.25%, так что для дисконтирования при приведении

¹⁵ <http://www.cefir.ru/index.php?l=rus&id=34&yf=2010>

¹⁶ <http://www.cefir.ru/index.php?l=rus&id=34&yf=2010>

издержек бизнеса к сопоставимым величинам можно использовать ставку процента, равную 14%.

Выигрыши/проигрыши потребителей от изменения времени прохождения процедуры

Для проведения ОРВ актов, предполагающих изменение административных процедур, целесообразны оценки выигрышей/проигрышей в связи с изменением времени осуществления процедуры (в том числе ожидания в очереди).

При оценке изменений, связанных с оказанием услуг населению, можно определить стоимость минуты ожидания, исходя из средней заработной платы.

Для расчета почасовой оплаты труда среднюю продолжительность рабочего дня можно принять за 8 часов, а среднюю рабочую неделю за 5 дней. Соответственно среднемесячную заработную плату надо разделить на 176 (если среднее количество рабочих дней в месяце принять за 22).

По данным ФСГС, средняя номинальная заработная плата по Российской Федерации в октябре 2011 г. составила 23 350 руб¹⁷. Таким образом, стоимость минуты ожидания получения услуги составляет в среднем **2 руб. 21 коп.** Эта цифра может быть скорректирована для отдельных видов услуг с учетом категорий населения, использующих эти услуги (например, услуги для низкодоходных или наоборот, высокодоходных групп).

Покажем возможность применения таких оценок на примере проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».

Издержки от введения НПА – увеличение времени покупки билета. Примерную стоимость времени можно рассчитать, только принимая ряд предпосылок. Для данного ОРВ возможны следующие: среднее время задержки, связанное с вводом данных пассажира, первоначально 5 минут, затем 3 минуты (в процессе обучения скорость ввода данных увеличивается). Междугороднее перемещение автомобильным транспортом востребовано людьми с не очень высокими заработными платами. Оценим среднюю ежемесячную заработную плату таких людей в 10 тысяч. Используя методику выяснения почасовой оплаты труда (см. выше), получаем, что час работы стоит $10000/176=56$ руб., отсюда 5 минут стоят 4,7 руб.. В США рекомендуется стоимость часа путешествующего пассажира оценивать в 0,75 стоимости часа бизнес-пассажира

¹⁷ http://www.gks.ru/bgd/free/B11_00/IssWWW.exe/Stg/dk10/6-0.htm

$56 \cdot 0,75 = 43 \text{руб}$ (5 минут – 3,6 руб.). В ОРВ приводятся данные, что в 2008г. автобусами междугородного сообщения было перевезено 150 млн. чел. Если предположить, что хотя бы 50% из них ехали по служебным делам, то мы получаем оценку издержек пассажиров при увеличении времени на покупку билета ($75 \text{ млн.} \cdot 3,6 + 75 \text{ млн.} \cdot 4,7 = 538\,750\,000 \text{руб.}$).

1.4.2. Референтные значения показателей эффектов

Референтные значения эффектов («что будет, если произойдет то-то или то-то») важны для оценки регулирующего воздействия. Во многих случаях именно применение референтных значений вместе с относительно простыми показателями, собираемые системой государственной статистики, позволяют дать количественную (пусть и экспертную) оценку последствиям того или иного регулирующего воздействия. В данном параграфе приведено несколько примеров «референтных значений эффектов», включая оценку показателей ценовой эластичности рыночного спроса, оценку эффектов изменения конкуренции, оценку эффектов изменения затрат производителей на цены.

Показатели [собственной] ценовой эластичности рыночного спроса

Показатели эластичности рыночного спроса важны для оценки возможных последствий повышения цены, вызванного как изменением тарифов и регулируемых цен (которые можно предвидеть), так и для измерения эффекта ослабления или усиления конкуренции. Показатель собственной ценовой эластичности рыночного спроса демонстрирует, насколько снизится величина продаж, если цена повысится на 1%. Для целей оценок регулирующего воздействия не имеет большого смысла искать точные оценки показателей собственной ценовой эластичности отдельных типов продуктов. Для конечной продукции (по укрупненным группам) достаточно воспользоваться данными международной программы сопоставления (*International Comparison Program, ICP*). В нынешнем 2011 году опубликованы результаты расчета показателей прямой ценовой эластичности для укрупненных групп продукции по разным группам стран мира¹⁸. Финансируемый департаментом сельского хозяйства США, проект ICP служит основой для прогнозов глобальных трендов спроса на продовольственные и непродовольственные товары, для сбора и обработки данных используется строгая научная методология, которая является объектом обсуждения и на предварительной стадии, и на стадии презентации материалов. В связи с этим приводимые результаты заслуживают доверия.

¹⁸ *International Evidence on Food Consumption Patterns: An Update Using 2005 International Comparison Program Data* By Andrew Muhammad, James L. Seale, Jr., Birgit Meade, and Anita Regmi, Technical Bulletin US Department of Agriculture, No. (TB-1929) 59 pp, March 2011 .

Результаты расчетов для каждой отдельной страны можно использовать продолжительное время: известно, что реакция спроса на изменение цен весьма консервативна. Единственный фактор, который способен существенно повлиять на показатели ценовой эластичности спроса на продукты укрупненных групп – это переход страны в другую группу по доходам (в случае для России – из группы стран со средним уровнем дохода – в группу стран с высоким уровнем дохода). Для разных групп по доходам показатели ценовой эластичности спроса различаются, в то время как внутри групп стран (страны с низким уровнем дохода, страны со средним уровнем дохода, страны с высоким уровнем дохода) эти показатели не демонстрируют сколько-нибудь существенной вариации.

В докладе 2011 года приведены данные о показателях ценовой эластичности спроса для России¹⁹:

- **Ценовая эластичность спроса на продукты питания и табак (-0.493);**
- **Ценовая эластичность спроса на одежду и обувь (-0.710);**
- **Ценовая эластичность спроса на жилье (-0.780)**
- **Ценовая эластичность спроса на домашние принадлежности (-0.770)**
- **Ценовая эластичность спроса на услуги, связанные с медициной и здравоохранением (-0.959);**
- **Ценовая эластичность спроса на услуги транспорта и связи (-0.847);**
- **Ценовая эластичность спроса на отдых и рекреацию (-1.040);**
- **Ценовая эластичность спроса на услуги образования (-0.676).**

Необходимо заметить, что публикации ICP содержат и данные о показателях эластичности спроса по доходу (показатель отражает изменение величины спроса на продукт при увеличении дохода на 1%), и о показателях перекрестной эластичности спроса. Однако, как представляется, для целей оценки регулирующего воздействия эти показатели эластичности могут применяться сравнительно редко.

Отдельной проблемой является определение ценовой эластичности спроса не на конечные, а на промежуточные продукты. В мировых статистических исследованиях не накоплены такие же достоверные методы определения эластичности спроса на промежуточную продукцию – в первую очередь потому, что сбор информации гораздо более затруднен, по сравнению со сбором информации, необходимой для оценки ценовой эластичности спроса на конечную продукцию. Единственный доступный принцип, который может использоваться для выбора условного значения показателя ценовой эластичности спроса на промежуточную продукцию – это принцип производного спроса и

¹⁹ International evidence..., Table 2.

наличия ресурсов-заменителей. В соответствии с этим принципом ценовая эластичность производного спроса обычно ниже, чем спроса на конечную продукцию. Однако чем большее количество заменителей можно использовать для производства конечной продукции, тем выше ценовая эластичность спроса.

Влияние конкуренции на цену

Влияние конкуренции на цену занимает существенное место в современных исследованиях, в первую очередь посвященных антимонопольному законодательству и результатам его применения. Наибольший авторитет в данной группе авторов принадлежит Дж.Коннору, который измерил воздействие повышение цен и дополнительную прибыль, полученную практически всеми картелями, обнаруженными антимонопольной политикой в течение XX века. Медианное значение надбавки картеля над конкурентной ценой составляет 25%, а для международного картеля – 32%. Аналогичная надбавка для картеля, действующего на внутреннем рынке, равна 18%. В период своего расцвета картели устанавливают надбавки, вдвое превышающие медианные величины²⁰. В исследовании, охватывающем около 395 случаев соглашений о ценах, авторы отмечают среднее превышение цены на 19%, а медианное на 16%²¹.

При отсутствии точных данных о повышении цены при картельном соглашении Министерство юстиции США предлагает использовать референтное значение на уровне 10%²². В то же время, если ослабление конкуренции является результатом изменения структуры рынка, при отсутствии сведений о заключении явного картельного соглашения, принято использовать предположение о повышении цены на 1%²³.

Подводя итог, референтные показатели роста цен в результате ослабления конкуренции находятся в весьма широких границах – от 1 до 20%.

Влияние конкуренции на издержки производства

²⁰ Connor J. M., Helmers C. G. Statistics on Modern Private International Cartels, 1990–2005, AAI (www.antitrustinstitute.org/recent2/567.pdf); Connor J., Lande R. How High Do Cartel Raise Prices? Implications for Reforms of Sentencing Guidelines // American Antitrust Institute Working Paper 04-01. April, 2005 (www.antitrustinstitute.org/recent2/342.pdf); Connor J. M. Price-fixing Overcharges: Legal and Economic Evidence: Staff Paper 04–17. Purdue University, 2005. (http://www.agecon.purdue.edu/staff/connor/papers/PRICE%20FIXING_OVERCHARGES_FULL_TEXT_8-20-05.pdf).

²¹ Bolotova Y., Connor J.M. Factors influencing the magnitude of cartel overcharges: An empirical analysis of food-industry cartels // Agribusiness, 2007, Vol.23, Issue 1, pp.17-33.

²² US Sentencing Guidelines (2R1.1, Application note 3) – www.ussc.gov/2006guid/gl2006.pdf.

²³ Neven D., Zenger H. Ex-post Evaluation of Enforcement: a Principal-Agent Perspective. De Economist, 2008, 156

Влияние конкуренции на величину издержек, необходимых для производства данного выпуска продукции (известную как X-эффективность) было объектом многочисленных эмпирических исследований. Согласно оригинальной работе Х.Лейбенстайна²⁴, практически любая компания в любой отрасли и любой стране всегда производит продукцию на уровне ниже, чем производственные возможности. Однако отклонение фактического выпуска от производственных возможностей отрицательно зависит от уровня конкуренции. Чем более интенсивна конкуренция, тем большие усилия прилагают менеджеры компании по снижению издержек, а собственники компаний – по контролю за менеджерами и по отбору лучших из них, способных обеспечить снижение издержек. В соответствии и с результатами, приводимыми Х.Лейбенстайном, и с результатами позднейших эмпирических исследований, ущерб общественному благосостоянию от повышения издержек в результате ослабления конкуренции (в виде более высоких цен для покупателей и более низкой прибыли продавцов) существенно превышает величину ущерба от повышения цен обладающим рыночной властью продавцом без повышения издержек. Вот почему учет этого эффекта в том случае, когда регулирующее воздействие ведет к ослаблению конкуренции, выглядит весьма желательным.

Наиболее представительное обобщение эмпирических оценок X-неэффективности проведено Р.Францем²⁵. Франц является известным специалистом по данной проблеме, посвятившим её исследованию более четверти века. В соответствии с приводимыми им данными, разные методы оценки X-неэффективности сопровождаются разной дисперсией результатов: применение одного из методов дает результаты в пределах 20-25% повышения издержек при данном выпуске, другого – 10-50%. Легко заметить, что в качестве наиболее вероятного мы все равно оказываемся в пределах 20-25% превышения затрат над возможным уровнем. Другой вопрос – насколько всю наблюдаемую вариацию издержек можно отнести за счет конкуренции. В современных исследованиях существует традиция разделять факторы X-неэффективности на внутренние стимулы (связанные с агентской проблемой) и внешние стимулы (связанные с конкуренцией). Более того, более яркими результатами сопровождаются именно эмпирические исследования, рассматривающие в качестве фактора снижения издержек мотивацию непосредственного исполнителя и стимулы контролирующего его принципала. Например, было показано, что для бизнеса, где возможен переход от вертикальной интеграции к франчайзингу, такой

²⁴ Лейбенстайн Х. Аллокативная эффективность в сравнении с «X-эффективностью». В: Вехи экономической мысли, С-Пб, Экономическая школа, т.2, с.477-596.

²⁵ Frantz R. Empirical Evidence on X-Efficiency, 1967-2004. In, Renaissance in Behavioral Economics, Roger Frantz, editor. London: Routledge, June 2007.

переход сопровождается снижением затрат в среднем на 19%. Напротив, переход от франчайзинга к иерархическому управлению повышает средние издержки опять-таки в среднем на 8%. Однако на наш взгляд, разделение внешних и внутренних факторов эффективности не имеет под собой достаточной основы. Повышение конкуренции создает в том числе и дополнительные стимулы для собственника контролировать менеджеров, и дисциплинирует самих менеджеров. В этом смысле конкуренция по крайней мере частично объясняет и организацию системы мониторинга внутри компании.

В пользу вывода о непосредственном влиянии конкуренции на уровень Х-эффективности свидетельствуют и ряд эмпирических результатов. Сравнение издержек генераторов в электроэнергетике США показало, что на тех рынках, где было хотя бы две компании-генератора, средние издержки в среднем оказывались на 11% ниже, чем на тех рынках, где единственный оператор занимал монопольное положение.

Подводя итог, рекомендуемое референтное значение повышения издержек благодаря ослаблению конкуренции находится в интервале от **10 до 20%**. Выбор такого референтного значения объясняется двумя обстоятельствами: во-первых, это приблизительно половина от эмпирически установленного (преимущественно для развитых стран) разрыва фактических и потенциальных издержек, во-вторых, для стран с недостаточно развитой конкуренцией и системой внутренней мотивации в компании общая величина Х-неэффективности должна быть еще выше. В итоге 10-20% выглядят вполне консервативной оценкой.

Влияние издержек на цену («эффект переноса»)

Эффект переноса (*pass-through effect*) отражает воздействие изменения издержек производителей продукции на назначаемую ими цену. Обычно точный расчет такого влияния требует крайне высоких затрат времени и усилий, а также предъявляет существенные требования к данным и используемой методологии анализа. Вот почему исключительно полезны референтные значения эффекта переноса.

В таблице 4.14 приведено обобщение эмпирических оценок эффекта переноса для разных компаний и рынков. Величина эффекта переноса обычно тем выше, чем выше рыночная доля компании, издержки которой меняются, или чем выше суммарная доля таких продавцов.

Величина эффекта переноса зависит от многих факторов, в том числе и от интенсивности конкуренции между продавцами. При прочих равных условиях, чем выше конкуренция, тем выше будут значения эффекта переноса. Вот почему для рынков с более слабой конкуренцией (что на наш взгляд, полностью относится к большинству российских

рынков) референтные значения, приводимые для зарубежных стран, следует несколько корректировать вниз. В целом, более адекватными для использования в типичных случаях выглядят оценки Стеннека и Фербовена²⁶: для продавцов на рынке в целом эластичность цены по издержкам составляет **0.6-0.7**, для продавца с долей на рынке около 10% соответствующий показатель эластичности находится в интервале **0.1 -0.2**.

Эти оценки могут быть использованы для определения потерь потребителей от введения регулирования, следствием которого является увеличение издержек производителей.

Таблица 4.14. Результаты исследований «эффекта переноса»: обобщение

№№	Эффект переноса для издержек одного продавца/ рыночная доля продавца	Эффект переноса для издержек всех продавцов	Источник
1	0.076/ рыночная доля 7.17% 0.178/ рыночная доля 15.59%	-	Kadiyali V. Exchange rate pass-through over strategic pricing and advertising: an analysis of the U.S. photographic film industry. <i>Journal of International Economics</i> , 1997, vol.43, pp. 437-461.
2	0.149/ нет данных 0.170/ нет данных	0.845	Aschienfelter O., Ashmore D., Baker J.D. Identifying the firm-specific cost pass-through rate. Federal trade commission, 1998. Baker J.D. Econometric analysis in <i>FTC v. Staples</i> . <i>Journal of Public Policy and Marketing</i> , 1999, vol.18, No 1, pp. 11-21.
3	0.361/ рыночная доля 28% 0.385/ рыночная доля 16.7% 0.297/ рыночная доля 12.7%	0.821-0.809	Cotterill R., Dhar T.P. Cost pass through in the case of sequential oligopoly: an empirical study of the fluid milk market. University of Connecticut, 2002.

Источник: Evenett S.J. The empirical evidence on the pass-through of firm-specific cost changes to prices: what implication for merger review? University of St.Gallen Law School Law and Economics Research Paper Series. Working paper 2008-09, 2008.

²⁶ Stennek J., Verboven F. Merger Control and Enterprise Competitiveness. In: Ilzkovitz F., Meiklejohn R. *European Merger Control: Do We Need an Efficiency Defense?* Edward Elgar Publishers, Cheltenham, UK, 2006.

2. Методики применения экономических методов анализа нормативных правовых актов и их проектов

Одной из ключевых проблем проведения оценки регулирующего воздействия является подбор и использование адекватных методов анализа. Важно отметить, что полностью алгоритмизировать выбор методов оценки невозможно. Не случайно, ни в одной стране мира методики для разработчиков не содержат жестких требований по применению конкретных методов анализа. В методических руководствах определяется, что именно должно быть оценено. Однако выбор конкретного метода оценки всегда остается за разработчиком.

В таблице 5.1 приведены данные о том, какие параметры подлежат оценке в разных странах в соответствии с принятыми в них стандартами проведения ОРВ.

В Российской Федерации в настоящее время проводится фактически только оценка издержек бизнеса, связанная с введением регулирования. Такой подход оправдан при проведении оценки Департаментом ОРВ Минэкономразвития России в предельно сжатые сроки. Использование более «продвинутых» методов анализа будет реально востребовано при переходе к проведению ОРВ на ранней стадии разработчиками проектов НПА.

Ниже приводится обзор различных экономических методов, которые могут быть использованы при оценке воздействия регулирования в перспективе. В параграфе 5.1 рассмотрены методы и инструменты, применяемые для проведения ОРВ в тех странах, где подобная оценка проводится уже достаточно много лет и наработаны как инструменты, так и информационная база для таких исследований. В параграфе 5.2 описаны подходы к оценке крупных государственных программ и регулирования, предполагающего существенные изменения баланса издержек и выгод разных групп. В параграфе 5.3 описаны основные методы оценки рисков, которые могут быть использованы при проведении ОРВ.

Еще раз подчеркнем, что все описанные методы достаточно требовательны как к исходным данным для анализа, так и к квалификации исполнителей (и с точки зрения владения методами анализа, и с точки зрения знания сферы потенциального регулирования). Отметим, что даже в тех странах, где ОРВ применяется достаточно давно, сложные исследования часто проводятся не самими регулирующими ведомствами, а специально нанятыми консультантами. Поэтому вряд ли описанные

методы исследования могут быть применены в полном объеме в России в настоящее время. Однако некоторые подходы и инструменты могут быть полезны уже сейчас.

Методы ОРВ проектов НПА, которые могут применяться в настоящее время к оценке отдельных эффектов и отдельных типов НПА, более подробно описаны в следующем разделе.

Таблица 5.1. Требования к проведению ОРВ в странах ОЭСР (по состоянию на 2008 г.)

Страна	Требуется сопоставление издержек и выгод предлагаемого регулирования	Требуется оценка рисков для всех ОРВ	Требуется оценка рисков для регулирования в области здоровья и безопасности	Требуется оценка рисков для регулирования в экологической сфере	Оценивается воздействие на бюджет	Оценивается воздействие на конкуренцию	Оценивается воздействие на малый бизнес	Оценивается воздействие на гендерное равенство	Оценивается воздействие на уровень бедности
Австралия	Всегда	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Нет	Всегда	Всегда	Нет	Нет
Австрия	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	В специально установленн ых случаях
Бельгия	нет	В специально установленных случаях	Всегда	Всегда	Всегда	В специально установленных случаях	Всегда	Нет	...
Канада	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда
Чехия	Всегда	Нет	Нет	Нет	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда
Дания	Нет	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	Всегда	Всегда	Всегда	В специально установленных случаях	В специально установленн ых случаях
Финляндия	Всегда	Нет	Нет	Нет	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда
Франция	Для наиболее важного регулирования	В специально установленных случаях	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулировани я	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулировани я
Германия	Нет	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	Всегда	Всегда	В специально установленных случаях	Всегда	Всегда	Нет
Греция	Всегда	Нет	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда
Венгрия	В специально установленных случаях	...	...	...	Всегда	В специально установленных случаях	В специально установленн ых случаях	В специально установленных случаях	В специально установленн ых случаях
Исландия	В специально установленных случаях	Нет	Нет	Нет	Всегда	В специально установленных случаях	Нет	В специально установленных случаях	Нет
Ирландия	Нет	...	...	...	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда
Италия	Для наиболее	В специально	В специально	В специально	Всегда	Всегда	В специально	В специально	В специально

	важного регулирования	установленных случаях	установленных случаях	установленных случаях			установленн ых случаях	установленных случаях	установленн ых случаях
Япония	Всегда	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда
Корея	Для наиболее важного регулирования	В специально установленных случаях	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	В специально установленных случаях	Всегда	В специально установленных случаях	Нет	Нет
Люксембург	Всегда	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Всегда	Всегда	Нет
Мексика	Всегда	В специально установленных случаях	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Всегда	Всегда	Всегда	Нет	В специально установленных случаях
Нидерланды	В специально установленных случаях	...	...	...	Всегда	Всегда	Всегда	Нет	Нет
Нов. Зеландия	Всегда	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда
Норвегия	нет	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	Всегда	Для наиболее важного регулирования	Всегда	Всегда	Нет
Польша	нет	...	...	...	Всегда	В специально установленных случаях	Всегда	Нет	Нет
Португалия	нет	...	...	...	Нет	Нет	Нет	Всегда	В специально установленных случаях
Словакия	В специально установленных случаях	Нет	Нет	Нет	Всегда	Всегда	Всегда	Нет	Нет
Испания	нет	Нет	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	Всегда	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	Для наиболее важного регулирования	Нет
Швеция	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Всегда	всегда	Всегда	Для наиболее важного регулирования	В специально установленных случаях
Швейцария	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях	Всегда	В специально установленных случаях	Для наиболее важного регулирования	В специально установленных случаях	В специально установленных случаях
Турция	нет	Нет	Нет	Нет	Для наиболее	Для наиболее	Для наиболее	Для наиболее	Для наиболее

					важного регулирования	важного регулирования	важного регулировани я	важного регулирования	важного регулировани я
Велико- британия	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	Всегда	В специально установленн ых случаях
США	Всегда	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Всегда	Всегда	Всегда	Нет	Нет
ЕС	нет	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулировани я	Для наиболее важного регулирования	Для наиболее важного регулировани я

Источник: OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, <http://www.oecd.org/dataoecd/44/37/44294427.pdf>

2.1. Основные методы оценки регулирующего воздействия и их применение

Четкую классификацию методов проведения оценки регулирующего воздействия на основе обзора реальных примеров ОРВ в различных странах представить довольно сложно.

Традиционно выделяются:

- Сравнение издержек и выгод (*Cost-Benefit analysis*);
- Анализ эффективности затрат (*Cost-effectiveness analysis*);
- Мультикритериальный анализ (*Multi-criteria analysis*).

Однако в Австралии, например, мультикритериальный анализ рассматривается как разновидность методики сравнения выгод и издержек.

В чистом виде метод сравнения выгод и издержек можно применять, если как затраты, так и результаты можно представить в денежном выражении. Тогда, вычитая из суммы выгод сумму издержек по каждому варианту реализации политики, мы можем выбрать вариант с наибольшими чистыми выгодами. В подавляющем большинстве случаев представить все издержки и выгоды в денежном выражении или хотя бы в единообразных измерителях (часах работы, километрах, литрах) не представляется возможным. Основные рекомендации при этом: представить по возможности более полный количественный анализ и дополнить его качественным анализом.

Выбор анализа эффективности затрат часто обусловлен тем, что издержки количественно оценить проще, чем выгоды. Соответственно можно получить более точное представление о сравниваемых вариантах.

Надо учитывать, что требования к проведению полноценного ОРВ заведомо предполагают его мультикритериальность. Так, в Австралии рекомендуется выделять группы реципиентов и рассматривать издержки и выгоды каждой из них отдельно²⁷. В дальнейшем при выборе вариантов можно выделить как приоритетный, например, тот, который позволяет не ущемлять интересы беднейших слоев населения. В Евросоюзе на стадии разработки плана ОРВ необходимо дополнительно оценить воздействие политики на экономику (прежде всего уровень конкуренции), окружающую среду и социальные последствия (уровень занятости, распределение доходов). Также часто оценивается последовательность политики, встроенность предлагаемых мер в общую

²⁷ Australian Government Best Practice Regulation Handbook. June, 2010. <http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/handbook/docs/Best-Practice-Regulation-Handbook.pdf>. Выделенные группы также привлекаются затем для консультаций по ключевым параметрам различных вариантов.

концепцию развития сектора. В Великобритании краткий отчет по ОРВ заканчивается заполнением таблицы, в которой необходимо оценить степень воздействия (да, да/нет, нет) предлагаемой политики на уровень конкуренции, малый бизнес, устойчивость развития, углеродное загрязнение, окружающую среду, здоровье, расовое равенство, гендерное равенство, равенство инвалидов, права человека, сельскую местность. Стандартный мультикритериальный анализ предполагает еще один шаг: приписывание в явном виде баллов каждому значению издержек и выгод и весов критериям.

Таким образом, если невозможно сравнить выгоды и издержки различных вариантов с использованием одного измерителя, а также существуют требования по учету дополнительного воздействия, оценка регулирующего воздействия будет производиться с использованием методик, в большей или меньшей степени носящих черты как анализа затрат и результатов, так и мультикритериального анализа.

В Евросоюзе выделяются дополнительно следующие методы²⁸:

- Оценка эффективности выбранного варианта для достижения цели (*Effectiveness of preferred option in achieving objectives*);
- Сопоставление позитивного и негативного воздействия (*Weighing-up of positive/negative impacts*);
- Ранжирование/идентификация выбранных вариантов (*Ranking/identification of preferred option*).

Первая из методик Евросоюза может рассматриваться как расширение метода анализа затрат (количество оцениваемых вариантов существенно сокращается на этапе проведения консультаций), последние – как незаконченный мультикритериальный анализ (воздействию не приписываются веса, а ранжирование происходит также без выставления баллов и приписывания весов, на основании качественного анализа).

Далее мы более подробно разберем выделенные методы анализа и приведем примеры использования этих методов в ОРВ в разных странах.

2.1.1. Анализ издержек и выгод

Существует три категории издержек и выгод:

- Монетизируемые (которые можно выразить в денежном выражении);
- Квантифицируемые, но немонетизируемые (которые можно выразить в определенных величинах, но не в денежном выражении);
- Качественные (которым невозможно приписать численные значения).

²⁸ http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/best_pract_lib_en.htm

В Австралии данный метод анализа выгод и издержек включает следующие этапы²⁹:

- Определение вариантов для сравнения;
- Выявление групп, подвергающихся воздействию, решение, издержки и выгоды каких групп будут рассчитаны и включены в отчет;
- Определение направлений воздействия и выбор единиц измерения;
- Монетизация (когда возможно) издержек и выгод;
- Дисконтирование издержек и выгод;
- Вычисление чистой приведенной стоимости;
- Проведение анализа чувствительности к изменению параметров.

В Великобритании рекомендуется проводить анализ по следующей схеме³⁰:

- Выявить и оценить издержки каждого варианта;
- Выявить и оценить выгоды каждого варианта;
- Если необходимо рассмотреть распределительные эффекты (воздействие на различные группы) и влияние изменения цен;
- Дисконтировать издержки и выгоды и рассчитать чистую приведенную стоимость;
- Если необходимо, учесть разницу в налогообложении при различных вариантах;
- Рассмотреть оптимистичные и пессимистичные сценарии и влияние изменений основных переменных;
- Рассмотреть неквантифицируемые издержки и выгоды, попытаться их оценить, используя методы ранжирования и взвешивания.

Описание методов имеет некоторые различия, однако в основе лежит оценка, по возможности, количественная, выгод и издержек каждого варианта; сравнение чистых выгод с учетом дисконтирования; анализ влияния на результаты изменения основных параметров, определяющих выгоды и издержки.

Среди вариантов для сравнения, как правило, указывается вариант, отражающий сохранение текущей политики. В Австралии, например, вариант status quo всегда включается в отчет первым и в некоторых ОРВ рассматривается увеличение выгод или снижение издержек в рамках каждого варианта именно по сравнению с ситуацией

²⁹ Boardman, E.A., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. 2006, Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice, 3rd ed., Pearson Prentice Hall, New Jersey

³⁰ HM Treasury The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. July 2011. http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf

невмешательства государства или неизменности регулирования³¹. В Великобритании одним из вариантов предлагается включать минимальное вмешательство государства³². В Евросоюзе в качестве базового варианта может рассматриваться минимальное изменение текущей политики³³. При этом необходимо учитывать, что при изменившихся обстоятельствах, текущее регулирование может привести к отличному от нынешнего распределению издержек и выгод.

Выбор отправной точки для сравнения требует принятия во внимание многих факторов: состояния рынков, изменений внешних факторов, оказывающих влияние на ожидаемые выгоды и издержки, изменения в регулировании, вводимые органами власти разных уровней, насколько регулируемые агенты выполняют требования НПА. Можно предположить, что особых изменений не ожидается, но учесть влияние текущей государственной политики и регулирования. Возможно введение двух и более отправных точек, если это оказывает сильное влияние на величину издержек или выгод вариантов. При этом можно принимать разные предпосылки о том, какие НПА будут введены другими органами власти и каков будет масштаб соблюдения требований. При этом необходимо сравнивать издержки и выгоды других вариантов с одной отправной точкой. Если используется несколько таких точек, то надо указать в отчете уровень неопределенности относительно предположений о реализации каждого базового варианта.

Если альтернатив очень много, надо выбрать несколько для сравнения. Сравнивая варианты надо выяснить, являются они независимыми или их можно объединить. Если их можно объединить, то необходимо оценить, какая комбинация будет доступна при имеющемся бюджетном ограничении. Можно выделить доминирующие альтернативы, а дополнительные не рассматривать.

Пример 1.

Меры по снижению уровня шума железнодорожного транспорта³⁴. Сравниваются предложения по замене тормозов по одной из двух технологий К или LL.

Подробное описание вариантов отнесено в приложение к отчету. Вариант А – не менять политику регулирования. Вариант В – создать механизмы добровольного выполнения мероприятий по снижению уровня шума различными вовлеченными группами (управляющими инфраструктуры, собственниками вагонов и т.д.). Вариант С – создание финансовых стимулов для собственников вагонов: (С1 – дифференциация стоимости доступа к инфраструктуре; С2 – субсидирования использования более тихих вагонов; С3 – субсидирование переоборудования вагонов; С4 – кредитование переоборудования вагонов по сниженным ставкам; С5 – налоговые льготы при покупке более тихих тормозов). Вариант D – введение запретов на использование шумных вагонов (D1 – введение лимитов шума для эксплуатируемых вагонов и определение графика замены шумных вагонов; D2 – запрет

³¹ Примеры ОРВ на сайте <http://www.finance.gov.au/obpr/ris/example-gov-ris.html>

³² HM Treasury The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. July 2011. http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf

³³ Например, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0773:FIN:EN:PDF>

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2203:FIN:EN:PDF>

использования шумных вагонов на некоторых линиях и в ночное время; D3 – установление общего суточного лимита шума на отдельных линиях; D4 – получение разрешения на производство шума у органов власти с возможностью покупки дополнительных лимитов на рынке).

Из перечисленных были отобраны варианты B, C1, C3, D2, D3. Использование только одного варианта не способствует достижению целей регулирования. В приложении к отчету анализируются возможности их объединения. В итоговой таблице представлен уровень взаимодополняемости вариантов.

		Дифференцированные сборы	Субсидирование переоборудования	Запрет шумных вагонов	Установление лимита шума
Финансовые стимулы	Дифференцированные сборы (C1)		Низкий	Средний	Высокий
	Субсидирование переоборудования (C3)			Высокий	Средний
Юридические меры	Запрет шумных вагонов (D2)				Низкий
	Установление лимита шума (D3)				

В отчете анализируются два обобщенных варианта: SOV (субсидирование замены, запрет использования на определенных линиях в ночное время вагонов со старыми тормозами, добровольные ограничения) и DEV (дифференцированные ставки использования железной дороги, штрафы за повышенный уровень шума, добровольные ограничения).

В общем случае в США рекомендуется проанализировать как минимум три варианта: наиболее предпочтительный; более жесткий, позволяющий получить большие выгоды при более высоких затратах; и менее жесткий, издержки которого ниже, но при этом ниже могут оказаться и выгоды.³⁵

При сравнении вариантов желательно указывать не только общие издержки и выгоды, но и их изменения по сравнению с предыдущим вариантом (менее жесткой альтернативой).

Варианты было бы относительно просто сравнивать между собой, если бы все издержки и выгоды поддавались монетизации.

Представить все издержки, а тем более выгоды в денежном выражении удастся довольно редко. Проще всего это сделать для товаров и услуг, имеющих рыночную стоимость. Для неторгуемых благ существуют специальные *методы косвенной оценки*. Рассмотрим особенности прямой и косвенной оценки

Издержки рекомендуется оценивать по альтернативной стоимости (по упущенным возможностям наилучшего альтернативного использования). В условиях совершенной конкуренции эта стоимость отражается в рыночной цене благ. В экономике существует много помех выражению реальной стоимости: неполнота информации у производителей и потребителей, низкая мобильность ресурсов,

³⁵ <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/circulars/a004/a-4.pdf>

жесткость цен, доминирование на рынке одного поставщика или покупателя, влияние налогов и субсидий³⁶, внешних эффектов и т.п. Тем не менее, рыночная стоимость товаров и ресурсов является самым простым и адекватным измерителем издержек и используется в анализе.

Альтернативные издержки запрета использования какого-то продукта это упущенные чистые выгоды покупателя, которые можно измерить как разницу между рыночной ценой и максимальной ценой, которую потребитель готов был заплатить, и упущенные чистые выгоды продавца, измеряемые как разница между рыночной ценой и минимальной ценой, по которой продавец был готов продать товар. При этом надо учитывать влияние существования субститутов.

Упущенные возможности можно прибавлять к издержкам, а издержки, которых удалось избежать – к выгодам. Однако, сэкономленные издержки при принятии альтернативного варианта не должны причисляться к выгодам принятого, если между ними нет прямой связи. Если принятием нового регулирования удастся сократить издержки текущего регулирования и существует прямая связь, необходимо учитывать, что при нынешнем регулировании могут не максимизироваться чистые выгоды.

Пример 2.

Оценка воздействия (ОВ) введения национального минимума заработной платы в Великобритании³⁷. Предложение состоит в повышении минимальной заработной платы 16-17-летним до £3,57; 18-21-летним до £4,83; более, чем 22-летним до £5,80. Было оценено, что воздействие будет оказано в основном на сектора розничной продажи, уборки и охраны, социальной помощи, легкой промышленности, производства одежд и обуви, парикмахерских услуг. По последним статистическим данным низкую зарплату в данных группах получают соответственно 36 тысяч, 140 тысяч и 1400 тысяч человек. Если предположить, что все низкооплачиваемые рабочие стали получать минимальную заработную плату³⁸, то умножив среднее увеличение зарплаты³⁹ по группам на количество отработанных часов в неделю⁴⁰ на количество недель на количество человек в группах, мы получаем увеличение оплаты труда. Далее эту цифру надо увеличить на 15%, чтобы учесть отчисления в страховой и пенсионный фонды⁴¹.

Рыночные цены являются хорошей оценкой предельной стоимости блага для общества, однако при несовершенстве механизмов установления рыночных цен

³⁶ Последнее, например, учитывается при оценке субсидий ЕС на рынок земель сельскохозяйственного назначения.

³⁷ <http://www.bis.gov.uk/files/file51722.pdf>

³⁸ В отчете в этом месте стоит сноска, что предположение не совсем верное и необходимо использовать дополнительные данные о количестве работодателей, которые действительно будут соблюдать НПА. В России данную методику использовать нельзя, поскольку в ряде секторов велика разница между реально выплачиваемыми и отражаемыми в отчетности заработными платами. Поэтому для бизнеса изменения будут состоять в основном в налогообложении, если до и после введения регулирования в отчетности указывалась именно минимальная ставка заработной платы.

³⁹ С учетом прогноза роста заработной платы
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/200904forecomp.pdf>

⁴⁰ 26 часов для 16-17-летних, 24,7 для 22-летних и старше, 26,9 часов для 18-21-летних по данным Обзора Часов работы и заработков.

⁴¹ Для высокооплачиваемых работ обычно сумма корректируется на 21%.

необходимо использовать теневые цены. Например, при введении регулирования относительно уровня загрязнения окружающей среды, воздействующего, в частности на урожай, можно считать выгоды от повышения урожайности на основе рыночных цен, только если они не субсидируются государством. При экспорте зерна надо использовать мировые цены. Если зерно идет в хранилище, можно оценить стоимость как цену отпущенного из хранилища зерна за вычетом издержек хранения.

Оцениваемые издержки и выгоды рекомендуется разделять на постоянные (осуществляемые 1 раз) и переменные (осуществляемые периодически). В Великобритании также рекомендуется выделять квази-переменные (с постоянной и переменной компонентой) и квази-постоянные (изменение издержек происходит после какого-то критического момента) издержки.

Также необходимо четко разделять уже осуществленные издержки и принимать решения только на основании величины издержек, которые должны понести группы, попадающие под влияние регулирования. При этом определять именно издержки, которые приносит оцениваемый НПА.

Важно разделять реальные издержки и трансфертные платежи. Если регулирование приводит к повышению цены товара, то это сокращает излишек потребителя и увеличивает излишек производителя. В анализе должно учитываться только чистое сокращение суммы излишков. Перераспределение средств учитывается только между гражданами и не гражданами государства. Прочие трансферты не надо включать в анализ, но надо осветить в разделе, посвященном распределительным эффектам. К таким трансфертам относятся получение ренты за обладание ценным ресурсом, монопольная прибыль, страховые платежи, косвенные налоги и субсидии. Подробнее методика оценки потерь от ожидаемого повышения цен вследствие ограничения конкуренции описана в следующем разделе.

Издержки и выгоды можно исследовать для разных периодов, например, краткосрочного и долгосрочного (см. Пример 3) или для определенных годов⁴².

Пример 3.

Меры по снижению уровня шума железнодорожного транспорта⁴³. Сравниваются предложения по замене тормозов по одной из двух технологий K или LL.

Разовые издержки по замене тормозов представлены в таблицах.

Факторы	Предпосылки и количественное измерение
Количество осей	В соответствии с данными последнего аналитического исследования 30% вагонов двухосевые и 70% - четырехосевые
Покупка компонентов для замены	Цена K-тормоза 23€ (реальная цена производителей), цена LL-тормоза - 50 €. Экономия на масштабе при повышении

⁴² См. также <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2007:993:FIN:EN:PDF>

⁴³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2203:FIN:EN:PDF>

Факторы	Предпосылки и количественное измерение
	спроса может привести к снижению цены. Цена нового тормозного цилиндра 700 - 1,000€; вакуумная сфера стоит от 900 до 1,350 €. По опыту Швейцарии требуется заменить также 15% колес. Стоимость одного колеса 800 €.
Стоимость труда по замене	Стоимость труда сильно различается между членами Евросоюза. Час работы был оценен в 41-53€. Суммарные издержки составили от 950 до 2,500 €. Для проведения ОВ затраты на труд были приняты 1,700 € за вагон при замене на К-тормоз; for LL тормоза затраты равны 0, т.к. тормоза в любом случае подлежат замене.
Стоимость тестирования и приемки оборудования после замены	В соответствии с отчетом АЕА ⁴⁴ , издержки тестирования оценивались только для К-тормозов и составили 400€ за вагон

Общие издержки замены тормозов были оценены в 7000 € при замене на К-тормоз и 1,360 € при замене на LL-тормоз на 1 вагон.

Далее принималось решение менять детали на вагонах с 1979 года выпуска или 1984 года выпуска. Замена может осуществляться по двум программам: SOV (субсидирование замены, запрет использования на определенных линиях в ночное время вагонов со старыми тормозами, добровольные ограничения) и DEV (дифференцированные ставки использования железной дороги, штрафы за повышенный уровень шума, добровольные ограничения).

Издержки вариантов замены тормозов представлены в таблице.

	Вариант	Количество вагонов	Совокупные инвестиции
K	SOV (1979)	320,000	2,240 М€
	SOV (1984)	191,000	1,337 М€
	DEV (1979)	270,000	1,890 М€
	DEV (1984)	190,000	1,330 М€
K+LL	SOV (1979)	397,400	822 М€
	SOV (1984)	191,000	542 М€
	DEV (1979)	372,000	506 М€
	DEV (1984)	191,000	260 М€

Переменные издержки составляют, прежде всего, затраты на ремонт и содержание подвижного состава. В отчете отмечается, что данных мало и анализ строится на оценках, данных представителями собственников подвижного состава и перевозчиков. Это другой метод расчета издержек и он будет освещен в следующем примере.

Были выделены также постоянные и переменные издержки в составе издержек администрирования замены тормозов. Издержки тестирования тормозов после замены были включены в инвестиционные затраты. В издержки администрирования включены: затраты на найм дополнительного персонала, рассчитанные на основе эквивалента полной занятости. К переменным издержкам также относятся затраты на содержание 160 шумоулавливающих станций в 18 странах ЕС. Затраты на покупку и установку станций отнесены к постоянным издержкам.

Непосредственному подсчету поддаются также *издержки, связанные с административной нагрузкой*.

Пример 4.

Введение единообразного регулирования рынка вина⁴⁵.

Оценка административных издержек была проведена в 2 этапа. На первом выделены 10 НПА, требующие несения издержек по предоставления документации. Было выделено 98 требований. Сведения были внесены в таблицу:

Предоставляемая информация	Основания	Время и частота ¹⁾	Тип требования ²⁾	Возможная необходимость для
----------------------------	-----------	-------------------------------	------------------------------	-----------------------------

⁴⁴ AEA Technology: Status and Options for the reduction of noise emission from the existing European rail freight wagon fleet, January 2004. <http://ec.europa.eu/transport/rail/studies/doc/aeat-final.pdf>

⁴⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2007:893:FIN:EN:PDF>

				информирования при новом регулировании ³⁾
Перечень названий качественного шампанского	Annex VI D 2 third subparagraph of Reg. 1493/1999	По требованию	1	остается

1) среди вариантов заполнения столбца: в течение двух месяцев, ежегодно, без указания сроков (возможно, одновременно), не позже 10 июля каждого года и т.п.

2) возможные типы требований: 1. Извещение о специфической деятельности, 2. Подача периодических отчетов, 3. Подача документов на получение субсидии или гранта, 4. Инспектирование.

3) Подавляющее большинство требований остается.

На втором этапе были посчитаны выгоды (как снижение издержек), возникающие в результате отмены требований подачи отчетности по двум НПА. По каждому НПА была составлена отдельная таблица. В таблицах подробно расписаны действия, которые необходимо выполнить для удовлетворения соответствующего требования, почасовой тариф для выполнения действия, время выполнения, частота выполнения, количество организаций. Некоторые примеры приведены в таблице ниже.

Таблица 5.2. Расчет административных издержек

Commission Regulation (EC) No 1623/2000 of 25 July 2000 laying down certain detailed rules for implementing Regulation (EC) No 1493/1999					Тариф (€ в час)		Время (часы)		Стоимость (одного действия или оборудован ия)	Частота (в год)	Колич ество органи заций	Общее количес тво действи й	Совокупны е издержки	Уровень требований (%)			
No.	Параграф	Тип требования	Описание требуемого действия	Целевая группа	i	e	i	e						Ме жд	ЕС	Нац	Рег
1	14	Заявление на субсидию или грант	Заполнение форм и таблиц	Изготовитель	6.2		16		99	1	2981	2981	295715		100%		
	14	Заявление на субсидию или грант	Предоставление информации (посылка определенному получателю)	Изготовитель	6.2		2		12	1	2971	2971	36840		100%		
	14	Заявление на субсидию или грант	Заполнение форм и таблиц	Национальная администраци я	21.4		16033		343106	1	8	8	2744850		100%		
2	35	Инспектирование	Инспектирование и проверка	Национальная администраци я	21.4		5100		109140	1	8	8	873120		100%		
3	37	Заявление на субсидию или грант	Заполнение форм и таблиц	Producer	6.2		6		37	1	17327	17327	644564		100%		
	37	Заявление на субсидию или грант	Предоставление информации (посылка определенному получателю)	Producer	6.2		1		6	1	17327	17327	107427		100%		
	37	Заявление на субсидию или грант	Заполнение форм и таблиц	Национальная администраци я	21.4		20110		430354	1	8	8	3442832		100%		
4	42 (3)	Извещение о специфической деятельности	Сбор новых данных	Национальная администраци я	21.4		2		43	1	9	9	385		100%		
	42 (3)	Извещение о специфической деятельности	Корректировка существующих данных	Национальная администраци я	21.4		1		21	1	9	9	193		100%		
5	48	Заявление на субсидию или грант	Заполнение форм и таблиц	Винокур	20.3		450		9135	1	455	455	4156425		100%		
	48	Заявление на субсидию или грант	Предоставление информации (посылка определенному получателю)	Винокур	20.3		1		20	3	455	1365	27710		100%		
	48	Заявление на субсидию или грант	Заполнение форм и таблиц	Национальная администраци я	21.4		8954		191616	1	7	7	1341309		100%		

20	103 (5) b	Представление (периодических) отчетов	Представление информации (посылка определенному получателю)	Национальная администраци я	21.4		30		642	12	7	84	53928		100%		
21	103 (5)с	Представление (периодических) отчетов	Представление информации (посылка определенному получателю)	Национальная администраци я	21.4		30		642	12	7	84	53928		100%		
									Общие административные издержки				€ 20 970 140				
									<i>Из которых: для национальной администрации</i>				€ 11 067 781				
									<i>Для частных предпринимателей</i>				€ 9 902 359				

Предыдущий пример также показывает, что выгоды проще всего монетизировать, если они состоят в снижении издержек.

В странах, проводящих ОРВ, детально разработаны методики оценки административной нагрузки.

Так, на сайте ЕС есть описание деятельности по снижению административной нагрузки. В частности Еврокомиссией используется методика оценки административных издержек уже принятых и разрабатываемых законодательных актов. Методика основана на различных вариантах **Модели стандартных издержек** (*Standard Cost Model – SCM*). На сайте с подробным описанием модели⁴⁶ есть инструкция по применению методики.

Согласно модели основная нагрузка на бизнес создается требованиями к предоставлению информации органам государственной власти и третьим лицам. Бизнес также несет издержки, аккумулируя информацию, которую нужно предоставлять не периодически, а по запросу. Сбором, обработкой и предоставлением данных (всего в модели выделяется 16 видов деятельности, связанной с информационными требованиями) занимаются сотрудники, затраты на их деятельность и предлагается подсчитывать. Используется простая формула:

Издержки на единицу административной деятельности (или на единицу требуемых данных) = цена x время x количество

Цена определяется как заработная плата плюс дополнительные издержки административной деятельности (доплаты, аренда, телефон, отопление, электричество, компьютер и т.п.⁴⁷);

Время - это количество времени, требующееся для работы с информацией (для расчета информация раскладывается на отдельные данные: сведения о численности персонала, организационно-правовой форме предприятия, активах и т.п.);

Количество рассчитывается как произведение количества бизнес-единиц, затрагиваемых регулированием и частотой выполнения требований в год.

Для оценки издержек предлагается привлекать широкий круг специалистов: представителей бизнеса, профессиональных сообществ, органов исполнительной власти, экспертов.

Дополнительно перед проведением оценки предлагается определиться:

- Будет ли оценка производиться только для бизнеса или для неприбыльных организаций также?

⁴⁶ <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=122>

⁴⁷ Обычно определяется как процентная надбавка. Например, в Дании, Норвегии, Швеции – 25%, Нидерландах – 25%, но для регулирования финансового сектора - 50%, в Великобритании – 30%, может пересматриваться в процессе оценки.

- Включать ли в издержки требования организаций саморегулирования, добровольной сертификации?
- Включать ли в издержки требования по информированию третьих лиц?
- Оценивать ли издержки, которые должен нести бизнес или которые он реально несет (некоторые компании могут уклоняться от выполнения требований)?

На сайте Оценки воздействия в ЕС есть опция снижение административной нагрузки – калькулятор⁴⁸. В этой опции - презентация калькулятора, воспользоваться им нельзя.

В презентации написано, что использование калькулятора облегчает расчет административных издержек по методике SCM. В калькулятор пошагово вносится вся релевантная информация, количественная и качественная. Первичная калькуляция может быть сохранена для обсуждения с коллегами из органов исполнительной власти и трансформирована в файл Excel.

Для калькуляции определяется законодательный акт и отдельный его подпункт, требующий несения административных издержек; выбирается тип издержек и приводится краткое их описание. Требование раскладывается на отдельные действия (например, для предоставления ежегодного отчета требуется ознакомиться с требованиями по его составлению, обучить сотрудников, выбрать необходимые данные и т.д.). Для каждого действия надо определить тип сотрудника, которому будет поручено выполнение работы (от этого зависит его заработная плата и незарплатные составляющие – надбавка 25%). Также для калькуляции необходимо определить частоту действия и количество затрачиваемых минут. Производится подсчет издержек для каждого действия, общих издержек требования и административной нагрузки. Далее можно определить, будут ли затраты внутренними или будет оплачена работа внешних исполнителей, а также какая доля бизнес-единиц действительно несет все предполагаемые затраты. Можно получить информацию отдельно по внутренним и внешним издержкам.

Для оценки и выработки рекомендаций по снижению административной нагрузки Еврокомиссия провела тендер и заключила контракт с консорциумом, в который вошли Capgemini, Deloitte, Ramboll Management. Был проведен анализ законодательства ЕС, национальных законодательных актов, состоялось 2 раунда интервью с представителями

⁴⁸

[calculator/index_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/administrative-burdens/database-calculator/index_en.htm)

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/administrative-burdens/database-calculator/index_en.htm

бизнеса. В результате было выявлено 42 законодательных акта, регулирующих 13 сфер хозяйственной деятельности, создающих 80% административной нагрузки в ЕС⁴⁹.

В Австралии применяется калькулятор издержек бизнеса⁵⁰. Сайт находится в свободном доступе. Сайт разработан правительством Австралии для того, чтобы каждый мог рассчитать административную нагрузку регулирования. Это, в частности, удобный инструмент для проведения консультаций и формирования более обоснованной позиции. В отличие от получения экспертных оценок, консультации часто предполагают закрытый перечень оценок формулируемых опций (например, низкий, средний, высокий уровень воздействия). При желании можно оставить комментарий.

Сам калькулятор чрезвычайно прост в использовании. Сначала предлагается описать проблему и цель регулирования. Этот шаг можно пропустить. На втором шаге устанавливаются ограничения издержек. Необходимо выбрать являются издержки бизнеса постоянными или переменными (например, по годам); выбрать количество лет несения издержек; выбрать, зависит ли калькуляция издержек от размера бизнеса или нет. На третьем шаге описываются варианты регулирования, требования к бизнесу в рамках каждого варианта, издержки, которые предстоит нести.

Для того, чтобы задать вариант регулирования вносится его название; его описание; количество бизнес-единиц, подлежащих регулированию; уровень достоверности оценки количества бизнес-единиц (высокий, средний, низкий); возможно добавление подтверждений оценки. Далее необходимо внести краткое и расширенное описания требований. Наконец, надо задать название действия; из списка издержек выбрать ту или те, которые необходимо будет понести в соответствии с требованиями НПА или регулирования; выбирать будут ли это внутренние или внешние издержки (будет ли это аутсорсинг товаров или услуг); являются ли издержки единовременными или постоянными; год их несения; сколько человек будут выполнять требуемую деятельность; сколько раз в год надо сделать требуемое; среднее время, на человека на выполнение требования; величину зарплатных и незарплатных издержек (можно использовать встроенный калькулятор); если услуги покупаются, то надо выбрать сколько раз и сколько это будет стоить; надо выбрать степень достоверности оценок; можно добавить факты, доказывающие оценки.

Категории издержек для выбора:

- Извещение органов власти о действиях до или после их совершения;

⁴⁹ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/administrative-burdens/action-programme/index_en.htm

⁵⁰ <https://bcc.obpr.gov.au/>

- Получение информации о новых требованиях и донесение ее до сотрудников;
- Получение разрешения органов власти на ведение деятельности;
- Покупка услуги или товара у органов власти;
- Ведение отчетности;
- Контакты с контролирующими органами (проверки);
- Предоставление информации третьим лицам (включая предупреждающие знаки);
- Несение неадминистративных издержек (например, проведение пожарных тревог);
- Прочие издержки (не вошедшие в перечень).

Можно описать несколько вариантов, для каждого варианта описать несколько требований, а для каждого требования – выбрать несколько видов издержек.

На выходе можно получить краткое представление издержек каждого варианта, сопровождаемое формулой подсчета; более подробный отчет об издержках; приведенную стоимость издержек; отчет об издержках по различным вариантам, по категориям издержек.

Ссылка на еще один калькулятор⁵¹ открывает сайт исполнительного органа по улучшению регулирования Великобритании (Better Regulation Executive). На сайте необходимо зарегистрироваться. Далее можно выбрать любой нормативный акт, появятся все требуемые в рамках данного акта действия и их стоимость для бизнеса. Можно рассчитать нагрузку для конкретной бизнес-единицы. Для этого надо открыть калькулятор и изменить данные по времени, затрачиваемому на каждую стадию обработки информации, заработной плате, размеру бизнес-единицы, частоте предоставления информации, стоимости приобретения необходимых товаров и услуг у внешних поставщиков. По имеющимся данным будут рассчитаны административные издержки и административная нагрузка.

Если издержки или выгоды нельзя монетизировать их надо постараться **квантифицировать**, описав, по возможности сроки и вероятность реализации и избежать двойного учета, если монетизируемые и немонетизируемые эффекты совмещаются в одном анализе. Для количественного анализа издержки и выгоды выражаются в неденежных измерителях.

⁵¹ <https://www.abccalculator.berr.gov.uk> или <https://62.210.144.27/index.php>

В ОРВ по введению единообразного регулирования рынка вина в основе анализа влияния реформ на цены лежат прогнозы изменения объемов запасов вина в гектолитрах⁵².

В ОРВ по защите животных, используемых в научных экспериментах, оценка изменения благосостояния животных дается в количестве животных⁵³. Далее проводится анализ с учетом денежной оценки издержек и количественной (в количестве животных) и качественной (в оценке влияния от очень слабого до очень сильного) выгод.

Выгоды в отраслях грузо- и пассажироперевозок могут быть измерены в сэкономленном времени (Пример 5).

Существуют также методики по монетизации издержек и выгод неторгуемых на рынке благ и услуг.

Пример 5.

ОРВ на морские перевозки снижения количества столкновений с северо-атлантическими китами⁵⁴. Для снижения риска столкновения было предложено уменьшить скорость движения судов. При этом возникают дополнительные издержки для пассажиров: время задержки в пути может иметь альтернативную стоимость в отдыхе или заработке. Министерство транспорта США⁵⁵ рекомендует измерять стоимость часа в пути делением среднего дохода домохозяйства на 2000 часов. Эта цифра используется в оценке времени в бизнес-поездках. Для оценки времени путешествий берется 70%. На основании данных Бюро переписи, в 2005 году час в пути в бизнес-поездке оценивался в \$23,16, а в путешествии – в \$16,21. Таким образом, было оценено, что общее ежегодное воздействие составит \$1,6 млн. при скорости в 10 узлов, \$1,1 млн. при скорости в 12 узлов и \$0,3 млн. при скорости в 14 узлов.

Очень хорошо разработаны *методики монетизации и квантификации выгод и издержек, связанных со здоровьем и безопасностью*⁵⁶.

При монетизации выгод для здоровья наилучшим методом является выявление готовности платить за сохранение здоровья (по сравнению, например, с оценкой стоимости болезни или упущенных заработков), поскольку он позволяет оценить боль, страдания и прочие эффекты качества жизни. Использование метода позволяет сопоставить результаты с другими выгодами и издержками анализа воздействия, которые оцениваются также готовностью платить.

Если доступны хорошо проведенные исследования выявления предпочтений в отношении рисков для здоровья и безопасности, их необходимо использовать для получения денежной оценки. В случае недоступности данных, можно использовать исследования по установлению предпочтений (см. ниже). Основным преимуществом

⁵² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2007:893:FIN:EN:PDF>

⁵³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2410:FIN:EN:PDF>

⁵⁴ <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/shipstrike/>

⁵⁵ <http://www.dot.gov/odapc/>

⁵⁶

Наиболее

подробный

анализ

в

<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/circulars/a004/a-4.pdf>

метода установления предпочтений и метода оценки полезности здоровья по сравнению с методом выявления предпочтений является то, что он может быть спроектирован на выявление вероятностей, типов риска для здоровья, и ориентирован на группы населения, охватываемые регулированием. Но в отчете необходимо описать и недостатки метода.

Нефатальные риски для здоровья и безопасности. Существует большое разнообразие природы возникновения и влияния этих рисков на здоровье. Также важно оценивать продолжительность потери здоровья. При монетизации нефатальных рисков необходимо принимать во внимание два компонента: частный спрос на предотвращение риска, который оценивается по предпочтениям группы (например, расходы на средства защиты от несчастных случаев); и чистые финансовые внешние эффекты, ассоциируемые с плохим уровнем здоровья, такие как чистые общественные издержки на оказание медицинской помощи и чистые изменения в производстве благ, которые не относятся к целевой группе. Выявление или установление предпочтений позволяет определить объем спроса, предъявляемого отдельными индивидами. Финансовые внешние эффекты, полученные в результате изменения здоровья, оцениваются по данным из публичных источников. При этом надо обратить внимание, что используемые данные относятся именно к исследуемому уровню и продолжительности воздействия на здоровья.

Если данные для монетизации недоступны, можно использовать метод выявления полезности здоровья. Существует множество клинической литературы описывающей как пациенты и население в целом оценивают различное состояние здоровья. В этой литературе оценивается полезность здоровья на основании данных о стандартных рисках, временных альтернативах или методах рейтингования. Информация о полезности здоровья может быть объединена с известными денежными оценками состояний здоровья. При этом необходимо описать предположения и ограничения оценок.

При оценке издержек смертельных рисков также рекомендуется использовать метод выявления готовности платить. Некоторые описывают денежную оценку небольших изменений в смертельных рисках как «стоимость статистической жизни» или «стоимости жизни». Это не означает, что рассчитывается стоимость жизни, оценивается только готовность платить за небольшое снижение риска преждевременной смерти. Показатель рассчитывается с учетом количества населения. Например, если ежегодный риск смерти снижается на одну миллионную для населения в 2 миллиона, то показатель равен двум статистическим жизням в год. То же значение показателя мы получим, если риск снижается на одну десятиллионную для каждого из 20 миллионов человек.

В научной литературе есть много примеров явной и неявной оценки смертельных рисков, при этом используется оценка стоимости жизни из исследований зарплатных

компенсаций ущерба, полученного на рабочем месте (обычно с оценкой один на десять тысяч ежегодно); исследований о решениях покупателей о покупке и использовании продукции; или на основании установленных предпочтений. Денежная оценка составляет от 1 до 10 миллионов долларов за статистическую жизнь⁵⁷.

Существует дискуссия по поводу того, применять ли единую оценку стоимости жизни для всех исследований или адаптировать ее под конкретное исследование. При этом можно учитывать множество факторов: относится ли риск к внезапной смерти или к смерти от рака, добровольность принятия риска (занятие рискованной деятельностью). Последние рекомендации – не адаптировать показатель. При этом, если приходится использовать данные не прямо характеризующие исследуемый риск (например, сведения о риске на рабочем месте для оценки снижения риска ущерба от загрязнения окружающей среды), необходимо подробно объяснить выбор оценок и все механизмы адаптации данных.

В теоретической литературе также принимается во внимание возраст населения. Эмпирических свидетельств связи между возрастом и стоимостью жизни нет. Рекомендуется не использовать фактор возраста при статистической оценке жизни⁵⁸.

Другой метод измерения снижения смертельных рисков – использовать данные о средней продолжительности жизни. При этом используется показатель «увеличения стоимости статистических лет жизни». Если регулирование защищает людей, жить которым осталось 40 лет, снижение риска смерти выражается в «продлении сорока лет жизни». Этот метод необходимо применять, если существует разница в ожидаемой продолжительности жизни группы населения, подвергающейся риску и группой, исследованной на рынке труда. Прямое использование значения показателя не всегда корректно, поскольку значение может варьироваться для отдельных групп населения. Например, пожилые люди подвержены большим рискам, и при этом имеют сбережения, которые готовы тратить на сохранение здоровья и безопасность.

С особой осторожностью надо также оценивать снижение риска для здоровья и безопасности детей. Невозможно использовать оценку готовности платить в отношении детей. Есть несколько исследований готовности платить родителей. В некоторых делается вывод, что родители могут оценивать здоровье ребенка выше, чем свое. При этом нет исследований социальных внешних эффектов повышения здоровья и безопасности детей. При оценке снижения рисков для детей лучше применять анализ эффективности затрат.

⁵⁷ Viscusi WK and Aldy JE, Journal of Risk and Uncertainty (forthcoming) and Mrozek JR and Taylor LO (2002), Journal of Policy Analysis and Management, 21(2), 253-270.

⁵⁸ Graham JD (2003), Memorandum to the President's Management Council, Benefit-Cost Methods and Lifesaving Rules. http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/pmc_benefit_cost_memo.pdf

Анализ издержек и выгод применим только при наличии данных. Если производится оценка издержек и выгод, как для детей, так и для взрослых, то денежные оценки снижения риска для детей должны быть, по крайней мере, не меньше, чем для взрослых⁵⁹.

Пример 5.

ОРВ регистрации организаций, предоставляющих первую медицинскую помощь⁶⁰. В отчете представлена оценка выгод пациентов от снижения риска некачественного обслуживания и улучшения здоровья. Для расчета выгод необходима информация о количестве консультаций; вероятности, величине и продолжительности последствий некачественной консультации; оценки потери здоровья; оценки возможности снижения рисков при регистрации.

По данным Национальной службы здравоохранения в 2008/2009 году было 304 миллиона консультаций, в будущем ожидается рост на 2,75% ежегодно.

Данные по вероятности нанесения ущерба здоровью пациента вследствие некачественного оказания первой помощи взяты из специальных исследований (предоставлены Национальным агентством по безопасности пациентов). В более ранних работах приводится оценка 5-80 несчастных случаев на 100000 консультаций, в более поздних работах оценка 7000 ошибок на 100000 консультаций. Для анализа было решено принять количество несчастных случаев 80 на 100000 с разбросом от 40 до 200 случаев.

Далее была проведена оценка вероятности и доли инцидентов различной степени тяжести.

Степень тяжести	Описание	Пример	Вероятность (на 100000 консультаций)	Доля инцидентов
Нет ущерба	Не требуется последующего лечения	Отсутствие подписи на рецепте	57,8	72,2%
Малый ущерб	Требуется только помощь первого уровня	дезинфекция	17,2	21,5%
Средний ущерб	Требуется дополнительных исследований, серьезного лечения	Прописано не то лекарство, отложено диагностирование	4,4	5,6%
Сильный ущерб	Приводит к инвалидности	Обширный инсульт из-за вовремя не диагностированного миниинсульта	0,4	0,5%
Смерть	Приводит к смерти	Не диагностирован рак	0,1	0,2%

Возраст среднего пациента 50 лет (по данным Информационного центра Национальной службы здравоохранения). Для данного пациента оценка качества жизни (QoL score) 0,845 (в соответствии с Атласом болезней для EQ-5D, Macran and Kind, 2005). 1 ставится абсолютно здоровому человеку. Более старые люди чаще становятся жертвами инцидентов при первичном приеме, поэтому средний возраст был повышен до 55, а балл снижен до 0,805. Далее было рассчитано снижение показателя «количество лет с определенным качеством жизни» (QALY: 1 – жизнь с абсолютным здоровьем, 0 – смерть).

Степень тяжести	Предположения о баллах EQ-5D	Средняя потеря QALY	Средняя продолжительность
Нет ущерба	21211	0	Не определено
Малый ущерб	21212	0,087	1 неделя
Средний ущерб	Среднее между 21212 и 22222	0,2115	1 месяц
Сильный ущерб	Среднее между 22222 и 33311	0,6505	19,89 (годы дожития)
Смерть	Не определено	1	19,89

⁵⁹ Dockins C., Jenkins RR, Owens N, Simon NB, and Wiggins LB (2002), Risk Analysis, 22(2), 335-346.

⁶⁰ http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/documents/digitalasset/dh_130816.pdf

Вероятность снижения риска нанесения ущерба в результате регистрации организаций была оценена в 3%. Вероятность, степень ущерба, продолжительность и снижение риска представлены в таблице.

	Количество на 100000 консультаций (B)	Степень ущерба в QoL (C)	Продолжительность в годах (D)	Снижение риска (E)
Нет ущерба	57,8	0	0,00	3,00%
Малый ущерб	17,2	0,09	0,02	3,00%
Средний ущерб	4,4	0,21	0,08	3,00%
Сильный ущерб	0,4	0,65	19,89	3,00%
Смерть	0,1	1	19,89	3,00%

Предполагается, что стоимость года жизни человека £63,000⁶¹. Соответственно выгоды от введения регулирования можно рассчитать как снижение ущерба для здоровья: количество консультаций x A x B x C x D x £63000.

Выгоды по годам рассчитываются с учетом роста процента зарегистрированных организаций и роста количества консультаций.

Существуют также *методики учета социальных и распределительных последствий*.

Сначала качественно оцениваются существенные последствия регулирования, а затем наиболее важным из них дается количественная оценка. Для анализа воздействия проводится первичный анализ взаимосвязей (*Causal chain analysis*), опирающийся на метод построения логической структуры (*Logical Framework approach*).

Следующий важный этап анализа: сбор данных для количественного анализа. В ЕС данные для количественного анализа могут быть получены из статистических данных EUROSTAT (Евростат), OECD (ОЭСР), ILO (Международной организации труда), LFS (Обзор рынка труда и занятости).

Все статистические источники содержат данные для анализа занятости и рынка труда.

Для получения данных по стандартам и качеству рабочих мест можно обратиться к Европейской статистике по несчастным случаям и заболеваниям на рабочих местах и к статистике MOT.

Трудно получить данные для оценки социальной вовлеченности и защищенности социальных групп. Частично данные могут быть получены из обзоров рынка труда и занятости и обзоров бюджетов домохозяйств.

Для оценки равенства можно воспользоваться данными только в разрезе гендерного сравнения.

⁶¹ В исследовании, проведенном Министерством транспорта, стоимость года жизни была оценена в £60000 в ценах 2008/2009 годов, стоимость в 2010/2011 году была скорректирована с учетом дефлятора ВВП.

Данные относительно социальной безопасности, образования, здравоохранения можно получить в Евростат, а также в Департаменте здравоохранения и потребления (SANCO).

Часто трудно провести анализ для всех стран. Можно выделить типичные рынки труда. Например, если мы разделим рынки на более или менее защищенные и одновременно на рынки с более или менее активной политикой, то получим 4 модели. В этом случае можно применять метод ситуационного анализа.

Иногда требуется проведение специального исследования. В ряде случаев для получения информации о воздействии политики проводятся эксперименты на малой группе и сравниваются с результатами контрольной группы.

Основными последствиями для социальной сферы являются распределительные эффекты и влияние на занятость.

Для измерения распределительных эффектов применяются следующие методы:

1. Моделирование анализа семьи. Метод близок к статической симуляции на микроуровне. Вместо данных о всем населении используются данные по предварительно определенным «модельным» домохозяйствам. Для статистического определения такого домохозяйства используются данные переписи населения и других исследований. Такой анализ прост и поэтому широко применяется для измерения распределительных эффектов на уровне домохозяйств. С помощью данного метода обычно оцениваются изменения пенсионной системы и социальных выплат, также можно использовать для анализа базовых потребностей домохозяйств (например, оплаты коммунальных услуг). Основное преимущество методики: ее можно применять быстро и использовать уже на стадии подготовки законодательных актов. Основное ограничение: сосредоточение на «типичном» домохозяйстве и анализе государственных расходов.
2. Симуляции на микроуровне. Метод используется для оценки влияния на уровне индивидов, домохозяйств или отдельных фирм.
3. Статическая симуляция на микроуровне. Модели такого типа представляют собой простой механизм расчета в одном периоде. Для моделирования используются репрезентативные выборки населения. Метод позволяет оценить первичные последствия политических реформ. Обычно в моделях детализируются последствия для систем налогообложения и перераспределения доходов. Примером такой модели является EUROMOD. Основным преимуществом модели является возможность анализа изменений

государственной политики на распределение доходов и бюджет, при этом рассматривается взаимовлияние инструментов. Основным ограничением модели являются большие трудозатраты для ее постоянного обновления.

Моделей для анализа динамического воздействия на данный момент не существует.

Надо рассмотреть влияние на группы, выделяемые по полу, возрасту, этнические, здоровью, способностям или расположению. В конечном итоге распределительные эффекты связаны с доходами. Таким образом, анализ сводится к тому, как издержки и выгоды распределяются между различными социально-экономическими группами.

Одним из методов исследования является деление домохозяйств на квинтили или децили и рассмотрение изменения доходов по частям. При этом более предпочтительными являются варианты, в рамках которых представители беднейших децилей получают большие чистые выгоды. Анализ предполагает приписывание весов для явного учета распределительных эффектов.

Распределительные эффекты также необходимо считать, если регулирование предотвращает провалы рынка.

Если ОРВ не включает оценку распределительных эффектов, это должно быть обосновано: либо сложностью получения данных для анализа, либо незначимостью эффектов.

Для анализа влияния на занятость в регионе используются следующие модели:

1. Модели частичного равновесия. Эта модель может использоваться для анализа воздействия на определенную группу занятых или на рынок труда. Основное преимущество модели – возможность сосредоточиться на влиянии политики на отдельный рынок (например, труда). Ограничением модели является игнорирование влияния на другие рынки, а их взаимозависимость.
2. Методы макроэкономического анализа (например, затраты-выпуск, модель Леонтьева) и другие более прикладные методы (изменения долей (shift-share), индикативный) опираются на сравнительно слабую теоретическую и не содержат поведенческого анализа, также цены в моделях зафиксированы и не приспособливаются к изменению реальных показателей. Мультипликаторы, рассчитанные с помощью модели Леонтьева обычно больше рассчитанных с помощью модели затраты-выпуск.
3. Эконометрические модели для макроуровня были использованы в Ирландии (HERMES, EU HERMIN) и Нидерландах (REMI-NEI). Макроэконометрические модели имеют преимущество одновременного учета всех переменных для всех

ключевых рынков для целого региона, а эмпирической оценки параметров. Их также легко совместить с моделью затраты-выпуск. Ограничением моделей является их ориентация на спрос и переоценка влияния из-за недостаточного учета факторов предложения и влияния на цены. Макроэконометрические модели больше подходят для оценки кратко- и среднесрочного воздействия инвестиций и субсидий. Также модель разработанная для одного региона может не подойти для анализа ситуации в другом регионе.

4. Модели общего равновесия. Эти модели имеют микроэкономические основания, включая учет факторов предложения и изменения цен. Эти модели наиболее приемлемы для анализа долгосрочного влияния монетарной политики и регулирования. Такие модели были разработаны для Польши (MAMor2), Финляндии (VERM, REGFIN), Нидерландов (RAEM). Большая часть этих моделей может быть использована для оценки регулирующего воздействия, но это потребует дополнительного исследования издержек и цен.

Данные проще получить по уровню занятости и доходам домохозяйств. Данные для расчета распределительных эффектов могут отсутствовать, некоторые виды эффектов могут быть в принципе трудноизмеримы.

В рекомендациях по проведению ОРВ выделяются методики, с помощью которых можно получить количественную оценку выгод и издержек, относящихся *к благам, не имеющим рыночной стоимости*.

Выявление предпочтений. Этот метод предполагает определение рыночных оценок неторгуемых на рынке благ. Например, выгоды от введения бесплатного транспортного обслуживания можно оценить с помощью стоимости, уплачиваемой населением в городах, где перевозки остаются платными. Регулирование, вводимое для предотвращения негативного воздействия, может быть оценено путем выяснения, сколько были готовы люди тратить ранее, чтобы избежать этого воздействия. Например, стоимость жизни при введении определенных мер регулирования может быть оценена расчетом затрат на системы противопожарной безопасности, подушки безопасности в машинах, и другие товары и услуги, которые покупают люди для снижения вероятности смертельного исхода. Иногда ценность блага можно измерить не в деньгах, а в усилиях людей по получению блага. Например, ценность музеев можно оценить анализируя затраты посетителей на преодоление расстояния до музея и альтернативную стоимость этого времени.

Метод выявления предпочтений нужно с осторожностью применять при несовершенной конкуренции, информационной асимметрии, существовании внешних эффектов. Исследуемые участники рынка должны принадлежать к группе, на которую воздействует регулирование. Статистические и эконометрические модели должны грамотно применяться, а результаты моделирования быть устойчивыми к изменению спецификации модели или техники оценки. Результаты не должны противоречить экономической теории.

Если блага не торгуются, то можно использовать «гедонистическое ценовое равенство» основанное на сложном регрессионном анализе рыночного поведения, чтобы симулировать рыночные цены. Гедонистическое ценообразование позволяет дать оценку специфическим характеристикам блага (если достаточно данных о рынке домов, то можно составить представление о цене дополнительной комнаты). Эта техника может быть использована и для неявных цен общественных благ. Например, можно оценить стоимость качества воздуха или парка по ценам рынка недвижимости. При этом могут появиться новые альтернативы регулирования, предлагающие создание симулируемых рынков. Необходимо избегать двойного счета: если выгоды учтены в стоимости жилья их не надо дополнительно учитывать в повышении стоимости жилья и повышении качества здоровья от близости парка.

Если надо проанализировать стоимость неторгуемого блага, необходимо учитывать используемую и неиспользуемую стоимость. Например, стоимость красот природы можно оценить с помощью исследований издержек путешествия до них и моделей гедонистического ценообразования, измеряющих разницу в стоимости недвижимости. Важно использовать модели выявленных предпочтений, согласующихся с поведением, направленным на максимизацию полезности.

Определенные (установленные) предпочтения. Выявить предпочтения можно только в отношении часто потребляемых благ. Некоторые блага не потребляются, но при этом тоже имеют ценность (например, для людей имеет ценность охрана вымирающих видов животных). Методы установленных предпочтений может применяться для оценки используемой и неиспользуемой стоимости. В этом случае людей целесообразно спрашивать об их предпочтениях. Опросы с использованием метода условных оценок позволяют выявить ценность издержек и выгод.

При проведении анализа необходимо соблюдать следующие принципы:

- Респонденту должны быть даны четкие и понятные сведения о товаре или услуге;

- Вопросы должны фокусировать внимание респондента на бюджетных ограничениях и отражать существование и доступность субститутов;
- Вопрос должен выявлять не общее отношение респондента, а экономическую ценность для него;
- Необходимо использовать внутренние (относящиеся к одному респонденту) и внешние (между респондентами) тесты для выявления изменения готовности платить при изменении количества блага;
- Опрос должен удовлетворять статистическим требованиям: репрезентативности выборки, ее принадлежности к целевой группе.

Еще одним методом выявления предпочтений относительно подобных благ является моделирование выбора. Этот метод применяется при многомерности выгод, и предлагаемые варианты регулирования предполагают различные комбинации этих выгод⁶². Ограничениями подобных методов анализа является то, что в опросах должны участвовать хорошо информированные люди. Например, если введение регулирования предполагает сокращение определенного негативного воздействия на окружающую среду, то важно, чтобы респонденты давали ответы на основании достоверной информации о природе рисков для окружающей среды, а не своих представлений об этих рисках. Как правило, более точное представление о ценности благ для людей дает непосредственное наблюдение за их поведением, а не опросы⁶³. Люди предпочитают не тратить время на получение дополнительной информации по проблеме, а также склонны недооценивать или переоценивать риски.

Если основные принципы проведения исследования не выполняются, то лучше не давать количественную оценку, а провести качественный анализ. Если возможно применения методов анализа выявленных предпочтений и установленных предпочтений, необходимо провести оба исследования и сравнить результаты. В общем случае приоритетным является выявления предпочтений, поскольку он отражает реальные решения экономических агентов.

Выявление оценок воздействия из вторичных источников. Метод предполагает использование результатов предыдущих исследований, в т.ч. ОПВ (например, метод используется при статистической оценке жизни или года жизни, экономии времени передвижения, стоимости шумового и воздушного загрязнения, возможности экономии

⁶² Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments (OECD 2006)

⁶³ Boardman, E.A., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. 2006, Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice, 3rd ed., Pearson Prentice Hall, New Jersey

ресурсов⁶⁴). Этот метод менее затратен, чем предыдущие, поскольку не предполагает проведения специальных исследований. Основными ограничениями метода являются специфичность предмета ОРВ, различные реципиенты воздействия и необходимость обновления данных. Также необходимо быть уверенным в компетентности и добросовестности специалистов, проводивших предыдущее исследование.

При этом выбор источника данных должен удовлетворять следующим критериям:

- Выбранные исследования должны основываться на достоверных данных;
- Выбранные исследования должны содержать параметры оценки анализируемой функции;
- ОРВ и исследование должны относиться к одной и той же группе населения по демографическим, рыночным, географическим характеристикам;
- ОРВ и исследование должны относиться к одному и тому же товару и анализировать одинаковую значимость изменений;
- Исследуемые характеристики должны быть одинаковые (например, обратимость и необратимость эффектов);
- Одинаковым должно быть распределение прав собственности, чтобы можно было использовать одинаковые измерения благосостояния. Если в исследовании используется метод выявления готовности нести риск, а в ОРВ лучше использовать метод готовности платить, то результаты исследования не могут быть использованы;
- В исследовании и ОРВ должна быть одинаковой доступность субститутов.

Если существует выбор между перенесением в ОРВ функции спроса (выгод) и точечной оценки, должно быть выбрано первое⁶⁵.

Использовать метод перенесения в ОРВ результатов исследования не рекомендуется, если:

- Ресурсы уникальны или имеют уникальные характеристики;
- Регулирование направлено на существенное изменение характеристик блага;
- Масштаб оцениваемых изменений в исследовании и в ОРВ отличается.

Часто ОРВ проводится для некоторого временного интервала. В среднем прогноз делается на 10 лет, иногда с выделением чистых выгод для каждого года в виде таблицы⁶⁶

⁶⁴ Хороший пример последнего <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2007:993:FIN:EN:PDF>

⁶⁵ See Loomis JB (1992), Water Resources Research, 28(3), 701-705 and Kirchoff, S, Colby, BG, and LaFrance, JT (1997), Journal of Environmental Economics and Management, 33, 75-93.

или графика⁶⁷. Период оценки, как правило, должен совпадать со сроком использования активов, рассматриваемы в вариантах.

Сравнение выгод и издержек в разных периодах необходимо проводить с учетом дисконтирования. По каждому варианту рассчитывается чистая приведенная стоимость (NPV).

$$NPV = \sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$$

где B_t - выгоды в период t ,

C_t

- издержки в период t ,

r – ставка дисконтирования,

t – номер периода (обычно года),

T - количество периодов (обычно лет).

Сначала необходимо представить получение выгод и издержек по годам. Первым годом должен быть год начала действия нового регулирования.

Ставку дисконтирования можно взять равной рыночной, но это будет не совсем правильно, поскольку в отсутствии регулирования средства и активы могли бы быть использованы иным образом. При проведении ОРВ в разных странах применяются разные ставки дисконтирования:

Великобритания 3,5%⁶⁸.

Австралии 7%, с проведением дополнительного анализа при ставках 3% и 10%⁶⁹;

Та же ставка процента рекомендована Перкинсом⁷⁰. Другой исследователь – Харрисон – предлагает использовать ставку 8%, анализируя дополнительно результаты при ставках дисконтирования 3% и 10%⁷¹.

США 7%,⁷² иногда 3%.

В циркуляре Административно-бюджетного управления США рекомендуется отразить стоимость всех издержек и выгод в эквивалентных единицах потребления и дисконтировать их по ставке, которую потребители обычно используют для

66

Например,

http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/documents/digitalasset/dh_130816.pdf

⁶⁷ Например, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2203:FIN:EN:PDF>

⁶⁸ HM Treasury The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. July 2011. http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf

⁶⁹ <http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/handbook/docs/Best-Practice-Regulation-Handbook.pdf>

⁷⁰ Perkins, F. 1994, Practical Cost Benefit Analysis, MacMillan, Melbourne

⁷¹ Harrison, M. 2010, Valuing the Future: the social discount rate in cost-benefit analysis, Visiting Researcher Paper, Productivity Commission, Canberra.

⁷² United States Office of Management and Budget (2003)

дисконтирования будущих выгод потребления⁷³. Это иногда называется методом теневых цен в дисконтировании, при этом корректируются искажения рыночных цен. Эти цены не очень хорошо определяются в США. Искажающее влияние регулирования на капитал и потребление не всегда известно.

По умолчанию в качестве базовой должна быть использована ставка 7%. Это оценка средней доналоговой нормы доходности на частный капитал в США. Эта мера отражает альтернативную стоимость капитала ее можно использовать, когда основным эффект регулирования состоит в вытеснении или изменении использования капитала в частном секторе. Также рекомендуется использовать другие ставки дисконтирования для анализа чувствительности (см. ниже).

Экономические искажения, включая налоги на капитальные активы, создают различия между доходами кредиторов и частной нормой доходности на капитал. Рекомендуется использовать доналоговую норму доходности, поскольку она меньше подвержена искажениям и лучше отражает выгоды общества от инвестиций.

Если регулирование воздействует в первую очередь на частное потребление (например, повышая цены на товары и услуги), правильнее использовать более низкую ставку дисконтирования. Наиболее часто используется «социальная ставка межвременного предпочтения». В качестве меры может быть использована норма доходности по долгосрочным государственным долговым обязательствам. В течение последних 30 лет эта ставка равнялась примерно 3% в реальном доналоговом выражении.

В отчет по ОРВ в США рекомендуется включать выводы, полученные при использовании ставок дисконтирования 3% и 7%.

Если в результате регулирования может состояться перемещение капитальных активов из частно-предпринимательского в корпоративный сектор, то можно использовать ставку 10% (средняя реальная норма доходности на капитальные активы корпораций в США). Если природа альтернативных издержек не до конца ясна, необходимо использовать для анализа чувствительности не только ставки 3% и 7%, но и более высокие

Если при проведении дополнительного анализа результаты изменяются значительно, необходимо уточнить уровень ставки дисконтирования и включить полученные выводы в финальный и краткий отчет по ОРВ.

Если период ОРВ превышает 30 лет, надо использовать снижающиеся ставки дисконтирования.

⁷³ <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/index.html>

Издержки и выгоды будущих периодов должны быть скорректированы с учетом инфляции. Представлять издержки и выгоды надо в постоянных ценах. Если издержки и выгоды изначально измерены в ценах, отражающих ожидаемую инфляцию, можно разделить их на индекс инфляции, соответствующий индексу инфляции в первичной оценке выгод и издержек. В Великобритании цены рассчитываются с использованием дефлятора ВВП⁷⁴. Особенно важно проводить анализ изменения цен при исследовании рынков высокотехнологичной продукции (цены падают со временем), цен на топливо (влияние оказывает редкость ресурсов), заработной платы (рост производительности труда может привести к росту, превышающему инфляцию).

Особого внимание требуют следующие особенности благ, поскольку темп изменения их ценности может отличаться от темпа инфляции:

- Редкость или исчерпаемость ресурса (могут быть разработаны технологии, позволяющие использовать ресурс более эффективно);
- Наличие субститутов (или возможность их появления в будущем);
- Нелинейность эффектов (например, пороговая степень загрязнения);
- Изменение уровня конкуренции (влияет на равновесные цены);
- Экономия на масштабе (может привести к снижению издержек и цен).
- Отсутствие рыночной стоимости (при оценках учитываются субъективные факторы, например, ценность незагрязненной окружающей среды растет с ростом дохода).

Учитывая, что при расчете чистой приведенной стоимости оценка многих параметров опирается на предположения, не всегда следует выбирать вариант с наибольшим значением. Например, менее рискованным вариантом, учитывая большую легкость в вычислении издержек, может оказаться тот, который налагает меньше издержек на население.

Также особого внимания требуют некоторые типы *межвременных предпочтений*.

Межвременные предпочтения для выгод и издержек, связанных со здоровьем. Возможность дисконтирования выгод для здоровья основана не на сравнении выгод от спасения жизней в настоящий момент и в будущем. Однако ресурсы, инвестированные в спасение жизни сейчас, могут принести большую выгоду для спасения жизни потом, поскольку люди предпочитают улучшение здоровья в настоящем, улучшению в будущем. Кроме того, для принятия решения необходимо дисконтировать не только издержки, но и выгоды.

⁷⁴ HM Treasury The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. July 2011. http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf

При ОРВ на здоровье обычно сложно измерить временной промежуток между введением регулирования и улучшением здоровья целевой группы. В этом случае перед проведением дисконтирования надо попытаться уточнить сроки получения выгод. Период влияния может быть короче для влияния на снижение ущерба от травм, чем от кардиологических или раковых заболеваний и тем более от хронических заболеваний.

Анализ осложняется, если между вредным воздействием и заболеванием проходит время. Тогда выгоды от снижения вредного воздействия надо рассчитывать с использованием отдельных норм дисконтирования по годам⁷⁵. Если сложно оценить период начала воздействия регулирования, в некоторых случаях его можно взять равным периоду между вредным воздействием и заболеванием.

Дисконтирование между поколениями. Применение единой ставки дисконтирования делает сравнимыми выгоды и издержки, но некоторые находят неэтичным дисконтировать полезность будущих поколений. Однако и в этом случае дисконтирование проводить надо, возможно, по более низкой ставке 1%-3%⁷⁶. Во-первых, ожидается, что будущие поколения будут жить лучше; во-вторых, чем больше временной период, тем больше уровень неопределенности, и значение будут иметь только те изменения, которые можно дисконтировать по низкой ставке⁷⁷. Для ОРВ на несколько поколений, надо проводить дополнительно анализ чувствительности со сниженными ставками дисконтирования.

Межвременные предпочтения для немонетизируемых выгод и издержек. Немонетизируемые издержки и выгоды тоже необходимо дисконтировать. Исключение составляет ситуация, когда ожидаемый поток доходов начинается одновременно с несением издержек и он будет постоянным во времени. Тогда можно дисконтировать только затраты. Например, так можно измерить издержки на тонну снижения вредных выбросов.

Проведение анализа в условиях неопределенности.

При проведении долгосрочного анализа часто трудно спрогнозировать изменение ключевых параметров, воздействующих на выгоды и издержки вариантов.

⁷⁵ Committee on Risk Assessment of Exposure to Radon in Drinking Water, Board on Radiation Effects Research, Commission on Life Sciences (1996), Risk Assessment of Radon in Drinking Water, National Research Council, National Academy Press, Washington, DC.

⁷⁶ Portney PR and Weyant JP, eds. (1999), Discounting and Intergenerational Equity, Resources for the Future, Washington, DC.

⁷⁷ Weitzman ML In Portney PR and Weyant JP, eds. (1999), Discounting and Intergenerational Equity, Resources for the Future, Washington, DC.

Необходимо проанализировать как статистическую вариативность ключевых параметров, воздействующих на издержки и выгоды (например, изменение в распределении ущерба от несчастных случаев, возникающее в результате введение стандартов безопасности), так и неполноту знаний о взаимосвязанности эффектов (например, как изменение экономической активности может повлиять на изменение климата).

Все используемые данные и модели должны быть полностью описаны, так же как и качество используемых данных. Иногда уровень неопределенности настолько высок, что можно проанализировать только возможные сценарии без оценки вероятности их реализации⁷⁸. Тогда необходимо дать качественную оценку тому, какой из сценариев наступит с наибольшей вероятностью. Если неопределенность значительно воздействует на выводы о выгодах регулирования, необходимо провести дополнительное исследование. При этом необходимо сравнить выгоды от снижения неопределенности и издержки откладывания начала регулирования. Опция «начать регулирование позже» может рассматриваться как один из вариантов.

Количественный анализ неопределенности должен включать два компонента: количественный анализ, характеризующий вероятности результатов регулирования и оценку экономической стоимости предполагаемых результатов.

Для регулирования, последствия которого оценивается в 1 триллион долларов ежегодно необходимо применять расширенные методы анализа неопределенности:

- Дать качественную оценку неопределенности;
- Использовать анализ чувствительности, показать, как результаты анализа изменяются при изменении основных предпосылок, методов, выбора данных. Этот анализ особенно важен, если недостаточно информации для проведения формальной вероятностной симуляции. Также можно найти пороговые значения основных параметров, при которых меняется знак чистых выгод;
- Использовать экспертные мнения. Это особенно важно, если неопределенность велика, возникает в отношении различных эффектов, одни эффекты регулирования порождают другие. Мнения экспертов позволяют заполнить пробелы в оценках неопределенности, рассчитать вероятностные распределения ключевых параметров и взаимосвязей. Эти оценки в сочетании с другими источниками данных могут быть

⁷⁸ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2007/sec_2007_1683_en.pdf

использованы в симуляциях Монте Карло для получения вероятностного распределения выгод и издержек. При этом надо обращать внимание на корреляцию исходных данных.

Для снижения неопределенности исследуется *чувствительность* оценки выгод и издержек к изменению параметров, лежащих в основе расчетов (Пример 6). Аналог анализа чувствительности может быть представлен в получении результатов с использованием различных симуляционных моделей.

Пример 6.

Введение единообразного регулирования рынка вина⁷⁹.

Влияние регулирования на цену вина определялось с помощью регрессионного анализа, в котором цены зависели от запасов вина.

В отсутствие реформы количество виноградников и объемы выпуска вина будут неконтролируемо расти, что вызовет снижение цен. В краткосрочном периоде можно предсказать увеличение на 12,8 млн. гектолитров в год, 6 из которых изымается с рынка с помощью специальных мер.

В результате реформы в краткосрочном периоде излишек вина изыматься с рынка не будет, дополнительно на рынке появится 4 млн. гектолитров вина в результате отмен дистилляции. Однако реформой предусмотрены механизмы, сокращающие количество вина: замена сахара на виноградный концентрат сократит количество вина на 3,7 млн. гектолитров, сокращение площади виноградников сократит количество вина на 2,3 млн гектолитров в первый год и на 1,9 млн. во второй год, другие структурные меры приведут к сокращению еще на 1 млн. гектолитров, уборка зеленого урожая сократит количество вина на 2 и 1 млн. гектолитров в год соответственно, введение новой маркировки увеличит количество вина на 1,5 гектолитров в год.

Таким образом в первый год реформы увеличение запасов вина составит 6,3 млн гектолитров, во второй год – 2,9 миллионов гектолитров.

Далее в таблице представлен регрессионный анализ зависимости цен на столовые вина от запасов вина и симуляции изменения цен в год реформы, через год после начала реформы и через 2 года после начала реформы. В третьем и четвертом столбцах таблиц симуляций представлены цены и их относительные изменения при использовании линейной модели, в пятом и шестом – при использовании экспоненциальной модели.

Regression analysis between EU average annual prices of table wine and total wine stocks

Stocks in 1 000 hl and prices in €/vol/hl

Historic data		
Vintage year	Total wine stocks on 31.07	Average price
2000	142 221	3.23
2001	161 900	2.78
2002	156 725	2.84
2003	151 758	3.32
2004	155 766	3.36
2005	174 509	2.72
2006	166 438	2.58
Average 2000-06	158 474	2.97

Simulation

stocks increasing by 6.8 Mio. hl per year

Vintage year	Stocks on 31.07	Simulated price (linear model)	% variation compared to year 0	Simulated price (exp model)	% variation compared to year 0
year 0	158 474	2.97	-	2.97	-
year 1	165 274	2.82	-5%	2.81	-6%
year 2	172 074	2.66	-11%	2.66	-11%

⁷⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2007:893:FIN:EN:PDF>

Regression analysis between EU average annual prices of table wine and total wine stocks

Stocks in 1 000 hl and prices in €/°vol/hl

Historic data

Vintage year	Total wine stocks on 31.07	Average price
2000	142 221	3.23
2001	161 900	2.78
2002	156 725	2.84
2003	151 758	3.32
2004	155 766	3.36
2005	174 509	2.72
2006	166 438	2.58
Average 2000-06	158 474	2.97

Simulation

stocks increasing by 6.3 Mio. hl in the year 1 and by additional 2.9 Mio. hl in the year 2

Vintage year	Stocks on 31.07	Simulated price (linear model)	% variation compared to year 0	Simulated price (exp model)	% variation compared to year 0
year 0	158 474	2.97	-	2.97	-
year 1	164 774	2.83	-5%	2.82	-5%
year 2	167 674	2.76	-7%	2.75	-7%

Если при пессимистическом сценарии чистая приведенная стоимость оказывается отрицательной, необходимо провести дополнительные исследования в отношении критических переменных. При этом можно применять одну из следующих техник:

- Частичный анализ чувствительности. Исследуется изменение чистых выгод при изменении только одной переменной. Таким образом, можно составить представление, о том, какая именно переменная оказывает наибольшее влияние, попытаться, по возможности, уточнить ее значение.
- Анализ чувствительности Монте Карло. Исследуется распределение чистых выгод при предположении о распределении вероятностей⁸⁰.

Если влияние параметра не слишком велико, то указав интервал его изменения, можно взять для анализа среднее значение.

На основании изложенного можно сделать вывод, что к основным преимуществам анализа издержек и выгод относится легкость сравнения, если удастся монетизировать или хотя бы квантифицировать издержки и выгоды. Издержки обычно монетизируются легче. В ОРВ рекомендуется включать анализ монетизированных выгод и издержек, если рассматривается влияние на рынки торгуемых благ. Есть также методики оценки снижения риска для здоровья и безопасности, издержек административной нагрузки. В некоторых случаях в качестве выгод уместно рассматривать экономию издержек.

Основные ограничения чистого анализа издержек и выгод:

⁸⁰ Boardman, E.A., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. 2006, Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice, 3rd ed., Pearson Prentice Hall, New Jersey

1. Не все издержки и выгоды могут быть монетизированы или хотя бы квантифицированы;
2. Получение информации, необходимой для проведения точных расчетов требует дополнительных, иногда неоправданно высоких затрат;
3. Не все используемые данные могут быть одинаково достоверными, необходима проверка достоверности информации;
4. Количественный анализ строится с использованием предпосылок, при этом возникает дилемма между простотой и реалистичностью анализа;
5. Возможность двойного учета выгод: перераспределение на смежные рынки (если улучшение транспортного сообщения позволило экономить время домовладельцам, не надо дополнительно учитывать выгоды роста стоимости их домов);
6. Не все издержки и выгоды можно представить в денежной форме, легкость сравнения монетизированных издержек и выгод может привести к недооценке эффектов, поддающихся только качественному анализу (например, социальных эффектов);
7. Ориентация только на цифры не всегда позволяет учесть распределительные эффекты для разных групп, попадающих под влияние политики или регулирования;
8. Иногда трудно выделить издержки и выгоды, которые приносит именно рассматриваемое изменение регулирования (см. следующий параграф).

2.1.2. Анализ эффективности затрат

Этот метод применяется, когда выгоды не могут быть монетизированы. Сравнение альтернатив происходит с помощью вычисления соотношения издержек и одного квантифицируемого параметра, характеризующего выгоды (например, количество спасенных жизней). Если этот параметр включает в себя основные выгоды регулирующего воздействия, то метод можно применять.

В рамках метода происходит сравнение затрат в разных вариантах для достижения одного результата, т.е. оценивается эффективность использования ресурсов. Метод применяется также, если в проекте нормативного правового акта или программы указаны результаты, которых необходимо достичь. Метод можно применять и для сравнения нескольких результатов, которые интегрируются в единый количественный индекс (например, единицы улучшения здоровья).

С особой осторожностью надо подходить к анализу эффективности издержек, основанному на средних величинах. Этот метод также может привести к неверным выводам, если неверно взвешены последствия применения вариантов. Например, если эффективность измеряется в тоннах снижения загрязняющих веществ, то выгоды от снижения загрязнения из разных источников должны быть выражены в одинаковом воздействии на здоровье и окружающую среду.

Значимость метода повышается, когда существует связь или последовательность между различными вариантами регулирования. В этом случае необходимо реконструировать два ключевых компонента анализа: издержки и эффективность измерителей продуктивности альтернативных вариантов. В издержки необходимо включать все значимые для общества затраты, как общественные, так и частные. Если регулирование приводит к экономии издержек, то числитель в коэффициенте, отражающем эффективность должен равняться величине чистых издержек (общих издержек за вычетом сэкономленных издержек). При этом надо избегать двойного счета: например, не надо уменьшать общие издержки на величину денежной оценки продления жизни, если годы жизни уже используются как измеритель эффективности в знаменателе.

Для оценки эффективности лучше пользоваться промежуточными результатами, такими как тонны снижения загрязнения, количество аварий, которых удалось избежать, количество предотвращенных заболеваний. Если качество результата отличается (например, уровнем причиненного ущерба), важно, чтобы измеритель отражал эту вариативность.

Анализ сложно проводить, если реализация вариантов приводит к разным результатам. Для получения единого измерения можно взвешивать ценность выгод разных вариантов, однако при этом возникают те же проблемы, что при анализе издержек и выгод.

Если можно монетизировать только часть выгод, и при этом нельзя монетизировать первичную меру эффективности, надо вычесть денежную оценку выгод из общих издержек, чтобы получить оценку чистых издержек. Если получившееся число отрицательное, значит выгоды превышают издержки. Если невозможно оценить некоторые дополнительные выгоды, коэффициент эффективности затрат будет завышен и это надо указать в отчете.

Разновидностью этого вида анализа является анализ соотношения полезности и затрат. Он основывается как на количественной, так и на качественной оценке. Обычно

используется в сфере здравоохранения. Например, выгоды могут состоять в количестве лет с определенным качеством жизни⁸¹.

Анализ эффективности затрат в сфере здравоохранения и безопасности.

В этих сферах необходимо выбрать один или несколько измерителей эффективности, позволяющих сравнивать варианты. Есть сравнительно простые измерители: количество спасенных жизней, снижение количества заболевших. Существуют также интегрированные измерители, такие как спасенные «эквивалентные жизни» и количество спасенных «лет жизни определенного качества» (QALY).

Преимущество интегрированных показателей в том, что они отражают влияние как на заболеваемость (несмертельные болезни, несчастные случаи и качество жизни) так и на преждевременную смерть. Включение этого воздействия важно, поскольку некоторые заболевания, например, астма, может вызывать страдания более сильные, чем смерть. Также некоторые группы населения чаще подвержены заболеваниям (например, старые и бедные) и поэтому заинтересованы во включении этого показателя⁸². Некоторые варианты регулирования могут более эффективно предотвращать ущерб, чем смерть (требование использовать подушки безопасности нового образца в автомобилях).

Основным недостатком интегрированных показателей является необходимость введения жестких предпосылок для достоверного измерения индивидуальных предпочтений. Например, при расчете QALY неявно предполагается, что количество лет жизни, от которого человек готов отказаться ради улучшения качества здоровья не зависит от продолжительности жизни. Это обычно не так и поэтому выводы анализа эффективности затрат могут отличаться от анализа готовности платить. Несмотря на то, что готовность платить является приоритетным методом исследования, он как правило не используется в ОРВ в сфере здравоохранения и безопасности. При этом анализ должен проводиться с использованием хотя бы одного интегрированного показателя эффективности, если регулирование оказывает существенное влияние как на заболеваемость так и на смертность.

Необходимо соблюдать равенство всех слоев населения. Например, если показатель QALY применяется к людям с физическими недостатками, количество лет спасенной жизни не должно быть просто сокращено, потому что эти люди живут обычно меньше. Аналитику рекомендуется использовать данные о средней продолжительности жизни для населения в целом, а не для какой-то группы.

⁸¹ Boardman, E.A., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. 2006, Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice, 3rd ed., Pearson Prentice Hall, New Jersey

⁸² Russell LB and Sisk JE (2000), "Modeling Age Differences in Cost Effectiveness Analysis", International Journal of Technology Assessment in Health Care, 16(4), 1158-1167.

В анализе могут быть использованы разные показатели, это дает возможность оценить воздействие всестороннее, однако рекомендуется объяснить, какие показатели были выбраны и почему и как они применяются. Дополнительно к отчету по ОРВ рекомендуется выкладывать данные, использованные в нем на сайте соответствующего ведомства (например, данные о заболеваемости и смертности, распределение по годам жизни, продолжительность и тяжесть заболеваний и травм), чтобы население и люди, принимающие решения о введении регулирования могли более квалифицированно проанализировать необходимость регулирования. Иногда необходимо привлекать специалистов для оценки этичности применения некоторых показателей.

2.1.3. Мультикритериальный анализ

Мультикритериальный анализ применяется в тех случаях, когда ожидаемые эффекты от введения регулирования разноплановы.

Классический мультикритериальный анализ проходит в несколько этапов⁸³:

- Выделяются варианты достижения цели;
- Выбираются критерии, по которым варианты будут сравниваться (должны быть измеряемыми, по крайней мере, на качественном уровне);
- Варианты ранжируются по баллам, которые выставляются в соответствии с достижением критерия при использовании варианта;
- Критериям приписываются веса;
- Финальное ранжирование вариантов по издержкам и выгодам происходит с учетом весов критериев.

Для проведения анализа составляется матрица действий или последствий: в каждой строке описание варианта, в каждом столбце оценка воздействия на критерий. Аналитически более правильно трансформировать информацию из матрицы в согласованные исчисляемые оценки.

К матрице применяется два типа анализа: вариантам, в большей степени удовлетворяющим критериям, приписываются большие баллы, каждому критерию приписываются веса. Взвешивание возможно только если мы предполагаем, что предпочтения независимы.

Упростить матрицу можно, выделив доминирующие варианты (не худшие по всем критериям и хотя бы по одному лучшие). При этом принимается во внимание, могут ли

⁸³ Multi-criteria analysis a manual. January 2009.
<http://www.communities.gov.uk/documents/corporate/pdf/1132618.pdf>

низкие баллы по одному критерию быть компенсированы высокими баллами по другому. Если это возможно, то оценки критериев агрегируются.

Часто используется линейная аддитивная модель: баллы по каждому варианту суммируются с учетом весов критериев.

Возможно применение аналитически-иерархического процесса: баллы выставляются при попарном сравнении критериев и вариантов. Однако возможно заикливание или феномен перевернутых рейтингов: добавление нового варианта для сравнения, не связанного с прежними, может изменить взаимные рейтинги.

Неполнота данных может быть частично решена с помощью метода нечетких наборов. Этот метод учитывает языковые степени сравнения (дорогой и довольно дорогой – разные понятия). Далее формируются множества, например, привлекательных вариантов, при этом членство в множестве варьируется от 0 до 1.

Критерии могут быть сформированы по следующим принципам:

- Критерии, позволяющие отделить плохое достижение цели от хорошего;
- Критерии, отражающие выгоды основных групп интересов.

Обычно первоначально выделяется 6-20 критериев.

Набор критериев должен иметь свойство полноты, необходимости, операциональности, отражать независимость предпочтений относительно критериев. При этом критериев не должно быть слишком много и необходимо следить, чтобы не происходило двойного учета.

Баллы приписываются по 100-балльной шкале. 0 приписывается худшему варианту, 100 – лучшему.

Выставление промежуточных баллов может происходить тремя способами. Первый: если минимальное ожидаемое количество рабочих мест в регионе 200, а максимальное 1000, то можно построить график (по одной оси откладывая количество рабочих мест, по другой – баллы) и смотреть соответствие. В случае необходимости используется график обратной зависимости. При этом надо иметь четкое представление о характере зависимости. В большинстве случаев она линейная. Нелинейна, например, зависимость реакции людей на уровень шума. Может быть, что после определенного уровня наклон графика меняется или становится горизонтальным.

Второй: прямое рейтингование. Он применяется, если квантифицировать критерий по каждому варианту невозможно или слишком затратно. Тогда баллы приписываются экспертами. Для упрощения процедуры экспертам могут быть предложены сценарии или примеры оценки. Также в случае экспертной оценки сложно избежать влияния заинтересованных групп. В этом случае лучше применять тесты на чувствительность.

Третий: попарное экспертное сравнение методом MACHBETH или REMBRANDT. Метод MACHBETH предполагает, что эксперт не только выбирает альтернативу, но оценивает разницу между вариантами как очень слабую, слабую, среднюю, сильную, очень сильную, экстремальную. Далее с помощью компьютерной программы оценки переводятся в баллы.

Выбор в рамках анализа не всегда осуществляется между величиной издержек и выгод. Это может быть степень рисковости и выгод, выгоды потребителей и выгоды производителей, долгосрочные и краткосрочные выгоды.

Приписывание весов может быть осуществлено следующим методом: экспертам предлагается оценить разницу между наименьшим и наибольшим значением для каждого критерия и определить, по какому критерию эта разница ощущается как большая. Этот метод позволяет учесть вариативность значений критериев для разных вариантов. Если разница велика, то даже не очень важный критерий может иметь больше веса, чем более важный, показатели по которому не сильно разнятся. Выбрав критерий с наибольшим весом, нужно остальные сравнить с ним. Обычно это выполняется в группе, где коллективно находятся веса для всех критериев. Взвешенные баллы по каждому варианту складываются и полученные результаты сравниваются. Эта операция возможна, только если предпочтения взаимно независимы, при этом сами критерии могут быть статистически зависимыми.

Иногда результаты оказываются контринтуитивными. В этих случаях полезно построить график, отложив по осям баллы выгод и стоимость опций. На таком графике становится видно, что выбранная опция оказывается дешевле и выгоднее прочих, при этом увеличение выгод существенно у этой опции по сравнению с предыдущими по рейтингу, чем по сравнению со следующим, а рост стоимости, наоборот, меньше.

При долговременной оценке можно применять технику дисконтирования при выставлении баллов (как альтернатива, если важно достижение цели к определенному моменту, то варианты, позволяющие это сделать получают более высокие баллы) или путем взвешивания.

Анализ чувствительности в рамках мультикритериального анализа может быть трансформирован путем изменения приписывания баллов и весов и анализа влияния этих действий на результат.

Преимущества мультикритериального анализа:

- Возможность инкорпорирования качественных оценок в единую систему анализа позволяет уделять внимание трудноквантифицируемым, но важным параметрам. (например, если надо оценить дорожное строительство легче

оценить экономию времени, снижение количества происшествий, чем влияние на окружающую среду, но это также важный пункт).

- Возможность учета распределительных эффектов. Веса и подсчет баллов может происходить с учетом приоритета интересам определенных групп.

Основным недостатком метода является субъективность оценок. Если взвешивание доверить представителям заинтересованных групп, то больший вес могут получить критерии, приносящие большую пользу, но удорожающие проект. Эксперты же могут неверно оценить важность параметров для благополучателей.

При этом МКА имеет преимущества перед неформальными оценками, поскольку метод более прозрачен: обозначается принцип выбора весов и коэффициентов, он прозрачен, баллы и веса подбираются в соответствии с разработанными методиками, оценка может быть передана экспертам, веса и баллы можно аудировать.

Несмотря на существующие преимущества, мультикритериальный анализ применяется довольно редко. Такого рода анализ, если проводить его по всем правилам, весьма трудоемок и дорогостоящ (пример 7).

Пример 7.

Британское Национальное контрольно-ревизионное управление наняло двух экспертов для оценки действий службы Внешней торговли (сейчас Британская служба торговли и инвестиций) Министерства Торговли и Промышленности (сейчас Министерство бизнеса, инноваций и профессиональной подготовки)⁸⁴. В сферу деятельности ведомства входит развитие экспорта путем информационной и прочей поддержки частного бизнеса в разных регионах. Целью проверки было выявить воздействие основных направлений деятельности и сравнительную эффективность затрат. Было выделено 23 вида деятельности, из них выбрано 11, на которые приходится 95% деятельности, из которых сформировали 7 видов деятельности:

Услуги уведомления и рекомендации:

- Региональные группы (Area Advisory Groups, AAG)
- Программы выхода на внешние рынки (Export Promoters, EP)
- Бизнес-туры (Duty Tours, DT)

Услуги по информированию о рынках:

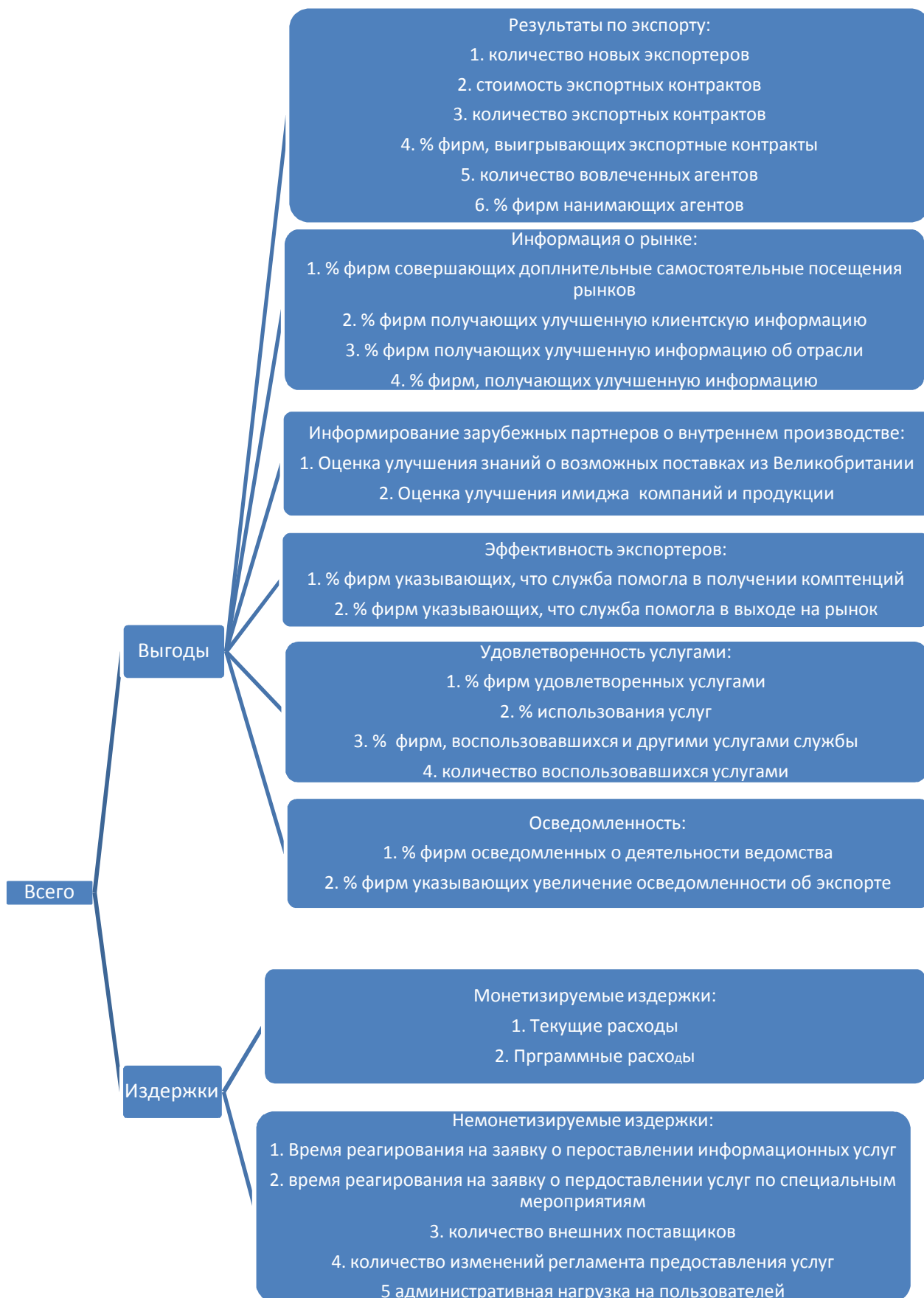
- Рыночные исследования (Market Information Enquires, MIE)
- Выяснение условий экспорта (Export Intelligence Service, EIS)

Поддержка внутри страны

- Поддержка иностранных компаний на внутреннем рынке (Outward Mission, OM)
- Организация выставок (Trade Fairs, TF).

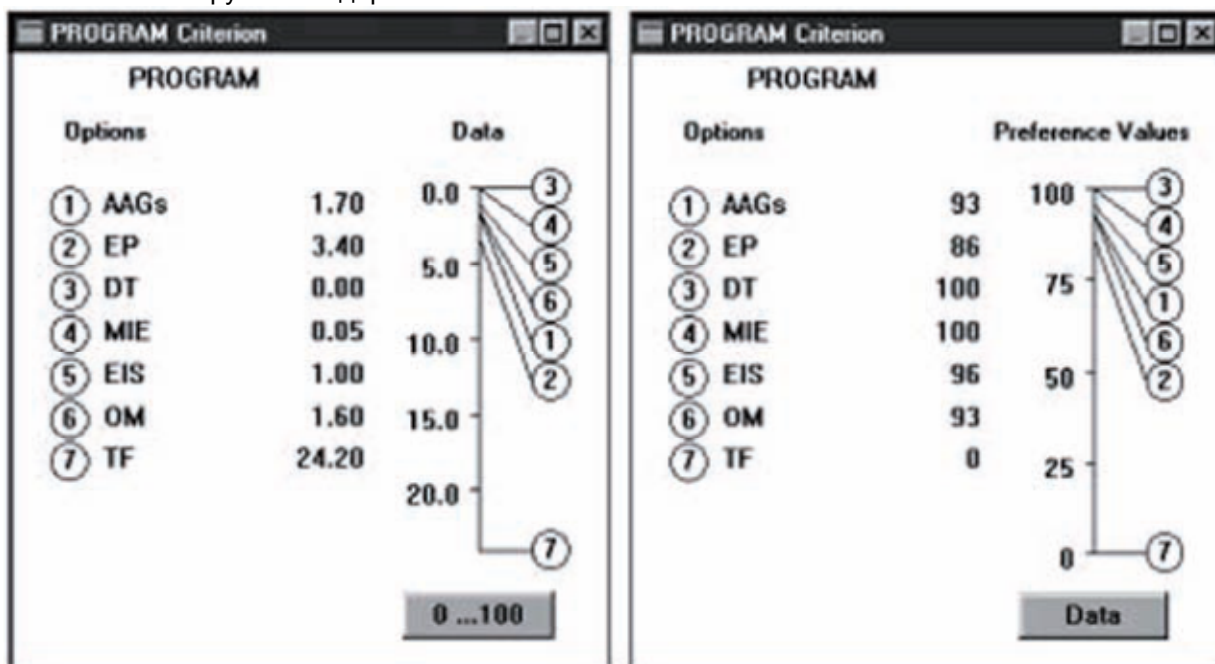
Группой, в которую вошли ключевые представители внешнеторгового ведомства, бизнеса, и британского национального контрольно-ревизионного управления были выделены цели и критерии их достижения:

⁸⁴ <http://www.communities.gov.uk/documents/corporate/pdf/1132618.pdf>

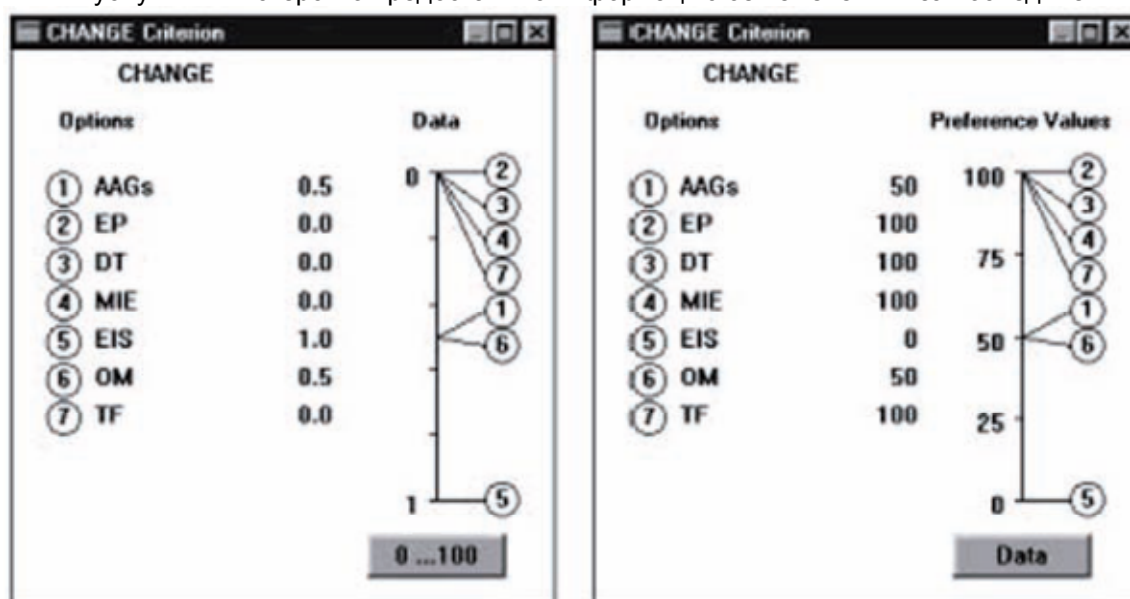


Информация о некоторых видах услуг была получена от представителей службы, о других были получены оценки экспертов. Для определения баллов была использована компьютерная программа HIVIEW. Она также удобна для визуализации оценки. использовался метод относительного рейтингования: виду деятельности, наименее удовлетворяющему критерию давалось 0 баллов, наиболее удовлетворяющему – 100 баллов. Остальные виды деятельности оценивались в пропорции удовлетворения критерию.

Программные издержки – целевые издержки по реализации определенных программ в течение года, измеренные в миллионах фунтов стерлингов. Информация получена из бухгалтерских записей. На рисунке изображен скриншот программы. По каждому из видов деятельности на левом экране отображена величина издержек, а на правом – оценка предпочтений и баллы. Таким образом, можно включать оценку монетизируемых издержек.

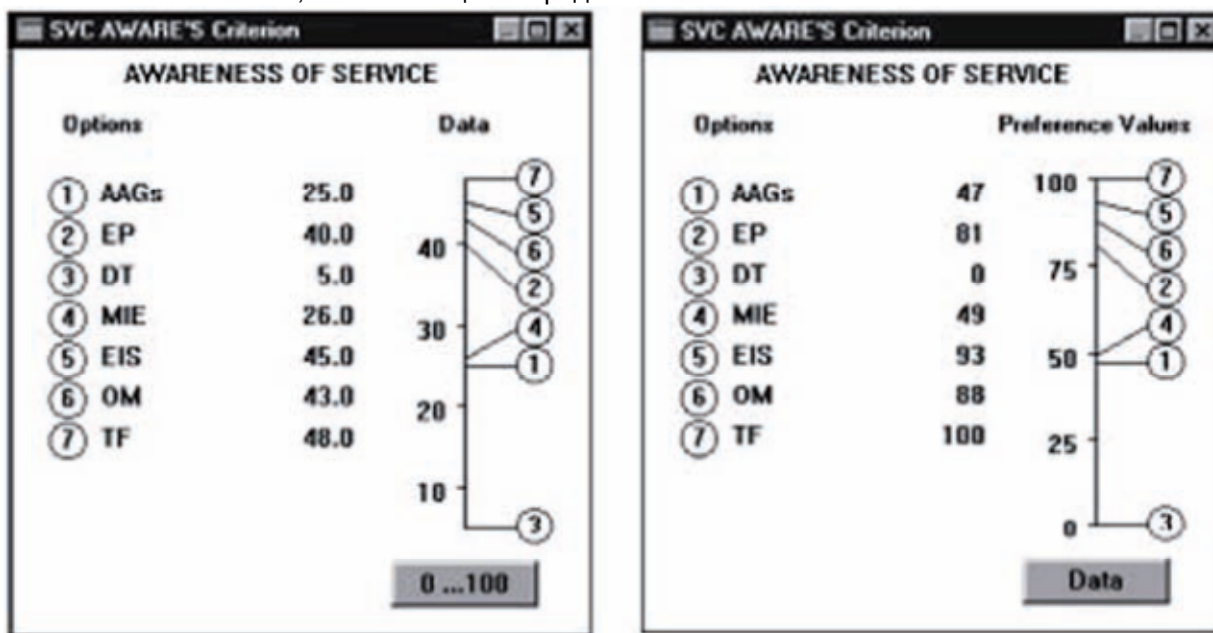


Количество изменений услуг: сколько раз в течении года происходили существенные изменения в организации предоставления услуги. Члены группы решили, что более частые изменения увеличивают немонетизируемые издержки предоставления услуги. Министерство предоставило информацию об изменениях за последние 2 года.

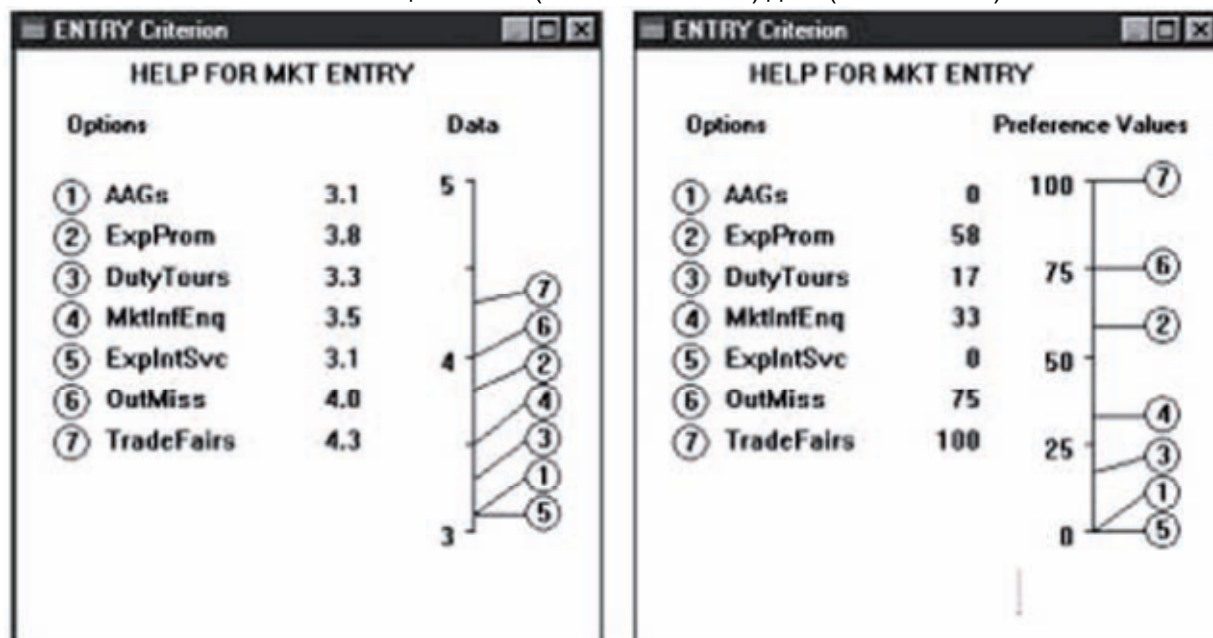


По некоторым услугам изменений не произошло, по другим изменение произошло один или два раза в год. Соответственно было выставлено только 0, 50 или 100 баллов. Таким образом, можно включать оценку немонетизируемых издержек.

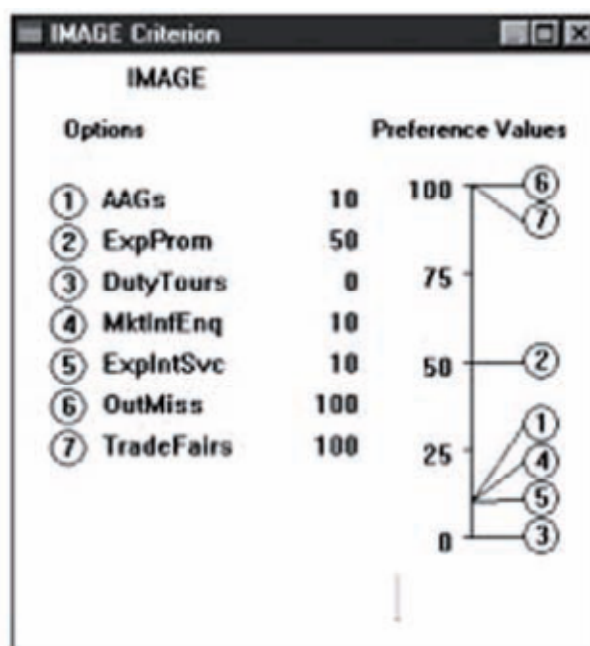
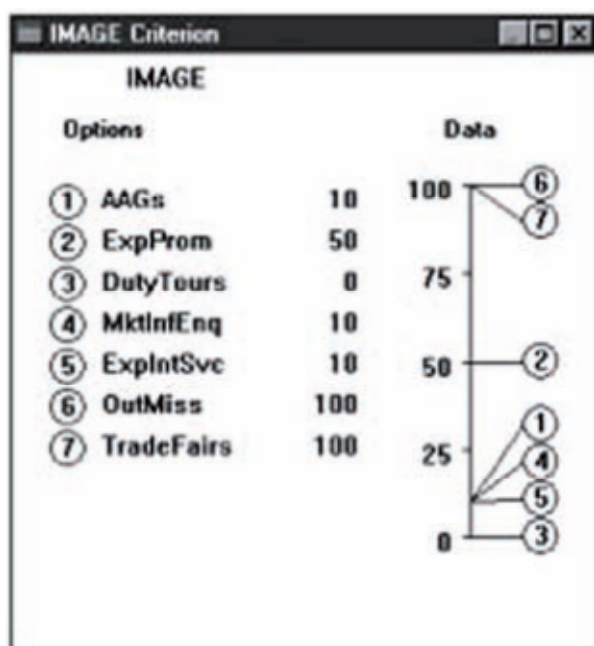
Осведомленность об услугах. Данные были предоставлены Министерством. Измерителем по этому критерию стал процент представителей бизнеса, которые сказали, что знают о соответствующих услугах. Данные получены из опросов. Проценты (данные на левом экране) были трансформированы программой в баллы (на правом экране). Таким образом, сначала качественные оценки были трансформированы в количественные, а затем в оценки предпочтений.



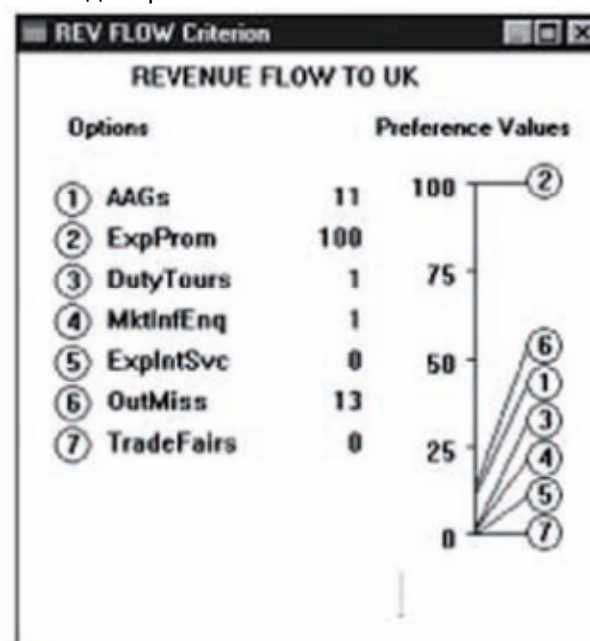
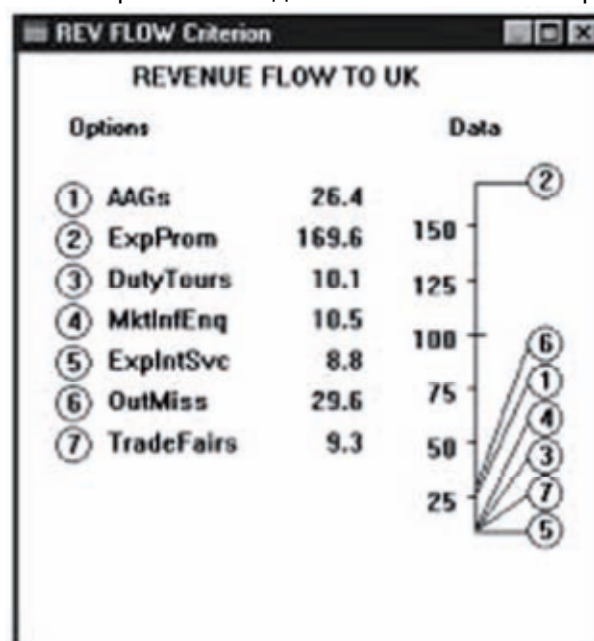
Помощь в проникновении на рынок. Для Юго-Восточной Азии критерий был определен как средний рейтинг важности специально реализуемой службой программы для выхода на рынок четырех азиатских стран, оценен опрошенными представителями 1000 компаний. Шкала оценки от 1 (совсем не важна) до 5 (очень важна).



Имидж компаний и товаров Великобритании. Количественных данных не было, были собраны мнения представители посольств и служб по продвижению экспорта. Группа сама определила баллы и ввела в программу. Это пример включения в анализ непосредственных оценок представителями заинтересованных групп.



Стоимость экспортных контрактов. Данные о потоке доходов от экспорта были доступны только по экономике Великобритании в целом. Поэтому измеритель был получен умножением числа комиссий на процент компаний, выигравших контракт и указавших, что им помогла в этом программа службы и на среднюю стоимость контракта. Таким образом, в рамках метода было использовано простое моделирование.



Далее было проведено взвешивание критериев отдельно для выгод и издержек. Веса приписывались методом попарного сравнения. Таким образом, был найден критерий с наибольшим разрывом в баллах, и эта разница была признана значимой. Этим критерием стало количество новых экспортеров. Наибольший вклад внесла служба продвижения экспортеров, наименьший – организация выставок. Этому критерию был приписан вес 100. Остальные 19 критериев выгод сравнивались с выбранным, и веса приписывались в процентном отношении. На рисунке показаны веса критериев: процент фирм нанимающих агентов; количество вовлеченных агентов; процент фирм, выигрывающих экспортные контракты; количество экспортных контрактов; количество новых экспортеров.

EXPORTS GENERATED Node									
EXPs GNRTD Data Breakdown									
BRANCH	Wt	EP		DT	MIE		OM		CumWt
		AAGs			EIS		TF		
*% AGENTS	32	16	53	0	75	9	100	91	1.3
* AGENTS	50	0	10	0	80	60	50	100	2.1
*% CONTRCTS	88	32	45	100	34	0	55	21	3.6
* NO CONTRCT	90	0	25	0	25	80	75	100	3.7
* REV FLOW	80	0	50	0	25	75	75	100	3.3
* ADDTL EXPs	100	10	40	0	25	30	100	100	4.1
TOTAL	440	10	37	20	37	44	76	84	18.2

Сумма весов равна 440. Это общий вес критерия. Например, вес критерия Информирование зарубежных партнеров о внутреннем производстве составил всего 30, что в свою очередь является суммой весов критериев Оценка улучшения имиджа компаний и продукции и Оценка улучшения знаний о возможных поставках из Великобритании. Таким образом, взвешивание начинается с нижнего уровня иерархии критериев, а веса верхнего уровня определяются путем суммирования. Однако при этом необходимо учитывать разное количество суммируемых оценок по критериям (в нашем примере 6 и 2). С одной стороны, это может отражать значимость критерия более высокого уровня, с другой, - приводить к диспропорциям при сравнении.

Такой же процесс был произведен с критериями, характеризующими издержки. Но при этом были выявлены аномалии в оценках.

Поскольку критерии издержек и выгод взвешивались отдельно, группе, принимающей решение, было предложено взвесить значимость издержек и выгод в целом. Группа решила, что выгоды в два раза важнее. Таким образом, вес выгод был принят за 100, а вес издержек за 50.

Далее с помощью компьютерной программы были получены результаты анализа. Сначала были рассчитаны значения критериев на низшем уровне с учетом весов. Например, для AAG калькуляция составила: $(0,07*16)+(0,11*0)+...+(0,23*10)=10$

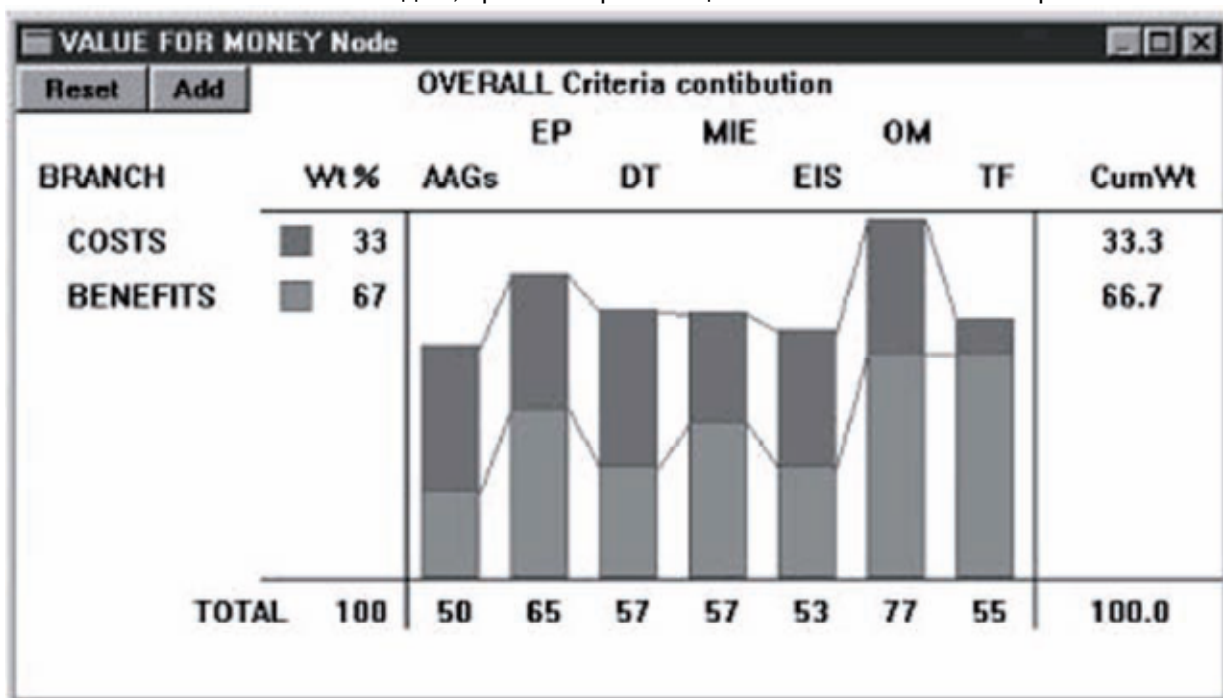
EXPORTS GENERATED Node									
EXPs GNRTD Data Breakdown									
BRANCH	Wt %	EP		DT	MIE		OM		CumWt
		AAGs			EIS		TF		
*% AGENTS	7	16	53	0	75	9	100	91	1.3
* AGENTS	11	0	10	0	80	60	50	100	2.3
*% CONTRCTS	20	32	45	100	34	0	55	21	5.0
* NO CONTRCT	20	0	25	0	25	80	75	100	5.1
* REV FLOW	18	0	50	0	25	75	75	100	4.5
* ADDTL EXPs	23	10	40	0	25	30	100	100	5.7
TOTAL	100	10	37	20	37	44	76	84	24.8

Повторение процедуры для критериев на всех уровнях привело к получению результата, позволяющего оценить сравнительную эффективность разных видов деятельности службы:

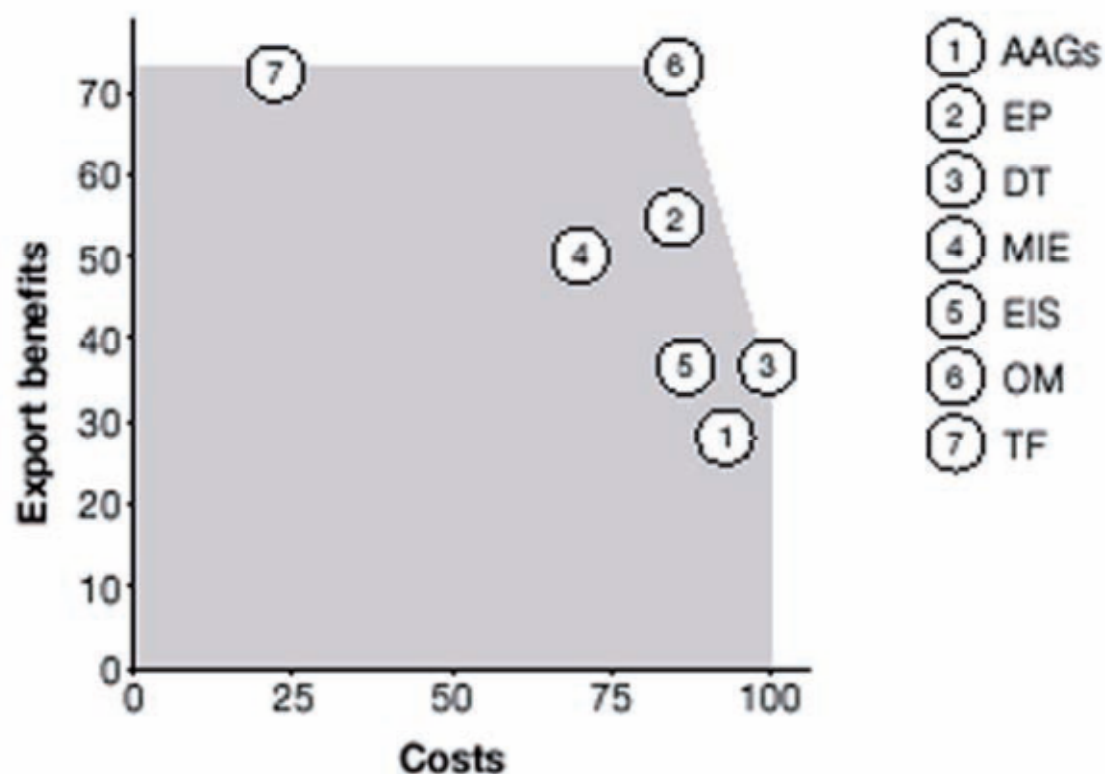
VALUE FOR MONEY Node									
OVERALL Data Breakdown									
BRANCH	Wt %	AAGs	EP		MIE		OM		CumWt
			DT		EIS		TF		
COSTS	33	93	85	100	70	87	85	22	33.3
BENEFITS	67	28	54	36	50	36	73	72	66.7
TOTAL	100	50	65	57	57	53	77	55	100.0

Работа по поддержке иностранных компаний на внутреннем рынке оказалась самой востребованной деятельностью, а работа региональных групп – наименее востребованной.

Иногда полезно проанализировать относительный вклад оценок критериев более низкого уровня. На рисунке видно, что поддержка иностранных компаний и организация выставок наиболее выгодны, при этом организация выставок наименее затратна.



Анализ результатов может быть произведен путем нанесения значений издержек и выгод каждого действия на график в соответствующих координатах. По горизонтальной оси отложено снижение уровня издержек при движении от 0 к 100. Из графика становятся очевидны преимущества поддержки иностранных компаний: самые большие выгоды при сравнительно низких издержках.



Анализ чувствительности к изменению значений переменных в данном случае проводился только для подтверждения оценок действия Исследования рынков, поскольку сомнения вызвали столь плохие показатели как издержек, так и выгод. Были изменены некоторые баллы по данному действию, учитывая ограниченность ряда оценок. Анализ показал, что общая оценка издержек и выгод действия не претерпела существенных изменений.

2.1.4. Качественный анализ

При проведении качественного анализа очень важно описать издержки и выгоды каждого варианта, а затем представить их в форме, дающей возможность для принятия решения (примеры 8, 9).

Пример 8.

ОРВ интеграции кредитных рынков ЕС⁸⁵. По каждому направлению политики были выделены варианты достижения. Подробное описание каждого варианта было суммировано в таблице.

Вариант	Группы, подвергающиеся воздействию прямому (П) или косвенному (К)	Воздействие ++ сильно положительное +положительное -- сильно отрицательное - отрицательное ~ нейтральное ? неопределенное	Время воздействия Разовое Краткосрочное Среднесрочное Долгосрочное	Природа Динамическая Статическая	Вероятность Единичная Высокая Средняя Низкая
Законодательство	Потребители (П+К)	+/// получение точной, полной и понятной информации (П) +/// получение сравнимой информации (П)	От среднесрочного до долгосрочного	Динамическая	Средняя

⁸⁵ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2007/sec_2007_1683_en.pdf

		+ / + + получение информации своевременно (П) + повышение мобильности (К)			
	Кредиторы (П+К)	? общие издержки: Повышение издержек адаптации и соблюдения новых требований (П) Снижение издержек соблюдения разнородных требований по информированию (К) + повышение уровня взаимодействия кредиторов (П)	От среднесрочного до долгосрочного	Динамическая	Средняя
	Посредники (П+К)	Как у кредиторов	От среднесрочного до долгосрочного	Динамическая	Средняя (если покрывается законодательством)
	Страны-члены ЕС	- / - - повышение издержек введения новых НПА	От среднесрочного до долгосрочного	Статическая	Единичная

Еще одна таблица позволяет оценить влияние вариантов на достижение специальных и общих целей.

Вариант		Специальные цели				Общие цели				комментарии
		Информация точна и понятна	Информация сравнима	Информация своевременна	Требования к кредиторам единообразны	Межгосударственная активность	Диверсификация продукции	Доверие потребителей	Мобильность потребителей	
1.	Ничего не делать	~	~	~	~	~	~	~	~	Нет изменений
2.	Изменить кодекс	+ / + +	~ / +	+	~	~	~	~	~ / +	Итоговое воздействие будет зависеть от желание сторон достичь соглашения и от его структуры.
	Предконтрактные требования к информации	+ / + +	~ / +	+	~	~	~	+	~ / +	
	Унификация исчисления годовой нормы процента	~	~	~	~	~	~	~	~	
3.	Законодательство	+ / + +	+ / + +	+	+	+	~	+ / + +	+	Итоговое воздействие будет зависеть от содержания законодательства и результата процедуры урегулирования
	Предконтрактные требования к информации	+ / + +	+ / + +	+	+	+	~	+ / + +	+	
	Унификация исчисления годовой нормы процента	+ / + +	+ / + +	~	+	+	~	+ / + +	+	

Пример 9.

Политика обеспечения качества сельскохозяйственной продукции⁸⁶.

В основе ОРВ лежит следующая проблема: между непосредственными производителями сельскохозяйственной продукции и ее потребителями существует асимметрия информации о месте производства и характеристиках продукции. Преодоление этой асимметрии принесет

⁸⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2009/sec_2009_0670_en.pdf

выгоды все м участникам взаимодействия. Однако при этом информация должна быть достоверной.

Было выделено 4 направления политики Евросоюза с соответствующими вариантами реализации:

1. Разработать стандарты маркирования продуктов, включая место производства
 - 1.1. Статус кво плюс: упрощение (гармонизация стандартов в соответствии с новыми принципами законодательства);
 - 1.2. Замена специфических стандартов Евросоюза общими базовыми стандартами (отказ от национальных стандартов, замена единой маркировкой, подтверждающей соответствие стандартам ЕС);
 - 1.3. Комбинированный подход (использование базового стандарта и технических спецификаций в стандартах, разработанных заинтересованными группами);
 - 1.4. Нормировать использование специальных терминов (выработать четкие определения и классификации для терминов типа «традиционный», «деревенский»);
 - 1.5. Распространить существующую общую индикацию места производства (ЕС/ не ЕС или страна) на сельскохозяйственную продукцию
2. Ввести индикацию географии производства продукции
 - 2.1. Статус кво плюс: упрощение процедур индикации;
 - 2.1.1. Объединение двух типов индикации места производства (защиты обозначения места производства и защиты географической индикации)
 - 2.1.2. Создание единого инструмента для регистрации вин, сельскохозяйственной продукции;
 - 2.1.3. Разрешить создание национальных систем защиты географических наименований.
 - 2.2. Отменить существующие системы индикации места производства и заменить существующей системой торговых марок;
 - 2.3. Стандартизация существующих систем географической индикации;
3. Регистрация традиционных названий
 - 3.1. Статус кво (нынешняя схема не удовлетворяет потребностям рынка, однако вариант был включен в качестве отправной точки);
 - 3.2. Упрощение системы сертификации:
 - 3.2.1. Регистрация традиционных названий без резервирования названия за определенным производителем;
 - 3.2.2. Регистрация традиционных названий с резервированием названия;
 - 3.3. Защита термина «традиционный» как обозначающего определенный стандарт;
 - 3.4. Отмена вмешательства ЕС.
4. Частные, национальные и наднациональные схемы сертификации:
 - 4.1. Статус кво – невмешательство ЕС;
 - 4.2. Разработка инструкций для процесса сертификации;
 - 4.3. Разработка новых стандартов качества ЕС в отдельных направлений полотки в отношении сельскохозяйственной продукции;
 - 4.4. Утверждение стандартных критериев для новых схем ЕС;
 - 4.5. Разработка защищенных зарезервированных терминов для спецификации продукции.

Анализ вариантов совмещает количественную и качественную оценку и проводится по нескольким направлениям воздействия. Меры объединены в «сертификация» и «маркировка».

Экономическое воздействие.

Воздействие сертификации на производителей (фермеров) издержки:

- Разовые издержки подачи заявления (оценка в евро);
- Издержки соответствия (исследования дают разные результаты: исследователи из Уай колледжа считают, что продукция большинства фермеров уже соответствует стандартам и дополнительных издержек не требуется; по данным Объединенного исследовательского центра издержки могут возрасти в 2 раза, приблизительная оценка в евро);
- Ежегодная плата за различные сертификаты (оценка в евро);
- Издержки инспектирования зависят от частоты проверок (оценка проводилась Объединенным исследовательским центром, оценка в евро);
- Издержки отчетности (оценка в процентах времени фермера)

Воздействие сертификации на производителей (фермеров) выгоды:

- Есть данные о том, что цена сертифицированной свинины в исследуемых регионах на 20% выше (потребители готовы больше платить за продукцию

сертифицированную по известным схемам, данные из статьи в журнале «European Review of Agricultural

Economics», доклада на семинаре «Безопасность продукции»);

- Выгоды могут быть не отражены в ценах, состоять в снижении барьеров входа на рынок.

Воздействие сертификации на ритейлеров: данных нет. Схемы страхования могут поддерживать репутацию

Воздействие сертификации на компании развивающихся стран: мелкие производители несут дополнительные издержки, фермерам придется увеличить площади на 0,1-0,3 акра для компенсации дополнительных издержек.

Издержки маркировки:

Административные издержки соответствия директивам ЕС (оценка в евро). Оценка для Англии доступна на сайте профильного министерства, также есть оценка европейской ассоциации ремесла, малого и среднего бизнеса.

Введение маркировки страны-производителя по данным исследования в США приводит к росту издержек (оценка в процентах). Также ссылки на исследования в Австралии и Новой Зеландии.

Издержки несут все – от производителей до ритейлеров – в конечном счете повышается стоимость продукции для потребителей, в том числе тех, кому не важна маркировка.

Снижение этих издержек возможно при схемах добровольной маркировки продукции, покупатели которой в большей степени заинтересованы в получении информации.

Выгоды маркировки:

Нет исследований, содержащих количественные оценки выгод (есть только исследования выгод от улучшения маркировки, информирующей о питательной ценности в США, Канаде, Австралии и Новой Зеландии). Можно проводить исследование готовности платить потребителей.

Социальное воздействие.

Основные получатели выгод – потребители. Величина выгод зависит от ценности информации.

Воздействие на окружающую среду: практически отсутствует.

Нагрузка на органы власти:

Частная сертификация – издержки отсутствуют. Сертификация ЕС или национальная: если добровольная – издержки отсутствуют, если нет – издержки высоки, но могут быть покрыты госпошлинами. Защита интеллектуальной собственности (оценка в евро, для некоторых стран в общем эквиваленте рабочего времени, для ЕС в количестве занятых на полный рабочий день). Маркировка: издержки низки (во Франции количество инспекторов сократилось с 25 до 5 человек).

Далее следуют длинные таблицы с описанием положительных и отрицательными характеристиками каждого варианта. В следующем разделе таблицы с оценкой направления и интенсивности воздействия каждого варианта на решение основных проблем, выявленных в начале отчета. Приведем пример таблицы для вариантов первого направления: введения стандартов маркировки.

	Вариант 1.1.	Вариант 1.2.	Вариант 1.3.	Вариант 1.4.	Вариант 1.5.
Позволяет фермерам соответствовать ожиданиям потребителей в отношении характеристик продукции и атрибутов производства	0	- Отсутствие детализированной маркировки позволит соответствовать ожиданиям, если будут другие механизмы информирования	++ Существование органа, утверждающего стандарты позволит осуществить необходимую маркировку	++ Резервирование определенных терминов позволит соответствовать ожиданиям потребителей о качестве продукции	+ Распространение системы маркировки места производства на сельскохозяйственную продукцию снизит вероятность несоответствия ожиданиям потребителей
Снижение информационной асимметрии	0	- Снизить негативный эффект могут другие механизмы	++ Единый орган позволит снизить асимметрию информации	++ Введение терминов способствует снижению асимметрии информации	+ Положительное воздействие на некоторых потребителей и на некоторые виды продукции
Соблюдение последовательности мер ЕС	0	+ Введение базовых стандартов и отмена детализированных позволит увеличить последовательность	- Следуя пожеланиям групп интересов, могут быть внедрены несвязанные стандарты	+ Возможно улучшение для ряда секторов	+ Умеренное воздействие стандартизации для ряда секторов
Упрощение	0	+ Достигается отменой детализированных стандартов	- Сложность повысится, если будут удовлетворены разнообразные интересы групп	0	- Повышение сложности маркировки для многокомпонентных продуктов
Эффективность (насколько хорошо решаются проблемы)	0	+ Выгоды упрощения, снижение нагрузки на фермеров, ритейлеров и национальные органы власти,	+ Решить проблемы сможет специализированный орган	+ Гибкость в применении стандартов маркировки и позволят получить отдачу от	+ Эффективно для информирования потребителей, может создать дополнительные сложности для

		выгоды информационных потоков завися от возможности замещения		дополнительных процедур	ритейлеров
Продуктивность (это все, что мы можем получить при данных затратах?)	0	0	0 Необходимо подробно изучить издержки регулирующего органа	+	+
Связанность (соответствие другим целям и стратегиям ЕС)	0	+	+	+	0
		Соответствует стратегии улучшения и упрощения регулирования	Соответствует стратегии улучшения регулирования	Соответствует стратегии улучшения и упрощения регулирования и ориентации на рынок	Может улучшить информированность потребителей, но не соответствует стратегии упрощения процедур

Подобный анализ проводится по всем вариантам различных направлений политики. В итоге выбирается несколько вариантов для дальнейшего анализа. В частности из представленных в таблице были выбраны варианты 1.3, 1.4, 1.5.

Далее была проанализирована комплексность политики, достигаемая при использовании одновременно нескольких вариантов ее реализации:

	Политика	Варианты
Общий подход	Относительно частных и национальных схем сертификации	4.2. разработка рекомендаций
	Единообразие политики ЕС	4.4. разработка критериев для новых схем ЕС
	Последовательность в разработке стандартов маркировки ЕС	1.3. общий подход
	Использование специальных терминов	1.4. определение и резервирование терминов 3.3. защита термина «традиционный»
синергия	Общее использование сертификации для схожих схем	2.1.1. упрощение процедур для схем определения места производства вина, другой продукции и регистрации продуктов в одну 2.3. прояснение правил защиты обозначения места производства и защиты географической индикации
	Последовательное применение обязательного обозначения места производства	1.5. маркировка места производства

Далее была проанализирована связь между вариантами реализации одного направления политики и другими направлениями.

Варианты	Стандарты маркировки	Индикация места производства	Традиционные обозначения	Частные, национальные и новые схемы ЕС
1.3	X			
1.4	X		Защищает термин «традиционный»	Новые схемы могут включать зарезервированные термины
1.5	X	Будет применяться к защите географической индикации		
2.11		X		
2.3		X		
3.3.	Использование стандарта маркировки		X	
4.2		Рекомендации применимы к схеме ЕС	Рекомендации применимы к схеме ЕС	X
4.4	Предотвратит неполную маркировку по новым инициативам	Предотвратит неполную маркировку по новым инициативам	Предотвратит неполную маркировку по новым инициативам	

2.2. Методология оценки эффективности крупных государственных программ

Правительства расходуют значительные объемы средств на финансирование социально-экономических программ и других инициатив в области государственной политики, издержки и выгоды от внедрения которых достигают процентов от ВВП страны или ВРП региона. В этом случае масштаб регулирующего воздействия таков, что проведение специального мониторинга, позволяющего точно оценить эффективность регулирующего воздействия, становится экономически оправданным. В мире накоплен значительный методологический и практический опыт проведения подобного рода исследований. В условиях дефицита ресурсов самая ценная информация для политиков – это предельный эффект бюджетной единицы, потраченной на конкретную программу или деятельность. Примерами подобного рода государственных мероприятий и соответствующих эффектов являются, например, влияние программ профессиональной подготовки для особо уязвимых категорий населения на заработки и занятость этих категорий; влияние минимального размера оплаты труда на занятость; влияние программ сбережений с отложенным платежом налогов на накопление сбережений; влияние программ социальной защиты на бедность и поведение домохозяйств; влияние размера класса на полученные баллы за тесты; влияние службы в Вооруженных силах на заработки и занятость.

Достоверная оценка регулирующего воздействия требует выявления и оценки величины причинно-следственного эффекта. Для этого необходимо тщательное изучение механизма отнесения объектов к группам участников и контрольной группе до проведения оценки регулирующего воздействия. Другими словами, для оценки причинно-следственного эффекта до начала расчетов необходимо обеспечить сравнение сопоставимых объектов. При использовании большинства статистических моделей причинно-следственных связей идентифицируются причинно-следственные эффекты участия в программе путем некоторого ограничения механизма отнесения объектов к группам. В этом разделе мы подробно остановимся на основных подходах к выявлению эффектов от участия в программах.

Всесторонний анализ результатов государственных программ широко распространен в развитых странах и странах Центральной и Восточной Европы. Однако в России было проведено всего лишь несколько таких исследований. В данном обзоре мы рассматриваем в обобщенном виде основные аналитические проблемы, с которыми сталкиваются специалисты, проводящие оценку, экспериментальные подходы и неэкспериментальные подходы к оценке воздействия программ. Особое внимание при

этом уделяется наиболее интересным исследованиям в разных странах мира. В параграфе 2.2.4 представлено исследование эффекта от изменений нормативно-правовых актов, упростивших процессы регистрации, лицензирования и инспектирования малых и средних предприятий в России, которое потребовало мониторинга изменений с использованием специального обследования. В параграфе 2.2.5 дается краткое описание исследований эффективности активных программ содействия занятости в России, которые в основном полагались на использование административных данных.

2.2.1. Эмпирическая оценка: фундаментальная проблема идентификации

Ключевая проблема оценки эффективности многих государственных программ состоит в сложности, с одной стороны, выделения и, с другой стороны, оценки/измерения того эффекта, который регулирование или программа производит на участников программы или субъектов регулирования. Так, эффекты от регулирования, например, в сфере образования или здравоохранения с трудом поддаются измерению, что означает необходимость специальных подходов и дополнительных затрат в этих областях. Но даже если принципиально понятно, в каких терминах определить, и тем самым, как измерить эффект, остается проблема идентификации эффекта. Необходимо отделить эффект регулятивного воздействия или программы от воздействия всех иных факторов. Так, например, сложность выявления эффекта от программы переобучения безработных состоит в том, что та зарплата на рынке труда, которую получают выпускники этой программы, возможно, никак не связана с их участием в программе. Возможно, выпускники программы и так получили бы ту же зарплату, и просто зря потратили свое время, а государство – общественные средства. Точная оценка эффекта от программы требует, чтобы мы сравнили участников программы переобучения безработных «почти» с ними же, но не участниками программы - так называемой контрольной группой. Корректный подбор контрольной группы – ключевая проблема идентификации эффекта.

В более технических терминах, при оценке эффективности программы или регулирующего воздействия, в каждом случае желательно оценить причинно-следственный эффект участия в программе (например, участие в программе профессионального обучения для особо уязвимых категорий граждан) относительно некоторого исхода (outcome), представляющего интерес, по которому сравниваются участники и неучастники (например, относительно заработка или занятости). В каждом случае в идеале мы хотели бы сравнить два потенциальных исхода: потенциальный исход без участия объекта *i* в программе (например, потенциальный заработок объекта *i* без

обучения) и потенциальный исход при участии объекта i в программе (например, потенциальный заработок объекта i при участии в программе обучения).

Введем некоторые простые обозначения.

D_i : показатель участия в программе по объекту (индивидууму) i .

$$D_i = \begin{cases} 1 & \text{если объект участвовал в программе} \\ 0 & \text{в иных случаях} \end{cases}$$

Для определения причинно-следственной связи используется понятие потенциального исхода, используемого для сравнения участников и неучастников.

Y_i : рассматриваемая переменная исхода, по которой сравнивают участников и неучастников, (outcome variable) по объекту i , при этом Y_{0i} - это потенциальный исход без участия объекта i в программе, а Y_{1i} - потенциальный исход при участии объекта i в программе.

Например, если кому-то интересно провести оценку воздействия программы профессионального обучения на уровень заработка индивидуума, то $D_i = 1$, если объект i принимал участие в программе профессиональной подготовки, и $D_i = 0$, если имело место обратное, а Y_{0i} - потенциальный исход по объекту i , если бы этот объект не принимал участия в рассматриваемой программе (потенциальный заработок объекта i без обучения), Y_{1i} - потенциальный исход по объекту i , если бы данный объект принимал участие в рассматриваемой программе (потенциальный заработок объекта i при участии в программе обучения).

Потенциальный исход подразумевает возможность событий, альтернативных фактическим. Для индивидуума, который не стал участником программы, Y_{1i} представляет заработок после проведения курса обучения, если бы данный индивидуум стал участником программы. Аналогично, для индивидуума, который стал участником программы профессионального обучения, Y_{0i} представляет заработок после проведения курса обучения, если бы данный индивидуум не стал участником программы. Как следствие, в отношении любого конкретного индивидуума мы не можем наблюдать оба потенциального исхода Y_{1i} и Y_{0i} . Мы можем наблюдать только реализованный исход Y_i :

$$Y_i = \begin{cases} Y_{1i}, & \text{если } D_i = 1, \\ Y_{0i}, & \text{если } D_i = 0 \end{cases}$$

Как только на этой основе мы определили потенциальный исход, естественно, следует определить причинно-следственный эффект участия по объекту i как разницу между двумя потенциальными исходами:

$$Y_{1i} - Y_{0i}$$

Это выявляет фундаментальную проблему идентификации в исследованиях причинно-следственной связи: мы не можем наблюдать оба значения Y_{0i} и Y_{1i} по одному и тому же объекту. Следовательно, невозможно рассчитать причинно-следственные эффекты $Y_{1i} - Y_{0i}$.

В условиях однородности объектов (индивидов) данную проблему можно решить. Если представить ситуацию, в которой Y_{0i} и Y_{1i} являются постоянными величинами относительно всех индивидов или постоянными во времени величинами, то $Y_{1i} - Y_{0i}$ (для каждого объекта i) можно рассчитать путем сравнения исхода по участникам программы и исхода по неучастникам программы (или исхода по одному и тому же индивидууму, который в какой-то момент времени принимал участие в программе, а в другой момент времени не принимал участие в программе). К сожалению, имеются все основания полагать, что существует значительная степень неоднородности в реакции индивидов на участие (и неучастие) в государственных программах.

Хотя, как выясняется, невозможно оценить индивидуальные эффекты участия в программе, тем не менее можно рассчитать некоторую среднюю величину, например, усредненный эффект по участникам программы (также называется отобраным усредненным эффектом участия в программе, или SATE).

$\alpha_{SATE} = E[Y_1 - Y_0 \mid D = 1]$ (усредненный эффект участия в программе по участникам программы)

Однако сравнение исхода по участникам программы и исхода по неучастникам программы обычно не приводит к получению правильного ответа из-за существующего смещения, которое, вероятно, не будет равняться нулю для большинства экономических применений. Такое смещение возникает из-за проблем отбора. Отбор для участия в программе обычно связан с потенциальным исходом при участии в программе и без участия в программе.

Пример 10.

Участники субсидируемых программ занятости обычно имеют более низкий заработок до начала обучения по сравнению с теми, кто не становится участником программ⁸⁷. Все-таки, отбор участников (в основном, самоотбор) производится из

⁸⁷ Ashenfelter, Orley A. (1978), "Estimating the Effect of Training Programs on Earnings", *Review of Economics and Statistics* 60(1): 47-5

подсовокупности индивидуумов, которые сталкиваются с трудной ситуацией на рынке труда (безработные или граждане, получающие низкую заработную плату). Поскольку существует значительная инерция в динамике заработка, можно сделать вывод, что заработок участников программы после завершения курса обучения будет ниже заработка тех индивидуумов, которые не приняли участие в программе, если бы программа не была реализована.

Таким образом, простое сравнение исхода по участникам программы и неучастникам программы обычно не будет приводить к получению правильного ответа. Для оценки эффекта участия в программе предлагается использовать анализ причинно-следственных связей⁸⁸. Здесь стоит отметить, что выявление причинно-следственных связей (*casual inference*) используется во многих областях (эпидемиология, криминология, городское планирование и т.п.)

Выявление причинно-следственных связей – непростая задача. Очевидно, следует тщательным образом изучить механизм отнесения объектов к группам до проведения оценки причинно-следственного эффекта участия в программе. Другими словами, до начала расчетов необходимо обеспечить сравнение сопоставимых объектов. При использовании большинства статистических моделей причинно-следственных связей идентифицируются причинно-следственные эффекты участия в программе путем некоторого ограничения механизма отнесения объектов к группам. В целом, существует два подхода к проведению оценки социальных программ и мероприятий: рандомизированные эксперименты и неэкспериментальные, или обсервационные, исследования (*observational studies*). Далее дается детальное описание указанных подходов.

2.2.2. Рандомизированные эксперименты

Общие принципы

При проведении рандомизированного эксперимента используется рандомизированный механизм отнесения объектов к одной из двух групп: к группе участников программы и контрольной группе. Объекты, отнесенные к группе участников программы, принимают участие в программе, а объекты, отнесенные к контрольной группе, не принимают участие в программе. То есть в случае рандомизированного исследования механизм отнесения объектов к группам является случайным. Задача случайного порядка отнесения объектов к группам состоит в том, чтобы избежать смещенности оценки усредненного эффекта участия в программе. Другими словами, поскольку механизм отнесения к группе является рандомизированным, он должен быть независим от потенциального исхода, используемого для сравнения участников и неучастников.

⁸⁸ Выявление причинно-следственных связей – раздел статистики, изучающий оценку причинно-следственных эффектов на основе экспериментальных и неэкспериментальных данных.

Поэтому, предположим, что было проведено рандомизированное испытание с n объектами. По каждому объекту i отбор по принципу «орел или решка» будет определять попадание объекта i в группу участников программы ($D_i = 1$) или в контрольную группу ($D_i = 0$). Далее группа участников программы принимает участие в программе, осуществляется сбор информации о некоторой соответствующей переменной исхода по каждому индивидууму, то есть Y_i . В этом случае можно было бы оценить усредненный эффект участия в программе по участникам программы в виде простой разницы выборочных средних по участникам программы и неучастникам программы:

$$\hat{\alpha} = \bar{Y}_1 - \bar{Y}_0,$$

где

$$Y_1 = \frac{1}{n_1} \sum_{D_i=1} Y_i; \quad Y_0 = \frac{1}{n_0} \sum_{D_i=0} Y_i; \quad n_1 = \sum_i D_i; \quad n_0 = n - n_1$$

Стоит отметить, что оценка α является несмещенной и состоятельной оценкой усредненного эффекта участия в программе по участникам программы.

Несмотря на легкость получения «качественной» оценки в ходе проведения рандомизированного исследования, возникает, однако, некоторая угроза достоверности оценки. Достоверность оценок программы может быть разделена на две большие категории: достоверность непосредственно самого исследования (*internal validity*) и обобщаемость (*external validity*). Достоверность исследования означает, что возможно оценить эффект участия в программе для нашей конкретной выборки. Достоверность исследования не подтверждается, когда обнаруживаются различия между участниками программы и контрольной группой, которые влияют на исход, и не представляется возможным контролировать данные различия. Обобщаемость означает, что результаты оценки могут быть экстраполированы на другую совокупность. Обобщаемость не подтверждается, когда за пределами среды, в которой проводилась оценка, участие в программе приводит к другому эффекту. В публикации Розенбаума⁸⁹ предполагается, что при проведении рандомизированных экспериментов возникает угроза достоверности исследования из-за следующих факторов:

- неудачная рандомизация (административные ошибки);
- невыполнение требований протокола эксперимента (административные ошибки);

⁸⁹ Rosenbaum, P.R. (1995), *Observational Studies*. New York: Springer-Verlag. Chapter 2.

- отсев (некоторые участники, отнесенные к программе, могут принять решение не принимать в ней участие. Это также может привести к смещению оценки).

Самая распространенная угроза обобщаемости возникает в случае действия следующих факторов:

- нерепрезентативная выборка (Этот вопрос должен быть тщательно изучен на стадии подготовки эксперимента. Нередко результаты экспериментального исследования могут быть экстраполированы на конкретную группу совокупности, а не всю совокупность)
- нерепрезентативная программа:
 - участие в программе оказывается разным при фактической реализации (например, региональные различия реализации программы)
 - эффект масштаба (например, профессиональное обучение редким профессиям)
 - фактическая реализация не является рандомизированной (полномасштабной).

В современной экономической науке рандомизированное исследование считается самым эффективным инструментом оценивания эффекта программ в области государственной политики. Однако данное заявление справедливо только в том случае, если выполняются условия, обеспечивающие достоверность самого исследования и его обобщаемость. Следовательно, успешная организация рандомизированного эксперимента требует как скрупулезной аналитической подготовки, так и значительных финансовых средств. По этой причине число проведенных рандомизированных экспериментов незначительно. Некоторые из самых известных экспериментов представлены ниже.

План эксперимента. Эмпирическая оценка

В целом, случайный отбор группы участников программы и группы для сравнения может происходить при нескольких обстоятельствах, например, в ходе реализации пилотного проекта, поскольку ресурсы программы ограничены, или потому что реализация самой программы требует случайного отбора участников.

Во-первых, дадим описание пилотных проектов. До начала полномасштабной реализации программы нередко проводится реализация пилотного проекта, размах которого ограничен по необходимости. В большинстве случаев участников для пилотного проекта можно отбирать случайно, поскольку многие потенциальные площадки (или индивидуумы) в равной мере подходят для проекта. Далее можно осуществить пилотный проект, чтобы посмотреть, обеспечивает ли программа получение ожидаемого уровня

дохода. Программа профессионального обучения и программа поддержания уровня дохода являются хорошо известными примерами рандомизированной оценки.

Пример 11.

Наиболее известное Национальное исследование в рамках Закона о партнерстве в профобучении (рандомизированная оценка эффектов программ профессионального обучения для социально уязвимых групп населения, которая финансировалась в рамках Закона о партнерстве в профобучении, принятого в 1982 году) было проведено в США в 1980-1990-х гг. План исследования был разработан таким образом, чтобы получить оценки воздействия по нескольким ключевым адресным группам: взрослые мужчины, взрослые женщины, молодые женщины и молодые мужчины. Национальное исследование в рамках Закона о партнерстве в профобучении является самой крупномасштабной рандомизированной оценкой профессионального обучения, которое когда-либо проводилось. В ходе проведения данного исследования по оценке был осуществлен сбор данных по 20 тыс. участников. Законом о партнерстве в профобучении была введена в действие сложная программа, которая предлагает целый ряд услуг. Эти услуги можно сгруппировать в три общие стратегии предоставления услуг: (i) очное обучение профессиональным умениям и навыкам, базовое обучение или то и другое; (ii) профессиональное обучение на рабочих местах без отрыва от производства и/или содействие в поиске работы; (iii) другие услуги, которые, возможно, предусматривали работу в течение испытательного срока и/или комбинацию первых двух стратегий. В рамках Закона о партнерстве в профобучении услуги предоставлялись только тем лицам, которые сталкиваются, по крайней мере, с одним из «барьеров, мешающих занятости». Для достижения целей, поставленных в рамках исследования, граждане, обратившиеся с заявлением на участие в 16 местных программах в рамках Закона о партнерстве в профобучении и проживающие в самых разных районах страны, были случайно отнесены либо к группе участия, которой было разрешено стать участником программы, либо к контрольной группе, которой не разрешили участвовать в программе в течение 18 месяцев. Две трети граждан, которые подали заявления на участие и соответствовали установленным критериям, были отнесены к группе участников программы, а одна треть граждан была отнесена к контрольной группе. Случайное отнесение к одной из групп продолжалось около 15 месяцев на каждой площадке. В соответствии с результатами анализа, эффект обучения применительно к заработку оказался положительным и значительным для взрослых женщин, более слабым применительно к взрослым мужчинам, а что касается молодежи, положительное воздействие не было выявлено⁹⁰. Такое исследование оказалось чрезвычайно важным для политиков. После того, как в 1994 г. были представлены результаты Национального исследования в рамках Закона о партнерстве в профобучении, финансирование в рамках Закона, выделяемое для профессионального обучения молодежи, было значительно урезано.

Значительное число пилотных проектов нередко оценивается на основе сотрудничества между неправительственными организациями и учеными. Например, в публикации Банерджи⁹¹ был проведен анализ программы, в рамках которой неправительственные организации Индии решили провести набор вторых учителей для неформальных обучающих центров в деревнях. Вторые учителя были в случайном порядке отнесены к 21 школе, при этом в программе принимало участие 42 школы. Цель программы состояла в увеличении доли детей, обучающихся в школе, и повышении их успеваемости за счет снижения количества учеников, обучаемых одним учителем. Среди

⁹⁰ Bloom H.S., L.L. Orr, S.H. Bell, G. Cave, F. Doolittle, W. Lin and J.M. Boss (1997), “The Benefits and Costs of JTPA Title-II Programs. Key Findings from the National Job Training Partnership Act Study”, *Journal of Human Resources*, vol.32, 549-576

⁹¹ Baherjee, Abhijit, Suraj Jacob, and Michael Kremer with Jenny Lanjouw and Peter Lanjouw (2001) “Promoting School Participation in Rural Rajasthan: Results from Some Prospective Trials”. Harvard University and Massachusetts Institute of Technology, Cambridge

учителей и детей в течение всего периода реализации проекта регулярно проводился мониторинг посещаемости школ, отобранных для программы, и школ, принимающих участие в сравнении. Воздействие измерялось на основе тестирования детей в конце учебного года. Анализ показал, что доля детей, обучающихся в школе, повысилась, но влияние на баллы, получаемые за тесты, оказалось незначительным. В результате, неправительственными организациями Индии было принято решение не тиражировать данный проект, поскольку оказалось, что затраты, по всей вероятности, будут превышать выгоды от проекта.

Положительные результаты были получены при оценке пилотного проекта в рамках программы социальной защиты в Мексике. В ходе реализации программы ПРОГРЕССА (PROGRESA) предлагаются гранты, распределяемые среди женщин при условии посещения детьми школ и проведения профилактических медицинских мероприятий (дополнительное питание, визиты к врачу, участие в медицинских программах). Компонент трансферта, связанный с питанием, пропорционален возрасту ребенка. Каждый ребенок, посещающий школу, получает право на дополнительные пособия. Размер трансферта пропорционален году обучения в школе. Данная программа начала реализовываться в Мексике в 1998 году. Из-за бюджетных ограничений правительство приступило к реализации программы в 506 населенных пунктах (хотя установленным критериям соответствовало 50 тыс. населенных пунктов). Половина населенных пунктов была отобрана случайно для участия в программе, а данные были собраны и в остальных населенных пунктах. Полученные Гертлером и Бойсом⁹² при выполнении исследования оценки воздействия программы свидетельствуют о положительном влиянии программы на здоровье детей и взрослых (отмечено снижение частоты заболеваний, снижение распространенности анемии, более быстрый рост детей и т.п.). В публикации Шульца⁹³ показано, что в населенных пунктах, участвующих в программе, посещаемость школьных занятий в значительной мере повысилась. Вдохновленное положительными результатами пилотной программы, мексиканское правительство приняло решение о расширении программы. В нескольких соседних латиноамериканских странах также реализуются аналогичные программы.

В некоторых случаях из-за вопросов, связанных с прозрачностью, рандомизация становится наиболее эффективным способом отбора участников для программы. Такие

⁹² Gertler, Paul J., and Simone Boyce (2001), "An Experiment in Incentive-Based Welfare: The impact of PROGRESA on Health in Mexico". University of California, Berkley. Processed

⁹³ Shultz, T. Paul. (2004) "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican PROGRESSA Poverty Program". *Journal of Development Economics*, 74(1):199-250

программы являются «естественными» кандидатами для оценки и не требуют разработки особого плана исследования.

Когда в некоторых школах США количество желающих учиться в конкретной школе превышает фактический набор, отнесение к такой школе производится на основе лотереи. В публикации Каллена⁹⁴ данная характеристика используется для оценки влияния выбора школы в школьной системе Чикаго на дальнейшую успеваемость на основе сравнения тех, кто выиграл в лотерее, и тех, кто проиграл в лотерее. В соответствии с представленным выводом, вероятность того, что выигравшие в лотерее будут учиться в школе, расположенной рядом с домом, ниже, по сравнению с вероятностью проигравших. Однако поразительно то, что их последующая успеваемость фактически хуже, чем успеваемость проигравших в лотерее.

Ваучерные программы представляют собой хороший пример программ, при реализации которых часто используется лотерея. В публикации Ангриста⁹⁵ дается оценка программы штата Колумбия, в рамках которой, из-за ограниченного бюджета, ваучеры, дающие право на обучение в частных школах, распределялись на основе лотереи. Авторы сравнивают проигравших и выигравших. Вероятность того, что выигравшие в лотерее будут учиться в частных школах, значительно выше. Также вероятность того, что они закончат 8 класс и их баллы будут выше, также выше. Выше и вероятность того, что выигравшие в лотерее будут учиться в колледже и институте. Данная программа считается полезной, поскольку выгоды от ее реализации явно выше затрат, которые сопоставимы с затратами обучения в государственной школе.

2.2.3. Неэкспериментальные исследования

Естественные или организованные эксперименты не являются единственным методологическим инструментом, который может использоваться для получения достоверной оценки воздействия эффекта программ. Более того, нередко эксперименты являются непрактичными или нереализуемыми, или просто нет экспериментальных данных. В такой ситуации исследователи часто основывают свои выводы на данных наблюдений. Такие исследования называются неэкспериментальными (обсервационными). При их использовании можно ожидать, что группа участников программы и контрольная группа будут различаться по своим характеристикам (помимо

⁹⁴ Cullen, Julie Berry, Brian Jacob, and Steven Levitt (2002) “Does School Choice Attract Students to Urban Public Schools? Evidence from 1000 Randomized Lotteries”. University of Michigan, Ann Arbor. Processed.

⁹⁵ Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King, and Michal Kremer (2002) “Vouchers for Private Schooling in Columbia: Evidence from Randomized Natural Experiment”. American Economic Review 92(5): 1535-58

участия и неучастия в программе), которые влияют на изучаемую переменную исхода, по которой сравниваются участники и неучастники. Были разработаны разные методы для контроля систематической ошибки, связанной с отбором, насколько это представляется возможным⁹⁶. Выборка вопросов о причинно-следственной связи, которые экономисты изучали без проведения рандомизированного эксперимента, представлена в Таблице 5.2.

⁹⁶ Технический обзор разнообразных методов приводится в: Angrist, Joshua and Alan Krueger (1999), "Empirical Strategies in Labor Economics" In Orley Ashenfelter and David Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, vol.3A. Amsterdam: North Holland

Таблица 5.2. Идентификационная стратегия в неэкспериментальных (обсервационных) исследованиях

Тип идентифицирующей информации	Переменная исхода, по которой сравниваются участники и неучастники (outcome variable)	Объясняющая переменная (causal variable)	Оценка	Ссылки
<i>I. Контроль искажающих переменных</i>				
Контроль способности и исходной информации о семье	Зарботная плата	Количество лет обучения в школе	Регрессия	Ashenfelter and Mooney(1968) Grilliches(1977), Grilliches and Mason (1972),
	Занятость		Регрессия и соответствие (matching)	Card and Sullivan (1998)
Контроль исходов в прошлом	Заработок	Соответствие на основе балльной оценки (Propensity score matching)		Dehejia and Wahda (1995)
		Государственные программы профессионального обучения	Соответствие на основе балльной оценки	Heckman et al. (1997)
Контроль критериев отбора военнослужащих	Заработок	Статус ветерана	Регрессия и соответствие	Angrist (1998)

II. Метод фиксированных эффектов и определение разностей (differences-in differences)				
Панельные данные/индивидуальные изменения статуса	Заработная плата	Членство в профсоюзе	Установление различий/анализ ковариации	Freeman (1984)
	Заработок	Программы профессионального обучения	Определение разностей	Ashenfelter and Card (1985)
Влияние кубинской иммиграции на ситуацию в США (The Mariel Boatlift)	Занятость среди местных жителей	Количество иммигрантов	Определение разностей	Card(1990)
Изменение законодательства штата или правил	Длительность состояния травматизма	Страховое пособие по нетрудоспособности	Определение разностей	Meyer(1995)
	Длительность безработицы	Страховое пособие по безработице	Определение разностей	
Изменения федерального законодательства	Занятость	Анти-дискриминационное законодательство	Модели рисков	Solon(1985)
			Определение разностей	Heckman and Payner (1989)
Двойное сравнение для контроля исходной информации о семье				Behrman et al.(1980)
	Доход		Установление различий	Taubman (1976)
	Заработок	Количество лет обучения в школе	Установление различий/инструментальные переменные	Ashenfelter and Krueger(1994)

Продолжение Таблицы I

III. Инструментальные переменные				
Рождение двойни	Обучение в школе	Рождаемость	Двухшаговый метод наименьших квадратов (МНК)	Rosenwaig and Wolpin (1980)
		Рождаемость среди подростков		Bronars and Grogger (1994)
Рождение двойни	Предложение на рынке труда	Рождаемость	Двухшаговый МНК	Angrist and Evans(1998)
Состав по полу родных сестер или родных братьев				Hausman and Taylor (1981)
Год рождения				Angrist and Kueger(1991)
Квартал рождения	Зарботная плата	Количество лет обучения в школе	Двухшаговый МНК	
Лотерея воинского призыва				Angrist (1990)
Год рождения	Заработок	Статус ветерана	Две выборки инструментальных переменных	Imbens and van der Klaauw(1995)
IV. Непараметрические регрессионные методы				
Пороговое значение для оказания финансовой помощи	Учеба в колледже	Финансовая помощь	Двухшаговый МНК	van der Klaauw(1996)
Максимум размера класса	Баллы за тест	Размер класса	Двухшаговый МНК	Angrist and Lavy (1998)
Изменения в системе социального страхования по гражданам, родившимся в период с 1917 по 1921 год	Уровень экономической активности населения	Пособия по социальному страхованию	МНК	Krueger and Pischke (1992)

Регрессия и подбор пары / соответствия (matching)

Если участники программы и контрольная группа различаются только по наблюдаемым характеристикам, мы можем контролировать такие различия. Стратегия состоит в том, чтобы найти контрольную группу, которая была бы как можно более сопоставима с группой участников, по крайней мере, применительно к наблюдаемым параметрам. Такая ситуация называется отбором наблюдаемых признаков и обосновывает оценки на основе подбора пар (matching) и соответствующие регрессии. В основе данной методологии лежит сбор как можно большего количества ковариат и корректировка рассчитанных разностей путем регрессии или подбора пар (соответствия).

В публикации Розенбаума⁹⁷ ставится цель провести оценку выгод от операции шунтирования на сердце по сравнению с медицинской терапией или лекарственной терапией. Простое сравнение коэффициента выживания среди хирургических и медицинских пациентов, вероятно, будет смещенным, поскольку вероятность отбора больных с острыми симптомами заболевания для хирургического вмешательства будет выше. После контроля на наблюдаемые различия в 74 ковариатах, авторы не выявили значимого отличающего эффекта выживания после хирургического вмешательства по сравнению с курсом терапии. У экономистов редко появляется возможность рандомизировать такие переменные, как уровень образования, иммиграция или минимальный размер оплаты труда. Таким образом, эмпирические исследователи должны полагаться на неэкспериментальные исследования.

Во многих публикациях с результатами эмпирических исследований обсуждается вопрос о том, является ли наблюдаемая положительная ассоциация между количеством лет обучения в школе и уровнем заработка причинно-следственной связью. Данный вопрос возникает отчасти из-за наблюдения, согласно которому люди, которые обучались в школе более длительный период времени, по-видимому, обладают рядом других характеристик, которые также ассоциируются с более высоким уровнем заработка, например, у таких людей более богатые родители. Наиболее часто используемая идентификационная стратегия в исследованиях количества лет, проведенных в школе, состоит в том, чтобы попытаться уменьшить смещение в первичных сравнениях путем использования регрессии с контролем на переменные, которые связаны с количеством лет обучения. Также теория человеческого капитала определяет ненаблюдаемый потенциал заработка или «способность» в качестве одной из главных детерминант уровня

⁹⁷ Rosenbaum, P.R., and D.B. Rubin (1984), "Reducing the Bias in Observational Studies Using Subclassification on the Propensity Score", *Journal of the American Statistical Association*, vol.79, 516-524

образования. Обычно используются методы регрессии или подбора пары с контролем исходных данных о семье, баллов за тесты и т.п.⁹⁸

Методы регрессии и соответствия нередко используются при оценке воздействия активной политики занятости. В публикации Дехеджия⁹⁹ приводится анализ результатов Национальной демонстрационной программы создания рабочих мест в Германии. Это субсидируемая программа занятости, в рамках которой проводилось рандомизированное обучение различных групп мужчин и женщин, которых трудно трудоустроить. Авторы показывают, что оценки на основе балльной системы смогли реплицировать экспериментальные результаты для данных Национальной демонстрационной программы создания рабочих мест. Эффекты активной политики занятости в основном анализируются в развитых странах, а также в странах Центральной и Восточной Европы с переходной экономикой¹⁰⁰.

Ангрис¹⁰¹ использует методы соответствия и регрессии для контроля наблюдаемых различий между ветеранами, которые записались добровольцами в Вооруженные силы в период между 1979 и 1982 гг., и неветеранами. Мотивация стратегии контроля в данном случае объясняется тем, что военные отбирают добровольцев для Вооруженных Сил в основном на основе возраста, количества лет обучения в школе, баллов за тесты. Очевидно, что первичное сравнение переоценивает выгоды военной службы. В ходе исследования было выявлено, что эффект добровольной службы в армии является даже отрицательным для некоторых категорий граждан.

⁹⁸ Об этом можно прочесть в таких публикациях, как: Ashenfelter, Orley A. and Joseph D. Mooney (1968), "Graduate Education, Ability and Earnings", *Review of Economics and Statistics* 50(1): 78-86; Hansen, W.Lee, Burton A. Weisbrod and William J. Scanlon (1970), "Schooling and Earnings of Low Achievers", *American Economic Review* 60(3): 409-418; Grilliches, Zvi (1977), "Estimating the Returns to Schooling: Some Econometric Problems", *Econometrica* 45(1): 1-22; Grilliches, Zvi and William M. Mason (1972), "Education, Income and Ability", *Journal of Political Economy* 80(3): S74-S103; Chamberlain, Gary (1978), "Omitted Variables Bias in Panel Data: Estimating the Returns to Schooling", *Annales de l'INSEE* 30-31:49-82.

⁹⁹ Dehejia, Rajeev H., and Sadek Wahba (1999) "Causal Effects in Nonexperimental Studies: Reevaluating the Evaluation of Training Programs." *Journal of the American Statistical Association*, vol. 94, no. 448, pp. 1053-1062

¹⁰⁰ Heckman, James J., Hidehiko Ishimura and Petra E.Todd (1997), "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme", *Review of Economic Studies* 64, 605-5; Kluve, Jochen, Hartmut Lehmann, and Cristoph M.Schmidt (2002), "Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: Evidence from Matched Samples", *William Davidson Working Paper Number 447*; Benus, Jacob M., Neelima Grover (1998)"The Impact of Active Labor Programs in Turkey," Abt Associates, July; Benus, Jacob M., Neelima Grover, J. Birkovsky, and J. Rehak (1998)"The Impact of Active Labor Programs in the Czech Republic," Abt Associates, May 1998

¹⁰¹ Angrist, Joshua D.(1998), "Estimating the Labor Market Impact of Voluntary Military Service Using Social Security Data on Military Applicants", *Econometrica* 66(2):249-288

Стоит отметить, что в некоторых случаях неэтично проводить рандомизированный эксперимент. Кохран¹⁰² приводит такой пример. В публикации проводится исследование эффектов курения относительно смертности. Рандомизированный эксперимент с людьми для изучения эффектов курения был бы не только неэтичным, но также и трудным для проведения. В таких случаях обычно используются неэкспериментальные данные для изучения эффектов причинно-следственной связи. Такие эффекты, полученные в исследовании Кохрана, с контролем возраста и страны, в значительной степени отличаются от первичных сравнений смертности среди курильщиков и некурильщиков.

Сравнение разностей

К сожалению, во многих ситуациях существует вероятность того, что участники программы и индивидуумы, попавшие в контрольную группу, будут отличаться по ненаблюдаемым характеристикам, которые ассоциируются с потенциальным исходом даже после осуществления контроля разностей по наблюдаемым характеристикам. В таких случаях участники и неучастники программы не могут сравниваться напрямую. Однако если мы наблюдаем участников программы до и после проведения программы, предполагается использовать участников программы до проведения программы в качестве контрольной группы для участников программы после проведения программы. Такое сравнение будет «загрязнено» эффектом других событий, помимо участия в программе, которые происходят между двумя периодами. Тем не менее если только доля совокупности принимает участие в программе, можно использовать группу неучастников для сравнения в целях выявления временной вариации исхода, который не вызывается участием в программе. Оценка разностей основана на данной простой идее.

Кард¹⁰³ использует оценку разностей для изучения эффекта иммиграции на занятость местного населения. В исследовании Карда используется информация о внезапной массовой миграции из Кубы на Майями, которая получила название *Mariel Boatlift*, для выявления последствий иммиграции для американского рынка труда. Важным компонентом анализа является отбор городов, которые используются для сравнения при получении оценки того, что бы произошло на рынке труда в Майями, если бы не было иммиграции кубинцев. Кард использует индивидуальные данные о занятости из Текущего обследования населения (CPS) по Майями и четырём городам для сравнения (Атланта, Лос-Анджелес, Хьюстон и Тампа-Санкт-Петербург), в которых тенденции в области

¹⁰² Cohran, W.G. (1968). "The Effectiveness of Adjustment by Subclassification in Removing Bias in Observational Studies", *Biometrics*, vol.24, 295-313

¹⁰³ Card, David E. (1990), "The Impact of Mariel Boatlif on Miami Labor Market", *Industrial and Labor Relations review* 43:245-257

занятости были аналогичны тенденциям, наблюдаемым в Майями. В соответствии с полученными результатами, нет свидетельств ухудшения ситуации на рынке труда из-за иммиграции.

В публикации Карда и Крюгера¹⁰⁴ (используется простая стратегия установления разностей для изучения эффекта повышения минимальной заработной платы на занятость. В 1992 г. в Майями выросла минимальная заработная плата, в то время как в соседнем штате Пенсильвания она осталась на том же уровне. Кард и Крюгер провели выборочное обследование сети закусочных в Нью-Джерси и Пенсильвании до и после повышения минимальной заработной платы в Нью-Джерси. Авторы сравнивают изменения полной эквивалентной занятости до и после повышения минимальной заработной платы в Нью-Джерси, наблюдаемых в Нью-Джерси и Пенсильвании. Такая простая оценка разностей свидетельствует о положительном, но при этом незначительном эффекте повышения минимальной заработной платы в Нью-Джерси на занятость.

Инструментальные переменные

Во многих соответствующих условиях вполне вероятно, что наблюдаемые переменные не могли бы объяснить всю зависимость между отбором для участия в программе и потенциальным исходом. Кроме того, зачастую считается, что динамика, лежащая в основе переменной исхода, по которой сравниваются участники и неучастники, отличается по участникам и неучастникам, или просто нет панельных данных. В этом случае, если есть инструмент, который определяет экзогенный отбор для участия в программе, модели инструментальных переменных предоставляют альтернативную стратегию идентификации.

Методы инструментальных переменных особенно подходят для анализа социальных экспериментов. Когда экспериментальными единицами являются люди, не всегда представляется возможным обеспечить безукоризненное исполнение экспериментального протокола. Некоторые индивидуумы, отнесенные к группе участников, могут, таким образом, оказаться в ситуации, когда они не приняли участие в программе, в то время, как некоторые индивидуумы, отнесенные к контрольной группе, могут получить доступ к программе и стать ее участниками. Данная проблема получила название несоблюдения протокола и повсеместно встречается при проведении рандомизированных оценок при участии людей. Методы инструментальных переменных вооружают нас простой стратегией для решения проблемы с несоблюдением протокола.

¹⁰⁴ Card, David E. and Alan Krueger (1994), "Minimum Wages and Employment: a case Study of the Fast-food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *American Economic Review* 84(4):772-784

Ангрист¹⁰⁵ использовал годность к военной службе, определенную на основе лотереи военного призыва во времена войны во Вьетнаме, в качестве инструмента для военной службы во Вьетнаме. Такая лотерея проводилась каждый год в период с 1970 г. по 1972 год, в лотерее использовались числа (от 1 до 365), определяющие дату рождения в когортах призывников. Мужчины, которые получали самые маленькие числа, призывались на военную службу на максимальный срок, который ежегодно устанавливался Министерством обороны. Продолжительность данного максимального срока варьировалась от 95 до 195 в зависимости от года. В публикации Ангриста в качестве инструмента определения статуса ветерана используется показатель годности к военной службе. То, что годность к военной службе повлияла на вероятность призыва, а также ее случайный характер, делают данную переменную подходящим кандидатом для инструментирования статуса ветерана.

Используя данные системы социального страхования о зарплате и данные о статусе ветерана из Обследования дохода и участия в социальных программах, Ангрист рассчитал эффект военной службы во Вьетнаме относительно заработка на гражданской службе. Оценка показывает значительный отрицательный эффект.

2.2.4. Исследование эффекта от изменений нормативно-правовых актов, упростивших процессы регистрации, лицензирования и инспектирования, для малых и средних предприятий в России

Мониторинг реформы по снижению административной нагрузки на бизнес

Целью программы дебюрократизации национальной экономики, к реализации которой приступило Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации в 2001 году, являлось существенное снижение как степени зависимости российских предприятий от административного произвола, так и издержек предприятий при прохождении процедуры регистрации бизнеса, получении необходимых лицензий и сертификатов, а также затрат, связанных с инспекционной проверкой их деятельности соответствующими инстанциями. Эта реформа во многом соответствовала мировым тенденциям эволюции государственного регулирования малого и среднего бизнеса. В последние двадцать лет изменения в законодательстве, направленные на упрощение создания и развития малого бизнеса, имели место как среди развитых стран, так и среди стран с переходной экономикой и развивающихся стран.

В ходе реформы в действие вступили законы, предусматривающие упрощение процедур регистрации, лицензирования и проверок малых и средних предприятий и др.

¹⁰⁵ Angrist, Joshua D. (1990), "Lifetime earnings and the Vietnam Era Draft Lottery: evidence from Social Security Administrative Records," *American Economic Review* 80:313-335

По поручению Минэкономразвития Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) в течение 2002-2007 годов осуществлял независимый мониторинг административного давления на предприятия малого бизнеса, для того, чтобы оценить эффективность контроля за соблюдением нового законодательства и успех программы дерегулирования в целом. Весной 2002 года ЦЭФИР совместно со Всемирным банком провел первый этап обследования предприятий малого бизнеса в российских регионах. Задача состояла в том, чтобы установить исходные уровни административного давления в области регистрации, лицензирования, сертификации и инспекционной деятельности до начала реализации государственной программы дерегулирования. Последующие этапы реформы позволили оценить произошедшие со временем изменения с точки зрения тяжести административного давления на малый бизнес.

Раунды исследования

Как уже было указано выше первый раунд мониторинга состоялся непосредственно перед вступлением в действие основных законов пакета реформ, нацеленных на снижение административных барьеров. Это дало возможность в дальнейшем оценивать результативность реформ по сравнению с исходным состоянием дел в различных сферах дебюрократизации. Знание начальных условий чрезвычайно важно для оценки абсолютных изменений, вызванных реформой.

Условная схема временной последовательности реформы и проведение соответствующих раундов мониторинга представлена на рисунке 5.1.

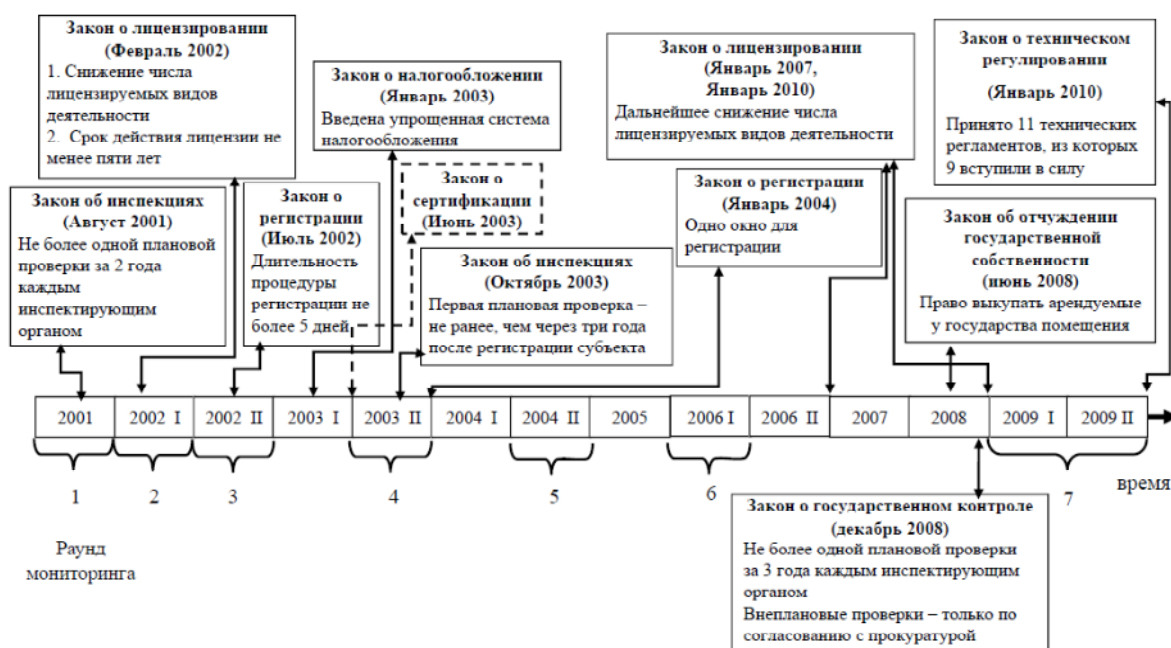


Рисунок 5.1. Реформа по дебиюрократизации: время принятие новых законов и проведение раундов мониторинга

Согласно информации, представленной на рисунке 4.1, можно видеть, что последующие раунды мониторинга позволяли оценить не только изменение ситуации по сравнению с исходной в 2001 году, но и относительное изменение административной нагрузки на бизнес между отдельными раундами давало возможность оценить последствия новых изменений законодательства, вступивших в силу между раундами мониторинга.

Инструментарий исследования

Структура инструмента опроса. В рамках мониторинга дерегулирования изучалось влияние изменений в законодательной и нормативно-правовой базе, направленных на снижение административных барьеров и формирование благоприятных условий для развития малого бизнеса. Анализ проводился на основе опросов руководителей малых предприятий в ряде регионов Российской Федерации.

Проект предполагал не только анализ административных барьеров для уже существующих предприятий и организаций малого бизнеса, но и исследование возможностей открытия нового бизнеса. Поэтому для проведения опросов использовались две анкеты – для «старых» (зарегистрированных в период более полугода до начала опроса) и для «новых» (зарегистрированных в период не более полугода до начала опроса) предприятий.

В анкете для «новых» предприятий основное внимание уделялось вопросам прохождения процедур регистрации нового бизнеса. Опрос «старых» предприятий подробнее освещал проблемы, связанные с получением лицензий, проведением инспекций и проверок различными органами государственной власти и контролирующими инстанциями.

Анкета для «старых» предприятий состояла из 7 разделов. Первый раздел содержал общие вопросы о предприятии (отраслевая принадлежность, форма собственности, динамика объемов продаж, участие в работе бизнес-ассоциаций и т.п.) и о субъективной оценке руководителем предприятия условий хозяйственной деятельности. Последующие разделы были посвящены различным видам государственного регулирования малого бизнеса: лицензированию видов деятельности, инспекциям со стороны государственных и муниципальных контрольно-надзорных органов, сертификации и введению технических регламентов, налоговому администрированию. Затем следовал раздел, посвященный проблемам аренды и покупки помещений или земельных участков. Последний раздел был посвящен проблемам внешнего финансирования для малого бизнеса. Таким образом, вопросы, сформулированные в анкетах, давали возможность

- провести оценку объемов и характера издержек, которые несет малый бизнес на местах при прохождении процедур регистрации и получения лицензий и инспекций.
- сопоставить существующие нормы прохождения процедур регистрации, лицензирования и проверок малого бизнеса на местах с положениями федеральных законов.
- оценить изменения издержек малого бизнеса нахождение процедур государственного регулирования в течении времени и между раундами.

В целом структуру инструмента исследования можно представить в следующем виде.

Анкета для фирм старше полугода:

I. Общая информация

II. Лицензирование / Выдача разрешений

III. Сертификация продукции и услуг

IV. Инспекции

V. Налоговое администрирование

VI. Оформление покупки/аренды помещения/земли

VII. Вопросы, не связанные с административными барьерами или взаимодействием с чиновниками

VIII. Персональная информация о респонденте

Анкета для фирм моложе полугода:

I. Общая информация

II. Регистрация

III. Лицензирование / Выдача разрешений

IV. Сертификация продукции и услуг

V. Оформление покупки/аренды помещения/земли

VI. Вопросы, не связанные с административными барьерами или взаимодействием с чиновниками

VII. Персональная информация о респонденте

Первоначальная анкета, составленная для первого раунда мониторинга являлась базой для всех последующих. Так как с течением времени законодательная база реформы претерпевала изменения, это находило отражение и в инструменте исследования. При сохранении основных блоков вопросов неизменными, анкета каждого раунда уточнялась с учетом изменений, произошедших между раундами: нерелевантные вопросы исключались и добавлялись новые.

Рассмотрим это на примере разработки анкеты для 7-го раунда мониторинга, состоявшегося в 2009 году. За период после 6-го раунда, проведенного в первой половине 2006 года произошли следующие важные изменения в законодательной базе. К таким изменениям относятся следующие:

- Отмена обязательности получения лицензий на ряд видов экономической деятельности. Это являлось продолжением реформы лицензирования, задачей которой было сокращение числа видов деятельности, подлежащих обязательному лицензированию. В связи с этим, анкета 7-го раунда содержала вопросы о том, какие лицензии получали предприятия в 2009 году, чтобы определить, действительно ли уменьшилось число получаемых лицензий и соответствовали ли виды деятельности, на которые были получены лицензии, действующему законодательству. Также руководителям предприятий задавались вопросы о финансовых и временных затратах на получение лицензий.
- К 2009 году было принято 8 технических регламентов для продукции или производственных процессов. Предполагалось, что введение этой системы и создание саморегулируемых организаций должны постепенно заменить существующую систему получения сертификатов и заместить часть лицензионной нагрузки. Одной из задач опроса было выяснить, насколько

- В 2007 году внесены поправки в Земельный кодекс РФ, устанавливающие порядок приобретения прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения. В частности, поменялся порядок выкупа земельных участков и порядок установления их цены. В анкету были внесены вопросы, позволяющие определить, как изменения в Земельном кодексе повлияли на возможности малых предприятий в получении производственных площадей и земельных участков для их деятельности.

A map of Russia showing its administrative regions. Twelve regions are highlighted in blue, representing the subjects of the Russian Federation that have the status of republics. These regions are: Chechnya, Dagestan, Ingushetia, Kabardino-Balkaria, Karachay-Cherkessia, Tatarstan, Bashkortostan, Chuvashia, Mordovia, Mari El, Udmurtia, and Khanty-Mansi Autonomous Okrug.

549

Все раунды мониторинга проводились в следующих регионах Российской Федерации:

- Сибирский Федеральный Округ: Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская область.
- Дальневосточный Федеральный Округ: Амурская область, Хабаровский край, Приморский край, Сахалинская область.
- Северо-западный Федеральный Округ: Республика Коми, Санкт-Петербург.
- Южный Федеральный Округ: Ростовская область.
- Центральный Федеральный Округ: Калужская область, Московская область, Москва, Смоленская область.

Построение выборки. Каждый раунд по каждому региону исследовалась выборка из 100 предприятий, разбитых по следующему принципу: 20 недавно зарегистрированных предприятий и 80 давно существующих. Таким образом, всего опрашивалось 2000 предприятий. Выборка искусственно смещалась в сторону промышленных предприятий (раздел D по классификации ОКВЭД), так как малые предприятия в основном работают в сфере услуг и розничной торговли и вероятность попадания промышленных предприятий при случайной выборке была бы слишком мала. Промышленные предприятия в разные раунды составляли от 10% до 15% опрошенной выборки предприятий. Выборка делалась на основании кода хозяйственной деятельности, заявляемого предприятием в момент обращения, что не всегда соответствовало фактическому роду деятельности данного предприятия, указанному в ходе собеседования.

Для того, чтобы было возможно отследить статистически значимые динамические изменения в масштабе административных барьеров в каждом последующем раунде в первую очередь ставилась задача опросить те фирмы, которые были опрошены в предыдущие раунды мониторинга. Это позволяло исследовать динамику параметров нагрузки на бизнес, связанной с прохождением процедур государственного регулирования, на панели фирм, исследованных в разные годы.

Лишь после опроса панельных фирм строилась случайная выборка малых фирм из реестра Росстата для того, чтобы опросить недостающее количество фирм каждом регионе.

Проведение опроса. Начиная с 3-го раунда мониторинга полевые работы проводились специалистами Фонда региональных исследований. Фонд хорошо зарекомендовал себя при проведении опросов, имеет широкую региональную сеть, знаком с принципами административной реформы. Другое важное условие выбора фирмы для

проведения опроса связано с требованием независимости команды от регионального влияния органов власти. Привлечение исследователей для оценки эффективности той или иной государственной политики имеющих конфликт интересов может значительно исказить полученные результаты.

Сотрудники Фонда региональных исследований проводили очные интервью с руководителями фирм.

При проведении опроса респондентам гарантировалась конфиденциальность предоставленной ими информации на всех этапах исследования. Все результаты анализа представлялись только в агрегированном виде.

Анализ результатов исследования

В силу особенностей проведения мониторинга результаты каждого раунда позволяли оценить, во-первых, ситуацию с нагрузкой на бизнес, связанной с госрегулированием на момент проведения опроса, во-вторых, сопоставить ее с целевыми показателями, заложенными в соответствующих законах, и в –третьих, оценить изменения этой нагрузки как с ситуацией в предыдущем раунде, так и в самом первом. Такой анализ проводился для каждой изучаемой процедуры государственного регулирования. Также результаты исследования позволяли оценить региональные различия хода реформ.

Рассмотрим пример анализа результатов 6-го раунда мониторинга, проведенного в первом полугодии 2006 года.

Регистрация. В 6-м раунде для медианной фирмы отмечено снижение усилий, затрачиваемых на процедуру регистрации, и посещаемое число государственных органов при регистрации. При этом, выросло время ожидания получения документов о регистрации бизнеса из государственных органов. Однако, нет значимых отличий по сравнению с 5-м раундом, если принять во внимание размер, региональную и отраслевую принадлежность фирм.

Ситуация сильно дифференцирована по регионам России. Если в Алтайском крае в среднем требуется 7 дней для регистрации бизнеса, то в Санкт-Петербурге на это уходит в среднем около месяца.

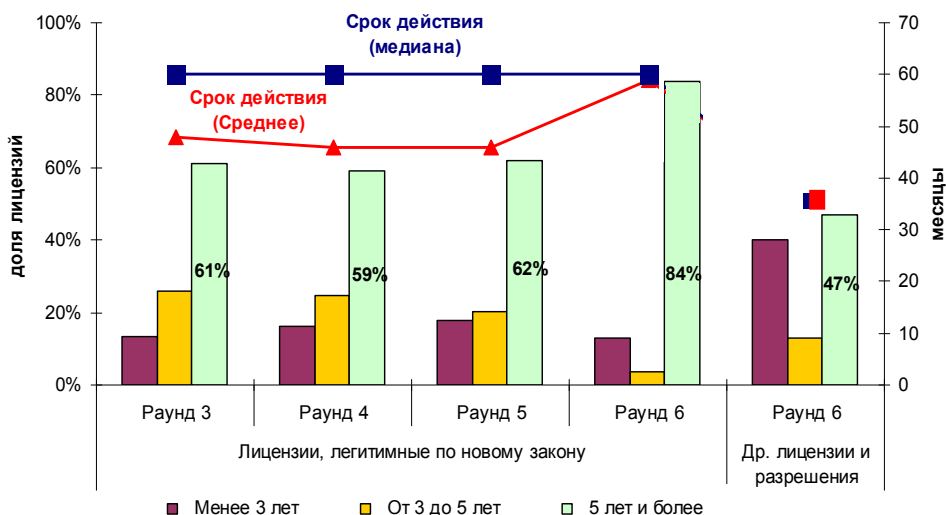
Чуть более половины фирм успевают самостоятельно зарегистрироваться в оговоренный законом срок – 5 дней. Для более 70% фирм издержки регистрации превышают оговоренные в законе 2000 рублей. Как и в предыдущих раундах, издержки как времени, так и денег, выше, если регистрация осуществляется с помощью посредника.

В 2006 году по сравнению с 2004 годом увеличилась доля фирм, прибегнувших к личным связям (около 20% фирм) и подношению подарков (около 12% фирм) в ходе процедуры регистрации бизнеса.

Лицензирование. На рисунке 5.3 представлена эволюция соотношения легитимных по новому закону и нелегитимных лицензий и разрешений и сроки их действия. В течение первой половины 2006 года 14% фирм обращались за получением лицензий. Такой же процент фирм обращался за лицензиями и во второй половине 2004 года. Однако, эта значительно меньше доли фирм, обратившейся за лицензиями в первой половине 2001 года – то есть до вступления в силу нового закона о лицензировании.

При этом, хотя время ожидания для получения лицензии для медианной фирмы изменилось незначительно за этот период времени (около месяца), существенно выросли усилия, затрачиваемые фирмами, которые составили для медианной фирмы 14 человеко-дней.

Рисунок 5.3. Легитимность и сроки действия лицензий



Как и в 2004 году, доля легитимных лицензий составила 53%. При этом, впервые в первой половине 2006 года как медиана, так и среднее значение срока действия лицензии соответствуют оговоренной в законе норме – не менее пяти лет.

Важно также отметить, что срок действия разрешений и лицензий, нелегитимных по новому закону, существенно ниже – в среднем около трех лет. Однако, затраты на получение этих разрешений в среднем ниже, чем легитимных. Как и ранее, в 2006 году большую часть нелегитимных разрешений выдают местные органы власти.

Инспекции. В первой половине 2006 году по сравнению со второй половиной 2004 года отмечено значимое снижение общего числа проверок всеми инспектирующими органами отдельно взятой фирмы. Однако, произошло это в силу значимого снижения

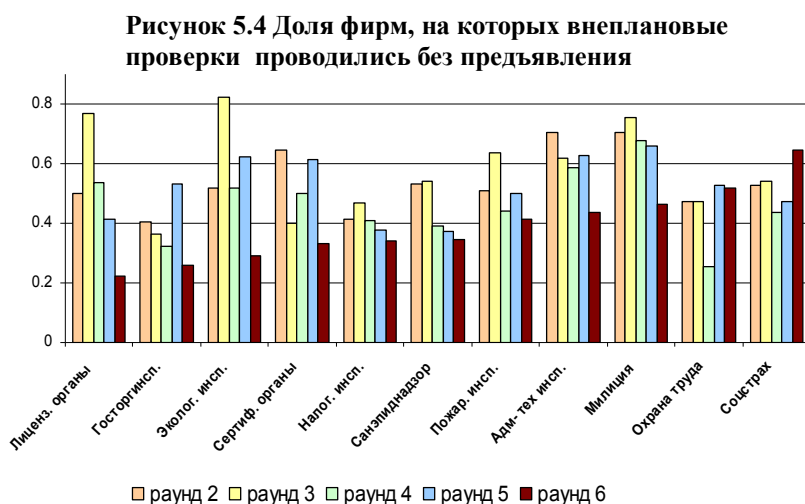
числа проверок органами соцстраха, в то время как инспекции остальных органов надзора значительно не изменились за этот период.

По сравнению же со второй половиной 2002 года значительно снизилось количество инспекций органами санэпиднадзора, милиции, соцстраха и административно-технической инспекции.

Средняя частота проверок значительно различаются между регионами - от 0.9 в Коми до 5.0 в Московской области за полгода (первое полугодие 2006 г). Регионы разнородны также и по динамике изменений частоты проверок.

Большинство органов надзора выполняет заложенные в законе нормы и посещает фирмы не более одного раза за два года. Исключениями являются - налоговая инспекция, пожарная инспекция, санэпиднадзор и милиция, которые в период 2003-2006 более, чем один раз за 2 года посетили 35%, 34%, 21% и 13% фирм соответственно.

То, что касается повторных проверок, то доля фирм, на которых проводятся повторные проверки различными органами надзора, мало изменилась по сравнению с 5-м раундом, за исключением милицеских проверок, в отношении которых отмечено некоторое снижение доли фирм, где проводились повторные проверки. Для ряда инспекций повторные проверки – достаточно частое явление – 33% для милиции, 31% - для СЭС (за полгода). Как отмечалось и в предыдущих раундах, если на фирме проводятся повторные проверки, то проверки проводятся в 6-43 раз чаще, чем в среднем, то есть если инспектирующий орган проводит проверку на одной и той же фирме второй раз, то, с высокой вероятностью, будут проведены последующие проверки в течение полугодия.



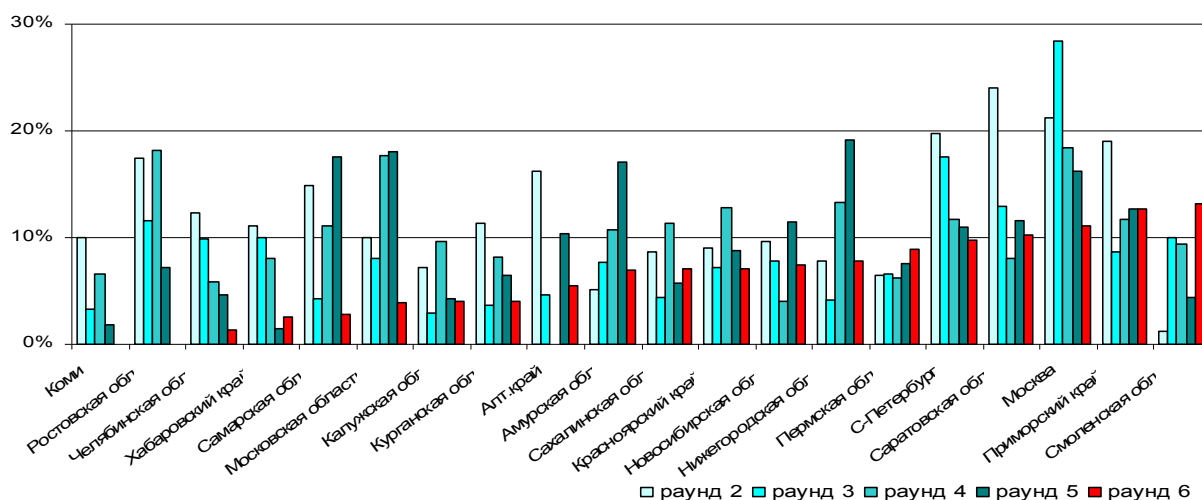
На рисунке 5.4 представлена динамика доли фирм, на которых внеплановые проверки проходили с нарушением закона, а именно, без предъявления предписания. Около половины всех проверок, проводимых милицией и госторгинспекцией, являются внеплановыми, при этом значительная доля внеплановых

проверок – более половины для инспекций охраны труда и соцстраха - по-прежнему проводится без предъявления предписания.

Средняя длительность проверок в зависимости от органа надзора составляет от 5.2 дня (налоговая инспекция) до 1.2 дня (милиция, госторгинспекция). По сравнению с 2004 годом значительно выросла частота случаев финансовых потерь фирм при инспекциях лицензионных органов, в то время как частота случаев финансовых потерь фирм значительно снизилась при инспекциях органов охраны труда, госторгинспекции и налоговой инспекции. В то же время значительно выросла частота незаконных штрафов при инспекциях налоговых органов, а снизилась при инспекциях пожарников.

По субъективным оценкам предпринимателей, издержки в целом на прохождение инспекций постоянно растут, хотя объективные данные указывают на противоположную тенденцию. В 6-м раунде наиболее заметно увеличились жалобы на рост издержек, связанных с прохождением инспекций милиции, санэпиднадзора и пожарных. При этом, нет единого мнения руководителей малых предприятий относительно прозрачности правил прохождения инспекций: около 30% считают правила более или менее прозрачными, в то время как примерно столько же придерживаются противоположной точки зрения.

Рисунок 5.5. Доля фирм, испытывавших давление с целью получения взятки во время инспекций.



На рисунке 5.5 представлена динамика доли фирм, испытывавших давление с целью получения взятки во время инспекций по регионам России. На вопрос о случаях давления со стороны органов надзора на предприятия с целью получения взятки положительно ответили от 0% до 13% малых предприятий в различных регионах. При этом, ни одна фирма не подверглась этому давлению в Республике Коми, Челябинской и Самарской областях, что является значимым улучшением по сравнению с 2004 годом. В то же время в Смоленской области ситуация ухудшилась.

Налогообложение. Практика использования упрощенной системы налогообложения остается стабильной. Из фирм, которые могли бы воспользоваться

упрощенной системой налогообложения, в 2006 году сделали это 66% фирм. Основные причины, почему остальные фирмы не переходят на упрощенную систему - «обычная система проще и понятнее» (46% фирм) и «партнеры не используют упрощенную систему (это создает проблемы с уплатой НДС)» (34% фирм).

Некоторое количество фирм, использовавших упрощенную систему, отказывается от ее использования в дальнейшем. Большинство фирм отказывается от использования упрощенной системы, поскольку «перерастает» границы ее использования (49% в 6-м раунде). Среди фирм, отказавшихся от использования упрощенной системы и имеющих право ее использовать, основные причина отказа – «обычная система проще и понятнее» (22%) и «не используют партнеры» (17%).

Аренда и покупка земли и помещений. Покупка помещения у госорганов – самая затратная как с точки зрения денег, так и с точки зрения времени, процедура. При прохождении этой процедуры на фирмы оказывается наиболее сильное давление со стороны чиновников. Данная процедура – наименее прозрачна. В 6 раунде динамика изменений госрегулирования этих процедур неоднозначна – с одной стороны, снижается коррупционность процедур и растет их прозрачность, с другой стороны, растет необходимость посещения госорганов и число посещаемых госорганов – то есть растут затраты времени на прохождение соответствующих процедур

Субъективные оценки предпринимательского климата и госрегулирования. Субъективные оценки бизнеса в отношении предпринимательского климата в целом продолжают положительную динамику. В таблице 5.3 представлены средние оценки остроты некоторых проблем для малого бизнеса. Так, одной из наиболее значимых проблем для бизнеса становится честная конкуренция – впервые в 6 раунде она заняла вторую строчку в рейтинге проблем, уступив лишь проблеме частого изменения законодательства.

Таблица 5.3. Общая оценка предпринимательского климата

	2001 - II	2004-II	2006-I
Частые изменения законодательства		2,99	2,79**
Конкуренция	2,62	2,86 **	2,73**
Уровень налогообложения	3,52	2,78	2,65**
Экономическая нестабильность в стране	3,28	2,89 **	2,54**
Неравные условия конкуренции	2,26	2,3 **	2,39
Госрегулирование	2,90	2,45	2,35**
Налоговое администрирование	3,10	2,59	2,34**
Коррупция	2,10	2,03 **	2,26**
Сложности привлечения капитала	2,63	2,42 *	2,25**
Рэкет	1,34	1,21	1,19

1 – не является проблемой вовсе, 2 – незначительная проблема, 3 – значительная проблема, 4 – очень значительная проблема, 5 - ставит под угрозу существование бизнеса

Звездочки показывают значимые изменения на 1%-ном (**) и 5%-ном(*) уровнях значимости в панельных регрессиях с фиксированными эффектами.

Уровень налогообложения, налоговое администрирование, госрегулирование, привлечение капитала стали, в среднем, менее значимой проблемой для малого бизнеса. При этом, в 6-м раунде отмечается также и негативная тенденция – растет проблематичность неравных условий конкуренции и коррупции.

В отношении проблем, связанных с госрегулирование, лишь две проблемы значительно обострились – это инспекции в целом и инспекции налоговыми органами. При этом, острота проблем, связанных с другими сферами государственного регулирования значительно снизилась

Выводы 6-го раунда мониторинга. Суммируя результаты 6-го раунда, необходимо отметить следующие улучшения:

- Средний срок действия лицензий значительно вырос и значительно приблизился к требованиям законодательства
- доля фирм с лицензиями на срок более пяти лет достигла 84%.
- Большинство контролирующих органов стали реже нарушать законодательство и реже проводить внеплановые проверки без предписания
- Общее число проверок значительно уменьшилось, что объясняется снижением числа проверок органов соцстраха.
- Заметно уменьшилась частота случаев давления чиновников с целью получения взятки во время процедуры оформления помещений в собственность или аренду, увеличилась прозрачность процедуры.
- Честная конкуренция стала более существенным фактором для работы и развития малого бизнеса, чем экономическая нестабильность, и уступает по значимости для бизнеса лишь частой смене законодательства.

При этом, отмечен и ряд ухудшений ситуации госрегулирования:

- Растет роль личных связей для прохождения процедуры регистрации
- около 20% фирм прибегают к использованию личных связей
- Выросла доля фирм, которые при проверках лицензионных органов несут финансовые убытки.
- Инспекции в целом и инспекции налоговыми органами, в частности, стали ощущаться как более значительная проблема для бизнеса, по сравнению с 2004 годом.

- Несмотря на значимое улучшение делового климата в 6-м раунде, согласно ощущениям предпринимателей, ухудшилась ситуация с неравными условиями конкуренции и коррупцией

Таким образом, в целом оценка достигнутых в 2006 году результатов реформы по дерегулированию малого бизнеса является осторожно оптимистичной – наблюдался ряд положительных изменений по сравнению с пятым раундом в некоторых областях госрегулирования. Тем не менее, в большинстве случаев реформа не достигла уровня дерегулирования, предполагаемого законами. Отмечался также ряд настораживающих тенденций – рост злоупотреблений во время проверок налоговыми органами, рост коррупции и неравной конкуренции как проблемы для развития малого бизнеса

Некоторые результаты 7-го раунда мониторинга

В ходе 7-го раунда мониторинга были изучены несколько новых, вступивших в период послед 6-го раунда изменений в законодательстве о государственном регулировании. Рассмотрим результаты исследования отдельные изменений.

Перерегистрация бизнеса 2009 года. В соответствии с Федеральным законом №312 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса РФ и другие законодательные акты» с 1 июля 2009 года все фирмы, организованные в форме ООО, должны были привести свои уставы в соответствие с новым законодательством (причём первоначально планировалось, что все фирмы должны будут пройти регистрацию до 1 января 2010 года). В нашей выборке 57% фирм, имеющих форму ООО, указали, что они прошли перерегистрацию в налоговых органах в связи с этим законом. При этом примерно половина из них (51%) воспользовались помощью посредников (при регистрации нового бизнеса таких было чуть меньше половины). В законодательстве прописана процедура возможности оформления подобной перерегистрации по почте. Однако подавляющее большинство фирм предпочитали являться в налоговый орган власти. Это связано не только с недоверием к непривычному способу регистрации, но и с тем, что при очной явке в налоговый орган представители фирм могли незамедлительно узнать, что все документы оформлены правильно. Как выяснилось в ходе опроса, лишь 6% респондентов воспользовались возможностью послать документы по почте, при том, что большинство опрошенных (62.5%) знали о такой возможности (см. рисунок 5.6).

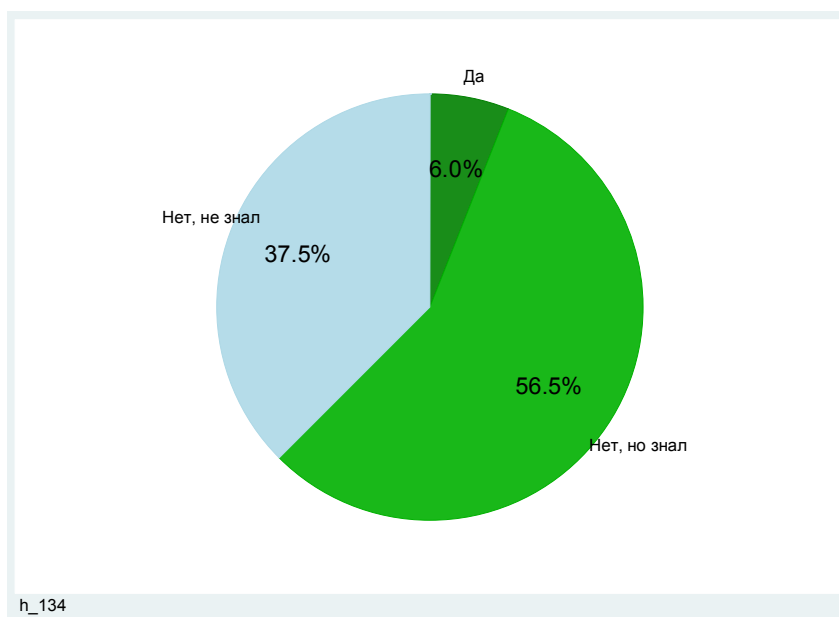


Рисунок 5.6. Воспользовались ли Вы возможностью подачи документов по почте и знали ли о такой возможности?

Распределение времени сотрудников фирмы, потраченного на процедуру перерегистрации можно увидеть на рисунке 5.7. В то время, как 28% фирм потратили на перерегистрацию не более одного человеко-дня, у 12% фирм на ту же процедуру ушло более 10 человеко-дней.

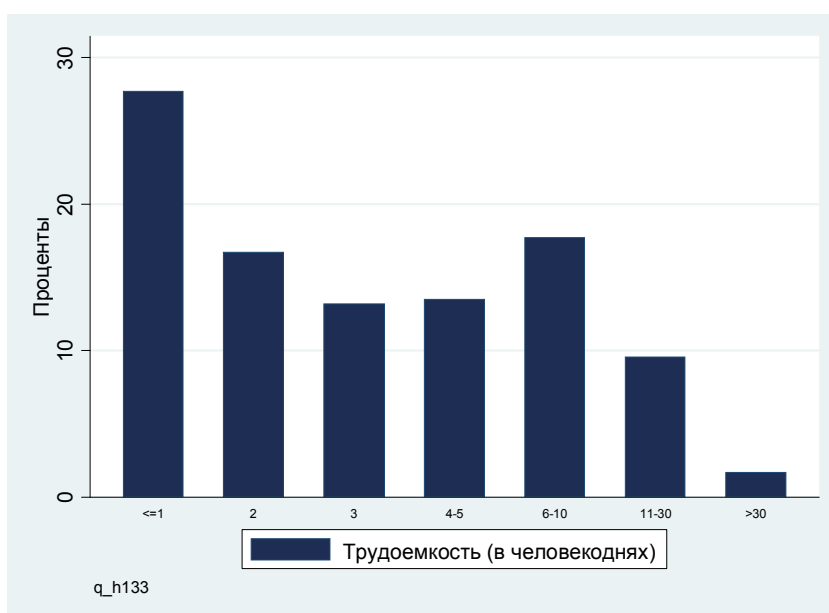


Рисунок 5.7. Распределение фирм по трудозатратам на процедуру перерегистрации

Лишь каждая третья фирма (32%) была перерегистрирована в срок не более 7 дней (см. рисунок 5.8). В то же время, 7% фирм заявили, что между моментом подачи заявления и самой регистрацией прошло более 30 дней.

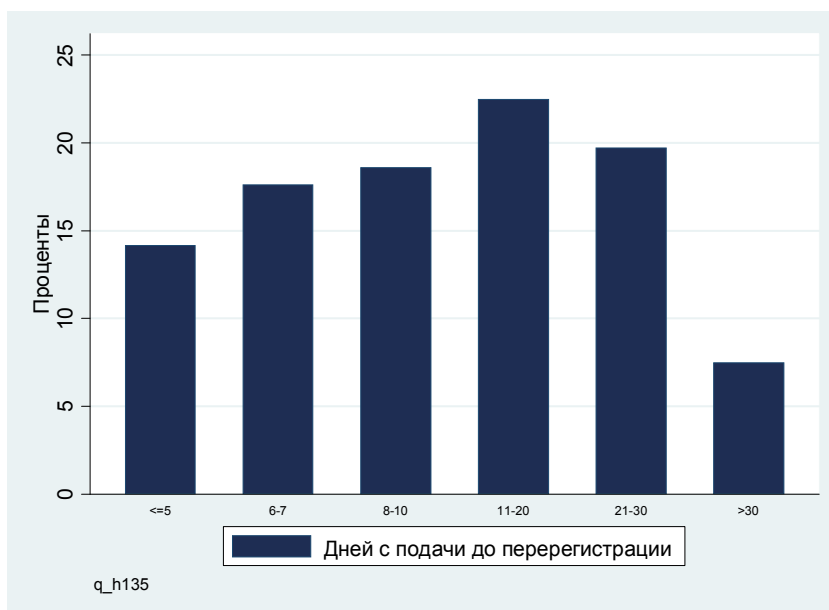


Рисунок 5.8. Распределение фирм по продолжительности процедуры перерегистрации

В денежном выражении фирмы потратили денег меньше, чем вновь регистрирующиеся, но всё равно 28% опрошенных потратили на процедуру перерегистрации более 5000 рублей (см. рисунок 5.9).

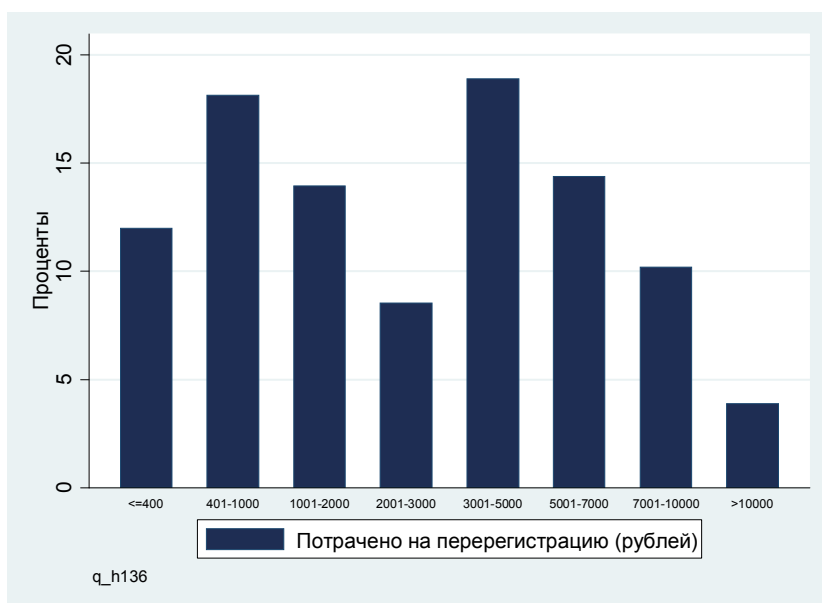


Рисунок 5.9. Распределение фирм по издержкам на процедуру перерегистрации

Шесть респондентов (<1% проходивших перерегистрацию) заявили, что чувствовали давление со стороны госорганов с целью получения взятки. При этом двое из этих шестерых сказали, что преподносили подарки в процессе регистрации, но и среди оставшихся процент тех, кто преподносил подарки, превысил 2%. Ещё 4% фирм использовали личные связи при перерегистрации. Обращались с апелляцией в регистрационный орган или к должностному лицу после рассмотрения заявки около 1%

перерегистрировавшихся и лишь 2 фирмы из 788 прошедших перерегистрацию заявили о том, что обращались в суд в процессе перерегистрации.

Процедура перерегистрации показалась фирмам понятной в той же мере, как и процедура регистрации вновь регистрирующимся фирмам. Около половины (51%) респондентов скорее согласны, что правила перерегистрации прозрачны и предсказуемы, скорее не согласны с этим 20% опрошенных (см. рисунок 5.10).

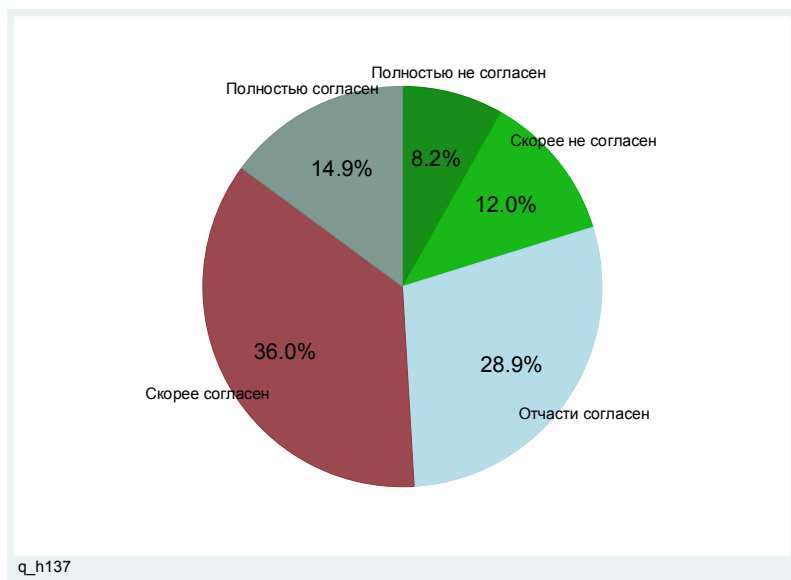


Рисунок 5.10. Согласны ли Вы с тем, что правила перерегистрации прозрачны и предсказуемы?

Лицензирование. Основополагающим законом, устанавливающим общие принципы лицензирования, является федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», который был принят летом 2001-го года. За последние годы в этот закон был внесен ряд изменений, направленных на снижение издержек лицензирования. В частности, поправками 2005-го года была введена упрощенная процедура получения лицензии, а срок выдачи лицензии ограничивался 45 днями. В дальнейшем принимались поправки, которые либо вовсе отменяли лицензирование определенных видов деятельности, либо заменяли его на обязательное членство в саморегулируемых организациях (СРО). В некоторых случаях лицензирование отменялось при вступлении в силу соответствующих технических регламентов. Подробный список последних изменений в законодательстве (изменения с 2006-го года) о лицензировании приведен в таблице 5.4.

Таблица 5.4. Изменения в законодательстве о лицензировании, произошедшие с 2006 года.

Вид деятельности	Изменение в законодательстве	Год внесения изменения
оценочная деятельность	заменено на членство	2006

	в СРО	
сюрвейерское обслуживание морских судов в морских портах	лицензирование прекращено	2006
деятельность по техническому обслуживанию и ремонту подвижного состава на железнодорожном транспорте;	лицензирование прекращено	2006
деятельность по техническому обслуживанию и ремонту технических средств, используемых на железнодорожном транспорте;	лицензирование прекращено	2006
деятельность по разведению племенных животных (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя);	лицензирование прекращено	2006
деятельность по производству и использованию племенной продукции (материала) (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя);	лицензирование прекращено	2006
деятельность по производству элитных семян (семян элиты);	лицензирование прекращено	2006
осуществляемая в море деятельность по приемке и транспортировке уловов водных биологических ресурсов, включая рыб, а также других водных животных и растений.	лицензирование прекращено	2006
эксплуатация взрывоопасных и пожароопасных производственных объектов	заменено на лицензирование эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов	2007
туроператорская деятельность;	лицензирование прекращено	2007
турагентская деятельность;	лицензирование прекращено	2007
воспроизведение (изготовление экземпляров) аудиовизуальных произведений и фонограмм на любых видах носителей	заменено на лицензирование изготовления экземпляров аудиовизуальных произведений и т.д.	2008
отмена лицензирования деятельности по накоплению отходов I - V класса опасности, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов V класса опасности	лицензирование прекращено	2009

Отметим, что с 1 января 2010 года отменено лицензирование строительства, проектирования и инженерных изысканий, а также аудиторской деятельности с заменой на обязательное членство в саморегулируемых организациях. Также в рамках реализации Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. №797 разработан и принят Государственной Думой в первом чтении в 2008 году проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу замены лицензирования страхованием гражданской ответственности». Этим законом предусматривается замена страхованием гражданской ответственности следующих видов деятельности: перевозки внутренним водным транспортом, погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, перевозки грузов морским транспортом, погрузочно-разгрузочная деятельность

применительно к опасным грузам в морских портах, буксировка морским транспортом, оказание услуг почтовой связи. Законопроектом предполагается упростить порядок продления лицензий для тех предприятий, которые за время действия лицензии не допускали грубых нарушений лицензионных требований и условий. Прохождение данного законопроекта на данный момент заморожено.

По состоянию на апрель 2010 г. лицензированию подлежат 83 вида деятельности, не считая 20 видов, выведенных из сферы действия базового закона.

Опрос показал, что доля нелегитимных лицензий (т.е. лицензий на те виды деятельности, которые по новому законодательству не являются лицензируемыми) составляет 53%, при этом 60% из этих лицензий предприятия получают в региональных ведомствах контроля. Подразделения федеральных органов контроля в 34% случаев выдают нелегитимные лицензии, а региональные органы – в 64% случаев. Срок действия медианной лицензии составляет 3 года, а средний срок равен 34 месяцам. Согласно законодательству срок действия лицензии не может быть меньше 5 лет, тем не менее, большая часть фирм (62%) получила за последние полгода лицензии со сроком действия менее 5 лет и 46% таких лицензий фирмам предоставили территориальные представительства федеральных органов надзора. Половина выдаваемых региональными ведомствами лицензий имеет срок действия менее 5 лет. Представительства федеральных органов выдают подобные лицензии в 32% случаев.

Получение лицензии обходится каждой фирме в среднем в 29 тысяч рублей (медиана – 10 тыс. руб.) и требует 35 дней (медиана – 15 дней). Для получения лицензии у федеральных органов надзора в среднем понадобится 33 тыс. рублей (медиана – 16500 рублей) и 44 дня (медиана – 1 месяц). Соответствующие затраты для получения лицензий у органов регионального надзора существенно ниже. Они составляют 11,5 тыс. рублей (медиана – 1300 рублей) и 17 дней (медиана – 10 дней).

Средняя величина денежных издержек на получение нелегитимных лицензий почти в 2 раза меньше, чем средние издержки на получение легитимных лицензий – 21 тыс. рублей против 41 тыс. рублей. Медианное значение денежных издержек на получение легитимных лицензий приблизительно в два с половиной раза превышает медианное значение денежных издержек на получение легитимных лицензий (9,5 тыс. рублей на получение нелегитимных лицензий и 25 тыс. рублей на получение легитимных лицензий). Значения медианных и средних временных издержек на получение нелегитимных лицензий в два раза меньше, чем соответствующие значения для легитимных издержек. В частности, получение легитимной лицензии займет в среднем 52 дня (медиана – 30 дней), в то время как процедура оформления нелегитимной лицензии

продлится в среднем 25 дней (медиана – 15 дней). Таким образом, получение легитимных лицензий сопряжено с большими затратами денег и времени, чем получение лицензий нелегитимных.

Сравнивая полученные результаты с результатами мониторинга, который был проведен в 2006 году, можно сделать несколько выводов.

Во-первых: по сравнению с 2006 годом процент нелегитимных лицензий вырос с 47% до 53%. Практически неизменным остался процент легитимных лицензий, выдаваемых федеральными органами (66%). Региональные органы стали реже выдавать легитимные лицензии (43% в 2006 г. и 36% в 2009 г.).

Во-вторых, медианное время оформления лицензии снизилось с 1 месяца до 15 дней. Это справедливо и в отношении региональных органов (медианное время снизилось с 1 месяца до 10 дней), и в отношении федеральных (медианное время снизилось с 45 дней до 1 месяца).

В-третьих, денежные затраты связанные с лицензированием увеличились – медиана издержек с уровня 5000 рублей поднялась до уровня 10000 рублей. Если сделать поправку на инфляцию, то получим, что в реальном выражении медианные издержки выросли в полтора раза. Действительно, если привести к 2006 году сумму в 10000 рублей, то мы получим 7450 рублей, что превышает 5000 рублей на 50%. Динамика денежных затрат для лицензий, получаемых у федеральных и региональных органов, заметно отличается. Так оформление лицензий в региональных органах в 2009 г. стало обходиться значительно дешевле. Медианная фирма в 2009 г. оформляла лицензии в региональных органах контроля, затрачивая 1300 рублей, и если привести эту сумму к 2006 г., то получится 970 рублей. Это почти в 5 раз меньше, чем медианные издержки на получение лицензии в региональных органах в 2006 г. (они составляют 5000 рублей). Для лицензий, получаемых у федеральных органов, ситуация обратная – их получение в 2009 г. стало ощутимо дороже по сравнению с 2006 г. Так в 2009 г. медианная фирма тратила 16,5 тыс. рублей на получение лицензии в федеральных органах. Приведя эту сумму к ценам 2006 г., получится 12,3 тыс. рублей, что почти в два с половиной раза превосходит траты медианной фирмы на оформление лицензии в федеральных органах в 2006 г. Отсюда можно сделать вывод, что общее удорожание лицензий произошло за счет удорожания лицензий, выдаваемых федеральными органами, в то время как получение лицензии в региональных органах стало дешевле.

В-четвертых, срок действия лицензий сократился по сравнению с 2006 г. Срок действия медианной лицензии, выдаваемой в 2009 г., равен 3 годам, что на 2 года меньше

срока действия выдаваемой в 2006 г. медианной лицензии. Средний срок действия лицензии также сократился с 50 до 34 месяцев.

Следует, отметить, что характеристика легитимности лицензии, соответствующая мониторингу 2006-го года, несколько отличается от той же характеристики в данном мониторинге ввиду произошедших изменений в законодательстве. Помимо этого не всегда на основании ответов респондентов можно было достоверно установить, является ли полученная лицензия легитимной или нет, а также какой именно орган ее выдал - федеральный или региональный. Такие случаи исключались из рассмотрения. Это следует принимать во внимание при сопоставлении результатов раундов мониторинга.

Сертификация. В рамках общего процесса реформирования государственного регулирования либерализация процедур сертификации не была прописана в исходном пакете реформы 2002 года. С другой стороны, Федеральным законом о техническом регулировании № 184-ФЗ от 27 декабря 2002 года было введено понятие технического регламента, ставившего целью либерализацию процессов сертификации продукции и упорядочение системы стандартизации, которая по состоянию на 2001 год не соответствовала нормативно-правовой базе. Однако этот закон был гораздо менее проработан, чем законы в отношении процедур проверок и надзора, регистрации и т.д. Более того, в профессиональных и экспертных кругах нет однозначного отношения и к техническим регламентам. Поэтому их утверждение и, тем более, применение на практике сопряжены со значительными трудностями.

Технические регламенты – принципиально новые законодательные документы для России. Они меняют систему установления требований к продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, и производственным и иным (в частности, на стадии обращения) процессам, связанным с требованиями к продукции, то есть реформируют предмет государственного контроля (надзора). Одновременно регламенты вводят и новые механизмы обеспечения выполнения установленных требований, равно как и контроля за их выполнением.

Следует также отметить, что при разработке технических регламентов используются новые процедуры общественного обсуждения (с привлечением бизнес- и потребительских ассоциаций), а также подготовки заключения специальными экспертными комиссиями. К проектам регламентов прилагается расширенное технико-экономическое обоснование, которое разрабатывается на основе оценок регулирующего воздействия (по крайней мере, методически так должно происходить). Поскольку есть риск, что после принятия регламент не будет выполняться, необходимо осуществление мониторинга успешности внедрения технического регламента, и сопоставление ее с

прогнозами разработчиков. По результатам такого анализа возможна оперативная корректировка положений регламентов.

На конец 2009 года было принято 11 технических регламентов, из которых 8 уже вступили в силу. В таблице 5.5 перечислены принятые регламенты и соответствующие законы.

Таблица 5.5. Принятые технические регламенты по состоянию на конец 2009 г.

Технический регламент	Вступление в силу	Дата вступления в силу
Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»	Статья 152. Вступление в силу настоящего Федерального закона. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении девяти месяцев со дня его официального опубликования.	30 апреля 2009 г.
Федеральный закон от 12 июня 2008 года №88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию»	Статья 44. Вступление в силу настоящего Федерального закона. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня его официального опубликования.	19 декабря 2008 г.
Федеральный закон от 24 июня 2008 года №90-ФЗ «Технический регламент на масложировую продукцию»	Статья 30. Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня его официального опубликования.	28 декабря 2008 г.
Федеральный закон от 27 октября 2008 года №178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей»	Статья 29. Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня его официального опубликования	29 апреля 2009 г.
Федеральный закон от 22 декабря 2008 года №268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию»	Статья 24. Вступление в силу настоящего Федерального закона. 1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении одного года со дня его официального опубликования, за исключением частей 1 и 2 статьи 6, пунктов 1, 4, 10 части 1 и частей 4 и 5 статьи 9 и статьи 10 настоящего Федерального закона. 2. Часть 1 статьи 6 настоящего Федерального закона вступает в силу по истечении трех лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона. 3. Часть 2 статьи 6, пункты 1, 4, 10 части 1 и части 4 и 5 статьи 9 и статья 10 настоящего Федерального закона вступают в силу по истечении шести месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона. 4. Требования статей 9, 11, 15, 16, 20 и 21 настоящего Федерального закона в части, касающейся монооксида углерода в дыме одной сигареты с фильтром, применяются по истечении шести месяцев со дня	26 декабря 2009 г.

	вступления в силу настоящего Федерального закона. 5. Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона положения Федерального закона от 30 марта 1999 года N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" и Федерального закона от 2 января 2000 года N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" в части оценки и подтверждения соответствия табачной продукции не применяются.	
Технический регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ» (утв. Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. № 609)	Указанный специальный технический регламент вступает в силу по истечении 6 месяцев со дня официального опубликования настоящего Постановления.	22 апреля 2006 года
Технический регламент «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту» (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 118)	Технический регламент вступает в силу через 6 месяцев со дня официального опубликования настоящего Постановления.	1 июля 2009 г.
Технический регламент «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (утв. Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2009 г. № 307)	Технический регламент вступает в силу по истечении 2-х лет со дня его официального опубликования	20 апреля 2011 года
Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2009 № 753 «Об утверждении технического регламента о безопасности машин и оборудования»	Технический регламент вступает в силу по истечении 1-го года со дня его официального опубликования	21 сентября 2010 г.
Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 № 720 «Об утверждении технического регламента о безопасности колесных транспортных средств»	Технический регламент вступает в силу по истечении 1-го года со дня его официального опубликования	21 сентября 2010 г.
Постановление Правительства РФ от 2 октября 2009 № 782 «Об утверждении технического регламента о безопасности лифтов»	Технический регламент вступает в силу по истечении 1-го года со дня его официального опубликования	14 октября 2010 г.

Также принят Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением возможности замены обязательной сертификации декларированием соответствия». А в Правительство внесены проекты единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подлежащей декларированию соответствия.

Как было отмечено и в предыдущих исследованиях малого бизнеса в России¹⁰⁶, объективная информация, полученная от респондентов, указывает на то, что сертификация, безусловно, представляет для малых предприятий наименьшую из проблем, по сравнению с тремя другими видами регулирования. Этот вывод основывается на том, что сертификаты есть только у очень небольшого процента предприятий. Лишь 7% опрошенных предприятий указали, что они обращались за получением каких-либо сертификатов в первой половине 2009 года. Максимум достигается среди предприятий пищевой промышленности, где за сертификатами обращались 33% опрошенных предприятий. Это неудивительно, так как именно на производство продуктов питания и ориентировано, главным образом, сертификационное законодательство.

Среди тех, кто обращался за получением сертификатов в 2009 году, 37% обращались за получением только одного сертификата и 22% обращались за получением свыше пяти сертификатов. При этом 40% фирм, обращавшихся за получением сертификатов в 2009 году, обращались только за получением добровольных сертификатов. Еще 6% фирм обращались как за получением обязательных, так и добровольных сертификатов.

Средние издержки на получение сертификата в первой половине 2009 года составили 89 тысяч рублей (для сравнения, в 2001 году сертификат обходился в среднем в 7.5 тысяч рублей. При этом издержки на отдельные сертификаты варьируют от 300 руб. до 5 млн. рублей.

Сводные данные по стоимости сертификации представлены в таблице 4.6. В среднем сертификаты обходятся дешевле всего, если предприятие обращается за получением от 11 до 50 сертификатов.

Таблица 5.6. Затраты на сертификацию

	Количество сертификатов, за которым обращалось предприятие в 2009 году					
	1	2	3-5	6-10	11-50	>50

¹⁰⁶ <http://www.cefir.ru/monitoring/>

	Стоимость сертификата, рубли					
среднее	33539	303083	45473	134615	8125	24275
медиана	20000	16000	7500	20000	720	24300

В целом по всей выборке для 75% опрошенных предприятий издержки на сертификацию не составляют сколько-нибудь значимых расходов в полной структуре издержек на производство продукции и предоставление услуг. Для 8% опрошенных предприятий вклад издержек на сертификацию в себестоимость товаров и услуг варьирует от 10 до 50%. В то же время для 2% респондентов издержки на сертификацию сопоставимы с производственными.

Принятие предприятиями декларации о соответствии является пока очень ограниченной практикой. В 2009 году лишь 2% опрошенных фирм приняли декларацию. В 54% случаев декларация принималась на основе собственных доказательств, и в 46% случаев – с привлечением доказательств третьей стороны.

При этом практически все фирмы, принявшие декларацию о соответствии в 2009 году, отмечают, что общие издержки на декларирование соответствия не превышали расходы на обязательную сертификацию.

43% респондентов из тех, чьи предприятия принимали декларацию о соответствии в первом полугодии 2009 года, сообщают, что на их деятельность или продукцию распространяется действие какого-либо технического регламента. В среднем, издержки на обеспечение соответствия регламенту оцениваются как 9% от выручки фирмы.

Выводы

Для проведения успешного исследования, связанного с оценкой эффективности государственной реформы, необходимо соблюдение следующих принципов.

1. Разработка численных параметров целевых показателей реформы, оценка которых будет строиться в результате эмпирических исследований.
2. Оценка ситуации в экономике по этим параметрам накануне реформы.
3. Регулярное проведение мониторинга параметров в течение нескольких лет после реформы.

Исследуемая выборка должна обладать, с одной стороны, преемственностью для построения оценок реформы на панельных данных. Это дает возможность оценивать статистическую значимость изменений целевых показателей реформы, регистрируемых в ходе мониторинга. С другой стороны, замещение выбывших из исследования фирм должно подчиняться принципам случайности для обеспечения несмещенных оценок целевых показателей реформы.

Проведение полевых исследований должно выполняться независимыми социологическими фирмами для обеспечения объективности получаемых результатов.

Инструмент исследования должен корректироваться каждый раунд с учетом новых изменений законодательства, имевших место в отношении изучаемой реформы.

2.2.5. Примеры исследования влияния активных программ содействия занятости в России

Устойчиво высокий уровень безработицы привлекает внимание к активным программам содействия занятости населения (АПЗ) как инструменту сокращения безработицы. Более того, устойчивый экономический рост требует эффективной системы переподготовки, определенная часть которой осуществляется через программы федеральной государственной службы занятости населения (ФГСЗН). Эффекты активных программ содействия занятости широко анализируются в развитых странах и во многих странах Центральной и Восточной Европы. Немногое, однако, известно про эффективность АПЗ в России.

В публикации Ахмедова, Денисовой и Карцевой¹⁰⁷ изучается эффективность активной политики занятости в России с использованием микро данных. Авторы оценивают влияние активной политики на рынке труда на вероятность повторной занятости, используя административные данные на уровне индивидуума из реестров служб занятости по двум российским регионам.

Общий и групповой эффект участия в программе оценивается с использованием неэкспериментального точного подхода соответствия. В исследовании показано, что рассматриваемые программы приводят к более длительному периоду безработицы в одном из регионов и помогают быстрее выйти из состояния безработицы в другом регионе, при этом эффекты разнятся в 3-5 раз.

В публикации Venus et al¹⁰⁸ дается сравнительный анализ программ профессионального переобучения, которые организуются государственными центрами занятости в России и Румынии. В частности, в публикации анализируется чистое воздействие программ в России и Румынии с использованием метода соответствия на основе балльной оценки (*propensity score matching approach*). Исследование базируется на результатах пост-программных обследований в двух странах, которые проводились авторами в начале 2004 года. Выборка участников и контрольная группа были

¹⁰⁷ Akhmedov, Akhmed, Irina Denisova and Marina Kartseva (2003) "Active Labor Market Policies in Russia: Regional Interpretation Determines Effectiveness?", CEFIR working paper

¹⁰⁸ Venus ,Jacob, Raluca Catrinel Brinza , Vasilica Cuica, Irina Denisova and Marina Kartseva, (2004) "Re-Training Programs in Russia and Romania: Impact Evaluation Study", CEFIR working paper

сформированы на основе административных данных о гражданах, обратившихся в государственные службы занятости в двух российских и одном румынском регионе, за 2002 год. Анкета включала вопросы для получения информации об исходе (статусе занятости, стабильности работы, заработной плате и т.п.) участников программы и контрольной группы в течение года после участия в программе, вопросы о текущей ситуации с занятостью в двух группах, и об оценке участниками качества и полезности программы профессионального переобучения. Социо-демографические характеристики и данные о периоде до потери работы были получены из административных источников.

Метод балльной оценки использовался для оценки эффекта участия в программе. Была проведена оценка общего и группового эффекта участия в программе (по разным возрастным группам, категориям образования, месту проживания и статусу на рынке труда за предшествовавший период).

Анализ воздействия программ профессионального переобучения показывает, что эффект программ профессионального переобучения в России не является статистически значимым для всех четырех показателей исхода. Наоборот, воздействие программ в Румынии является статистически значимым и положительным для трех из четырех исходов. Более того, анализ воздействия программ в подгруппах показывает значительные вариации по подгруппам как в российских регионах, так и в Румынии.

В публикации Денисовой и Карцевой¹⁰⁹ представлено исследование программ социальной адаптации и общественных работ, организованных Федеральной службой по труду и занятости в России с использованием того же самого множества данных, что и в публикации Venus et al (2004) .

Для оценки эффекта участия в программе используется метод балльной оценки. Проводится оценка общего эффекта каждой программы в каждом из двух регионов.

Анализ воздействия программ показывает, что воздействие программы социальной адаптации в первом регионе не является статистически значимым для всех исходов, за исключением одного: оказалось, что она увеличивает длительность безработицы. Воздействие программы во втором регионе не является статистически значимым по всем четырем показателям исхода. Воздействие программы общественных работ, наоборот, является статистически значимым в части одного исхода в регионе 1 и в части трех исходов в регионе 2, остальные исходы не являются статистически значимыми.

¹⁰⁹ Denisova, Irina and Kartseva, Marina (2004) "Evaluation of Social Adaptation and Public Works Program in Russia ", CEFIR working paper

2.2.6. Выводы

Подводя итог, мы хотели бы подчеркнуть следующее.

1. Не существует общих рецептов относительно эффективности государственных программ. Одна и та же программа может оказаться эффективной в одной стране и не быть эффективной в другой стране. Более того, существует значительная вариация воздействия государственных программ на подгруппы участников. Следовательно, важно проводить исследование для оценки воздействия применительно к любой крупной государственной программе.
2. Важно, чтобы проводилась оценка не только тех крупномасштабных государственных программ, которые находятся на стадии реализации, но также проводилась апробация программ и политики, которые планируются для реализации. Пилотная апробация программ важна как для разработки структуры программы, так и для принятия решения о целевых группах и категориях.
3. Есть разные варианты сбора, анализа и оценки информации, необходимой для оценки регулирующего воздействия. Есть случаи, когда использование уже существующих административных данных позволяет провести корректную оценку эффекта от программы. В то же время часто оценка эффекта требует сбора новой информации и проведения специальных обследований тех групп, на которые прямо или опосредованно направлено регулирующее воздействие.
4. Сбор данных и администрирование оценки государственных программ обходится недешево. Выгоды, получаемые от оценки воздействия программы, однако, как правило превосходят связанные с такой оценкой затраты. Это особенно верно в отношении крупномасштабных и затратных программ. Опыт стран, которые включили оценку государственных программ в свою повседневную бюрократическую деятельность, свидетельствует о том, что такие исследования помогают политикам улучшить качество структуры программ, а также, во многих случаях, изменить направленность программ, способствуя росту общественного и индивидуального благосостояния.
5. Один из аспектов исследования оценки программ связан с политэкономией. Важно обеспечить, чтобы такие исследования и их результаты рассматривались в качестве возможности улучшить качество предоставляемых государственных услуг, а не в качестве основы для оспаривания компетенции государственной службы (и государственных служащих), отвечающей за программы. Неспособность сформировать конструктивный взгляд на проводимую оценку программ могла бы

привести к серьезному сопротивлению в части проведения исследований оценки, и, в конечном счете, к потере общественного благосостояния.

Помогая лучше понять, каковы выгоды в терминах увеличения общественного и индивидуального благосостояния, исследования оценки крупных государственных программ повышают прозрачность процесса предоставления государственных услуг. Это важно не только для повышения уровня подотчетности правительства, но также и для привлечения частных инвестиций для софинансирования важных социальных программ.

2.3. Возможные методы оценки рисков

Во многих странах ОЭСР оценка рисков является необходимым элементом проведения ОРВ. В Российской Федерации оценка рисков в соответствии с законом «О техническом регулировании» необходима при разработке и принятии технических регламентов. На практике, к сожалению, такая оценка проводится далеко не всегда.

Ниже описаны основные методы оценки рисков, а также требования к исходной информации для их использования.

Методы, используемые для оценки рисков, можно разделить на две большие категории:

- статистические и
- дискреционные или субъективные.

Статистические методы прибегают к правилам инференциальной статистики, помогающей оценить неизвестные количественные характеристики популяции на основе ограниченной выборки из этой популяции. Субъективные же методы, наоборот, представляют основу для экспертной оценки характеристик, основанной на специальных знаниях о проблеме и личном опыте.

Эти две категории соответствуют двум наиболее распространенным определениям вероятности.

1) определение вероятности события W как предел относительно частоты ($\hat{P}$) появления исхода W в процессе неограниченного увеличения числа случайных экспериментов n , т.е.

$$\lim_{n \rightarrow \infty} \hat{P} = p$$

Такое определение вероятности как частоты относится к случаям, когда физические повторения экспериментов происходят независимо одно от другого и в тех же самых условиях, и может использоваться при наличии достаточно длинного ряда

экспериментальных или сопоставимых исторических данных. Этот метод является основным в страховой сфере при расчете вероятностей наступления страхового случая.

2) субъективное определение вероятности как степени уверенности, которую индивидум соотносит с реализацией определенного события. Эта концепция соответствует практическому использованию слова «вероятный» в повседневной жизни и является основой дискреционных методов оценки риска. В рамках субъективного определения вероятность события даже с известной частотой повторения (например, на основе исторических данных) является выражением личного мнения индивидуума, а ряд имеющихся данных рассматривается лишь как вспомогательный материал для формирования такого мнения.

2.3.1. Статистические методы

Логическая последовательность действий при применении статистических методов к оценке риска представлена на рисунке 5.11.

После сбора и соответствующей корректировки серии исторических данных процесс оценки может двигаться двумя путями:

- 1) построение вероятностного распределения;
- 2) анализ существующего тренда.

Рисунок 5.11. Логическая последовательность использования статистических методов



И в том, и в другом случае строгие требования теоретической статистики часто невыполнимы и на практике приходится прибегать к огромному числу логических упрощений, фиктивных предпосылок, принимаемых за правду, строить распределения вероятности, заведомо основываясь на недостаточных данных и т.д. При анализе тренда и продолжении его во времени считается, что события развивались эволюционно, в соответствии с определенной схемой, и данная закономерность будет продолжаться и в будущем.

Исторические серии данных и их характеристики

Историческая серия представляет собой результат собранных данных о случаях реализации рисков в рассматриваемой сфере и/или на рассматриваемом предприятии (организации), обобщающих их количество и величину последствий (потерь) в каждом случае.

Прежде чем приступать к статистической обработке таких данных, следует задаться вопросом об их значимости в контексте представления данного вида риска. Надежность полученного результата целиком определяется качеством данных на входе, которое в общем случае зависит от выполнения трех условий:

- ряд должен быть достаточно длинным;

- смысловые единицы, подверженные риску (*risk unit*), к которым относится историческая серия, должны быть однородными и независимыми друг от друга;
- серия должна отражать текущую ситуацию в исследуемой сфере.

Существенная длина серии необходима для минимизации случайных шумов, присутствующих в любых наблюдениях, формирующих серию. Если имеющаяся серия удовлетворяет критерию длины, к ней могут быть применена основная теорема статистики. Так, закон больших чисел утверждает, что чем больше размер выборки, на основе которой формировалась серия (для оценки рисков – исторические данные), тем больше полученное на основе этих данные вероятностное распределение приближается к распределению вероятности всей популяции (реализации рассматриваемого риска в будущем).

Число наблюдений, формирующих серию, зависит от длины временного интервала, в течение которого собирались исторические данные, и количества единиц, подверженных риску. Первый фактор, в свою очередь, ограничен периодом, прошедшим с момента возникновения исследуемого риска. Если риск относится к объекту или ресурсу, появившемуся, предположим, два года назад, максимально имеющаяся длинная серия будет относиться к двухлетнему периоду. Второй фактор определяет количество наблюдений, которые могут быть собраны в течение единичного интервала. Поскольку число единиц, подверженных риску, прямо зависит от размера предприятия или организации, крупные хозяйствующие субъекты при построении статистических рядов имеют безусловное преимущество.

Когда имеющихся наблюдений недостаточно или они вовсе отсутствуют, допускается пополнить их данными их внешних источников: информацией, предоставляемой отраслевыми профессиональными ассоциациями, специализированными исследовательскими институтами, страховыми компаниями и другими организациями, которые публикуют статистику по ущербу, наносимому различными рисками в отраслевом или региональном разрезе. Такие данные могут существенно увеличить длину статистического ряда, одновременно с этим снижая значимость результатов из-за снижения степени однородности различных наблюдений. Для устранения или минимизации негативных эффектов при построении статистического ряда следует использовать лишь те внешние данные, которые относятся объектам, похожим на рассматриваемые по производственным процессам, используемым технологиям, наличию и типу защитных сооружений, других мер безопасности и прочим важным параметрам. Иногда общие результаты внешних наблюдений могут быть скорректированы, подстроены под имеющуюся конкретную ситуацию.

Второе требование к исторической серии состоит в том, что смысловые единицы, подверженные риску, должны быть однородными и независимыми друг от друга. Однородность состоит в том, что вероятностные распределения частоты и тяжести риска не должны отличаться от одной рассматриваемой единицы к другой¹¹⁰. Что же касается независимости единиц риска, то необходимо, чтобы ни частота, ни тяжесть одной единицы никоим образом не влияла на другую.

Независимость наблюдений, формирующих серию, является одним из обязательных технических условий применения законов инференциальной статистики. Если же наблюдения каким-либо образом зависят одно от другого, это может привести к серьезным искажениям всех обобщающих показателей. Например, если производственная травма одного рабочего является следствием травмы другого, то будет неправильным рассматривать и регистрировать это как два отдельных случая; в такой ситуации мы имеем один случай реализации риска с тяжестью, равной сумме последствий от травм обоих рабочих. Таким образом, тяжесть отдельного события стремительно увеличивается, и предприятие оказывается более подвержено катастрофическим рискам, чем это может казаться при неправильном учете. Кроме тяжести, меняется также и вероятность самого события, которая в данном случае должна рассчитываться как условная.

К сожалению, на практике эти две базовые гипотезы часто не выполняются (как одна, так и обе одновременно). В этом случае важно обеспечить их выполнение хотя бы в первом приближении, что позволит прибегнуть к статистическим методам измерения риска. Впоследствии этот факт отступления от теоретических предпосылок должен учитываться при интерпретации результатов и принятии решений.

Следующий важный фактор, характеризующий качество имеющихся данных, - их соответствие текущей ситуации на исследуемом предприятии. Наблюдения прошлых лет представляют собой далеко не идеальный показатель сегодняшнего уровня риска, особенно если с тех пор произошли существенные изменения в производственных процессах, организации труда на предприятии, в применяемых мерах безопасности, даже в числе единиц, подверженных риску. В этом контексте следует отметить парадокс получения данных о рисках: с одной стороны, рассматриваемый период времени должен быть достаточно длинным для обеспечения большого числа наблюдений, а с другой – достаточно коротким, чтобы имеющиеся данные при объединении в одну серию не отражали разные ситуации по причине изменения базовых характеристик риска на предприятии. В этом случае старые данные должны быть приведены в соответствие с текущей ситуацией.

¹¹⁰ Borghesi A. (1985), *La gestione dei rischi di azienda*, Padova, Cedam, 1985

Корректировка собранных данных

Существующая реальность находится в постоянной эволюции: чем более увеличивается период наблюдений, тем более вероятно, что меняются характеристики самих рассматриваемых единиц, подверженных риску. Аналогично, могут меняться и особенности исследуемого риска, например, эффективность противопожарного оборудования. В соответствии с такими изменениями собранные данные должны быть приведены к настоящей ситуации по показателям:

- числа единиц, подверженных риску;
- характеристик риска;
- покупательной способности местной валюты.

Если факторы, которые оказывают влияние на реализацию риска, могут быть выражены в количественном выражении, то историческое значение должно быть «индексировано» согласно следующей простой формулой:

$$Dc_x = Ds_x \frac{I}{I_x}, \text{ где}$$

Dc_x - скорректированное значение;

Ds_x - историческое значение;

I - текущее значение фактора, влияющего на уровень риска;

I_x - историческое значение фактора в момент .

Приведем пример корректировки данных вследствие изменения характеристик риска. Предположим, что на предприятии Альфа в 1992 году было решено поменять используемые в производственном процессе материалы, в т.ч. ввести новый тип смазочного масла, менее горючего, чем старый, что в соответствии с внешними техническими данными снижает вероятность пожара на 25%. В этой ситуации для обеспечения однородности данных необходимо определить причины пожаров, имевших место до 1992 года (года нововведения), и уменьшить на 25% число случаев, возникших по причине возгорания смазочного масла (см. таблицу 5.7.).

В данном случае, $\frac{I}{I_x} = 0,75$, Ds_x - число пожаров, возникших по причине возгорания смазочного масла в годах, предшествующих 1992-му.

Таблица 5.7. Исторический ряд, скорректированный на изменения характеристик риска

Год x	Число пожаров	Пожары по причине возгорания масла Ds_x	Скорректированное число пожаров Dc_x
1980	4	2	4
1981	2	0	2
1982	5	3	4
1983	0	0	0
1984	7	5	6
1985	4	1	4
1986	0	0	0
1987	3	1	3
1988	4	1	4
1989	6	3	5
1990	5	5	4
1991	1	0	1
Смена масла			
1992	0		0
1993	2		2
1994	0		0
1995	6		6
1996	0		0
1997	2		2
1998	4		4
1999	3		3

Наибольшая сложность с применением данного метода корректировки состоит в определении количественного параметра, определяющего изменение риска в каждой конкретной ситуации. Так, в отдельных случаях такого параметра (индекса) может не существовать вообще, как, например, при оценке ситуаций ДО и ПОСЛЕ введения в производственный процесс принципиально новых технологий. Поэтому в отдельных случаях допускается прибегнуть к субъективным мнениям относительно количественного изменения параметра. Также следует отметить, что для проведения корректного сопоставления следует иметь причинную модель возникновения события, т.е. полное описание того, какие факторы и каким образом могут привести к реализации рисков ситуации. Такая модель должна быть получена на стадии идентификации рисков.

Аналогичный метод применяется при корректировке внешних данных под конкретную ситуацию на предприятии.

В общем случае корректировка данных приводит к тому, что в исторический ряд данных включается дополнительное число случаев, которые первоначально не входили в серию, что может значительно поменять итоговые значения частоты риска.

Построение распределения тяжести риска также несет в себе определенные сложности, связанные с неоднородностью единиц риска и инфляционными изменениями

цен. Что касается первого аспекта, процесс корректировки аналогичен только что рассмотренному для распределения частоты.

Изменения же потребительской способности денег могут быть легко скорректированы, используя в качестве параметра отношение индекса цен года, в котором производится измерение тяжести риска (или лучше прогнозного значения индекса на следующий год), и года, в котором был отмечен соответствующий ущерб:

$$Dc_{ix} = Ds_i \cdot Gp_{x-i}$$

Dc_{ix} - ущерб в году i в ценах года x

Ds_i - историческое значение ущерба в году i

Gp_{x-i} - корректирующий параметр, определяемый как:

$$Gp_{x-i} = \prod_{j=x-i}^{x-1} (1 + gp_j)$$

Где gp_j – уровень роста цен выбранной корзины в году j

Особое внимание следует уделить выбору корзины, по которой отслеживается изменение цен, использующееся в качестве корректирующего параметра. Выбор корзины зависит от типа анализируемого события: например, если реализация риска способна нанести ущерб зданиям и сооружениям, следует прибегнуть к индексу строительных цен. Иногда может быть разумным построение собственной корзины из определенных товаров и услуг, подходящих к конкретной ситуации: например, для оценки ущерба транспортным средствам можно взять набор из цен на новые автомобили, на ремонтные работы, на бензин и прочие товары.

Таблица 5.8 содержит корректировку данных, относящихся к ущербу, зарегистрированному на предприятии Альфа в 1999, 1998 и 1997 годах. Уровень роста цен соответствующей корзины равен 3,5%, 5% и 4% соответственно.

Таблица 5.8. Ущерб от несчастных случаев, скорректированный величину инфляции

Год i	Значения Ds_i	Gp_{2000-i}	Скорректированные значения Dc_{i2000}
1997	2000	1,13	2260
	3000	1,13	3390
1998	3000	1,09	3271
	4000	1,09	4360
	1000	1,09	1090
	5000	1,09	5450
1999	4000	1,035	4140
	1000	1,035	1035

	5000	1,035	5175
--	------	-------	------

Альтернативный подход к проблеме корректировки на динамику цен в экономике, предложенный Боргези¹¹¹, состоит в соотнесении величины ущерба со стоимостью рассматриваемой единицы или группы единиц, подверженных риску. Ущерб каждого случая выражается в процентном отношении от общей стоимости, и распределения тяжести риска строится на основании процентных соотношений убытков разных лет, умноженных на текущую стоимость единицы, подверженной риску. Таким образом, формируется новое распределение тяжести риска, выраженное в текущих ценах. Данный метод по отношению к предыдущему обладает двойным преимуществом:

- поскольку оценки риска наиболее актуальны в приложении к будущему, логично предположить, что определить будущую стоимость единицы, подверженной риску, легче, чем будущее значение соответствующего индекса цен;
- в любом случае выбранный индекс не всегда полностью отражает реальную ситуацию, в которой находятся рассматриваемые единицы, подверженные риску.

Еще один вид корректировки носит технический характер и относится как к историческим данным частоты, так и тяжести риска. Корректировка связана с тем, что каким бы длинным не был исторический ряд, эта выборка никогда не совпадает со всей популяцией, включающей в себя и будущие события. Поэтому в соответствии с законами инференциальной статистики, среднее значение широкой выборки будет стремиться к среднему значению популяции, а стандартное отклонение данных популяции будет равно

стандартному отклонению выборки, умноженному на $\sqrt{\frac{n}{n-1}}$.

Распределения вероятности

По отношению к любому типу чистого риска нас интересуют три распределения вероятности:

- вероятностное распределение частоты;
- вероятностное распределение тяжести;
- вероятностное распределение общего годового ущерба, описывающее вероятность того, что размер ущерба от всех случаев реализации риска в течение года достигнет определенной суммы.

Самый простейший и статистически «наивный» метод получения вероятностного распределения состоит в прямой трансформации полученных исторических рядов в

¹¹¹ Borghesi A. (1985), *La gestione dei rischi di azienda*, Padova, Cedam, 1985

распределение. Действительно, если в распоряжении исследователя имеется длинный ряд достоверных данных, то можно, упорядочив эти данные и не прибегая к какой-либо дополнительной обработке, получить хорошее приближение «настоящего» вероятностного распределения. Пример вероятностного распределения, полученного напрямую из имеющихся исторических рядов, приведен в таблице 4.9.

Таблица 4.9. Вероятностное распределение частоты пожаров: прямой метод.

Год	Число пожаров
1980	4
1981	2
1982	4
1983	0
1984	6
1985	4
1986	0
1987	3

Значение	Количество наблюдений	Вероятность	Совокупная вероятность
0	5	0,25	0,25
1	1	0,05	0,3

1988	4
1989	5
1990	4
1991	1
1992	0
1993	2
1994	0
1995	6
1996	0
1997	2
1998	4
1999	3

2	3	0,15	0,45
3	2	0,1	0,55
4	6	0,3	0,85
5	1	0,05	0,9
6	2	0,1	1
Σ	20	1	

Типичным недостатком распределений, построенных прямым способом, является автоматическое присвоение нулевой вероятности событиям, не имевшим место в течение рассматриваемого исторического периода. Однако факт того, что, например, на предприятии никогда не случалось более шести пожаров за год, вовсе не гарантирует того, что это не произойдет в будущем.

Преодолеть этот недостаток помогают распределения, построенные косвенным образом, при котором используются стандартные типы вероятностного распределения, давно известные в статистике и хорошо описывающие различные феномены и события. Этот метод предполагает, что имеющаяся историческая серия извлечена из одного из таких распределений, параметры которого можно получить на основе существующих данных.

Единственная трудность такого подхода состоит в выборе типа распределения, который из всех возможных наиболее подходит к результатам наблюдений. Следует заметить, что косвенный метод, в отличие от прямого, требует гораздо меньшей полноты исторических данных. Тем не менее необходимо убедиться в соответствии природы частоты и/или тяжести риска выбранному стандартному типу вероятностного распределения. Подтверждение этому можно получить как из самих исторических данных (например, путем специальных статистических тестов), так и из информации из внешних источников (научных публикаций, отраслевая практика и т.п.).

Далее рассмотрим основные типы вероятностного распределения, используемые для построения распределения частоты, тяжести и общих годовых потерь.

Распределения, представляющие поведение частоты риска

Биномиальное распределение

Биномиальное распределение представляет собой вероятность того, что из n попыток событие A с вероятностью p произойдет x раз:

$$p(x) = \binom{n}{x} p^x q^{n-x} = \frac{n!}{x!(n-x)!} p^x q^{n-x}$$

Биномиальное распределение имеет следующие характеристики (среднее и вариацию):

$$\mu = np, \quad \sigma^2 = npq$$

Приведем пример использования данного распределения. Имеются $n = 15$ единиц, подверженных риску, с вероятностью наступления несчастного случая на каждом из них в течение года 1%. Определим вероятность наступления x несчастных случаев (при $0 \leq x \leq 10$) (таблица 5.10).

Заметим, что вероятность реализации более чем 4 случаев за год практически равна нулю. Среднее или так называемое ожидаемое значение случаев за год составляет

$$np = 15 \cdot 0,01 = 0,15 \approx 0$$

Главная проблема и ограничение биномиального распределения состоит в необходимости измерения параметра p , которое должно быть максимально точным и достоверным.

Таблица 5.10. Биномиальное распределение вероятности

<i>x</i> (число случаев)	Вероятность
0	0,86006
1	0,13031
2	0,00921
3	0,00040
4	0,00001
5	0,00000
6	0,00000
7	0,00000
8	0,00000
9	0,00000
10	0,00000
11	0,00000
Σ	1,00000

Распределение Пуассона

Распределение Пуассона описывает вероятность реализации редкого события x раз при бесконечном увеличении числа попыток. Это распределение носит дискретный характер и также называется распределением редких событий. Для применения распределения Пуассона к оценке рисков должны выполняться два условия:

- чтобы рассматриваемое событие имело вероятность реализации в рассматриваемый период времени меньше 0,1
- чтобы количество единиц, подверженных риску, превышало 50.

Аналитическая формула данного распределения:

$$p(x) = \frac{e^{-\mu} \mu^x}{x!}, \text{ где}$$

x число событий, произошедших за рассматриваемый период;

$p(x)$ – вероятность x ,

μ среднее число событий, которые происходят в рассматриваемый период, и

$e = 2,71828\dots$

Распределение Пуассона представляет собой действенное приближение биномиального распределения к ситуациям с крайне малой вероятностью реализации

($p \rightarrow 0$), которые относятся к большому числу n попыток ($n \rightarrow \infty$).

В отличие от биномиального распределения, которое зависит от параметров n и p , единственная информация, необходимая для построения распределения Пуассона, – значение μ , произведения n и p .

Характеристики данного распределения следующие:

$$\mu = \sigma^2 = np$$

Таблица 5.11. Распределение вероятности частоты поломки электронных механизмов: закон Пуассона с $\mu = 5$.

x	$p(x)$
0	0,0067
1	0,0337
2	0,0842
3	0,1404
4	0,1755
5	0,1755
6	0,1462
7	0,1044
8	0,0653
9	0,0363
10	0,0181
11	0,0082
12	0,0034
13	0,0013
14	0,0005
>14	0,0002
Σ	1

Распределение Пуассона очень широко используется в оценке рисков для построения вероятностного распределения частоты неблагоприятного события, относящегося к большому числу единиц, подверженных риску, каждая из которых имеет очень маленькую вероятность реализации данного неблагоприятного события. Многие события реальной жизни следуют распределению Пуассона, такие, например, как:

- число ежедневных поломок станков на промышленном предприятии или оборудования в больницах. В этих случаях часто руководство желает знать вероятность того, что в течение какого-либо периода (например, дня) поломок не произойдет;
- число обратившихся к операционисту в банке, например, каждые 15 минут;
- число преступлений, произошедших в городе в течение часа;
- число несчастных случаев, которые могут произойти в течение года в определенной отрасли (на определенном предприятии);
- число больших пожаров катастрофического характера, которые могут произойти в течение года в определенной географической индустриальной зоне.

Успех в построении удачного распределения часто зависит от способности исследователя разделить исследуемый феномен на дни, часы, минуты или другие периоды, увеличивая, таким образом, число независимых друг от друга объектов.

Распределения, представляющие тяжесть риска

Нормальное распределение

Нормальное распределение, известное также как кривая случайных ошибок, является, пожалуй, наиболее часто используемым при оценке рисков. Его название происходит от убеждения, что физические и биологические феномены обычно (нормально) распределяются согласно этому закону. Нормальное распределение – полезнейший статистический инструмент, так как любое случайное событие при достаточно большом числе повторений стремится к нормальному поведению, описываемому данным распределением.

Нормальное распределение является непрерывным распределением с бесконечно возможным числом вариантов (как позитивных, так и негативных), имеющим характерную симметричную форму колокола. Оно определяется двумя параметрами, средним μ и вариацией σ^2 в соответствии с формулой:

$$p(x) = \frac{1}{\sigma\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{1}{2}\left(\frac{x-\mu}{\sigma}\right)^2}$$

Функция достигает своего максимального значения в точке среднего (μ) и имеет две точки перегиба: $\mu - \sigma$ и $\mu + \sigma$, где σ - среднеквадратическое отклонение. Кривая смещается вдоль оси абсцисс вправо или влево при большем или меньшем значении среднего и является более «узкой» или «широкой» в зависимости от среднеквадратического отклонения.

При известных значениях μ и σ^2 , пользуясь статистическими таблицами легко получить вероятность любого x . Для удобства пользования часто прибегают к стандартизации нормальной кривой, которая достигается заменой:

$$u = \frac{x - \mu}{\sigma},$$

и имеет форму:

$$p(u) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{u^2}{2}}.$$

Стоит упомянуть так называемый «закон трех сигм»: вероятность попадания значения в интервал $(\mu - 3\sigma; \mu + 3\sigma)$ равна 0,9973, и, следовательно, при нормальном распределении этот интервал содержит практически все существующие случаи.

Рассмотрим пример применения нормального распределения к оценке тяжести риска ограбления в банке Бета. Предположим, что на основе прошедших данных известно, что $\mu = 20$ миллионов и $\sigma = 10$ миллионов. Поскольку нормальное распределение является непрерывным, вероятность отдельных значений тяжести равна нулю и при анализе следует использовать вероятность попадания значений тяжести в определенный интервал. Расчет вероятности попадания тяжести ограбления в различные интервалы представлен в таблице 5.12.

Таблица 5.12. Вероятностное распределение тяжести ограбления для банка Бета

Интервал значений (млн) $(x_1; x_2)$	Стандартизованный интервал $(u_1; u_2)$	$p(u_1 < x < u_2)$	Совокупная вероятность
(0; 5)	(-2; -1,5)	0,044	0,044
(5; 10)	(-1,5; -1)	0,0919	0,1359
(10; 15)	(-1; -0,5)	0,1498	0,2857
(15; 20)	(-0,5; 0)	0,1915	0,4772
(20; 25)	(0; 0,5)	0,1915	0,6687
(25; 30)	(0,5; 1)	0,1498	0,8185
(30; 35)	(1; 1,5)	0,1919	0,9104
(35; 40)	(1,5; 2)	0,044	0,9544
(40; 45)	(2; 2,5)	0,0166	0,971
(45; 50)	(2,5; 3)	0,0049	0,9759
(50; $+\infty$)	(3; $+\infty$)	0,00	0,9759

Можно заметить, что итоговое значение совокупной вероятности чуть меньше единицы. Это происходит потому, что при нормальном распределении часть совокупной вероятности относится к отрицательным значениям, которые в случае оценки тяжести риска не имеют практического смысла. Следовательно, при использовании нормального распределения итоговая оценка несет в себе небольшую ошибку.

Вкратце представим другие вероятностные распределения, которые могут применяться для приближенного представления распределения тяжести рисков.

Логнормальное распределение

В данном случае речь идет о небольшой трансформации нормального распределения, в соответствии с которым логарифмы значений исходной случайной величины x распределяются в соответствии с нормальным законом.

Функция плотности логнормального распределения:

$$p(x) = \frac{1}{x\sigma_1\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{(\ln x - \mu_1)^2}{2\sigma_1^2}}, \text{ где } x > 0 \text{ и}$$

$$\mu_1 = \ln\left(\frac{\mu^2}{\sqrt{\sigma^2 + \mu^2}}\right)$$

$$\sigma_1 = \sqrt{\ln\left(\frac{\sigma^2 + \mu^2}{\mu^2}\right)}$$

Среднее значение и вариация случайной величины x равны соответственно:

$$\mu = e^{\mu_1 + \frac{\sigma_1^2}{2}}$$

$$\sigma^2 = e^{2\mu_1 + \sigma_1^2} [e^{\sigma_1^2} - 1]$$

На рисунке 5.12 представлена функция плотности логнормального распределения для $\mu_1 = 2$ и $\sigma_1 = 1$.

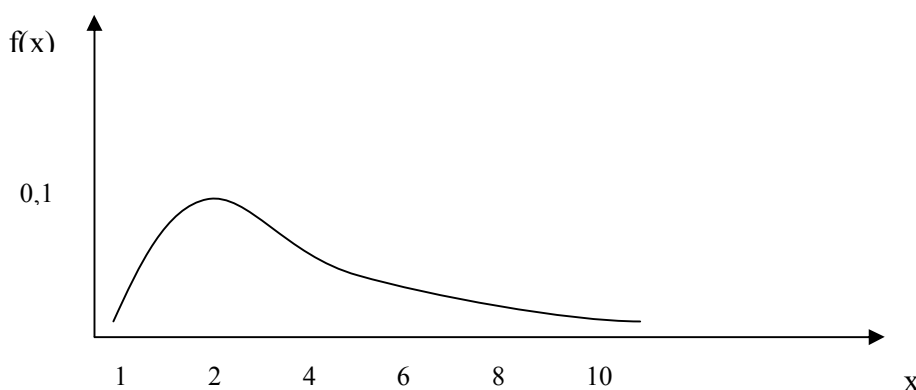


Рисунок 5.12. Логнормальное распределение

Гамма-распределение

Гамма-распределение с характерными длинными «хвостами» в правой части распределения часто хорошо подходит к событиям с большой тяжестью последствий, даже если вероятность их реализации достаточно мала.

Функция плотности данного распределения имеет вид:

$$p(x) = \frac{\lambda^\gamma}{\Gamma(\gamma)} e^{-\lambda x} x^{\gamma-1} \quad (\text{с } x > 0, \gamma > 0, \lambda > 0),$$

$$\Gamma(\gamma) = \int_0^{+\infty} e^{-x} x^{\gamma-1} dx$$

Где - функция гамма.

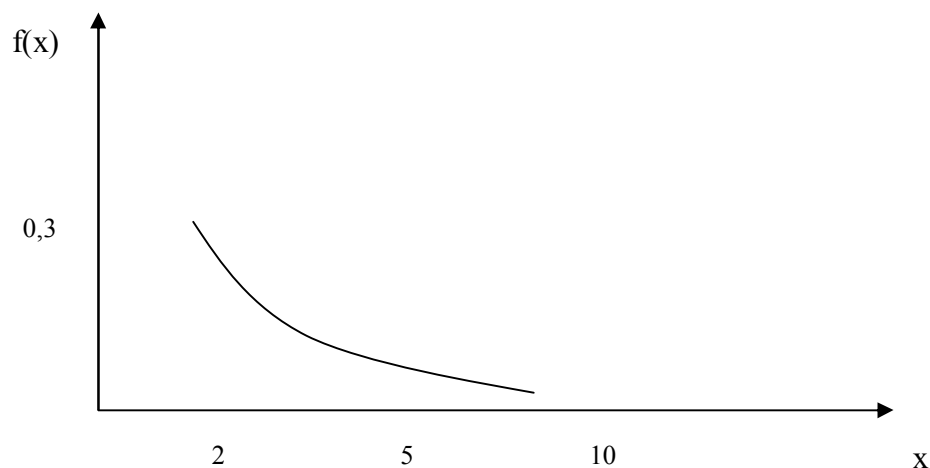
Среднее и вариация данного распределения соответственно равны:

$$\mu = \gamma / \lambda$$

$$\sigma^2 = \gamma / \lambda^2$$

Пример для $\gamma = 1$ и $\lambda = 0,5$ имеет форму, представленную на рисунке.

Рисунок 5.13. Гамма-распределение



Распределения, представляющие поведение общего ущерба

Вне зависимости от использованного метода (прямой или косвенный), последний шаг состоит в комбинировании распределений частоты и тяжести для получения распределения общих потерь, которое может понести отрасль (предприятие) за год от данного вида риска. Основными методами получения такого комбинированного измерения являются аналитическая табуляция и симуляция. Несмотря на концептуальную простоту этих методов, оба из них достаточно трудоемки и требуют большого объема вычислений, что часто ограничивает их полноценное применение на практике.

Аналитическая табуляция

Метод аналитической табуляции состоит в получении неизвестного распределения общих потерь путем математической комбинации законов распределения частоты и тяжести потерь.

Процесс аналитической табуляции можно разделить на следующие фазы:

1) определяются все возможные сценарии реализации риска, характеризующиеся различными сочетаниями частоты и тяжести потерь в каждом из них;

2) рассчитывается величина совокупных убытков по каждому сценарию;

3) определяется вероятность каждого конкретного сценария и, следовательно, каждого рассчитанного уровня совокупных убытков.

Простейший вариант применения метода аналитической табуляции представлен в таблице 5.12. В рассматриваемом примере неблагоприятное событие может происходить до двух раз в году, каждый раз из которых тяжесть последствий может принимать одно из трех значений. При таком раскладе возможны 13 сценариев развития событий, каждый из которых описан в третьей части примера. В заключительной части на основе представленных сценариев собрано вероятностное распределение общих потерь.

Таблица 5.12. Метод аналитической табуляции

1. Частота		2. Тяжесть	
Число событий	Вероятность	Тяжесть	Вероятность
0	0,6	50	0,2
1	0,3	100	0,5
2	0,1	200	0,3

3. Возможные сценарии.				
Число событий	1-е событие	2-е событие	Общие потери	Вероятность
0	-	-	-	0,6
1	50		50	$0,3 \times 0,2 = 0,06$
1	100		100	$0,3 \times 0,5 = 0,15$
1	200		200	$0,3 \times 0,3 = 0,09$
2	50	50	100	$0,1 \times 0,2 \times 0,2 = 0,004$
2	100	50	150	$0,1 \times 0,5 \times 0,2 = 0,01$
2	200	50	250	$0,1 \times 0,3 \times 0,2 = 0,006$
2	50	100	150	$0,1 \times 0,2 \times 0,5 = 0,01$
2	100	100	200	$0,1 \times 0,5 \times 0,5 = 0,025$
2	200	100	300	$0,1 \times 0,3 \times 0,5 = 0,015$
2	50	200	250	$0,1 \times 0,2 \times 0,3 = 0,006$
2	100	200	300	$0,1 \times 0,5 \times 0,3 = 0,015$
2	200	200	400	$0,1 \times 0,3 \times 0,3 = 0,009$

4. Распределение вероятности общих годовых потерь X.		
Общие потери x	Вероятность	Совокупная вероятность
0	0,7	0,6
50	0,06	0,66
100	0,154	0,814
150	0,02	0,834

200	0,115	0,949
250	0,012	0,961
300	0,03	0,991
400	0,009	1

При даже незначительном усложнении распределений частоты или тяжести риска, процесс аналитической табуляции начинает требовать существенно больший объем вычислений. Кроме того, он не может использоваться вообще, если хотя бы одно из распределений носит непрерывный характер, а не дискретный. В этом случае для табуляции могут использоваться соответствующие математические формулы, описывающие комбинацию двух распределений.

Например, такая формула существует для случая, если распределение частоты является распределением Пуассона, а тяжести – гамма - распределением. К сожалению, такие формулы существуют далеко не для всех распределений, хотя при помощи методов численного анализа можно вывести такую формулу с достаточной степенью приближения.

Симуляция

Альтернативный подход к расчету комбинации двух распределений состоит в компьютерной симуляции развития событий. Симуляция представляет собой постоянное повторение экспериментов огромное число раз (1000 или 10000), генерируя каждый раз показатели частоты и тяжести с помощью генератора случайных чисел и рассчитывая величину совокупных убытков в каждом случае. Большое число повторений эксперимента позволяет собрать значительную искусственную серию исторических данных, которые затем преобразовываются в вероятностное распределение.

Метод симуляции в общем случае делится на два этапа и позволяет использовать как теоретические, так и эмпирические распределения частоты и тяжести риска.

1) На первом этапе с помощью генератора случайных чисел генерируется случайное число в интервале от 0 до 1, которое сопоставляется с совокупной вероятностью частоты события. Прибегая к примеру из таблицы 5, если сгенерированное случайное число оказывается между 0 и 0,6, считается, что за указанный период не произошло ни одного события; если между 0,6 и 0,9 – одно событие; между 0,9 и 1 – событие произошло два раза.

2) На втором этапе генерируется другое случайное число, для каждого случая реализации события, для сопоставления с совокупным распределением тяжести. Выбор размера ущерба происходит аналогично процессу выбора частоты проявления события. Затем подсчитывается величина совокупных потерь.

При небольшом числе экспериментов результаты симуляции крайне нестабильны: в начале процесса симуляции кривая распределения совокупных потерь будет существенно меняться при добавлении каждого новых данных. Однако после определенного числа повторений распределение стабилизируется, и будет близко к полученному методом табуляции.

Обобщающие показатели

Вероятностные распределения представляют собой самое точное количественное описание риска, но зачастую требуется один или несколько показателей, обобщающих это распределение и выделяющих наиболее значимые его свойства. Оперировать таким показателем при принятии решений гораздо легче, чем общей кривой распределения.

Самый интуитивный обобщающий показатель любого распределения – это среднее или ожидаемое значение, что в отношении распределения совокупного ущерба соответствует **ожидаемому (среднему) размеру годового ущерба**. Если представленное распределение четко отражает характеристики риска, это значение соответствует среднему годовому убытку, который при неизменности прочих параметров логично ожидать на длинном временном интервале. Значения же убытков в каждый конкретный год могут значительно отличаться от среднего. Мало того, два вероятностных распределения могут иметь одно и то же среднее значение, но сильно отличаться в степени «разбросанности» отдельных значений вокруг этого среднего. В применении к рискам, величины среднего ожидаемого ущерба от незначительных, значительных и катастрофических рисков могут находиться недалеко друг от друга, в то время как ущерб на концах распределений отличается на порядки.

Этот аспект распределений вероятности учитывается показателями изменчивости отдельных значений распределения от среднего: вариацией, среднеквадратическим отклонением и коэффициентом вариации. Так, среднеквадратическое отклонение считается хорошим финансовым показателем риска и широко используется при анализе финансовых и рыночных рисков.

От этих общих показателей вероятностного распределения перейдем к специальным, использующимся непосредственно для измерения рисков. Пожалуй, два самых распространенных показателя для измерения тяжести последствий реализации риска – **максимальный возможный ущерб** (*MPL – Maximum Probable Loss*) и **вероятный максимальный ущерб** (*PML – Probable Maximum Loss*) от одного случая.

Максимальный возможный ущерб (MPL) соответствует наихудшему варианту потерь из всех возможных, в то время как вероятный максимальный ущерб (PML)

определяет, ниже какого уровня окажутся потери от реализации неблагоприятного события с заданной степенью вероятности. Как становится очевидно из определения, вероятный максимальный ущерб всегда меньше максимально возможного, требует большей сложности в расчете, но несмотря на это гораздо чаще используется. Например, максимальный возможный ущерб для здания равен его стоимости и соответствует случаю его полного разрушения, например, по причине сильного землетрясения. А вероятный максимальный ущерб в данном случае будет гораздо меньше, так как вероятность реализации такого катастрофического сценария крайне мала. Таким образом, в понятие вероятного максимального ущерба встроен выбор уровня значимости (вероятности), на основе которого он и рассчитывается.

Такое определение вероятного максимального ущерба широко используется не только для оценки, но и для определения способов управления риском, в частности в тех случаях, когда приходится прибегать к страховым методам снижения финансовых последствий реализации рисков. Четкий расчет PML помогает в определении оптимальной франшизы и снижении, таким образом, затрат на страховое покрытие.

Тем не менее, вероятный максимальный ущерб (PML) в качестве обобщающего показателя характеристик отдельного вида риска имеет и свои недостатки:

- PML учитывает только тяжесть последствий риска, полностью абстрагируясь от его частоты;
- PML не учитывает случай, когда соответствующее неблагоприятное событие за отчетный период не произошло, т.е. когда величина совокупного ущерба от риска равна нулю;
- PML может быть рассчитана только в отношении отдельных единиц, подверженных риску, но не для групп таких единиц.

Обобщающим показателем распределения общих потерь от риска является **максимальный годовой вероятный агрегированный ущерб** (*Maximum Probable Yearly Aggregate Loss – MPY*), который показывает, ниже какого уровня окажутся общие потери за год с определенной степенью вероятности. Использование MPY имеет ряд преимуществ по сравнению с PML:

- MPY является лучшим агрегированным показателем риска, поскольку учитывает и частоту, и тяжесть риска, давая, однако, больший вес второй из них;
- концепция MPY является более гибкой, так как может относиться как к одной единице, подверженной риску, так и к группе таких единиц.

Если обозначить как X случайную величину общих потерь от данного вида риска за год, то с аналитической точки зрения MPY будет определяться как:

$$p\{MPY \geq x\} = 1 - \alpha \quad \text{или же} \quad p\{MPY \leq x\} = \alpha$$

Где α - выбранный доверительный уровень оценки.

Доверительный уровень обычно выбирается исследователем самостоятельно исходя из требуемой степени безопасности и оптимизма или пессимизма по поводу возможности худших проявлений риска. Как минимум, доверительный уровень оценки должен составлять 90% или более.

Оценка МРУ основывается на вероятностном распределении общего годового ущерба. Когда такое распределение построено косвенным образом, определение МРУ не представляет особых проблем. При использовании же распределений, построенных прямым способом, всегда остаются некоторые сомнения, так как полученный объем совокупных убытков сильно зависит от максимальной величины исторически зафиксированных убытков, в то время как ничто не может гарантировать того, что в будущем эти исторические максимумы не будут преодолены. В этом случае альтернативой косвенному методу построения распределения служат несколько техник, которые позволяют получить максимальный годовой вероятный агрегированный ущерб не из вероятностного распределения годового ущерба, а из общих синтетических показателей такого распределения. Также эти техники могут использоваться в тех случаях когда распределение годового ущерба не было построено вовсе, например, по причине отсутствия достаточных данных или экономической нецелесообразности.

К этой группе техник принадлежат:

1. *Метод нормальной аппроксимации*, основанный на предпосылке, что хорошим приближением распределения общих убытков может служить нормальное распределение. На базе этой предпосылки величина МРУ с α уровнем значимости будет равна:

$$MPY = E(X) + z_{\alpha} \sigma(X), \text{ где}$$

$E(X)$ и $\sigma(X)$ – соответственно среднее и среднеквадратическое отклонение распределения убытков; α - выбранный уровень значимости, и z_{α} - величина стандартизированного нормального распределения, соответствующего совокупной вероятности α .

Аккуратность полученной оценки зависит прежде всего от аккуратности измерения среднего и среднеквадратического отклонения размера общих потерь. Существенным ограничением использования этого метода является предпосылка нормальной формы распределения, которая предполагает строго симметричное распределение убытков вокруг среднего значения. Однако, как показали исследования (Borghesi, 1985) в отношении многих типов рисков распределение убытков является асимметричным.

2. *Техника Normal Power (свойств нормального распределения)*, которая представляет собой эволюцию предыдущего метода нормальной аппроксимации и отличается от него прежде всего тем, что учитывает асимметричность первоначального распределения. В соответствии с ним, МРУ оценивается как:

$$MPY = E(X) + \left[z_{\alpha} + \frac{1}{6} \phi(X)(z_{\alpha}^2 - 1) \right] \sigma(X),$$

где $\phi(X)$ - индекс симметричности распределения общего ущерба. Классическим примером индекса симметричности является индекс Фишера, который рассчитывается как:

$$\phi(X) = \gamma_1 = \frac{\mu_3}{\sigma^3}, \text{ где } \mu_3 = \sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^3 p(x_i)$$

Значение γ_i может принимать как положительные так и отрицательные значения; если оно равно нулю, имеем случай симметричного нормального распределения.

Следует заметить, что техника Normal Power достаточно аккуратно измеряет МРУ лишь при небольших значениях индекса симметричности. Лучшие результаты достигаются, когда γ_i не превышает 2. Для больших значений величина МРУ переоценивается.

3. *Метод Чебышева*, основанный на одноименном неравенстве, определяет максимальный уровень МРУ (при заданном уровне значимости) вне зависимости от формы распределения случайной величины общих потерь.

$$MPY = E(X) + k \cdot \sigma(X), \text{ где}$$

$$k = \sqrt{\frac{1}{\alpha}}.$$

Бесспорным достоинством этого метода является то, что он не зависит от формы распределения совокупного ущерба: в любом случае значение МРУ не может быть больше рассчитанного этим способом. Следовательно, этот метод предлагает самую осторожную оценку величины потерь.

4. *Техника Аллен-Дюваль (Allen-Duvall)*. Отличительными характеристиками этого метода является то, что:

- она основывается непосредственно на распределениях частоты и тяжести риска, не требуя составления комбинированного распределения общих потерь;
- доверительный интервал зафиксирован и не может меняться по усмотрению исследователя.

Кроме того, сфера применения этой техники ограничена случаями, когда частота событий следует распределению Пуассона. В соответствии с этой предпосылкой, оценивается максимальная частота реализации риска, равная среднему значению плюс пятикратное среднеквадратическое отклонение. Этот показатель умножается на вероятную тяжесть каждого неблагоприятного события, которая принимается соответствующей 80% совокупной вероятности тяжести.

$$MPY = [E(X_f) + 5\sigma(X_f)] \times S_{0,80}, \text{ где}$$

$E(X_f)$ и $\sigma(X_f)$ - среднее значение и среднеквадратическое отклонение распределения частоты, $S_{0,80}$ - значение, соответствующей 80% совокупной вероятности распределения тяжести риска.

Метод является достаточно простым в применении, но, как видно из процесса расчета, он основан скорее на здравом смысле, чем на строгих статистических правилах. Значения в 5 среднеквадратических отклонений распределения частоты и доверительный интервал в 80% совокупной вероятности тяжести выбраны авторами техники скорее произвольно. В случае если вероятностное распределение тяжести имеет большую вероятность незначительных потерь и длинный хвост в части больших значений, 80% совокупной вероятности будет соответствовать достаточно низкому значению, что приведет к недооценке MPY.

В целом, если обобщить ограничения каждой техники в приложении к конечным результатам расчета MPY, то можно отметить, что:

- метод нормальной аппроксимации в общем случае имеет тенденцию к недооценке реального размера MPY;
- метод Чебышева, наоборот, переоценивает ее размер;
- техника Normal Power, в целом давая хорошую оценку реальному размеру MPY, ограничивается распределением с низкими значениями индекса симметрии;
- техника Аллен-Дюваль связана с излишним субъективизмом при установке базовых параметров.

Сложно однозначно посоветовать одну из перечисленных техник; возможно, в каждом отдельном случае следует ориентироваться на средневзвешенное значение нескольких техник с весами, установленными в зависимости от выполнения тех или иных условий. Конечно, более сложные математические методы (такие как аналитическая табуляция или симуляция) гарантируют гораздо более аккуратное измерение MPY, но на практике их использование зачастую связано с техническими проблемами, недостатками времени или ресурсов и не всегда экономически оправданно.

Трендовый анализ

Трендовый анализ направлен на определение значимой статистической связи между зависимой переменной, которая при оценке рисков чаще всего представлена величиной будущих убытков, и одной или несколькими зависимыми, которые объясняют поведение зависимой. Речь идет о так называемой «вековой компоненте», которая влияет на поведение исследуемых величин в долгосрочном периоде. Заметим, что значение величины в каждый отдельный период может отклоняться, иногда весьма значительно, от существующего долгосрочного тренда вследствие действия более краткосрочных факторов и чистого случая. Одной из целей статистического анализа статистических рядов является как раз разделение исследуемого явления на различные составные части, которые привязаны к изменениям различных факторов.

При оценке рисков трендовый анализ помогает выявить закономерности, скрывающиеся за отдельными данными, и использовать их для прогноза частоты и тяжести риска, а также величины общих потерь в каждом конкретном периоде. Заметим, что концепция тренда предполагает регулярные, непрерывные и плавные изменения, частые и резкие колебания данных являются существенным препятствием для применения трендового анализа.

В самом простом случае в качестве независимой переменной используется время, но можно связать проявления неблагоприятных событий и с другими факторами, влияющими на вероятность их появления или тяжесть последствий.

Трендовый анализ основан на построении линейной регрессии, объясняющей поведение исторического ряда, и их интерполяции для получения будущих значений. Графически концепция представлена на рис. 5.14.

Линейная регрессии строится на основе уже скорректированных данных (с учетом инфляции, числа единиц, подверженных риску, и т.д.), в соответствии с общим уравнением:

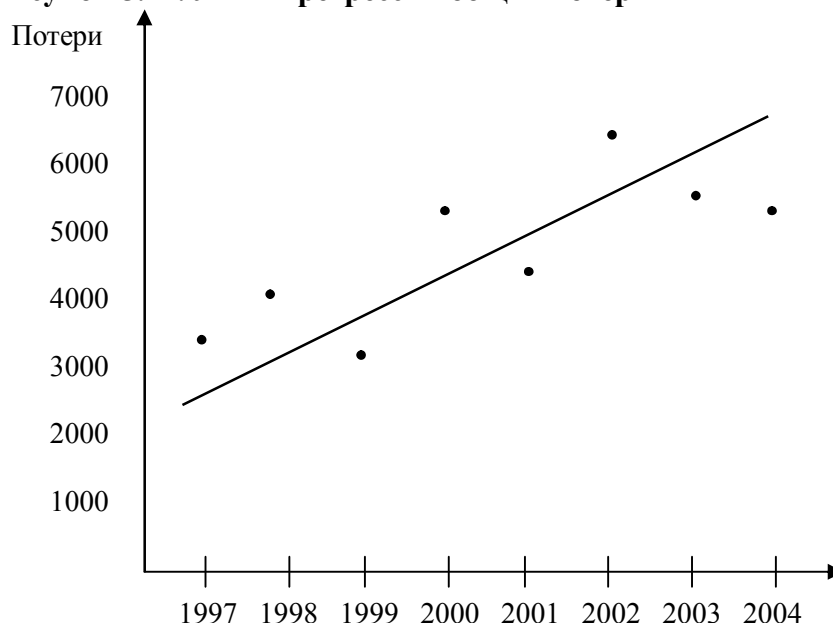
$$Y = a + b \cdot X, \text{ где}$$

X - независимая переменная;

Y - зависимая переменная,

a и b – параметры, определяющие регрессию (точка пересечения с осью ординат и угол наклона).

Рисунок 5.14. Линия регрессии общих потерь



В общем случае зависимая переменная может быть связана с изменением нескольких (n) независимых, в этом случае регрессионная модель имеет вид:

$$Y = a + \sum_{i=1}^N b_i \cdot x_i$$

Классическим методом определения параметров регрессии является метод наименьших квадратов.

В любом случае результат, полученный путем экстраполяции полученной регрессии, следует использовать с большой осторожностью. Следует помнить, что линия регрессии является лишь аппроксимацией исторических данных. Чем больше отдельные наблюдения отличаются от построенной линии, тем больше будет погрешность измерения и прогноза. Следует оценить степень достоверности линейной аппроксимации с помощью соответствующих статистических индексов.

В связи с вышесказанным, предпочтительнее использовать не точечное значение прогнозируемых величин, а интервал, в пределах которого искомая случайная величина окажется с данной степенью вероятности. При оценке величины общего ущерба от какого-либо риска, правая граница данного интервала будет совпадать с МРУ.

2.3.2. Субъективные методы

В случае если применение статистических методов невозможно по причине ограниченности данных или их неоднородности, можно воспользоваться субъективными методами оценки рисков. Субъективный подход не предполагает построение вероятностных распределений, а нацелен скорее на непосредственное определение

единичных значений частоты, тяжести риска и общих потерь. В общем случае он применяется для оценки рисков, относящихся к достаточно редким событиям, имеющим в то же время значительный разрушительный потенциал, так как статистические данные по данному типу рисков крайне ограничены.

Субъективная оценка риска представляет собой экспертное суждение, основанное на индивидуальном знании проблемы и личном опыте. В любом случае речь не должна идти о полностью произвольных оценках, исследователь сформировать свое суждение исходя из качественного знания фактов и понимания существующих реалий. При выполнении данных условий субъективная оценка имеет несколько преимуществ перед статистической, которые частично компенсируют ее ограничения. Так, например, субъективные методы:

- позволяют учесть большое число факторов, в том числе качественного характера;
- завязаны не на текущую ситуацию, а не на ситуацию, имевшую место в прошлом;
- могут отражать изменяющиеся характеристики риска еще до того, как проявились последствия изменения таких характеристик.

Основным же недостатком субъективных методов является их недоказуемость, в том смысле, что отсутствует какая-либо гарантия их действенности и соответствия реальности. В то время как статистическая оценка подтверждена прошлыми данными, субъективная может быть подтверждена или опровергнута только в будущем. Способом увеличить объективность и надежность субъективной оценки является обработка полученных субъективных данных в рамках выбранной рабочей схемы. Следовательно, не следует слишком доверять оценкам, полученным напрямую, без формального процесса обработки данных и без какого-либо объяснения того, каким способом данная оценка была сформулирована. Следование же четким методам обработки автоматически ограничивает излишки субъективности, поскольку конечный результат зависит не только от личного суждения эксперта, но и от формальных правил обработки полученной информации.

При получении субъективных оценок следует иметь в виду следующее:

1. *Учитывать при расчете тяжести ВСЕ последствия реализации риска.* Это касается в первую очередь катастрофических событий, которые являются такими не столько по причине прямых последствий, но как следствие косвенных. Следовательно, эксперт должен учесть все возможные последствия основного неблагоприятного события, что в свою очередь, еще более усложняет оценку, так как косвенные последствия часто дают себя знать лишь в длительном периоде.

2. *Четко отделять оценку частоты от оценки тяжести риска.* Существует риск, что субъективная оценка тяжести может отклониться от вероятностной основы, например, будут полностью исключены различные ухудшающие общую ситуацию условия, поскольку их проявление может быть расценено как маловероятное. Исследователь при измерении тяжести должен определиться, возможна ли реализация определенных событий или нет, и посчитать последствия этого, как бы маловероятными они не были. Потом полученное значение тяжести все равно будет скорректировано в меньшую сторону путем комбинации с частотой события, и это должно быть единственным моментом, когда вероятность реализации события принимается во внимание.
3. *Необходимо структурировать предлагаемые субъективные оценки в соответствии с разной степенью оптимизма/пессимизма.* В статистических методах величина общих убытков рассчитывается с определенной степенью значимости, которая показывает вероятность того, что общий ущерб не будет больше отмеченного. При использовании различных сценариев развития событий в субъективных методах стоит сохранить эту возможность к изменению итоговых оценок в зависимости от степени пессимизма касательно общей ситуации и желательной степени надежности измерения.

В рамках субъективного подхода выделяют целый ряд методов, которые могут быть сгруппированы в три категории:

- качественные, в которых частота и тяжесть определяются путем словесных формулировок в рамках заданного спектра вероятности;
- полуколичественные: здесь также высказываются словесные описания, которые потом трансформируются в количественные с помощью системы баллов или математических функций;
- количественные, при которых частота и тяжесть сразу же формулируются в виде количественных значений.

Качественные методы

Если следовать формальной логике, качественные методы оценки являются скорее способами представления результатов, чем инструментами анализа рисков. К их использованию следует прибегать лишь в тех случаях, когда любой другой метод на практике оказывается нереализуемым, когда нет возможности сформулировать более-менее достоверные количественные оценки. В этом случае прибегают к словесному определению частоты как «высокой», «низкой» или «минимальной», а тяжести как

«сильная», «средняя» и т.п., без указания цифровых значений, которые в данном случае могут ввести в заблуждение ошибочным ощущением точности.

Опасность качественных оценок экспертов состоит также в том, что разные люди могут придавать одним и тем же словам разные оттенки смысла. Поэтому во избежание недоразумений необходимо как можно четче описать использующуюся вербальную шкалу. Приведем пример одной из возможных шкал частоты, по которой вероятность события может определяться как:

- *практически нулевая*, т.е. предполагается, что событие не произойдет;
- *незначительная* – предполагается, что событие не произойдет сегодня и достаточно маловероятно, чтобы оно произошло в будущем;
- *средняя* – когда событие периодически происходило в прошлом и считается, что также периодически будет происходить в будущем;
- *определенная* – когда событие происходило регулярно в прошлом и также будет и в будущем.

Такая качественная оценка затем повторяется для каждой величины, подверженной риску, и повторно рассматривается в зависимости от их номера. Так, если вероятность ДТП одного транспортного средства считается «средней», то в отношении предприятия с большим автопарком общая вероятность ДТП должна рассматриваться как «определенная».

Аналогично делается и распределением тяжести. Можно прописать также и дальнейшее разделение шкалы, сохраняя при этом четкость формулировок и, желательно, предоставляя какой-нибудь опорный пример.

Полуколичественные методы

Задачей полуколичественных методов является трансформация качественных суждений в количественные параметры, которые потом могут использоваться в анализе экономической целесообразности принимаемых решений.

Самый простой способ заключается в применении к качественной шкале математической функции, которая преобразовывает категории шкалы или (в более сложном варианте) привязанные к ним пункты в численные значения. Пример первого типа представлен в таблице 4.13.

Таблица 4.13. Трансформация качественных суждений в шкалу вероятностей.

Классификация	Частота свершения	Показатель вероятности	Среднее
Определенное	раз в 1-2 года	0,50/1,00	0,75

Частое	раз в 2-3 года	0,20/0,50	0,375
Спорадическое	раз в 5-10 лет	0,10/0,20	0,15
Нечастое	раз в 10-15 лет	0,04/0,10	0,07
Редкое	раз в 25-50 лет	0,02/0,04	0,03
Маловероятное	реже, чем в 50 лет	0/0,02	0,01

Таблица 4.14. Трансформация качественных суждений в шкалу вероятностей с использованием системы пунктов

Суждение	Пункты (интервал)
Невозможное	1,0 – 1,5
Невероятное	1,5 – 2,5
Возможное	2,5 – 3,5
Вероятное	3,5 – 4,5
Определенное	4,5 – 5,0

Во втором случае количественная шкала привязывается к числу пунктов, определяющих ту или иную категорию вероятности. Эксперт сначала отмечает категорию, которая лучшим образом соответствует его мнению о данном виде риска, а затем уточняет значение числа пунктов, выбирая из заранее установленного интервала (см. таблицу 2.9).

Затем число пунктов трансформируется в значение вероятности при помощи математической функции, например, следующей¹¹²:

$$P(z) = \left[\frac{\ln(z)}{\ln 5} \right]^4,$$

Где $P(z)$ – вероятность, соответствующая числу пунктов z .

Логарифмическая трансформация компенсирует тот факт, что люди обычно оценивают с большей точностью меньшие величины, несколько пренебрегая большими. Возведение в степень способствует «прижиманию» функции вероятности к нулю. Иными словами, 1,5 пунктам соответствует вероятность 0,004; 2,5 пунктам – 0,105; 3,5 – 0,367 и т.д.

Из представленного видно, что степень произвольности выбора что z , что функции $p(z)$ остается достаточно большой.

Другие полуколичественные подходы могут полностью опускать фазу словесного суждения, переходя сразу к присваиванию ситуации определенного числа пунктов. В частности, это характерно для полуколичественных методов измерения тяжести риска.

Одним из примеров может служить *методика оценки воздействия потенциальной кризисной ситуации Финка*, предлагающая сформулировать ответы на пять вопросов:

1. Какова максимально возможная интенсивность кризиса?

¹¹² Misani N. (1994), *Introduzione al risk management*, Milano, EGEA

2. Насколько сильно кризис привлечет внимание средств массовой информации и государственных органов?
3. В какой степени повлияет на текущую деятельность предприятия?
4. Как может отразиться на имидже предприятия?
5. Какие последствия может иметь для финансового состояния предприятия?

В качестве ответа на каждый из вопросов эксперт присваивает ему определенное число пунктов, от 0 до 10, суммируя которые, получаем число пунктов (от 0 до 50), которое синтетически представляет уровень возможных последствий. Этот показатель, хотя и не относится непосредственно к размеру денежных потерь, предлагает гораздо более четкую и понятную оценку, чем просто качественное описание.

Количественные методы

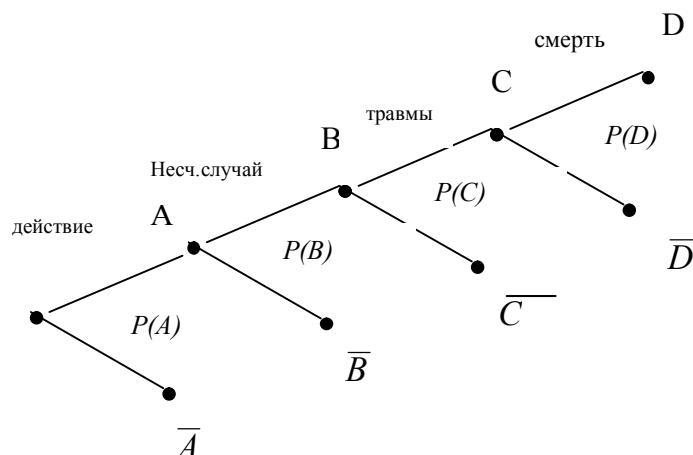
В количественных методах значения частоты и тяжести выражаются экспертами сразу в численной форме, на основе собственных знаний о характеристиках риска и особенностях конкретной ситуации. Существует достаточно много количественных методов получения и обработки экспертных данных, кратко опишем наиболее значимые из них, представляющие различные подходы.

Первый подход предполагает прямое количественное суждение индивидуума, который определяет значение искомого параметра в интервале от 0 до 1. Это может осуществляться путем прямого присваивания вероятности, прогнозных долей (например, вероятность пожара в здании 1:4) или с помощью относительной оценки событий. При легкости такого подхода маловероятно, чтобы эксперт мог сразу сформулировать качественное достоверное значение параметра, кроме того, из изучения психологического поведения людей в ситуациях риска известно, что человеческий мозг склонен недооценивать как вероятность несчастного случая, так и его тяжесть.

Также недостатком прямого подхода является отсутствие формального процесса обработки данных и какого-либо объяснения, почему экспертом было присвоено именно это количественное значение. Косвенный подход частично устраняет эти недостатки, помогая ограничить неизбежную субъективность суждений и получить более достоверные оценки.

Примером косвенного подхода является, например, использование вероятностного дерева события. Исследуемое неблагоприятное событие, вероятность которого надо оценить, разделяется на совокупность других, более мелких, объединенных причинно-следственной связью.

Рисунок 5.15. Вероятностное дерево



Пример вероятностного дерева представлен на рисунке 5.15. Искомое событие «смерть сотрудника от несчастного случая на работе» разделяется на более элементарные события, прогнозирование вероятности которых для исследователя является более легкой задачей. Так, не все неосторожные действия на работе приводят к несчастным случаям, которые в свою очередь являются причиной травм сотрудника, и, как дальнейшее разделение, - смертельных травм. Упорядоченная серия последовательности событий в данном случае следующая:

A = «имеет место опасное поведение»

B = «опасное поведение приводит к несчастному случаю»

C = «несчастный случай приводит к травмам»

D = «полученные травмы оказываются смертельными»

Если рассматриваемые события A , B , C и D являются независимыми и несовместимыми, то вероятность события «смерть сотрудника от несчастного случая на работе» считается как:

$$p = p(A) \times p(B) \times p(C) \times p(D)$$

Обычно, если все ветви дерева указаны правильно и вероятность посчитана корректно, полученная оценка оказывается более точной, чем полученная прямым способом.

Другой количественный метод относится к построению функции кумулятивной плотности (*Cumulative Density Function Method*). Эксперту задаются различные вопросы, направленные не только на то, чтобы оценить вероятность реализации события, но и чтобы построить функцию распределения случайной величины x , описывающую с какой вероятностью ее количественное значение будет меньше или равно значения x_0 :

$$F(x) = P(x \leq x_0)$$

Предположим, что необходимо оценить потенциальную тяжесть s несчастного случая E . Процесс будет состоять из следующих фаз:

- 1) непрерывная случайная величина x ($x \geq 0$) описывает распределение s ; эксперт на основе собственного опыта выбирает такое значение x_{50} , что значение реальных потерь s может быть с равной вероятностью p как больше, так и меньше его:

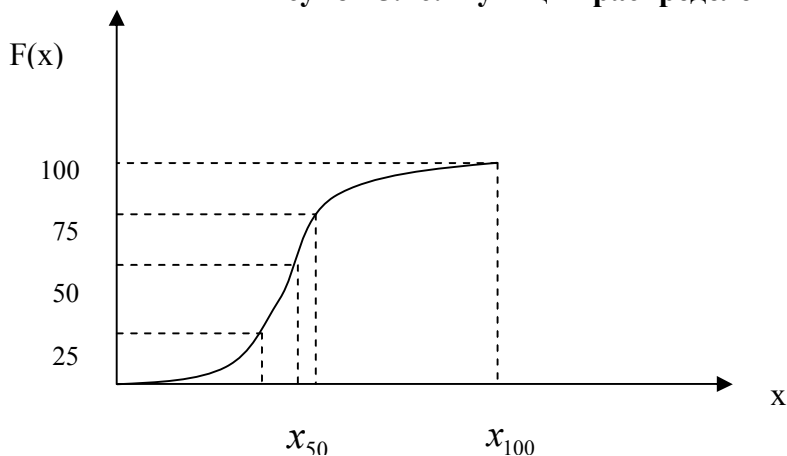
$x_{50} > s$ с вероятностью p ;

$x_{50} < s$ с вероятностью p .

Откуда следует, что x_{50} является 50%-ным перцентилем распределения $f(x)$.

- 2) Затем рассматриваются значение тяжести только выше x_{50} , и указанный в пункте 1 процесс повторяется до получения x_{75} . Аналогично получаем x_{25} .
- 3) Процесс повторяется дальше «вглубь», находя значения одной четвертой, восьмой, шестнадцатой, и более мелких перцентилей.
- 4) Представляя эти точки в координатах $[x; F(x)]$ и соединяя их плавной линией, можно получить совокупную функцию распределения $F(x)$, из которой можно получить максимальные значения тяжести с определенной степенью значимости (см. рис. 5.16).

Рисунок 5.16. Функция распределения $F(x)$.



Другой метод оценки связан с использованием техники *PERT (Program Evaluation and Review Technique)*, разработанной в рамках проектного менеджмента. Из всего спектра техник для наших целей используется предложенный способ расчета времени на

выполнение работы, который легко может быть адаптирован к расчету частоты и тяжести неблагоприятного события. Основной характеристикой оценки *PERT* является синтез значений, полученных под действием разных гипотез (предпосылок):

$$Q = \frac{V_{ot} + 4V_{pr} + V_{pe}}{6}, \text{ где}$$

Q - оцениваемая величина;

V_{ot} - самая оптимистичная оценка;

V_{pr} - оценка при наиболее вероятном сценарии;

V_{pe} - самая пессимистичная оценка.

Как видно из формулы, речь идет о средневзвешенном значении различных вариантов, где наиболее вероятному присвоен вес 4, а двум крайним экстремумам по одному. Возможно другое распределение весов, отражающее степень оптимизма/пессимизма исследователя в каждой конкретной ситуации.

Стандартное отклонение общей оценки в данном случае равно одной шестой разницы между оптимистичной и пессимистичной оценкой:

$$\sigma = \frac{1}{6}(V_{ot} - V_{pe})$$

В конце представим метод Куртни (Courtney), предлагающий способ приблизительной оценки величины ожидаемого денежного ущерба для данного вида риска. Частота и тяжесть риска задаются в качестве порядка величин, что позволяет данному методу использоваться даже при неточных или недостаточных данных. Эти порядки величин затем при помощи соответствующей таблицы (см. таблицу 5.15) трансформируются в индексы s и f .

Величина денежных потерь затем рассчитывается по формуле:

$$L = \frac{10^{s+f-3}}{3}, \text{ где}$$

L – ожидаемые денежные потери;

s и f - индексы тяжести и частоты соответственно.

Таблица 5.15. Таблицы трансформации Куртни

Тяжесть в \$	Индекс (s)	Частота	Индекс (f)
10	1	Один раз в 300 лет	1

100	2	Один раз в 30 лет	2
1000	3	Один раз в 3 года	3
10000	4	Один раз в 100 дней	4
100000	5	Один раз в 10 дней	5
1000000	6	Один раз в день	6
10000000	7	10 раз в день	7
100000000	8	100 раз в день	8

В любом из рассматриваемых случаев различные оценки и сценарии могут быть разработаны как одним экспертом, так и группой экспертов независимо друг от друга или путем составления группового мнения. В этом случае при составлении средневзвешенной средней мнений различных участников группы распределение весов может:

- быть одинаковым для всех участников;
- быть установлено самими участниками группы;
- быть установлено третьим лицом;
- отражать уровень специализации и опыта отдельных участников.

3. Разработка моделей оценки стандартных издержек по основным видам административных издержек

В этом разделе представлены методики проведения ОРВ отдельных видов регулирования: введения обязательного страхования и введения обязательного членства в саморегулируемых организациях. Кроме того, приведена методика оценки потерь от ограничения конкуренции.

3.1. Методика оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов о введении обязательного страхования жизни, здоровья или имущества других лиц, гражданской ответственности, установлении тарифов по обязательному страхованию, введению обязанности страхования гражданской ответственности

Данная методика подготовлена для применения Департаментом ОРВ Минэкономразвития России при проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов о введении обязательного страхования или обязанности страховать и установлении тарифов по обязательному страхованию.

ОРВ таких проектов в обязательном порядке предполагает:

- проверку достоверности и полноты информации, использованной для обоснования необходимости принятия НПА;
- проведение количественного анализа последствий принятия НПА.

Основные положения данной методики могут применяться и при проведении ретро-ОРВ, а также при проведении в перспективе ОРВ на ранней стадии.

1. Нормативные правовые акты, в которых могут содержаться положения об обязательном страховании гражданской ответственности, обязанности застраховать гражданскую ответственность, устанавливаться страховые тарифы по страхованию гражданской ответственности.

В соответствии с п.1 ст. 935 Гражданского кодекса Российской Федерации Законом на указанных в нем лиц может быть возложена обязанность страховать:

- жизнь, здоровье или имущество других определенных в законе лиц на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу;

- риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц или нарушения договоров с другими лицами.

В соответствии с п.4 ст.3 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 г. №4015-1 условия и порядок осуществления обязательного страхования определяются **федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования.**

Федеральный закон о конкретном виде обязательного страхования должен содержать положения, определяющие:

- а) субъекты страхования;
- б) объекты, подлежащие страхованию;
- в) перечень страховых случаев;
- г) минимальный размер страховой суммы или порядок ее определения;
- д) размер, структуру или порядок определения страхового тарифа;
- е) срок и порядок уплаты страховой премии (страховых взносов);
- ж) срок действия договора страхования;
- з) порядок определения размера страховой выплаты;
- и) контроль за осуществлением страхования;
- к) последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субъектами страхования;
- л) иные положения.

Тарифы по обязательному страхованию утверждаются Постановлением Правительства.

В проектах федеральных законов, предусматривающих введение обязательного саморегулирования в отдельных сферах, может быть предусмотрена возможность установления требования к членам СРО страховать их гражданскую ответственность, в том числе установлены требования минимальной страховой суммы. Такое страхование не является обязательным по смыслу закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации», однако целесообразность установления такого требования и установленного размера минимальной страховой суммы подлежит оценке регулирующего воздействия.

Рекомендации по подготовке заключений об ОРВ на проекты нормативных правовых актов, вводящих обязательное членство в СРО для субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, содержатся в отдельном документе.

2. Проверка соответствия требованиям законодательства

Необходимо определить, соответствует ли проект закона о введении обязательного страхования установленным законодательством требованиям:

А) соответствует ли вид предлагаемого обязательного страхования тем, что указаны в Гражданском кодексе и законе «Об организации страхового дела в Российской Федерации»;

Б) содержатся ли в законопроекте о введении обязательного страхования все положения, требуемые в соответствии с законом «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

Кроме того, если законопроект касается введения обязательного страхования гражданской ответственности необходимо проверить, предусмотрена ли вообще действующим законодательством ответственность страхователя за те случаи причинения вреда, которые предполагается рассматривать как страховые, и обязанность выплаты компенсаций.

Если проводится оценка проекта постановления Правительства об установлении тарифов, необходимо проверить, насколько основные положения проекта соответствуют федеральному закону, на основании которого принимается данное постановление.

2. Оценка наличия проблемы и соответствие целей законопроекта указанной проблеме

Введение обязательного страхования должно быть обосновано. В пояснительной записке к законопроекту должно содержаться обоснование необходимости принятия соответствующего федерального закона.

Обычно предложения о введении обязательного страхования опираются на два основных аргумента:

- введение обязательного страхования обеспечит выплаты компенсации пострадавшим в полном объеме;
- введение обязательного страхования приведет к снижению рисков наступления страхового случая.

При проведении ОРВ необходимо оценить:

А) действительно ли существует проблема некомпенсируемого вреда и недопустимых рисков?

Б) действительно ли предлагаемые меры приведут к достижению этих двух целей (или хотя бы одной из них)?

В) каковы риски общества при отказе от введения обязательного страхования («нулевой вариант»)? как соотносятся затраты, возникающие при реализации таких рисков с затратами на страхование?

Проблема может считаться существенной, если **одновременно** выполняются следующие условия:

- наличие значительного числа случаев причинения вреда жизни, здоровью и имуществу;
- убытки, причиненные вследствие наступления случаев, которые планируется отнести к страховым, не покрываются или покрываются дискреционными решениями органов власти за счет федерального или местных бюджетов.

Соответственно, в пояснительной записке к законопроекту и/или в финансово-экономическом обосновании к законопроекту должны содержаться сведения о:

- количестве случаев причинения вреда жизни, здоровью и имуществу вследствие случаев, которые предполагается отнести к страховым;
- размере убытков, причиняемых вследствие наступления случаев, относимых к страховым;
- размере убытков, которые не компенсируются.

Если такая информация не содержится в сопроводительных документах, она должна быть запрошена, причем данные должны быть приведены в динамике (за максимально доступный период).

Перечень информации, необходимой для проведения ОРВ, содержится в п.10.

Полученная информация нуждается в **проверке ее достоверности**. Возможные искажения (приведенный перечень не является полным):

- некорректно указывается количество случаев причинения вреда (включаются случаи, которые не могут быть страховыми или не относятся к данной проблеме);

Пример: в финансово-экономическом обосновании к проекту Постановления Правительства «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, их структуры и порядка применения страховщиками при расчете страховой премии» в качестве базы для расчетов используются данные об общем числе погибших на опасных производственных объектах, в которые включены как погибшие вследствие аварий (страховой случай в соответствии с законом №225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»), так и погибшие вследствие несчастных случаев (в соответствии с указанным законом страховым случаем не является). В результате оказываются существенно

завышены как данные о числе ожидаемых страховых случаев, так и данные об ожидаемом размере страховых выплат.

- некорректно оценивается динамика случаев причинения вреда

Например, предположения о среднегодовом числе случаев причинения вреда основываются на усредненных данных за несколько лет, тогда как наблюдается снижение числа случаев причинения вреда. Теоретически, возможно и обратное.

Очень часто при обосновании необходимости введения обязательного страхования не указывается и не оценивается, каким образом в настоящее время осуществляется компенсация вреда. Возможна ситуация, что вред (или значительная часть причиненного вреда) либо напрямую компенсируется лицами, на которые возлагается гражданская ответственность (в добровольном или судебном порядке), либо компенсируется в соответствии с договорами добровольного страхования. У разработчика законопроекта должна быть запрошена информация не только об общем объеме причиняемого вреда, но и о размере некомпенсированного или компенсированного исключительно из бюджетов всех уровней вреда. Кроме того, при оценке существенности проблемы некомпенсированного вреда необходимо учитывать, что выплаты из бюджета часто являются *дополнительными* по отношению к компенсации вреда со стороны ответственного.

Например, в случае массовой гибели людей на опасных производственных объектах выплаты осуществляются и владельцем объекта, и дополнительно по решению органов власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. В таком случае выплаты за счет бюджетных средств не означает, что имеет место некомпенсированный вред. Выплаты за счет средств бюджета носят в этом случае социальный, а не экономический характер. Введение обязательного страхования не означает, что такие выплаты по решению органов власти осуществляться не будут.

Кроме того, в пояснительных записках к подобным законопроектам часто содержится масса статистических сведений, не имеющих отношения к предмету правового регулирования. В заключении об ОРВ целесообразно указывать, что такие сведения не имеют отношения к делу.

Пример: в одном из вариантов пояснительной записки к законопроекту «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» было указано, что «В 1993 - 2000 г.г. на территории Российской Федерации произошло 10 527 чрезвычайных ситуаций, в том числе от общего количества: локальных - 63,8 %, местных - 22 %, территориальных - 13,4 %, региональных - 0,4 %, федеральных - 0,29 %, трансграничных - 0,01 %». Указана также общая сумма ущерба от чрезвычайных ситуаций. При этом не указано, какое количество чрезвычайных ситуаций связано с авариями на особо опасных производственных объектах. То есть данная информация не имеет отношения к делу и не может ни в коем случае служить подтверждением необходимости принятия соответствующего закона.

Целесообразно также оценить размер некомпенсируемого вреда в динамике.

Например, в настоящее время по определенным рискам 40% вреда покрываются договорами добровольного страхования, 60% - не покрывается или покрывается за счет бюджетных средств. Однако наблюдается устойчивый рост доли добровольно застрахованных рисков. В этом случае можно предположить, что проблема со временем будет решена без прямого регуляторного вмешательства.

Если не доказано, что существует значительный некомпенсируемый (или компенсируемый из бюджетов всех уровней) вред, то можно сделать вывод об отсутствии (или, по крайней мере, недоказанности) самого существования проблемы. Однако даже наличие подтверждения существования проблемы не означает, что введение обязательного страхования может быть решением проблемы, тем более единственным и наилучшим решением.

Следующим шагом является проверка того, насколько объект правового регулирования и **цель законопроекта соответствует указанной проблеме**. То есть необходима проверка, насколько предлагаемые законопроектом объекты, субъекты и перечень страховых случаев направлены на решение указанной проблемы.

Этот этап анализа носит качественный характер. Необходимо ответить на вопросы:

1) Соответствует ли перечень объектов страхования объектам, на которых (по отношению к которым) возникает значительный некомпенсируемый вред?

Для ответа на данный вопрос необходима информация по составу и количеству предполагаемых объектов страхования. Эта информация должна содержаться в пояснительной записке и/или финансово-экономическом обосновании законопроекта. Если в этих документах она отсутствует, ее необходимо запросить у разработчика. Необходимо оценить достоверность данной информации, в том числе не подпадают ли под определение объектов страхования такие объекты, которые не учтены разработчиком.

2) Соответствует ли перечень субъектов страхования лицам, которые должны нести ответственность в случае причинения вреда?

Необходима информация от разработчика по составу и количеству субъектов страхования. Необходимо проверить, действительно ли в соответствии с текстом законопроекта страхователем являются лица, которые несут ответственность в случае причинения вреда, а выгодополучателями – лица, которым может быть нанесен вред.

3) Соответствуют ли предлагаемые в законопроекте страховые случаи случаям, в результате которых возникает значительный некомпенсируемый вред?

В законопроекте список страховых случаев может быть как необоснованно сужен, так и необоснованно расширен по сравнению с перечнем случаев, в которых причиняется

существенный некомпенсируемый вред и наличие которых обуславливает существование проблемы.

Если хотя бы на один из этих вопросов дается отрицательный ответ, это означает, что цели законопроекта не соответствуют проблеме, на решение которой он направлен.

3. Выделение групп заинтересованных лиц

В общем случае в качестве групп заинтересованных лиц при введении обязательного страхования рассматриваются:

- 1) страхователи
- 2) страховщики
- 3) лица, которым должен быть компенсирован ущерб (выгодоприобретатели).

4. Оценка результативности законопроекта или проекта постановления Правительства

Оценка результативности законопроекта о введении обязательного страхования предполагает оценку того, достигаются ли заявленные цели принятия законопроекта, а именно:

- полная компенсация вреда пострадавшим;
- снижение рисков наступления случаев причинения вреда.

При оценке того, насколько введение обязательного страхования решит проблему компенсации вреда пострадавшим, прежде всего, необходима четкая идентификация причин, по которым возникает проблема некомпенсируемого вреда.

Причины могут заключаться в следующем:

1). *Законодательством не предусмотрена компенсация вреда.* То есть речь идет о том, что гражданской ответственности нет. Если гражданской ответственности нет, то страховать ее бессмысленно. В этом случае первым шагом должно быть введение в законодательство такого требования в явном виде.

2). *Законодательством компенсация вреда предусмотрена, но на практике возникают процедурные сложности с ее получением (пострадавшие не могут взыскать ущерб с разумными затратами).* В данном случае необходимо выяснять, с чем связаны такие трудности. Уточнить причины существования таких случаев могут публичные обсуждения. Следует отметить, что если главная причина некомпенсируемых выплат – сложность процедуры доказывания факта причинения вреда или ответственности, то

обязательное страхование не решит проблему. Все равно на пострадавшем будет бремя доказательства и факта причинения вреда, и факта ответственности.

3). Законодательством компенсация вреда предусмотрена, но у лица, вследствие действий которого причинен вред, может **не быть достаточных средств для компенсации вреда**. Фактически только эта причина может служить необходимым основанием для введения обязательного страхования.

4). Законопроектом предусматривается не страхование гражданской ответственности, а обязанность страхования жизни, здоровья других лиц в случае, если предполагаемый страхователь не несет ответственности, однако его деятельность объективно приводит к рискам причинения вреда (как, например, страхование жизни и здоровья участников клинических исследований за счет организатора клинических исследований в соответствии со ст. 44 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. №61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»). В таких случаях в принципе введение обязательного страхования может быть целесообразным, однако сам факт наличия подобного вреда не является достаточным основанием считать, что обязательное страхование необходимо.

4.1. Оценка достаточности предлагаемой страховой суммы для компенсации вреда.

Задачей введения обязательного страхования является гарантия компенсации ущерба пострадавшим. Для выполнения этой задачи страховая сумма должна быть достаточной для того, чтобы компенсировать вред. При расчете достаточности страховой суммы решающее значение имеет **распределение размера вреда по ожидаемым страховым случаям**.

Если основной совокупный объем вреда (в годовом исчислении) приходится на незначительное число страховых случаев, то обеспечить компенсацию пострадавшим можно только при очень высоких значениях страховых сумм. При этом все равно может возникнуть ситуация, при которой основной вред компенсирован не будет.

Поясним на примере. Предположим, что задачей регулирования является обеспечение совокупной компенсации пострадавшим в размере не менее 90% нанесенного ущерба. Предположим, что в год происходит 100 страховых случаев, а совокупный ущерб составляет 100 млн. руб. Предположим также, что число объектов страхования в обоих случаях одинаково.

Соответственно, среднее значение нанесенного ущерба – 1 млн. руб.

Однако распределение вреда по страховым случаям может быть различным. Рассмотрим два варианта:

	<i>Вариант 1</i>	<i>Вариант 2</i>
--	------------------	------------------

<i>Число страховых случаев</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Совокупный годовой ущерб, млн. руб.</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Ущерб 100 тыс. руб.</i>	<i>10%</i>	<i>50%</i>
<i>500 тыс. руб.</i>	<i>20%</i>	<i>30%</i>
<i>1 млн.руб.</i>	<i>40%</i>	<i>0</i>
<i>1.5 млн.руб.</i>	<i>20%</i>	<i>0</i>
<i>1.9 млн.руб.</i>	<i>10%</i>	<i>0</i>
<i>4 млн.руб.</i>	<i>0</i>	<i>20%</i>
<i>Средний арифметич. ущерб, млн. руб.</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Непокрытый ущерб при страховой сумме 1 млн. руб. (млн.руб.)</i>	<i>19</i>	<i>60</i>
<i>Непокрытый ущерб при страховой сумме 1.3 млн.руб. (млн.руб.)</i>	<i>10</i>	<i>54</i>
<i>Покрывается 90% ущерба при страховой сумме, млн.руб.</i>	<i>1.3</i>	<i>3.5</i>
<i>Покрывается 100% ущерба, млн.руб.</i>	<i>1.9</i>	<i>4</i>

То есть во втором случае для покрытия 90% нанесенного ущерба (допустимое значение) страховая сумма должна быть почти в три раза больше.

Таким образом, для проверки достоверности установленных страховых сумм требуются данные о распределениях ущерба по страховым случаям. Эти данные должны быть приведены в сопроводительных документах к законопроекту. В случае их отсутствия данные должны быть запрошены у разработчика и проверены на достоверность. Как минимум необходимы данные по числу случаев, по которым размер вреда превышает установленные значения страховой суммы, и размер нанесенного вреда в таких случаях.

Важно иметь ввиду, что увеличение размера страховых сумм автоматически ведет к увеличению уплачиваемого размера страховой премии, что может возлагать существенные необоснованные затраты на страхователей (см. далее).

Отметим, что указанная проблема с определением достаточности страховой суммы возникает в случае обязательного страхования гражданской ответственности (когда неизвестно, перед каким количеством лиц может возникнуть такая ответственность), но не в случае обязательного страхования других лиц.

Косвенной проверкой адекватности страховой суммы является сопоставление страховой суммы, предполагаемой законопроектом, с данными о количестве договоров добровольно страхования, фактических страховых суммах заключаемых договоров добровольного страхования ответственности по данным рискам (информация может быть запрошена у страховых компаний и их объединений), а также фактических выплатах. Однако эта проверка позволяет установить, не является ли страховая сумма завышенной, Однако данные о страховых суммах по договорам добровольного страхования может быть выше, чем разумная страховая сумма по обязательному страхованию, поскольку

добровольно страхуются те, кто субъективно выше оценивает вероятность наступления страхового случая. Кроме того, страховые компании являются заинтересованной группой, поэтому к информации, предоставляемой ими, следует относиться с осторожностью и, по возможности, проверять ее по данным из других источников.

4.2. Оценка вероятности снижения рисков наступления случаев причинения вреда вследствие введения обязательного страхования.

Мотив снижения рисков причинения вреда при введении обязательного страхования часто является обоснованием необходимости введения такого страхования.

Следует отметить, что сама идея снижения риска вследствие обязанности страховать представляется сомнительной. В мировой экономической литературе наоборот приводятся многочисленные эмпирические доказательства, что страхование снижает уровень разумной предосторожности по сравнению с ситуацией, когда ущерб прямо покрывается его причинителем.

Соответственно, разработчиком проекта закона должны быть приведены веские аргументы, доказывающие, что введение страхования действительно приведет к снижению рисков. Теоретически это может произойти в том случае, когда меры по снижению рисков стоят дешевле, чем разница в страховых тарифах в случае принятия и непринятия мер. Либо если страховщик может отказать в страховании в случае непринятия мер. Однако последний случай можно рассматривать как крайне маловероятный, поскольку при высоких страховых тарифах страховщики получают достаточную прибыль и в случае непринятия мер. При низких же страховых тарифах просто не будут заинтересованы в участии в таком страховании.

Для оценки возможности достижения цели снижения риска причинения вреда необходимы данные о стоимости предупредительных мероприятий, позволяющих снизить риск. Эти данные могут быть получены от участников рынка в ходе публичных обсуждений и от экспертов – специалистов в соответствующей сфере. Возможно использование оценочных данных и «вилки» стоимости.

Например, в заключении об ОРВ проекта закона «Об обязательном страховании ответственности за причинение вреда в случае пожара», которым предусмотрено обязательное проведение экспертизы противопожарного состояния объекта, затраты на такую экспертизу приняты в размере 500 руб. - нижняя граница данных, полученных в ходе публичных обсуждений от субъектов предпринимательской и иной деятельности (оценки колебались в пределах 500 – 10 000 руб.).

5. Оценка экономической обоснованности введения обязательного страхования

Экономическая обоснованность введения обязательного страхования предполагает оценку перераспределительных последствий его введения.

Для такой оценки необходимы следующие данные:

- А) количество объектов страхования;
- Б) ожидаемые сборы страховой премии (страховая сумма*страховой тариф*число объектов страхования);
- В) ожидаемые страховые выплаты ($\sum(\text{вид выплат} * \text{ожидаемое число выплат})$).

Все эти параметры, как правило, содержатся в пояснительной записке и/или финансово-экономическом обосновании к проекту нормативного правового акта.

Соответственно, речь идет о проверке достоверности используемой информации и приводимых расчетов.

Возможные искажения (перечень неполный):

- занижение числа объектов, подлежащих обязательному страхованию и, соответственно, занижение сборов страховой премии
- некорректное распределение объектов страхования по максимальному значению страховых сумм и премий (если законопроектом установлена вилка максимальных страховых сумм и/или страховых тарифов)
- завышение ожидаемых выплат (за счет завышения числа страховых случаев, завышения размера выплат по отдельному случаю)
- завышение издержек страховых компаний по проведению экспертиз (если такие предусмотрены).

Необходима также проверка соответствия расчета тарифов Методике расчета тарифных ставок по рисковым видам страхования, утвержденной распоряжением Федеральной службы Российской Федерации по надзору за страховой деятельностью №02-03-36 от 08 июля 1993 года (далее Методика Росстрахнадзора).

В случае оценки проекта постановления Правительства об установлении тарифов необходима также проверка соответствия предлагаемых тарифов параметрам, установленным в законе.

Например, в законе «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» установлено, что на выплаты пострадавшим должно идти не менее 80% собранных страховых премий. Необходима проверка, соответствуют ли предложенные в проекте Постановления Правительства «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской

ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, их структуры и порядка применения страховщиками при расчете страховой премии» тарифы данному параметру.

В случае выявления искажений целесообразен пересчет модели, заложенной в финансово-экономическом обосновании НПА, с учетом корректных данных.

Ниже приведен пример проверки достоверности экономических расчетов тарифов по обязательному страхованию в сопроводительных документах к проекту Постановления Правительства «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, их структуры и порядка применения страховщиками при расчете страховой премии».

Финансово-экономическое обоснование проекта Постановления не содержит сводных данных по ключевым параметрам, необходимым для расчёта экономической эффективности и обоснованности.

Данные сведения приведены по отдельным типам опасных объектов в таблицах 4-21. В таблицах указывается данные о количестве объектов и количестве пострадавших. Данные по количеству аварий по большинству типов объектов не приведены, хотя указанный параметр является обязательным для расчёта суммы страховых премий по формуле (6) и (8) финансово-экономического обоснования.

Финансово-экономическое обоснование содержит необходимые параметры средних размеров выплат по различным типам убытков:

- по случаям гибели: 1 012 500 рублей;*
- по ущербу здоровью – 600 000 рублей;*
- по ущербу жизнедеятельности – 80 000 рублей;*
- средний размер по ущербу имуществу, усреднённый по физическим и юридическим лицам – 172 000 рублей.*

Исходя из суммирования данных таблиц 4-21 и прочих необходимых параметров, указанных в финансово-экономическом обосновании, заявленная модель имеет следующие параметры:

- общее число застрахованных объектов – 282 668;*
- сумма сборов страховых премий – 21 281 204 643 рубля в год;*
- число погибших – 592,3 человека в год, выплаты 599 693 625 рублей в год;*
- число пострадавших 10 621 человек в год, выплаты по ущербу здоровью 4 248 540 000 рублей в год;*
- ущерб жизнедеятельности (необходимость отселения, в том числе временного) – 41 035 человек в год; выплаты – 3 282 774 000 рублей;*
- ущерб имуществу – 14 517 физических и юридических лиц в год, выплаты – 2 496 870 680 рублей.*

Общая сумма годовых выплат – 10 627 878 705 рублей или 50% от заявленной суммы сбора страховых премий.

Таким образом, исходные данные финансово-экономического обоснования проекта страховых тарифов не отвечают требованиям закона №225-ФЗ о направлении на выплату компенсаций не менее 80% сумм сборов страховых премий.

Финансово-экономическое обоснование указывает, что объём совокупной страховой премии составит 23,5 миллиарда рублей, что на 2 миллиарда рублей больше, чем сумма, получаемая в результате суммирования данных, приведённых в таблицах того же обоснования.

Параметры финансово-экономической модели делятся на две категории. Первая категория – предусмотренные законом (страховые суммы и суммы выплат) и моделью расчётов (средние суммы убытков по страховым случаям). Вторая категория – расчётные параметры, выведенные авторами модели на основе статистики. Параметры второй категории являются проверяемыми.

Число опасных объектов

Пояснительная записка к финансово-экономическому обоснованию проекта Постановления указывает, что в расчётах принято «среднегодовое число объектов, внесенных в Государственный реестр опасных производственных объектов и Российский регистр гидротехнических сооружений».

По данным Ростехнадзора, динамика зарегистрированного количества опасных производственных объектов составляла (по годам):

Год	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ОПО	132 033	160 069	198 339	244 895	266 421	282 853	289 735	298 567	295 813
ГТС	н.д.	н.д.	н.д.	1 120	н.д.	1 035	1 017	37 250	37 176

Статистика демонстрирует устойчивый рост числа объектов, в том числе резкий – по ГТС в период с 2008 по 2009 г., что может быть связано изменением подходов к регистрации.

Кроме того, федеральный закон №226-ФЗ, принятый одновременно с базовым законом №225-ФЗ, включил в число опасных объектов автозаправочные станции АЗС, по которым до настоящего времени велись споры относительно правомочности их отнесения к опасным объектам, в связи с чем часть АЗС зарегистрирована как опасные объекты, а часть нет. Соответственно, с вступлением в силу закона №226-ФЗ с 01.01.2012 число опасных объектов, подлежащих страхованию, резко вырастет только за счёт АЗС (их общее число составляет около 45 000, при том, что в финансово-экономическом обосновании учтено только 15 611 объектов нефтепродуктообеспечения). Таким образом, не оснований ожидать резкого сокращения в 2011 году числа объектов, подлежащих страхованию.

Использование среднегодового показателя, который существенно фактического показателя 2010 г. некорректно, так как это приводит к:

- **завышению ставок страховых тарифов** (число объектов обратно пропорционально ставке тарифа); в связи с этим занижение количества ГТС в расчётах финансово-экономического обоснования (9 016 объектов) по сравнению с фактическим положением (37 176 объектов) привело к завышению тарифа в 4 раза – с 0,025% до 0,1%; аналогичное завышение выявлено по объектам хранения взрывчатых веществ,

- **занижению общей суммы ожидаемых расходов субъектов предпринимательской деятельности** (пропорционально числу объектов) и **недооценке ожидаемых потерь бюджетов всех уровней**; так, в расчётах финансово-экономического обоснования учтено страхование 9 016 ГТС со средней страховой премией 260 100 рублей и общими сборами 2 миллиарда 345 млн.руб. в год; при сохранении всех параметров и осуществлении страхования 37 тысяч объектов, сумма сборов страховых премий может возрасти до 9 млрд. 669 млн.руб. в год; дополнительные потери бюджета только от снижения поступлений по налогу на прибыль при этом составят 1 464 млрд.руб. в год (что в 10 раз больше сумм, необходимых для выплат всем погибшим в аварии на Саяно-Шушенской ГЭС).

Общее занижение числа страхуемых объектов составило 50 321 (без учёта вновь регистрируемых АЗС, которые сегодня в статистику не включены). Из них 28 160 объектов относится к ГТС, 950 объектов – к горнорудной и нерудной промышленности, 4110 объектов использования взрывчатых веществ, 194 объекта газоснабжения. На 430 объектов было завышено число опасных объектов в металлургии. Принадлежность остальных 17 737 объектов установить не удалось.

Число погибших при авариях

В расчётах финансово-экономического обоснования в число погибших включены все погибшие на опасных производственных объектах.

При этом, в соответствии с законом №225-ФЗ, страховым случаем, влекущим выплаты, признаётся только гибель в результате аварии на опасном объекте. Годовые отчёты Ростехнадзора не содержат чёткой статистики, которая позволяет определить, какое количество работников погибло в результате аварий, а какая часть трагедий связана с несчастными случаями (падение с высоты, работа автотранспорта, поражение электрическим током и т.п.).

Тем не менее, возможен выборочный анализ по отдельным типам объектов.

Так, на опасных объектах горнорудной и нерудной промышленности в год в среднем погибает 75 человек. Из них в результате аварий – 8,8 чел. в год.

На опасных производственных объектах, использующих оборудование под давлением в энергетике в расчётах финансово-экономического обоснования указана цифра 232 погибших в год. Однако, в соответствии с Годовым отчётом Ростехнадзора, данная цифра относится ко всем объектам энергонадзора (3 миллиона 900 тысяч объектов), лишь малая часть из которых зарегистрирована в качестве опасных и подлежит обязательному страхованию. Кроме того, даже без такого уточнения статистика Ростехнадзора показывает, что основные причины гибели людей не связаны с авариями, а относятся к поражениям электрическим током, падениям с высоты и пр. Среднее число погибших с учётом такого уточнения не превышает 11 человек в год.

Аналогичные уточнения возможны по объектам металлургической промышленности, гидротехническим сооружениям, объектам использования взрывчатых веществ, объектам газоснабжения.

Общее завышение числа погибших по перечисленным объектам, по которым возможен анализ на основе официальных данных Ростехнадзора, составляет 374 человека в год.

Число пострадавших при авариях

Надёжной статистики по числу пострадавших при авариях на опасных объектах в отчётах государственных органов власти не содержится. При подготовке финансово-экономического обоснования проекта Постановления его авторами использовались:

- пропорции на основе статистики Фонда социального страхования по числу погибших и пострадавших на конкретном типе объекта;
- данные бюро трудовой статистики США (по кранам);
- данные международной статистики (по транспортировке опасных грузов и гидротехническим сооружениям).

Корректность использования указанных источников вызывает определённое сомнение. Так, Фонд социального страхования учитывает все случаи причинения вреда здоровью, в том числе несчастные случаи на производстве. Очевидно, что значительная часть несчастных случаев, связанная с неосторожностью (падения, порезы, вывихи, переломы) не была связана с

нарушениями технологических процессов (авариями), при которых возможна гибель людей. Соответственно, отношение погибшие/пострадавшие в статистике ФСС завышено в сторону увеличения числа пострадавших.

Это подтверждается данными выборочного анализа по типам объектов, по которым имеется соответствующая статистика в отчётах Ростехнадзора. Так, на объектах горнорудной и нерудной промышленности в результате аварий в среднем в год наносится вред здоровью 3 человек (а не 733, указанных в финансово-экономическом обосновании), по объектам использования взрывчатых веществ – 14 человек (а не 296), по объектам газоснабжения – 42 (а не 1588,71), металлургии 16,25 (а не 416). По приведённой выборке **число пострадавших в среднем завышено в 40,32 раза.**

Число лиц с нарушением жизнедеятельности

Пункт 3 статьи 2 федерального закона №225-ФЗ определяет нарушение условий жизнедеятельности как невозможность проживания на определённой территории в связи с гибелью или повреждением имущества, угрозой их жизни или здоровью.

В представленном финансово-экономическом обосновании в расчёт принято отселение 41 035 человек в год, что представляется чрезвычайно значительной цифрой, не находящей какого-либо подтверждения.

По объектам горнорудной и нерудной промышленности, к которым относится рудник «Уралкалия» в г.Березники Пермского края, возникновение провала на котором привело к отселению части жителей города, риск ущерба условиям жизнедеятельности отсутствует. Финансово-экономическое обоснование сообщает, что «в соответствии с Методикой МВКП, при авариях на объектах горнорудной и нерудной промышленности поражающие факторы аварии не выходят за пределы опасного объекта, поэтому численность физических и юридических лиц, имуществу которых может быть причинен вред, а также численность лиц с нарушенными условиями жизнедеятельности равны нулю». Эта позиция вполне логична, тем более что и провал на «Уралкалии» вызванный проникновением грунтовых вод в шахту, был вызван особенностями геологического строения. Более того, шахта была закрыта до образования провала, т.е. на момент возникновения чрезвычайно ситуации формально не была опасным объектом.

Таким образом, крупнейшее техногенное происшествие, связанное с промышленной деятельностью и повлекшее фактическую необходимость отселения значительного числа людей не попадает в сферу обязательного страхования гражданской ответственности владельцев опасных объектов.

Других примеров аварий со столь же значительными последствиями для населения, нет. Тем не менее в финансово-экономическом обосновании проекта Постановления по 5 637 объектам электроэнергетики в расчёт принят риск отселения 20 442 человек в год, а по 26 301 объекту теплоэнергетики учтён риск отселения 1427 человек. Если речь идёт об отселении, связанном с разрушениями непосредственно на месте аварии (взрыва котла), то риск объектов теплоэнергетики должен либо соответствовать, либо превышать риск для объектов электроэнергетики (поскольку последние, как правило, более удалены от жилых зон). Если же речь идёт об отселении, связанном с перебоями в поставках тепла и электроэнергии, то здесь риск теплоэнергетики в российских условиях на порядок выше, поскольку без света жить в городских условиях в принципе можно даже зимой, а без тепла – никак нельзя.

Вышеизложенное позволяет предположить, что число лиц, условия жизнедеятельности которых может быть нарушено в результате аварий, в финансово-экономическом образовании взято произвольно.

В качестве оценочного критерия может быть принят тезис авторов финансово-экономического обоснования, который применялся ими для оценки числа лиц с нарушением условий жизнедеятельности при авариях на объектах магистрального трубопроводного транспорта, объектов химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности, нефтепродуктообеспечения, газоснабжения и др. В соответствии с этим тезисом, ссылающимся на данные о более чем 200 авариях в различных странах мира, на 1 погибшего приходится 158 эвакуированных граждан.

Применение этого критерия показывает, что при оценке числа лиц, условиям жизнедеятельности которых может быть нанесён ущерб, их численность была завышена на 29 680 человек.

Число лиц, имуществу которых причинён ущерб

В расчётах финансово-экономического обоснования объединены возможные выплаты физическим и юридическим лицам по ущербу имуществу.

Следует отметить, что ответственность страховщиков по ущербу имуществу предельно ограничена. Так, ущерб по имуществу юридическому лицу ограничен суммой 500 тысяч рублей.

При этом, например, в комментарии к расчёту возможного числа пострадавших лиц для объекта нефтегазодобывающего комплекса указывается, что авторами расчёта «использовалось предположение, что может пострадать имущество работников объекта, арендованное имущество, принадлежащее третьим юридическим лицам, а также имущество третьих юридических лиц, находящееся поблизости от объекта».

Но сумма в 500 тысяч рублей может покрыть ущерб от гибели небольшого автомобиля типа «Газель» и совершенно несопоставима со стоимостью более крупной техники, либо более сложного оборудования, используемых при нефтегазодобыче. Т.е. реальный эффект от страхования стремится к нулю как для пострадавшего лица (которое не получит и малой доли стоимости своего имущества), так и для страхователя (который в любом случае несёт гражданскую ответственность и ответственность по договору аренды в размере полной стоимости утраченного имущества).

Тем не менее в расчётах страховых тарифов учтён риск причинения вреда имуществу 14 517 лиц в год.

По ряду объектов (магистральный трубопроводный транспорт, нефтепродуктообеспечение и т.п.) использовалось предположение, что ущерб имуществу связан с невозможностью проживания, т.е. нарушением условий жизнедеятельности, в связи с чем ущерб был оценён в соответствии с коэффициентом семейности (1/2,7).

Следует отметить, что для объектов теплоэнергетики и электроэнергетики использованы «данные МЧС», которые дали коэффициент, соответственно 1/8 и 1/5. Столь значительный разброс также позволяет утверждать, что **данные о числе лиц, имуществу которых может быть нанесён ущерб в результате аварий, также взяты при расчёте произвольно.**

Тем не менее, поскольку риск причинения вреда имуществу физических лиц при авариях действительно существует, он должен быть учтён. Для его оценки можно использовать предположение авторов финансово-экономического обоснования о том, что ущерб имуществу связан с невозможностью проживания, т.е. нарушением условий жизнедеятельности, в связи с чем ущерб имуществу

оценивается по числу лиц, которым наносится ущерб, в соответствии с коэффициентом семейности (1/2,7).

Применение этого коэффициента по всем типам опасных объектов, кроме тех, по которым нет ущерба жизнедеятельности (нефтегазодобыча, подъёмные механизмы, растительное сырьё) позволяет сделать вывод, что **при расчётах финансово-экономического обоснования число лиц, имуществу которых может быть нанесён вред в результате аварий был завышен на 7 931 случай.**

В целом, по результатам анализа правомерен вывод о том, что предложенная в финансово-экономическом обосновании модель некорректна и не может быть использована для оценки воздействия принимаемого правового регулирования.

Скорректированная финансово-экономическая модель

В связи с тем, что вышеизложенный анализ выявил существенные отклонения в основных параметрах расчётов финансово-экономического обоснования, для оценки экономической эффективности предлагаемого проекта постановления Правительства построена откорректированная модель.

При этом учитывалось, что данные финансово-экономического обоснования носят справочный характер. При принятии постановления Правительства нормативный характер будут иметь страховые суммы, страховые тарифы и их соотношение с типами объектов. В результате корректировке выявлено следующее соотношение заявленной и скорректированной финансово-экономической модели проекта Постановления:

Параметр	Заявленная модель	Скорректированная модель	Отклонение
Число объектов, подлежащих страхованию	282 668	332 987	+50 319
Сумма страховых премий, млн.руб.	21 281	31 883	+ 10 602
Среднегодовое число погибших, чел	592,3	217,9	- 374
Среднегодовая сумма выплат по случаям гибели, млн.руб.	599,6	220,6	- 379
Среднегодовое число пострадавших, чел.	10 621	399	- 10 223
Среднегодовая сумма выплат пострадавшим, млн.руб.	4 249	160	- 4 088
Среднегодовое число лиц, жизнедеятельности которых в результате аварий нанесён ущерб, чел.	41 035	11 354	- 29 680
Среднегодовая сумма выплат по ущербу жизнедеятельности, млн.руб.	3 283	908	- 2 374
Среднегодовое число лиц, имуществу которых в результате аварий нанесён ущерб	14 517	6 585	- 7 931
Среднегодовая сумма выплат по ущербу имуществу, млн.руб.	2 497	1 133	- 1 364
Общая сумма выплат, млн.руб.	11 228	2 642	- 8 585
Доход страховщиков, млн.руб.	14 222	32 750	+ 18 528
Доля сборов, направляемая на уплату компенсаций	50%	10%	- 40 абсолютных процентов

По отдельным типам объектов соотношение исходной и скорректированной модели выглядит следующим образом.

Анализ расчёта страховых тарифов
опасных производственных объектов, на которых хранятся, получают и используются взрывчатые вещества¹¹³

Показатель	Исходный вариант ¹¹⁴		Уточнённый вариант	
	Значение	Указанный источник	Значение	Указанный источник
Среднее число объектов	1542	Данные Ростехнадзора 2010 г.	5652	Годовой отчёт Ростехнадзора за 2010 г., стр.195
Средневзвешенная страховая сумма	32,5 млн.руб.		32,5 млн.руб.	
Среднее число аварий	12,17 ¹¹⁵		3,83	Данные Ростехнадзора за 2005-2010 гг., годовой отчёт Ростехнадзора за 2010 г., стр.198
Среднее число погибших в год	12,17	Данные Ростехнадзора за 2005-2009 гг.	10,8	Данные Ростехнадзора по погибшим и пострадавшим за 2005-2010 гг.
Среднее число пострадавших в год	296,06	Соотношение числа погибших и пострадавших на основе данных ФСС за 2010 год	14,6	
Среднее число лиц с нарушенными условиями жизнедеятельности	1922,33	Международные данные об авариях на ОПО	0	Взрывчатые материалы промышленного назначения хранятся и применяются таким образом, чтобы максимально исключить ущерб для третьих лиц. Примеров ущерба для третьих лиц в отчётах Ростехнадзора нет.
Среднее число лиц, имуществу которых причинён вред	711,98		0	
Брутто-тариф, % ¹¹⁶	1,89		0,03	

Анализ расчёта страховых тарифов

¹¹³ Следует подчеркнуть, что в соответствии с законодательством о промышленной безопасности, в данную категорию объектов попадают только объекты промышленного назначения (стр.195 отчёта Ростехнадзора за 2010 г.). Военные объекты, в том числе склады боеприпасов, не входят в понятие опасных производственных объектов и происшествия на них, подобные ЧП в Удмуртии и Башкирии в 2011 г. не являются страховым случаем по закону №225-ФЗ.

¹¹⁴ Финансово-экономическое обоснование проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, их структуры и порядка применения страховщиками при расчёте страховой премии» (в редакции письма Минфина России от 29.06.2011 №01-02-01/05-3122), таблица 6

¹¹⁵ В таблице 6 среднее число аварий не указано. Показатель «12,17» получен обратным счётом, исходя из тарифа 1,89% по формуле расчёта тарифов.

¹¹⁶ Расчёт выполнен на основе формул приведённых в Методике расчётов страховых тарифов финансово-экономического обоснования. Разница в размере страховых тарифов обусловлена различием в исходных данных.

опасных производственных объектов металлургической промышленности

Показатель	Исходный вариант ¹¹⁷		Уточнённый вариант	
	Значение	Указанный источник	Значение	Указанный источник
Среднее число объектов	2633	Данные Ростехнадзора 2010 г.	2203	Годовой отчёт Ростехнадзора за 2010 г., стр.161
Средневзвешенная страховая сумма	10,777 млн.руб.		10,777 млн.руб.	
Среднее число аварий	20 ¹¹⁸		3	Данные Ростехнадзора за 2009-2010 гг., годовой отчёт Ростехнадзора за 2010 г., стр.161
Среднее число погибших в год	16	Данные Ростехнадзора 2005-2010 гг.	6,5	Данные Ростехнадзора за 2005-2010 гг.,
Среднее число пострадавших в год	416	Соотношение числа погибших и пострадавших на основе данных ФСС за 2010 год	16,25	Соотношение погибших/пострадавших на основе данных Ростехнадзора за 2010 г., годовой отчёт Ростехнадзора за 2010 г., стр.164
Среднее число лиц с нарушенными условиями жизнедеятельности	62,2	В соответствии с методикой МВКП, риск ущерба имуществу и жизнедеятельности предусмотрен в металлургии только для объектов коксохимии и газового хозяйства	0	В российской практике отсутствуют примеры аварий на опасных производственных объектах металлургической промышленности с ущербом третьим лицам или условиям жизнедеятельности
Среднее число лиц, имуществу которых причинён вред	167,8		0	
Брутто-тариф, % ¹¹⁹	1,98		0,191	

Скорректированная финансово-экономическая модель показывает, что финансово-экономическое обоснование проекта Постановления существенно занизило общую стоимость предлагаемого страхования, завысило его эффективность и скрыло реальную прибыльность для страховщиков.

Если речь идет о законопроекте о введении обязательного страхования, в сопроводительной документации могут отсутствовать данные о страховых тарифах,

¹¹⁷ Финансово-экономическое обоснование проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, их структуры и порядка применения страховщиками при расчёте страховой премии» (в редакции письма Минфина России от 29.06.2011 №01-02-01/05-3122), таблица 16

¹¹⁸ В таблице 16 среднее число аварий не указано. Показатель «20» получен обратным счётом, исходя из тарифа 1,98% по формуле расчёта тарифов

¹¹⁹ Расчёт выполнен на основе формул приведённых в Методике расчётов страховых тарифов финансово-экономического обоснования. Разница в размере страховых тарифов обусловлена различием в исходных данных.

поскольку тарифы, как правило, утверждаются отдельно. В этом случае необходим досчет размера собираемых страховых премий.

Простейшим вариантом является обратный досчет, исходя из того, что на выплаты по страховым случаям должно расходоваться 80% собранных страховых премий (или иной параметр, заложенный в законопроекте). Таким образом, если законопроектом установлены страховые суммы, известно количество объектов страхования, ожидаемый годовой размер компенсации ущерба (с учетом оценки достоверности данных и, при необходимости, их корректировки), то можно определить ежегодный размер собираемых страховых премий по формуле:

Объем страховых премий, руб. = (годовой размер компенсируемого ущерба, руб)/ 0.8

Страховая премия на 1 объект = (объем страховых премий / число объектов страхования)

Например, для законопроекта «Об обязательном страховании ответственности за причинение вреда в случае пожара» известен годовой ущерб 7 млрд. руб., число объектов страхования (63 млн.), можно определить размер страховой премии: 139 руб.

Если законопроектом предусмотрено проведение каких-либо экспертиз или иных действий со стороны компаний, направленных на снижение рисков причинения вреда, то доля собранных страховых взносов, расходуемых на выплаты, должна быть уменьшена.

Возможны также вариативные расчеты при разных предпосылках о том, какая доля собранных страховых взносов направляется на выплаты.

6. Оценка последствий для страхователей, страховых компаний, выгодоприобретателей

На основании уточненной информации по основным параметрам страхования можно оценить соотношение издержек и выгод для основных групп заинтересованных лиц: страхователей, страховщиков, выгодоприобретателей по сравнению с ситуацией статус-кво.

Для страхователей соотношение издержек и выгод определяется следующим образом:

Издержки. Основные: затраты на страхование (страховая сумма*страховой тариф). В некоторых случаях возможны дополнительные издержки, связанные с получением дополнительных документов, прохождением дополнительных экспертиз и т.п. (если

стоимость подобных экспертиз не включена в страховой тариф). Поскольку такие расходы относятся на себестоимость, на эти суммы уменьшается налогооблагаемая база по налогу на прибыль. Используется предположение, что все страхователи, обязанные уплачивать налог на прибыль, делают это в полном объеме, и имеют возможность снизить налогооблагаемую базу на сумму страховых взносов.

Выгоды. Основные выгоды: сумма компенсаций выгодоприобретателям, уплачиваемая страховыми компаниями.

Ниже приведен пример расчета баланса выгод и издержек для страхователей по проекту Постановления Правительства «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, их структуры и порядка применения страховщиками при расчете страховой премии»

Прямые расходы страхователей эквиваленты общей сумме сборов страховых премий. В связи с тем, что эти суммы приведут к уменьшению налогооблагаемой базы по налогу на прибыль, их следует сократить на 20%.

Выгодами страхователей можно считать суммы компенсаций гражданам, пострадавшим в результате аварий на опасных объектах, поскольку эти компенсации будут уменьшать объёмы обязательств предприятий. При этом следует отметить, что в отличие от расходов, которые являются обязательными, «выгоды» не гарантированы и в случае, если аварий не произошло, страхователи не получают вообще ничего.

Кроме того, регресс, предусмотренный статьёй 13 закона №225-ФЗ, может быть предъявлен страхователю при наличии невыполненных предписаний Ростехнадзора, а практика показывает, что в большинстве случаев аварий в качестве одной из причин аварии Ростехнадзор называет наличие таких предписаний. Можно дать консервативную оценку: в 20% случаев будут предъявлены и выиграны регрессные иски.

Общий баланс выглядит следующим образом:

Расходы	31 883 млн.руб – 20%	25 506,4 млн.руб.
Выгоды	2 421,7 млн.руб- 20%	1937,4 млн.руб.
Баланс		- 23 569 млн.руб.

*В результате введения обязательного страхования **страхователи проигрывают, получая ежегодный совокупный убыток в сумме 23 569 млн.руб.***

При том, что годовые выплаты в соответствии со скорректированной моделью составляют 2 642 млн.руб., для страхователей значительно более выгодным оказывается вариант прямой ответственности по выплатам пострадавшим (с возможностью добровольного страхования гражданской ответственности).

В случае установления различных тарифов для разных объектов страхования возможен расчет издержек по отдельным видам объектов.

Полезным может быть также сопоставление расходов с данными о результатах деятельности предприятий (прибыль, оборот), если четко идентифицируется отраслевая принадлежность предприятий. Данные о результатах финансовой деятельности могут

быть получены из Центральной базы данных ФСГС или базы данных «Спарк». Полезным может оказаться расчет отдельно для малых предприятий.

Последствия введения страхования для выгодоприобретателей. Выгода определяется как **разница непокрытого ущерба до введения обязательного страхования и после введения обязательного страхования.**

Обычно в сопроводительной документации к законопроектам о введении обязательного страхования предполагается, что весь ущерб является непокрытым, что некорректно.

Последствия введения страхования для страховщиков. Издержки определяются ожидаемым объемом выплат, созданием резервов по данному виду страхования, операционными и иными расходами. Оценка возможна различными способами. Один из возможных приведен ниже.

Определяется разница между ежегодно получаемым объемом страховых премий и ожидаемым ежегодно выплачиваемым объемом компенсаций вреда (с учетом скорректированных данных). Экспертно оцениваются затраты на проведение страхования и создание резерва предупредительных мероприятий в среднем по одному объекту страхования.

Объем страховых премий – ожидаемые выплаты – ожидаемые затраты на проведение страхования и создание резерва предупредительных мероприятий

Полученный размер доходов уменьшается на размер налоговых отчислений. Поскольку налог на прибыль уплачивается не по отдельному виду страхования, оценка налоговых отчислений носит приблизительный характер. Разумным является предположение о размере налоговых отчислений в 1-2% от объема полученных страховых премий (*такое предположение использовано, например, в финансово-экономическом обосновании к проекту Постановления Правительства «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, их структуры и порядка применения страховщиками при расчете страховой премии»*).

7. Оценка последствий для бюджета

При оценке последствий законопроекта о введении обязательного страхования для бюджетов всех уровней должны приниматься во внимание следующие положительные и отрицательные воздействия. Все расчеты проводятся для периода в 1 год.

Последствия для государственного и	Способ расчета. Источники информации
------------------------------------	--------------------------------------

местных бюджетов	
Затраты на страхование для государственного бюджета (-)	(Число объектов страхования, страхователем по которым являются государственные и муниципальные предприятия и учреждения) * (страховая сумма)* (страховой тариф) Источник информации: данные разработчика (с учетом проверки достоверности), данные ФСГС, данные Росимущества
Снижение налоговых поступлений от субъектов страхования (-)	Оценивается для страхователей, уплачивающих налог на прибыль. Предполагается, что все страхователи, обязанные платить налог на прибыль, платят его в полном объеме, и способны снизить размер налогооблагаемой прибыли на размер уплаченной страховой премии. (Кол-во субъектов предпринимательской деятельности – страхователей, уплачивающих налог на прибыль) * (страховая сумма) * (страховой тариф) * 0.2
Снижение затрат на прямую компенсацию вреда (+)	(Количество страховых случаев, по которым в настоящее время происходят выплаты из бюджета) * (сумма компенсации из бюджета по одному случаю, в пределах, не превышающих установленные законопроектом размеры выплат по страховому случаю) Важно, что необходимо учитывать только те выплаты, которые не являются дополнительными по отношению к выплатам из других источников (например, от виновника причинения вреда). <i>Например, законопроектом установлены выплаты погибшему в результате наступления страхового случая в размере 2 млн. рублей. По аналогичным случаям по факту осуществлялись выплаты со стороны виновника причинения вреда в размере 1 млн. руб., из федерального бюджета 1 млн. руб., со стороны бюджета субъекта Федерации 500 тыс. руб. При расчете берется сумма компенсации со стороны бюджета 1 млн. руб. (2 млн. – 1 млн., компенсированный из внебюджетных источников)</i>
Рост налоговых поступлений от страховых компаний (+)	Разумным является предположение о размере налоговых отчислений в 1-2% от объема полученных страховых премий (такое предположение использовано, например, в финансово-экономическом обосновании к проекту Постановления

	Правительства «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, их структуры и порядка применения страховщиками при расчете страховой премии»
Изменение расходов бюджета на осуществление контрольно-надзорной деятельности. (+/-)	Снижение затрат на контроль (надзор) может происходить в том случае, если в законопроекте прямо указано, что обязательное страхование заменяет определенные виды государственного контроля (надзора).

8. Дополнительные исследования

При подготовке заключения об ОРВ может быть полезно сопоставление с зарубежным опытом решения указанной проблемы. Однако наличие (равно как отсутствие) зарубежного опыта введения обязательного страхования не является самодостаточным аргументом в пользу введения такого страхования в России.

В некоторых случаях разработчики законопроекта могут оценивать вероятность наступления случаев причинения вреда не на рядах исторических данных (зафиксированных реально произошедших случаях причинения вреда за определенный период времени), а на субъективных данных или результатах моделирования соответствующих процессов. В принципе, такие способы оценки риска являются допустимыми в случаях, когда речь идет об относительно маловероятных событиях, сопровождающихся значительным ущербом, либо в случаях отсутствия исторических данных. Однако при решении вопроса о целесообразности применения механизма обязательного страхования такие данные следует признать недостаточными для обоснования. Предпочтение должно быть отдано расчетам, сделанным на основании исторического ряда данных.

Раздел о возможных способах оценки рисков представлен отдельно.

На основании результатов публичных обсуждений, в ходе качественного анализа проекта нормативного правового акта могут быть выявлены иные проблемы, связанные с введением обязательного страхования, ведущие к появлению дополнительных издержек у различных групп или к риску недостижения заявленных целей регулирования. Это проблемы должны быть учтены и проанализированы.

Например, в проекте НПА могут содержаться положения, которые затрудняют для выгодоприобретателей доказательство факта наступления страхового случая и получение компенсаций.

9. Сопоставление с другими вариантами решения проблемы

В ходе проведения ОРВ целесообразно сопоставить вариант введения обязательного страхования с другими вариантами решения проблемы (если само существование проблемы доказано). Варианты:

1. Сохранение статус-кво с прогнозной оценкой возможных изменений размера некомпенсируемого вреда в том числе в связи с развитием добровольного страхования.

2. Введение прямой ответственности и законодательное установление обязанности компенсации вреда жизни, здоровью, имуществу, а также размеров компенсации вреда жизни и здоровью.

Варианты сопоставляются по основному параметру – ожидаемому размеру некомпенсированного вреда, а также по воздействию на страхователей и бюджеты всех уровней.

10. Перечень информации, необходимой для проведения ОРВ

Статистические данные о случаях и рисках причинения вреда

1. Число случаев причинения вреда жизни, здоровью, имуществу (случаи, которые предполагается рассматривать как страховые в соответствии с проектом НПА), ежегодно, за максимально возможный период (минимум 5 лет). Необходимо указать источник информации и методологию расчета показателя.

2. Совокупный объем причиненного вреда: количество погибших, пострадавших, размер имущественного ущерба. Необходимо указать источник информации и методологию расчета показателя.

3. Распределение случаев причинения вреда по размеру ущерба (в зависимости от конкретной сферы, в которой предполагается введение обязательного страхования). *Например, для обязательного страхования имущества от пожара: общее число пожаров за период, число пожаров, в которых есть погибшие/пострадавшие, число пожаров, в которых погибло более 5 человек.* Аналогично распределение числа пожаров по размеру причиненного имущественного вреда. Группировка и границы могут быть иными, в том числе в зависимости от методологии сбора информации. Необходимо указать источник информации и методологию расчета показателя.

4. Количество объектов и субъектов страхования, в динамике, за максимально возможный период времени (минимум 5 лет).

Информация должна содержаться в пояснительной записке и финансово-экономическом обосновании к проекту НПА. В случае ее отсутствия должна быть запрошена у разработчика проекта.

Правовая информация

Наличивается ли в законодательстве требование о компенсации вреда? Анализ действующего законодательства.

Информация о компенсации вреда и случаях некомпенсированного вреда

1. Данные о компенсациях за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации или местных бюджетов:

- по какому числу случаев осуществлялась такая компенсация?
- основания для компенсации?
- совокупные расходы бюджетов на выплату компенсаций
- размер компенсации в расчете на один случай причинения вреда (выплаты погибшим/пострадавшим/сумма индивидуальной компенсации за потерянное имущество)

Источники информации: запрос к разработчикам, данные Министерства финансов, нормативные акты (решения, распоряжения) Правительства Российской Федерации, глав субъектов и органов местного самоуправления, устанавливающие размеры и порядок выплаты компенсаций по конкретным случаям причинения вреда.

Данные о добровольном страховании в сфере, в которой предполагается введение обязательного страхования

1. Число действующих/заключенных договоров страхования/застрахованных объектов/субъектов по виду и сфере, в которой предполагается введение обязательного страхования, за период, в динамике.

2. Средние значения страховой суммы, распределение договоров страхования по страховым суммам.

3. Средние тарифы по добровольному страхованию соответствующих рисков.

4. Число страховых случаев, за период, в динамике.

5. Размер выплат по договорам добровольного страхования соответствующих рисков (совокупно за период, на один страховой случай в среднем), в динамике.

Источники информации: запрос у разработчика проекта НПА, запрос у страховых компаний и их объединений (Всероссийский союз страховщиков)

Информация о затратах на снижение риска причинения вреда

1. Возможные затраты на проведение экспертизы (если предусмотрено законопроектом)

2. Возможная стоимость предупредительных мероприятий и снижение рисков в результате предупредительных мероприятий

Информация может быть получена в ходе публичных обсуждений у экспертов, потенциальных субъектов страхования, страховых компаний, разработчика проекта НПА.

Возможно расхождение информации, полученной из различных источников. В этом случае возможны вариативные расчеты.

Информация о наличии у страхователей собственных средств для прямой компенсации вреда

Статистические данные о размерах предприятий – страхователей, результатах их финансовой деятельности.

Данные о неисполненных судебных решениях по компенсации вреда.

Источники информации: ЦБС ФСГС, база данных «СПАРК», данные судебной статистики (в том числе запросы в Судебный Департамент при Верховном суде РФ и Высший Арбитражный Суд РФ)

11. Чек-лист

1. Соответствие требованиям законодательства

Соответствует ли вид предлагаемого обязательного страхования тем, что указаны в Гражданском кодексе и законе «Об организации страхового дела в Российской Федерации»?

Содержатся ли в законопроекте о введении обязательного страхования все положения, требуемые в соответствии с законом «Об организации страхового дела в Российской Федерации»?

Соответствует ли проект постановления Правительства об установлении тарифов по обязательному страхованию требованиям закона, в котором установлено обязательное страхование?

2. Наличие проблемы

Сколько случаев причинения вреда фиксируется за год? Каков совокупный ущерб? Каков средний ущерб вследствие одного случая, рассматриваемого как страховой?

Как компенсируется нанесенный ущерб? Сколько случаев и каков размер некомпенсированного ущерба?

Почему возникает некомпенсируемый ущерб? Нет требования компенсации? – тогда надо вводить прямое указание на обязанность компенсации

Требование есть, но не хватает средств? У кого? Почему?

3. Соответствие цели имеющейся проблеме

Соответствует ли перечень объектов страхования объектам, на которых (по отношению к которым) возникает значительный некомпенсируемый вред?

Соответствует ли перечень субъектов страхования лицам, которые должны нести ответственность в случае причинения вреда?

Соответствуют ли предлагаемые в законопроекте страховые случаи случаям, в результате которых возникает значительный некомпенсируемый вред?

4. Корректность данных, используемых в пояснительной записке и финансово-экономическом обосновании

Корректно ли определено количество объектов страхования? Если нет, то пересчет.

Корректно ли определено ожидаемое число страховых случаев? Если нет, то пересчет.

Корректно ли определено число погибших, пострадавших, размер ущерба? Если нет, то пересчет

Корректно ли определены иные экономические параметры? Если нет, то пересчет

5. Оценка результативности законопроекта или проекта постановления Правительства

Обеспечивает ли предлагаемая страховая сумма полную компенсацию вреда пострадавшим с учетом распределения тяжести вреда по страховым случаям? (с учетом корректировки данных)

Доказана ли разработчиком вероятность снижения рисков наступления случаев причинения вреда вследствие введения страхования?

6. Оценка экономической обоснованности введения обязательного страхования

Является ли экономически обоснованной предлагаемая страховая сумма?

Являются ли экономически обоснованными страховые тарифы?

7. Оценка воздействия введения обязательного страхования на страхователей, страховщиков, выгодоприобретателей

Каковы прямые издержки страхователей? (с учетом корректировки данных)

Каковы выгоды страхователей? (с учетом корректировки данных)

Каковы выгоды и издержки страховщиков? (с учетом корректировки данных)

Каков размер компенсируемого и некомпенсируемого вреда в случае введения страхования для выгодоприобретателей?

8. Оценка последствий для бюджета

Каковы дополнительные расходы бюджетов всех уровней?

Каковы дополнительные доходы и снижение расходов бюджетов всех уровней?

9. Дополнительные проблемы и издержки

Могут ли возникнуть в ходе применения нормативного правового акта дополнительные проблемы, приводящие к возникновению дополнительных издержек у различных групп, или риски недостижения целей регулирования?

10. Сопоставление с другими вариантами

Улучшает ли введение обязательного страхования ситуацию по сравнению со статус-кво?

Является ли введение обязательного страхования лучшим вариантом по сравнению с введением прямой ответственности и законодательным установлением обязанности компенсации вреда жизни, здоровью, имуществу, а также размеров компенсации вреда жизни и здоровью (если такой обязанности нет)?

3.2. Методика оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов о введении обязательного членства в саморегулируемых организациях

Данная методика подготовлена для применения Департаментом ОРВ Минэкономразвития России при проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов о введении обязательного членства в саморегулируемых организациях (СРО).

Основные положения данной методики могут применяться и при проведении ретро-ОРВ, а также при проведении в перспективе ОРВ на ранней стадии.

1. Оценка наличия проблемы

Введение обязательного членства в СРО, как правило, обосновывается следующим образом:

- Обязательное членство в СРО рассматривается как способ снижения прямого вмешательства государства (замена лицензированию)
- Обязательное членство в СРО обосновывается необходимостью регуляторного вмешательства, поскольку, по мнению разработчиков, существуют провалы рынка.

Соответственно, первым шагом является идентификация текущей ситуации. Необходимо определить, какое регулирование действует в настоящий момент для тех субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, для которых предполагается введение регулирования.

1). Является ли эта деятельность лицензируемой?

Если да, то необходимо ответить на следующие вопросы:

- В чем состоит цель лицензирования? Какой из предусмотренных законом целей регулирования соответствует лицензирование в данной сфере?
- Что в рамках данного вида деятельности приводит к причинению ущерба, на предотвращение которого направлено регулирование?
- Сколько случаев причинения вреда в данной сфере деятельности фиксируется в год? Связаны ли эти случаи с нарушением лицензионных требований? Каков размер причиненного вреда?
- Как компенсируется такой вред? Каков размер некомпенсируемого вреда?

- Имеется ли связь между нарушением лицензиаром лицензионных требований и возможным причинением ущерба, на предотвращение которого направлено регулирование?

- Являются ли лицензионные требования конкретными? Однозначно ли они могут быть интерпретированы соискателем лицензии, лицензиаром, лицензирующим органом при проверке? Есть ли механизмы подтверждения соответствия (несоответствия) данным требованиям?

- Кто контролирует соблюдение лицензионных требований? Как осуществляется такой контроль? Насколько он эффективен?

- Какова статистика нарушений лицензионных требований?

- Существует ли рынок посреднических услуг по получению лицензий? Какова стоимость услуг посредников?

- Есть ли данные об осуществлении соответствующей деятельности без лицензии? Каково соотношение числа хозяйствующих субъектов, действующих с лицензией и без лицензии?

- Каковы издержки хозяйствующих субъектов, связанные с получением лицензии?

На основании ответа на поставленные выше вопросы делается вывод о результативности и эффективности действующей системы лицензирования. Свидетельством неэффективности лицензирования может быть, в частности:

- значительное число хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность без лицензии;

- развитый рынок посреднических услуг, относительно невысокая стоимость таких услуг;

- отсутствие реального контроля за соблюдением лицензионных требований;

- значительный размер причиняемого вреда.

Если анализ показывает, что действующая система лицензирования не достигает поставленных целей или неэффективна, то может ставиться вопрос либо об отмене лицензирования вообще, либо о замене лицензирования на другие механизмы контроля, в том числе на обязательное членство в СРО.

Для ответа на указанные вопросы необходима следующая информация:

- нормативные правовые акты, включая положения о лицензировании конкретного вида деятельности, положение о лицензионном органе
- данные лицензионного органа: количество выдаваемых лицензий, количество выявленных нарушений, количество проверок хозяйствующих субъектов,

осуществляемых лицензионными органами, количество отозванных лицензий и другая релевантная информация

- данные о случаях причинения вреда вследствие нарушения лицензионных требований и размере вреда: данные разработчика, данные лицензионных органов, сведения от заинтересованных лиц, получаемые в ходе публичных консультаций
- данные о выполнимости лицензионных требований: получают на основании опросов участников рынка, от действующих в данной сфере бизнес-ассоциаций, в ходе публичных обсуждений
- данные о фактических издержках на получение лицензии: эти данные могут быть получены в ходе опроса хозяйствующих субъектов и/или в ходе публичных консультаций. В крайнем случае можно воспользоваться усредненными данными о фактической стоимости получения лицензии (например, по опросам ЦЭФИР - **16 500 руб**). Плюс официальная стоимость лицензии, установленная законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» - **2600 руб**.
- данные органов государственного контроля (надзора) о количестве случаев осуществления деятельности без лицензии
- данные о рынке посреднических услуг: анализ интернет-предложений об услугах по получению лицензии и стоимости таких услуг.

2). Существуют ли специальные требования к введению деятельности?

Если да, то требуется ответить на следующие вопросы:

- Какими нормативными правовыми актами установлены эти требования?
- Кто на практике разрабатывает эти требования (какова роль существующих бизнес-ассоциаций в разработке конкретных требований)?
- Насколько данные требования адекватны с точки зрения участников рынка?
- Существуют ли вопросы, актуальные с точки зрения участников рынка, но неурегулированные нормативными правовыми актами или обычаями делового оборота?

Информация, необходимая для ответа на эти вопросы, может быть получена от разработчика НПА, действующих в данной сфере бизнес-ассоциаций, путем опроса участников рынка, в ходе публичных консультаций.

3). Если лицензирование или иное специальное регулирование отсутствует, то требуется доказательство существования проблемы, на решение которой будет направлено предлагаемое регулирование.

Обязанность доказывания существования проблемы ложится на разработчика проекта НПА. При определении проблемы необходимо определить **объекты воздействия** проблемы (на какие группы населения, хозяйствующих субъектов проблема оказывает негативное воздействие) и **масштаб воздействия** данной проблемы. Необходима также четкая идентификация **причин возникновения проблемы**.

При проведении ОРВ определяется, насколько достоверны данные разработчика, подтверждающие существование проблемы. Отсутствие правового регулирования какой-то сферы само по себе не является проблемой и не означает необходимости вмешательства.

Если доказательства существования проблемы отсутствуют, то это достаточное основание для отрицательного заключения об ОРВ вне зависимости от возможных издержек, связанных с введением регулирования.

2. Соответствие цели регулирования существующей проблеме

Целями введения обязательного саморегулирования являются:

- разработка стандартов и правил ведения хозяйственной деятельности и контроль за их соблюдением
- обеспечение имущественной ответственности членов СРО перед третьими лицами.

Соответственно, введение обязательного саморегулирования *может быть* оправдано в тех случаях, когда:

- отсутствуют или неэффективны специфические правила ведения хозяйственной деятельности, но есть потребность в установлении таких правил;
- существует проблема компенсации вреда третьим лицам.

Если нет доказательств отсутствия необходимых специфических правил ведения хозяйственной деятельности существования (необходимое условие) и проблемы значительного некомпенсируемого вреда (дополнительное условие, так как проблема некомпенсируемого вреда может решаться и иными способами), то обязательное саморегулирование не может рассматриваться как адекватная форма регулирования.

3. Выделение групп заинтересованных лиц

При прочих равных условиях, заинтересованными группами при введении обязательного членства в СРО являются:

- 1) участники профессиональной или предпринимательской деятельности, для которых проектом НПА предусматривается обязательное членство в СРО;

- 2) потребители услуг участников профессиональной или предпринимательской деятельности;
- 3) другие лица, которым может быть причинен вред участниками профессиональной или предпринимательской деятельности.

4. Оценка издержек и выгод заинтересованных лиц от введения обязательного членства в СРО

Если доказана нецелесообразность введения обязательного членства в СРО (нет проблемы или проблемы не решаются этим способом), то дальнейшую оценку, в принципе, можно не проводить. Если обязательное членство в СРО *может быть* разумной мерой, то следует оценить конкретные условия и требования к такому членству, предлагаемые законопроектом.

Оценка издержек и выгод заинтересованных лиц должна производиться в сопоставлении с другими вариантами решения проблемы, а именно:

А) при отсутствии специального государственного регулирования – с ситуацией статус кво

Б) при наличии специального государственного регулирования (в том числе лицензирования): с вариантом сохранения статус-кво и с вариантом безусловной отмены регулирования (лицензирования, прежде всего)

4.1. Оценка издержек и выгод участников профессиональной или предпринимательской деятельности

Как минимум, необходимо определить прямые издержки:

- взносы в компенсационный фонд (источник информации: проект НПА)
- затраты на страхование ответственности (источник информации: проект НПА и сопроводительная документация – определение страховой суммы; оценки страховых взносов – данные по аналогичным видам страхования)
- вступительные и членские взносы (источник информации: данные о вступительных и членских взносах действующих в отрасли организациях, данные о вступительных и членских взносах в бизнес-ассоциациях и СРО сопоставимых отраслей)

Количество потенциальных участников СРО определяется как количеству субъектов, имеющих в настоящее время лицензию на осуществление соответствующего вида деятельности (в случае наличия лицензирования, данные лицензионного органа), на основании данных ФСГС (если есть, данных бизнес-ассоциаций, действующих в соответствующей сфере, экспертных опросов.

Число потенциальных участников СРО может быть скорректировано на основании экспертных мнений, данных бизнес-ассоциаций или данных лицензионных органов о количестве хозяйствующих субъектов, имеющих лицензию, но не осуществляющих деятельность.

Совокупные издержки = кол-во потенциальных членов СРО * средние издержки члена СРО

При неточных или расходящихся данных возможна оценка «вилкой».

Прямые издержки от введения обязательного членства в СРО целесообразно сопоставить с оценкой затрат на лицензирование (если есть сейчас).

Целесообразно также сопоставить ожидаемые издержки с данными об обороте и иными показателями финансово-экономических результатов деятельности хозяйствующих субъектов (прибылью, размером активов и др.). Необходимые данные для расчетов могут быть получены из систем СПАРК и FIRA.

Выгоды хозяйствующих субъектов не всегда могут быть точно монетизированы. Как минимум, необходим качественный анализ на основании опросов участников рынка, данных бизнес-ассоциаций, результатов публичного обсуждения.

Следует иметь в виду, что часть выгод может быть прямо связана с ограничением конкуренции.

4.2. Оценка издержек и выгод третьих лиц

Потенциальные выгоды третьих лиц могут быть связаны с:

- снижением размера некомпенсируемого вреда
- повышением качества предоставляемых услуг.

Доказательство наличия выгод третьих лиц лежит на разработчике проекта НПА. В ходе проведения ОРВ необходимо оценить достоверность предположений об ожидаемых выгодах.

При оценке выгод необходимо иметь в виду следующее.

1. Как показывает практика введения обязательного членства в СРО в различных сферах, выплаты из компенсационного фонда являются единичными и осуществляются только по решению суда. То есть наличие компенсационного фонда при прочих равных условиях не облегчает получение компенсаций по сравнению с получением компенсации через суд. Теоретически возможна ситуация, когда в проекте НПА четко прописаны механизмы выплат из компенсационного фонда и они проще, чем судебные процедуры.

Однако пока проектов НПА с четко прописанными и относительно легкими для третьих лиц процедурами в Российской Федерации не было.

2. В принятых до настоящего времени НПА о введении обязательного членства в СРО не содержится каких-либо требований к СРО, касающихся работы с жалобами третьих лиц. Появление таких положений в проекте НПА повышает ожидаемые выгоды третьих лиц.

3. Для оценки выгод третьих лиц от наличия механизмов страхования ответственности необходимо сопоставление размеров наносимого вреда и предполагаемых размеров страховых сумм. Выгода определяется как **разница непокрытого ущерба до введения страхования ответственности членов СРО и после введения такого страхования.**

Обычно в сопроводительной документации к законопроектам предполагается, что весь ущерб является непокрытым, что некорректно.

Подробнее об оценке достаточности страховых сумм и размера некомпенсируемого вреда см. методику оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов о введении обязательного страхования.

Издержки третьих лиц связаны, прежде всего, с ожидаемым ограничением конкуренции и связанным с этим повышением цен, а также возможным переносом издержек (см. ниже).

4.3. Оценка издержек, связанных с ограничением конкуренции

Введение обязательного членства в СРО **всегда** предполагает ограничение конкуренции, связанное с появлением дополнительных барьеров входа на рынок.

Методика оценки потерь, связанных с ограничением конкуренции, приведена отдельно.

Отметим только следующие основные моменты, специфические для данного инструмента регулирования.

1. Необходимо сопоставить требование к минимальному числу членов в СРО с количеством зарегистрированных субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в соответствующей сфере. Такая оценка позволит определить возможное количество СРО и, соответственно, остроту конкуренции между ними. По возможности, следует сделать сопоставление числа хозяйствующих субъектов в отдельных регионах и требование к минимальному числу членов в СРО. Если в отдельных регионах получается не более 1 СРО, то риски ограничения конкуренции существенно возрастают.

2. Необходимо оценить однородность отрасли. Любая величина постоянных затрат тем больше повышает удельные издержки ведения бизнеса, чем ниже оборот данного продавца. Размер эффекта и его воздействие на поведение продавцов и интенсивность конкуренции на рынке зависят как от размера дополнительных постоянных затрат, так и от доли относительно мелких продавцов на рынке. В случае наличия в отрасли как крупных, так и мелких участников, ущерб для конкуренции будет наиболее значителен.

3. При относительно небольшом ожидаемом числе СРО можно предположить, что ограничение конкуренции будет связано не только с увеличением барьеров входа, но и с созданием прямых стимулов для сговора. В этом случае ожидаемое повышение цен можно оценивать минимум в 10% (без учета эффекта переноса издержек).

4. Эффект переноса издержек следует учитывать, если затраты на членство в СРО оказываются достаточно значительными по сравнению с оборотом и иными показателями деятельности компаний.

5. Необходимо оценить наличие в проекте НПА положений, дополнительно ограничивающих конкуренцию (например, ограничения на отдельные виды контрактной или маркетинговой практики).

5. Оценка последствий для бюджета

При оценке последствий введения НПА для бюджетов всех уровней должны приниматься во внимание следующие положительные и отрицательные воздействия. Все расчеты проводятся для периода в 1 год.

Последствия для государственного и местных бюджетов	Способ расчета. Источники информации
Сокращение поступлений в бюджет от лицензирования (в случае наличия лицензирования) (-)	Кол-во выдаваемых ежегодно лицензий * официальную стоимость лицензии (2 600 руб.)
Затраты на членство в СРО бюджетных организаций (если применимо) (-)	Кол-во бюджетных организаций* издержки членства в СРО
Сокращение расходов на деятельность лицензирующих органов (в случае наличия лицензирования) (+)	Данные о затратах бюджетов на содержание лицензирующих органов
Изменение расходов бюджета на осуществление контрольно-надзорной деятельности. (+/-)	Снижение затрат на контроль (надзор) может происходить в том случае, если в законопроекте прямо указано, что обязательное членство в СРО заменяет определенные виды государственного контроля (надзора). Увеличение затрат связано с необходимостью ведения реестра СРО и осуществления контроля за деятельностью

	СРО. Оценку можно сделать на основании издержек на ведение реестра и контроль за деятельностью СРО в сферах с примерно сопоставимым числом СРО.
Сокращение налоговых поступлений (-)	Поскольку затраты на членство в СРО (взносы, расходы на страхование) относятся на себестоимость, ожидается сокращение налогооблагаемой прибыли. Определяется разница между издержками членства в СРО и прямыми платежами за лицензию (если есть). Разница умножается на ожидаемое число членов СРО и на 20%. Оценка консервативна, так как не учитывает возможный уход с рынка части участников.

6. Условия, при которых введение обязательного членства в СРО не является целесообразным

Хотя оценка целесообразности введения обязательного членства в СРО проводится *ad hoc*, можно выделить ряд факторов, которые, скорее всего, делают решение об обязательности членства нецелесообразным.

1. В настоящее время на рынке отсутствует специфическое государственное регулирование. Скорее всего, это означает, что провалов рынка нет или они решаются путем использования обычаев делового оборота или деятельности добровольных бизнес-ассоциаций (вне зависимости от того, имеют ли такие ассоциации статус СРО).

2. Отсутствуют жесткие доказательства наличие проблемы некомпенсируемого вреда третьим лицам (вред является несущественным, вред компенсируется по суду).

3. Рынок является высококонцентрированным, на нем действует небольшое число крупных (относительно размера рынка) продавцов. В этом случае введение обязательного членства в СРО, скорее всего, приведет к существенному ограничению конкуренции. Важно хотя бы приблизительно оценить границы рынка. Если, например, границы региональные, то необходимо посмотреть, сколько участников рынка действует в каждом регионе.

3. Рынок является неоднородным. Если на рынке одновременно действуют и крупные, и мелкие компании, то введение обязательного саморегулирования, скорее всего, приведет к вымыванию с рынка малого бизнеса и существенным потерям от ограничения конкуренции.

4. Если проект НПА предполагает отказ только от лицензирования, но сохранение всех иных форм государственного контроля (надзора).

5. Мировая практика показывает, что саморегулирование с обязательным членством чаще всего встречается и является наиболее оправданным в сферах профессиональной деятельности, когда членами СРО являются не юридические, а физические лица. Сопоставление с международным опытом может быть полезно при оценке целесообразности введения обязательного саморегулирования.

Необходимо также сопоставление с другими вариантами решения проблемы (если проблема вообще есть): сохранением статус-кво в случае отсутствия регулирования, безусловной отмены лицензирования (если есть лицензирование), сохранением лицензирования (если есть).

7. Перечень информации, необходимой для проведения ОРВ

Правовая информация

1. НПА, которыми в настоящее время регулируется деятельность хозяйствующих субъектов в соответствующей сфере, включая положения о лицензировании (если есть).

Данные о лицензировании (если применимо)

1. Количество выдаваемых лицензий (всего, ежегодно)
2. Количество отказов в выдаче лицензий.
3. Количество проверок хозяйствующих субъектов, осуществляемых лицензионными органами
4. Количество выявленных нарушений лицензионных требований.
5. Количество отозванных лицензий
6. Данные о случаях причинения вреда вследствие нарушения лицензионных требований и размере вреда

Источник: данные лицензионного органа

Данные об издержках, связанных с получением лицензии

1. Данные о фактических издержках на получение лицензии
2. Данные о выполнимости и фактическом выполнении лицензионных требований (качественные)

Источник: опросы участников рынка, данные бизнес-ассоциаций, публичные консультации, референтное значение

Данные о нарушениях лицензионного законодательства

1. Данные о количестве случаев осуществления деятельности без лицензии
2. Данные о рынке посреднических услуг.

Источник: данные органов государственного контроля (надзора), анализ интернет-предложений об услугах по получению лицензии и стоимости таких услуг.

Данные о количестве участников рынка для нелицензируемых видов деятельности

Источник: ФСГС (если применимо), данные бизнес-ассоциаций, данные систем СПАРК и FIRA

Данные о случаях причинения вреда

1. Число случаев причинения вреда, в динамике, характер вреда (имущественный, жизни, здоровью)
2. Совокупный объем вреда
3. Распределение случаев причинения вреда по размеру ущерба
4. Данные о принятых способах компенсации вреда

Источники информации: данные органов государственного контроля (надзора), судебная статистика, данные разработчиков, данные бизнес-ассоциаций и других общественных организаций, сведения, полученные в ходе публичных обсуждений

Данные о структуре рынка и финансово-экономических результатах деятельности участников рынка

1. Данные о размере предприятий (средняя численность занятых, оборот, активы)
2. Данные совокупном обороте рынка
3. Данные о количестве мелких и средних предприятий, действующих в отрасли
4. Данные о рыночных долях участников рынка
5. Данные о рентабельности, размере прибыли и других показателях деятельности

Источники информации: ФСГС (если применимо), данные бизнес-ассоциаций, данные систем СПАРК и FIRA, данные обзоров рынков ФАС, иные обзоры рынков

Данные об ожидаемых издержках членов СРО

1. Взносы в компенсационный фонд (источник информации: проект НПА)
2. Затраты на страхование ответственности (источник информации: проект НПА и сопроводительная документация – определение страховой суммы; оценки страховых взносов – данные по аналогичным видам страхования)

3 Вступительные и членские взносы (источник информации: данные о вступительных и членских взносах действующих в отрасли организациях, данные о вступительных и членских взносах в бизнес-ассоциациях и СРО сопоставимых отраслей)

Данные о затратах бюджетов на содержание лицензирующих органов

8. Чек-лист

1. Оценка наличия проблемы

Является ли деятельность лицензируемой?

Если является, то какова результативность лицензирования? Сколько лицензий выдается и отзывается? Сколько фиксируется случаев нарушения лицензионных требований?

Есть ли факты осуществления деятельности без лицензии?

Насколько развит рынок посреднических услуг при получении лицензий?

Сколько случаев причинения вреда фиксируется за год? Каков совокупный ущерб? Каков средний ущерб?

Как компенсируется нанесенный ущерб? Сколько случаев и каков размер некомпенсированного ущерба?

Почему возникает некомпенсируемые ущерб?

Существуют ли специальные требования к введению деятельности?

Если да, то

Какими нормативными правовыми актами установлены эти требования?

Кто на практике разрабатывает эти требования (какова роль существующих бизнес-ассоциаций в разработке конкретных требований)?

Насколько данные требования адекватны с точки зрения участников рынка?

Существуют ли вопросы, актуальные с точки зрения участников рынка, но неурегулированные нормативными правовыми актами или обычаями делового оборота?

2. Соответствие цели регулирования и проблемы

Существуют ли вопросы, актуальные с точки зрения участников рынка, но неурегулированные нормативными правовыми актами или обычаями делового оборота?

Существует ли проблема компенсации вреда третьим лицам?

Существуют ли иные провалы рынка, требующие регуляторного вмешательства?

3. Оценка издержек и выгод участников профессиональной или предпринимательской деятельности

Каковы ожидаемые прямые издержки от введения обязательного членства в СРО?

Как соотносятся эти издержки с фактическими затратами на лицензирование (если есть сейчас)?

Как соотносятся ожидаемые издержки с прибылью, размером активов, оборотом?

Каковы выгоды хозяйствующих субъектов от введения обязательного членства в СРО?

4. Оценка издержек выгод третьих лиц

Каковы ожидаемые выгоды третьих лиц?

Предусмотрены ли в проекте НПА условия выплат из компенсационного фонда?

Предусмотрены ли механизмы рассмотрения жалоб?

Возникают ли у третьих лиц (потребителей услуг членов СРО) дополнительные издержки, помимо издержек, связанных с ограничением конкуренции

5. Оценка издержек, связанных с ограничением конкуренции

Как повлияет введение регулирования на стимулы продавцов к конкуренции?

Как повлияет введение регулирования на параметры рынка, воздействующие на конкуренцию между присутствующими на рынке продавцами?

Как изменятся возможности выбора для покупателей после принятия меры?

Как изменятся издержки перехода покупателей от одного поставщика продукта (услуги) к другому после принятия меры?

Как изменятся барьеры входа на рынок?

Каковы релевантные предпосылки для анализа потерь от ограничения конкуренции?

Каковы потери от ограничения конкуренции?

6. Оценка последствий для бюджета

Каковы дополнительные расходы бюджетов всех уровней?

Каковы дополнительные доходы и снижение расходов бюджетов всех уровней?

7. Сопоставление с другими вариантами

Улучшает ли введение обязательного саморегулирования ситуацию по сравнению со статус-кво?

Является ли введение обязательного саморегулирования лучшим вариантом по сравнению с безусловным отказом от лицензирования?

3.3. Методика оценки изменения конкуренции и потерь от ограничения конкуренции

3.3.1. Особенности измерения конкуренции для целей ОРВ

Измерение конкуренции на рынках, понимаемой как динамический процесс соперничества (в соответствии с одним из классических определений – процесс открытия новых ресурсов и новых способов использования имеющихся ресурсов), является сложной исследовательской задачей. И это несмотря на то, что экспертно оценить – существует ли конкуренция на данном рынке или нет, и насколько она интенсивна, – обычно не представляет затруднений.

Сложности оценки конкуренции связаны с несколькими обстоятельствами. Во-первых, конкуренция является динамическим процессом. Во-вторых, процесс конкуренции включает в себя много ненаблюдаемых действий. В-третьих, одни и те же наблюдаемые параметры рынка могут отражать принципиально разную интенсивность конкуренции. Рассмотрим простейший пример. Пусть единственный способ конкуренции – ценовой. На рынке 10 продавцов и 10 покупателей, у каждого покупателя по одному поставщику. В том случае, когда продавцы не конкурируют друг с другом, не выдвигают покупателям альтернативных ценовых предложений, покупатели не меняют поставщиков – стабильность хозяйственных связей является индикатором отсутствия конкуренции. Однако всегда ли эта стабильность – индикатор отсутствия конкуренции? Нет, потому что мы можем представить себе такой вариант, при котором поставщики выдвигают альтернативные ценовые предложения покупателям конкурирующих поставщиков, однако то же самое делают конкурирующие поставщики для своих покупателей. Наблюдатель не фиксирует явные признаки смены поставщиков, хотя в данном случае сама возможность смены является необходимым условием ценовой конкуренции.

Наконец, если измерять конкуренцию не непосредственно, а по её результатам – снижению цен, расширению ассортимента, изменению условий предоставления услуг, – то возникает проблема множественности причин, которые могут привести к одному и тому же результату. Снижение цен может произойти благодаря снижению цен используемых ресурсов и благодаря снижению спроса. Аналогично, и повышение цен не обязательно свидетельствует об ослаблении конкуренции, поскольку его причиной может быть повышение цен ресурсов, рост спроса или его ожидание, изменение уровня акцизов и т.д.

Вместе с тем, измерение конкуренции для целей ОРВ облегчается одним важным обстоятельством. При оценке не обязательно устанавливать, насколько развита конкуренция на данном рынке по сравнению с другими, или по сравнению с возможной

для данного рынка интенсивности конкуренции. Достаточно сделать вывод о том, насколько существенно изменится конкуренция под воздействием нового регулирования. Для оценки потерь от снижения интенсивности конкуренции можно использовать качественные оценки. Количественные оценки также возможны, однако только при использовании ряда предпосылок. В частности, в практике антимонопольного департамента Министерства юстиции США принято при оценке последствий сделки слияния считать, что ограничение конкуренции благодаря снижению числа продавцов, но не влияющее на их стимулы к конкуренции должно привести к повышению цен на 1%¹²⁰. Если же стимулы продавцов меняются, так что им становится заведомо выгоден отказ от конкуренции, то повышение цены будет составлять 20%¹²¹. Очевидно, при количественной оценке потерь от ограничения конкуренции можно использовать и сценарный анализ (с нижней границей повышения цены 1% и верхней – 20%), и использовать любое промежуточное значение. Однако еще раз подчеркнем, что задача оценить воздействие принимаемой меры на конкуренцию заведомо проще, чем задача оценка конкуренции как таковой.

Говоря об оценке эффектов для конкуренции, необходимо сделать два важных замечания. Первое относится к оценкам последствий ослабления конкуренции. Далеко не всегда мера, ослабляющая конкуренцию, приводит к снижению благосостояния и должна оцениваться отрицательно. Во многих случаях ослабление конкуренции является платой за повышение благосостояния. *Например, повышенные требования к безопасности производства и выпускаемой продукции создают дополнительные барьеры для входа на рынок и ослабляют конкуренцию.* Однако от этого их применение не перестает быть необходимым. В таких случаях важно понимание, что любое повышение входных барьеров имеет свою цену в виде повышения цен и снижения возможностей выбора для покупателей. Вот почему, анализируя подобные меры, следует стремиться к минимальному ограничению конкуренции, достаточному для достижения главной задачи регулирования.

Второе замечание относится к методам конкуренции. При всей приблизительности разделения методов конкуренции на ценовые и неценовые, его следует непременно иметь

¹²⁰ Neven D., Zenger H. Ex-post Evaluation of Enforcement: a Principal-Agent Perspective. De Economist, 2008, 156

¹²¹ Connor J.M. & C.G. Helmers, *Statistics on Modern Private International Cartels, 1990-2005*, AAI (www.antitrustinstitute.org/recent2/567.pdf); J. M. Connor & R. Lande, *How High Do Cartel Raise Prices? Implications for Reforms of Sentencing Guidelines*, American Antitrust Institute Working Paper 04-01, (April, 2005) (www.antitrustinstitute.org/recent2/342.pdf); J. M. Connor, *Price-fixing Overcharges: Legal and Economic Evidence*, Staff Paper 04-17, Purdue University, (2005). (http://www.agecon.purdue.edu/staff/connor/papers/PRICE%20FIXING_OVERCHARGES_FULL_TEXT_8-20-05.pdf).

в виду. Дело не только в том, что при оценке конкуренции необходимо учитывать другие способы привлечения покупателей (подтверждение качества, гарантии, реклама, обучение, обновление продукции, вовлечение покупателя в процесс формирования ассортиментного набора и др.), помимо снижения цены. Надо учитывать, что в некоторых случаях неценовые методы конкуренции предполагают известное ослабление ценовой конкуренции. Например, в том случае, когда разработчики компьютерных программ создают для своих дистрибьюторов стимулы к продажам по цене не ниже некоторого минимального порога, они действительно ограничивают использование ценовых методов конкуренции. Но делается это в том числе и для того, чтобы повысить заинтересованность в применении неценовых методов конкуренции и привлечения новых покупателей – в первую очередь методами обучения, предоставления дополнительных услуг, информирования и др. Для целей ОРВ важно понимание способности регулирующего воздействия оказывать крайне неблагоприятное влияние на соотношение между альтернативными методами конкуренции. Весьма актуальный для современной России пример – действующее законодательство о государственных закупках. Его нормы основаны на существенной недооценке методов неценовой конкуренции и важности качественных характеристик поставщика и его продукта для достижения целей закупок. В результате требования к проведению торгов сформулированы таким образом, что не дают возможности получать адекватные преимущества поставщикам с лучшей продукцией и лучшей историей исполнения контрактных обязательств, и самое главное – с лучшими характеристиками самого конкурсного предложения. В результате стимулы к применению неценовых методов конкуренции в системе государственных закупок резко снижаются. Есть основания предполагать, что в закупке широкого круга наименований продукции это явление сопровождается фактическим ослаблением конкуренции в принципе.

3.3.2. Как не нужно измерять конкуренцию для целей ОРВ

Для целей оценки ОРВ непригодны или малопригодны большинство методов, используемые в академических и аналитических исследованиях, посвященных измерению конкуренции на рынке. В академических и аналитических исследованиях обычно выбирается самый подходящий показатель, который способен характеризовать конкуренцию, из доступных. Однако каждый из этих доступных показателей способен отразить и состояние, и тенденции изменения конкуренции лишь в небольшой степени. При этом их использование может вызывать существенные искажения. При этом расчет традиционных показателей, которые должны характеризовать конкуренцию, часто

требует значительных информационных и интеллектуальных ресурсов. Приведем лишь несколько примеров:

1. *Показатели концентрации* (обычно – индекс концентрации или индекс Герфиндаля-Гиршмана, ННГ). Считается, что более высокие индексы концентрации отражают меньшие стимулы для продавцов конкурировать друг с другом. Сразу заметим, что второй из показателей, рассчитываемый как сумма квадратов рыночных долей, гораздо лучше отражает воздействие тех или иных происходящих на рынке событий на распределение рынка между продавцами, так что в дальнейшем мы будем говорить именно об этом индикаторе. К сожалению, интерпретировать изменение индекса Герфиндаля-Гиршмана как характеристику изменения интенсивности конкуренции можно только в редчайших случаях. *Например, если значение индекса повышается с 1500 до 10000 – вместо нескольких продавцов на рынке остается один, - можно предположить, что конкуренция точно уменьшится. Однако если ожидается повышение значения индекса с 1500 до 2000, в общем, мы ничего не можем сказать об изменении условий конкуренции. Более того, повышение индекса в конкретных случаях может отражать не ослабление, а усиление конкуренции – например, когда более конкурентоспособная и успешная фирма поглощает менее конкурентоспособную.*

2. *Показатели финансовых результатов* (рентабельность, доля прибыли в выручке, доля прибыли в цене). Эти показатели до сих пор часто используются как индикаторы конкуренции в академических и аналитических исследованиях. При этом предполагается, что более высокая рентабельность, или доля прибыли в выручке или цене являются результатом рыночной власти. Такая интерпретация в общем случае является ложной, поскольку лучшие финансовые показатели могут отражать более высокую конкурентоспособность продавца – преимущество в издержках и качестве продукции, а также способности точно выполнять принятые на себя контрактные обязательства. Используя показатели, основанные на прибыли, можно спутать рынки, где цены низки по отношению к издержкам в результате жесткой ценовой конкуренции, и рынки, где издержки высоки по отношению к ценам, поскольку производительность продавцов низка. Аналогично, можно интерпретировать как свидетельство рыночной власти прибыль, которая является результатом высокой производительности. Второй немаловажный источник искажений при интерпретации таких показателей в качестве индикаторов конкуренции связан с указанным выше различием между ценовой и неценовой конкуренцией. Небольшое превышение цены над предельными издержками является [если пренебречь различием в производительности] свидетельством интенсивной ценовой конкуренции. Однако оно ничего не говорит о конкуренции неценовой.

Например, если цена превышает предельные издержки в два раза, это не обязательно говорит о слабой конкуренции в принципе: на рынке может быть весьма интенсивная неценовая конкуренция, проявляющаяся в ускоренном обновлении продукции, стремлении к обучению и повышению лояльности покупателей и др., - которая в большинстве случаев будет сопровождаться не понижением, а повышением цены по сравнению с предельными затратами. Третий источник искажений возникает в связи с методами определения превышения цены над показателем затрат в каждом конкретном случае. В теории в качестве индикатора рыночной власти (противоположной конкуренции) рассматривается индекс Лернера, измеряемый как отношения превышения цены над предельными издержками к цене. Однако в этой формуле должен использоваться показатель долгосрочных предельных издержек, принципиально недоступный для наблюдения. Если использовать вместо показателя долгосрочных предельных издержек показатель предельных издержек, определенный по данным краткосрочного периода (а на конкретных рынках единственный период, доступный для наблюдения – это краткосрочный), различия между значениями индекса Лернера для двух отраслей становятся непригодными для интерпретации вообще, в силу различия капиталоемкости производства в отраслях (видах деятельности). Высокое значение индекса Лернера при высокой капиталоемкости производства может сопровождать убыточную деятельность, в том числе – и благодаря низким ценам. Наконец, дополнительные искажения в интерпретацию индекса Лернера вносятся благодаря использованию вместо показателя предельных затрат показателя средних бухгалтерских затрат.

3. *Ответы респондентов-участников рынков на вопросы выборочных обследований* типа «Оцените интенсивность конкуренции, которую Вы испытываете [например], по трехбалльной шкале от 0 – конкуренция отсутствует до 2 – конкуренция очень острая» [может использоваться любая шкала] или «Сколько у вашей компании на рынке прямых конкурентов?». Ответы на оба вопроса испытывают искажения со стороны результатов хозяйственной деятельности продавца. При субъективной оценке интенсивности конкуренции возникают серьезные искажения в связи с результатами хозяйственной деятельности. Респонденты склонны интерпретировать конкуренцию как фактор, снижающий их прибыль – что в принципе обоснованно, - однако они часто оказываются не в состоянии отделить эффект конкуренции от эффекта недостаточно высокой конкурентоспособности. В результате недостаточно конкурентоспособные предприятия могут оценивать конкуренцию как очень острую, даже если в действительности это не так. В то же время конкурентоспособные предприятия с

хорошими финансовыми результатами могут недооценивать конкуренцию, по принципу: «Мы настолько хороши, что конкурентов у нас нет». Источник искажения в данном случае тот же самый, что и при интерпретации финансовых показателей компаний в качестве индикаторов конкуренции на рынке. Недостаток ответа на вопрос о числе конкурентов связан с тем, что любое число продавцов может конкурировать друг с другом, а может – отказываться от конкуренции. Безусловно, число продавцов влияет на стимулы к конкуренции (чем меньше продавцов, тем выше их взаимозависимость, тем при прочих равных условиях выше прибыль при отказе продавцов от конкуренции), однако на эти стимулы влияет множество других характеристик рынка. Например, соотношение между мощностями продавцов и емкостью рынка. В том случае, если мощности продавцов велики по сравнению с емкостью рынка, их стимулы к конкуренции высоки, даже если число продавцов невелико. И напротив – при большом числе продавцов с ограниченными мощностями выгоды от ослабления ценовой конкуренции повышаются.

3.3.3. Вопросы, на которые должно отвечать ОРВ для целей оценки влияния предлагаемой меры на конкуренцию

С учетом всего вышесказанного, измерение конкуренции для целей ОРВ (подготовки экономического обоснования) сводится к ответам на несколько конкретных вопросов. Эти ответы в ряде случаев могут быть даны на основе экспертных знаний либо на основе использования аналогий из профессиональной (в том числе научной) литературы. Вне зависимости от источников данных, ответы на поставленные вопросы в исключительно редких случаях дают возможность дать точную количественную оценку воздействия ослабления конкуренции на цены или другие параметры рынка. Для такой количественной оценки необходимо использовать сценарные предпосылки (см. выше). Однако вывод о воздействии предлагаемой меры на конкуренцию на основе ответов на поставленные вопросы можно сделать достаточно точно.

1) Как повлияет введение регулирования на стимулы продавцов к конкуренции?

Многие регулирующие нормы прямо ослабляют стимулы продавцов к конкуренции. Например, норма закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», запрещающая расширение торговой сети в границах муниципального округа за пределы доли 25%. Введение этого правила ослабляет стимулы розничных сетей стремиться к наращиванию числа клиентов сверх определенного предела за счет клиентов других розничных сетей. В общем случае, непосредственно ослабляются стимулы продавцов к конкуренции введением норм, создающих любые механизмы перераспределения прибыли (результатов хозяйственной деятельности) между продавцами. Например, создание централизованного отраслевого

фонда, средства которого тратятся на нужды всех компаний. Отрицательный эффект от конкуренции от создания подобных механизмов может быть очень мал. Но в том случае, когда сам централизованный фонд велик, и высоки отчисления на его формирование, он способен оказать существенное воздействие на стимулы.

2) Как повлияет введение регулирования на параметры рынка, воздействующие на конкуренцию между присутствующими на рынке продавцами?

Решения о конкуренции (отказе от конкуренции) на рынке складываются под воздействием множества характеристик структуры рынка. Далеко не все из них могут меняться под воздействием государственной политики и законодательных норм. Однако ряд характеристик структуры рынка испытывает воздействие именно принятых на рынке правил, в том числе:

- Число продавцов на конкретном рынке. Чем меньше число продавцов, допущенных до конкуренции за определенный круг покупателей, тем выше стимулы к отказу от конкуренции. Вот почему избыточные требования к квалификации участников, которые должны конкурировать за право поставки определенного вида продукции или услуг, опасны для стимулов к конкуренции между остальными.
- Равномерность/ неравномерность распределения рынка между продавцами. Чем более равномерно распределен рынок между продавцами, тем выше стимулы к отказу от конкуренции. Любая регулирующая мера, предполагающая разделение поставок более или менее поровну (или пропорционально мощностям) между продавцами ослабляет стимулы к конкуренции.
- Информация об условиях заявок других продавцов. Повышение информированности продавцов об условиях продаж, которые предлагают их конкуренты, создает возможности и стимулы к ослаблению конкуренции. Вот почему для конкуренции могут быть потенциально опасными меры, сопровождающиеся созданием отраслевой информационной системы, содержащей сведения об условиях сделок и открытой для продавцов. В истории регулирования классическим примером неудачного действия стало создание системы мониторинга цен на рынке товарного бетона в Дании. Предполагалось, что система мониторинга позволит покупателям более оперативно получать информацию о ценах продавцов и с меньшими затратами выбирать лучшее предложение. В результате ценовая конкуренция должна была усилиться. В действительности произошло прямо противоположное – система позволила продавцам ориентироваться в «нормальном» уровне цен и отказываться от снижения цены, пока все остальные

продавцы поддерживают «достаточно высокую» цену. Итогом стал ускоренный рост цен на датском рынке товарного бетона.

- Отсутствие перспектив входа других продавцов на рынок. Дополнительные барьеры входа для отдельных категорий продавцов не только ограничивают конкуренцию в долгосрочном периоде (уменьшая число продавцов в будущем), но и снижают стимулы к конкуренции между уже присутствующими на рынке продавцами. Отрицательные эффекты для конкуренции могут оказаться весьма высокими. *Например, решение о том, что трубы большого диаметра (ТБД), используемые Газпромом, должны стать предметом импортозамещения, сопровождалось резким повышением цен на ТБД, поставляемые российскими компаниями, по сравнению с зарубежными аналогами. В данном случае, безусловно, свою роль сыграли и высокие издержки быстрого развертывания мощностей. Однако заведомое исключение конкуренции со стороны японских и немецких производителей ТБД, очевидно, понизило стимулы к конкуренции и между российскими производителями ТБД, и между производителями материалов для их производства. Напротив, в качестве положительного примера можно привести эффект отмены импортных пошлин на цемент в начале 2008 г. На протяжении нескольких лет до этого ФАС России прилагала серьезные усилия для того, чтобы побудить производителей снизить цены на цемент. Против крупнейшего российского производителя «Евроцемент групп» было возбуждено дело по факту назначения монопольно высокой цены. Однако гораздо больший эффект дала простая мера отмены импортных тарифов, которая не только усилила конкуренцию со стороны зарубежных продавцов цемента (их доля на российском рынке по-прежнему не так высока), но и создала стимулы для конкуренции между действующими на рынке продавцами.*
- Соотношение между стабильностью технологии производства и реализации товара (услуги) и инновациями. Чем более стабильна технология и меньше возможностей для инноваций, способных менять характеристики продукта и издержки производства, тем при прочих равных условиях выше стимулы к отказу от конкуренции. Решения государства редко, но могут воздействовать на возможности смены технологии (в частности, использование ряда технических регламентов может сопровождаться такими эффектами). В любом случае понимание соотношения между стабильностью технологии, продукта и стимулов к конкуренции важно потому, что на рынках со стабильными продуктами и технологией их производства любая мера, ограничивающая конкуренцию, будет

иметь более сильный отрицательный эффект, чем на рынках с изменяющейся технологией и характеристиками продукта.

- Мощности продавцов по сравнению с емкостью рынка. Чем ниже мощности продавцов по сравнению с емкостью рынка, и чем с большими дополнительными затратами связано расширение мощностей, тем выше стимулы к отказу от ценовой конкуренции. Вот почему, в частности, любые меры, резко расширяющие спрос для отдельной группы продавцов, одновременно создают для них стимулы к отказу от конкуренции.

3) Как изменятся возможности выбора для покупателей после принятия меры?

Возможности выбора для покупателей являются одной из самых удачных интегральных оценок конкуренции. Она поглощает многие традиционные измерители состояния конкуренции. Чем больше продавцов на рынке, тем больше выбор для покупателя (и действительно, при прочих равных условиях тем выше конкуренция). Чем более разнообразны условия договоров, предлагаемыми продавцами покупателям, тем больше выбор (что также свидетельствует о развитой конкуренции). Чем больше вариантов продуктов и услуг (что свидетельствует о развитой неценовой конкуренции), тем большими возможностями выбора располагают покупатели. Напротив, любое ограничение конкуренции (в результате внешнего воздействия на рынок или в результате сознательных решений самих продавцов) будет сопровождаться снижением перечня опций, между которыми покупатель может выбирать.

Возможности выбора лишь частично могут быть измерены количественными показателями (при этом весьма несовершенно), однако их изменение обычно хорошо улавливается и методами выборочных обследований покупателей, и методами углубленных интервью – как с покупателями, так и с экспертами.

4) Как изменятся издержки перехода покупателей от одного поставщика продукта (услуги) к другому после принятия меры?

Ослабление конкуренции может проявляться не только в том, что покупатели имеют меньшие возможности выбора, чем раньше. Негативным для конкуренции фактором являются любые ограничения, создающие дополнительные затраты для перехода покупателей от одного поставщика к другому. Если, например, регулирующее воздействие предусматривает, что при переходе от одного продавца (поставщика услуги) к другому покупатель должен выплатить прежнему продавцу существенную сумму за право перехода, такое регулирующее воздействие ограничивало бы конкуренцию.

Более типичным изъяном вводимых в России правовых норм является не прямое ограничение перехода покупателя от одного поставщика к другому, а отсутствие достаточных препятствий для того, чтобы эти ограничения применяли коммерческие компании. *Например, по мнению ряда экспертов, действующее законодательство, регламентирующее взаимоотношения ТСЖ и управляющей компании, не создает достаточных препятствий для того, чтобы управляющая компания включала в договор условия, прямо или косвенно препятствующие переходу ТСЖ к другой управляющей компании. Очевидно, что такие договоры ослабляют конкуренцию несмотря на многочисленность зарегистрированных и действующих управляющих компаний.*

5) Не произойдет ли в результате принятия меры асимметричного воздействия на издержки ведения бизнеса для разных групп компаний?

К снижению интенсивности конкуренции могут привести меры государственной политики, повышающие затраты ведения бизнеса для участников рынка, но при этом повышающие их – по сравнению с объемом продаж, - в разной степени (асимметрично). Таким эффектом обладает любое регулирующее воздействие, возлагающее на продавцов дополнительные постоянные затраты. Любая величина постоянных затрат тем больше повышает удельные издержки ведения бизнеса, чем ниже оборот данного продавца. Размер эффекта и его воздействие на поведение продавцов и интенсивность конкуренции на рынке зависят как от размера дополнительных постоянных затрат, так и от доли относительно мелких продавцов на рынке и их вклада в конкуренцию на рынке. На некоторых рынках введение дополнительных затрат может привести к существенному снижению доли малого бизнеса, который очень важен для поддержания стимулов к конкуренции. *В качестве примера можно привести внедрение саморегулирования в строительстве. Страховые взносы оказались настолько высокими для мелких строительных компаний, что значительная часть их вынуждена была покинуть рынок или перейти в его нелегальный сегмент. Оба процесса приводят к существенному ослаблению конкуренции именно потому, что на данном рынке роль малого бизнеса в качестве драйвера конкуренции особенно высока.*

6) Не повысятся ли в результате принятия меры барьеры входа на рынок?

Барьеры входа оказывают двоякое воздействие на конкуренцию. Во-первых, дополнительные барьеры входа приводят к снижению числа продавцов на рынке в будущем. Во-вторых, дополнительные барьеры оказывают влияние на стимулы поведения действующих на рынке продавцов. Вот почему они начинают влиять на интенсивность конкуренции, а следовательно – и на цены не в отдаленном будущем, а сразу после

создания. Чем выше барьеры входа, создаваемые регулированием, тем выше стимулы к отказу от конкуренции на рынке.

Существует много классификаций барьеров входа – один из вариантов приведен в таблице 6.1. Однако каждый конкретный барьер может быть измерен величиной затрат, которые должен понести продавец при входе на рынок. Альтернативным индикатором высоты барьеров входа является тот показатель прибыльности, который достаточен для того, чтобы побудить новичка войти на рынок. Так, если до введения законопроекта стимул для входа на рынок создавала доля прибыли в выручке 10%, а после введения законопроекта – 15%, это и отражает повышение ощущаемых бизнесом барьеров входа. Преимущество данного индикатора состоит в том, что он более понятен для обсуждения в профессиональных фокус-группах, с экспертами и участниками рынка.

Таблица 6.1. Классификация отраслевых входных барьеров

Типы барьеров	Нестратегические	Стратегические
Структурно-технологические	экономии от масштаба; абсолютное преимущество в издержках; специфичность активов; потребность в капитале; избыточные мощности; технологический уровень (технологический разрыв); доступ к дистрибьюторским сетям	продуктовая дифференциация; вертикальная интеграция; торговые марки; продуктовые и процессные патенты
Поведенческие	государственные лицензии и государственная политика; контроль над стратегическими ресурсами; культурные различия; плотность (компактность) продуктового пространства	ценообразование, ограничивающее вход; реклама; исследования и разработки; неполнота и асимметрия информации; издержки оперирования на зарубежных рынках

Источники: Лукьянов С., Кисляк Н. Отраслевые барьеры входа как важнейший инструмент политики ограничения конкуренции. *Вопросы экономики*, 2007, № 2, с.101-110. Лукьянов С.А. Оценка значимости отраслевых входных барьеров как инструмента ограничения конкуренции. *Проблемы современной экономики*, 2008, № 3, с. 194-198.

При оценке регулирующего воздействия на барьеры входа следует учитывать несколько обстоятельств. Первое – это разделение между барьерами входа и дополнительными затратами ведения бизнеса. Эти два эффекта очень часто путаются не только в обыденном сознании, но и в аналитических и научных работах. Например,

издержки, связанные с проверками хозяйствующих субъектов, строго говоря, не повышают барьеры входа на рынок, а увеличивают текущие издержки бизнеса. Они оказывают отрицательное воздействие на конкуренцию, поскольку повышают издержки бизнеса асимметрично, создавая дополнительные преимущества крупного бизнеса по сравнению с мелким – но тем не менее не за счет повышения барьеров входа. Путаница барьеров входа с дополнительными затратами, асимметрично распределенных между разными группами продавцов, не очень важна в рамках предварительной оценки воздействия меры на рынки, однако может существенно снизить качество оценки ex-post. *Например, предположим, в рамках дискуссии о последствиях введения меры, которую сопровождает резкое увеличение числа проверок для бизнеса, противники введения этой меры могут [ошибочно] утверждать, что она приведет к повышению барьеров входа. Если в последующем число новых продавцов, входящих на рынок, не уменьшится, сторонники меры могут утверждать, что предположение о повышении барьеров входа и отрицательном воздействии меры на конкуренцию не подтвердилось. На самом деле данная мера могла оказать существенное отрицательное воздействие на конкуренцию. Показателем мониторинга, который отражал бы это воздействие, должно было бы быть не число новых участников рынка, а распределение рынка между крупными и мелкими продавцами, а также показатель выживаемости мелких продавцов на рынке.*

Второе обстоятельство, которое необходимо учитывать при анализе эффектов барьеров входа для конкуренции, связано с тем, что разные источники барьеров оказывают мультипликативное воздействие на стимулы новых продавцов к входу. При этом чем выше барьеры входа в принципе, тем выше отрицательное воздействие дополнительных ограничений. Вот почему для оценки воздействия законопроекта на конкуренцию необходимым компонентом является определение текущего уровня барьеров, существующих помимо государственного воздействия.

Третье обстоятельство – это специфичность барьеров входа для разных групп новых участников. Обычно издержки входа на рынок существенно различаются для отдельных групп продавцов – например, для «абсолютных новичков», для продавцов со смежных рынков (производителей несовершенных заменителей или производителей сырья), импортеров. Важно не только и не столько различие издержек входа для разных групп новых участников, но и тот факт, что одно и то же регулирующее воздействие может повышать барьеры для одного типа новичков на рынке и при этом не влиять на барьеры входа для другого.

3.3.4. Измерение воздействия изменения конкуренции на общественное благосостояние

Достаточно надежное количественное измерение эффекта снижения конкуренции на общественное благосостояние, затрудняется многочисленностью положительных эффектов конкуренции. Выделяют по крайней мере четыре подхода к объяснению источников выигрышей от конкуренции для общества. Их принято обсуждать «от противного» - рассматривая потери общества, возникающие благодаря действиям монополиста на рынке (рис.6.1).

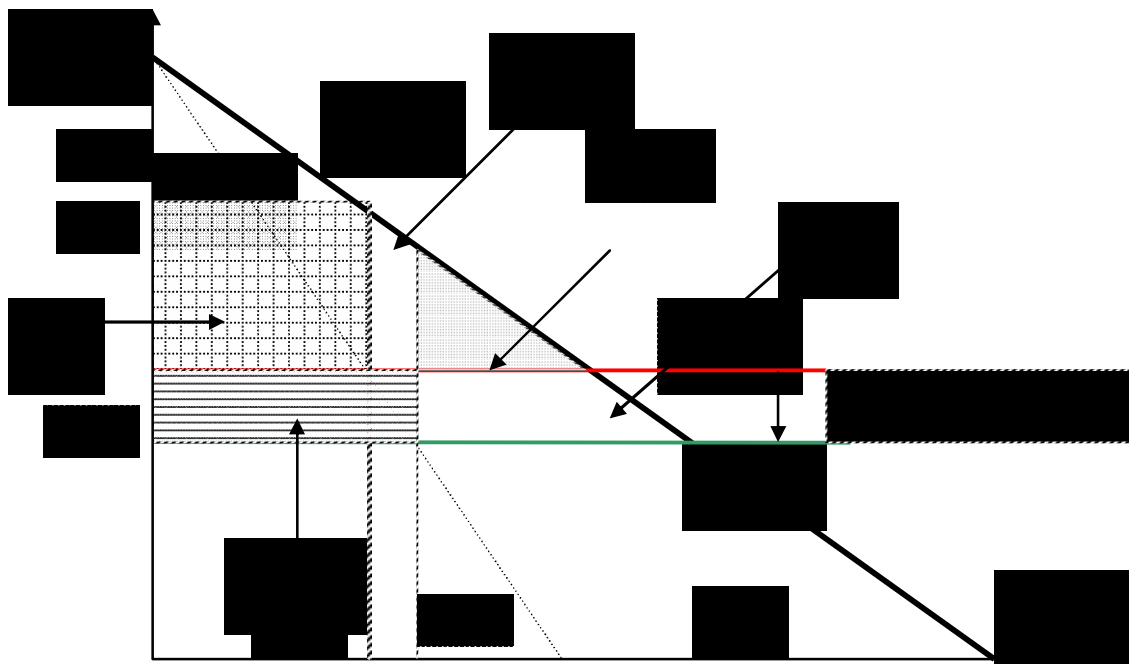


Рисунок 6.1. Потери общества от монополии: аллокативная и производственная неэффективность.

Первым источником потерь общества от монополии служит аллокативная неэффективность. Для повышения цены монополист сокращает выпуск (на рис. 6.1 с Q_0 до Q_1). В результате часть общественного благосостояния (суммы выигрышей покупателей и продавцов) теряется (на рис. 6.1 эта часть отражена суммой площадей трапеции В и треугольника А). Величина этих безвозвратных потерь зависит от двух показателей: эластичности рыночного спроса и повышения цены монополистом. Однако, конечно, при обсуждении изменения благосостояния мы не должны обязательно думать о том, что оно вызвано действиями монополиста: абсолютно такой же эффект будет наблюдаться в результате ослабления конкуренции при данном количестве продавцов. Чем выше эластичность рыночного спроса, тем больше сокращается объем продаж в результате повышения цены монополистом, и тем выше сумма потерь от аллокативной неэффективности. Для целей приблизительных оценок можно использовать указанный

выше интервал повышения цены – от 1 до 20%. Для показателей эластичности спроса, как правило, можно использовать только сценарные предпосылки. Например, Арнольд Харбергер в своей классической работе, где впервые потерям общества от монополии была дана количественная оценка¹²², использовал предпосылку о том, что эластичность рыночного спроса по цене составляет (-1), то есть при увеличении цены на 1% величина спроса снижается также на 1%. При оценке будущих эффектов изменения конкуренции не имеет большого смысла искать точные значения показателей ценовой эластичности спроса для отдельных товаров или групп товаров. Даже если такие показатели – как результаты маркетинговых исследований, – доступны, во-первых, они обычно выступают предметом коммерческой тайны, поскольку для продавцов представляют коммерчески ценную информацию, во-вторых, в любом случае показатели ценовой эластичности спроса не являются сколько-нибудь постоянной величиной – известно, что они существенно различаются в зависимости от рассматриваемого периода (обычно – чем продолжительнее рассматриваемый период, тем более эластичен спрос по цене). Более оправданна тактика использования интервальных значений показателей эластичности спроса по цене.

Вторым источником потерь общества от монополии (соответственно, выигрышей от конкуренции) является уровень издержек производителя. Впервые идея о том, что главным источником потерь общественного благосостояния от монополии является не аллокативная неэффективность – не снижение выпуска при данном уровне затрат, – а Х-неэффективность, – снижение выпуска, вызванное повышением издержек, – была сформулирована Х.Лейбенштайном¹²³. Многочисленные эмпирические исследования подтвердили, что снижение конкуренции сопровождается повышением затрат на производство данного выпуска. Точные эмпирические оценки этого эффекта в последние годы стали затрудняться тем, что появилось стремление отделить «эффект конкуренции» в чистом виде от других эффектов – например, «эффекта корпоративного управления»¹²⁴. Кроме того, этот эффект особенно ярко проявляется в динамике – в частности, одним из самых убедительных подтверждений влияния конкуренции на совокупную факторную производительность (а следовательно, на издержки) являются результаты С.Никкела¹²⁵,

¹²² Harberger A. Monopoly and Resource Allocation. American Economic Review, 1954, vol. 44, No 2, pp. 77-87.

¹²³ Лейбенштайн Х. Аллокативная эффективность в сравнении с «Х-эффективностью». В: Вехи экономической мысли, С-Пб, Экономическая школа, т.2, с.477-596.

¹²⁴ Koke, Jens F. and Renneboog, Luc, Do corporate control and product market competition lead to stronger productivity growth? Evidence from market-oriented and blockholderbased governance regimes (March 2003). ECGI - Finance Working Paper No. 14/2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=389000> or doi:10.2139/ssrn.389000

¹²⁵ Nickell S.J. *Competition and Corporate Performance* // Journal of Political Economy, 1996, Vol.104, 4, pp.724-796.

который продемонстрировал этот эффект на данных около 700 компаний Великобритании в 1972-1986 гг. Но подобные убедительные результаты всегда относятся к динамике, и их сложно напрямую использовать в сравнительной статике для конкретного рынка. Например, если показано, что за 15 лет в отраслях с развитой конкуренцией по сравнению с отраслями с отсутствием конкуренции между продавцами относительные издержки снизились на 5-7%, то сложно сделать предположение о том, когда именно проявится эффект от ограничения конкуренции (в течение трех лет? пяти лет? десяти лет?). Тем не менее, можно обоснованно предполагать, что ограничение конкуренции при прочих равных будет сопровождаться повышением издержек на 10-15%. Повышение издержек приведет к дополнительным потерям общества от монополии (рис. 6.1). Дополнительное повышение цены с P_1 до P_2 будет сопровождаться расширением потерь благосостояния на величину C . Кроме того, утраченная благодаря повышению издержек прибыль – площадь D , – также должна быть включена в общественное благосостояние. Оценка утраченной прибыли может даваться для фактического выпуска на рынке со снизившейся конкуренцией (то есть наблюдаемого). В этом случае данная оценка окажется несколько заниженной. Более точная оценка предполагает использование в качестве референтного значения того выпуска, который был бы произведен с более низкими затратами. В свою очередь, для того, чтобы оценить этот выпуск, надо сделать предположение о том, какова реакция цен продукции на изменение издержек продавцов, и какова реакция величины спроса на изменение цен для покупателей. Реакцию величины спроса на изменение цен для покупателей отражает показатель ценовой эластичности, в отношении которого, как указано выше, просто должны быть использованы некоторые предположения. Точное определение реакции цены для покупателей на изменение издержек продавцов также требует значительных затрат. Однако в данном случае можно использовать накопленные результаты эмпирического анализа так называемого «эффекта переноса». Они состоят в том, что эластичность цены для покупателя по издержкам продавца зависит от доли последнего на рынке: для продавца, контролирующего весь рынок, эластичность составляет 0.6-0.7 (то есть при повышении издержек на 1% цена для покупателей растет на 0,6-0,7%), для продавца с долей на рынке около 10% эластичность цены по издержкам составляет 0.1 -0.2 (при повышении издержек на 1% цена для покупателей растет на 0.1-0.2%)¹²⁶. Соответственно, чем большая доля продавцов затронута ослаблением конкуренции на данном рынке, тем выше будет эластичность конечной цены по показателю издержек на единицу продукции.

¹²⁶ Stennek J., Verboven F. Merger Control and Enterprise Competitiveness. In: Ilzkovitz F., Meiklejohn R. European Merger Control: Do We Need an Efficiency Defense? Edward Elgar Publishers, Cheltenham, UK, 2006.

Два указанных источника потерь общества от монополии при некоторых предпосылках поддаются количественной оценке. Гораздо хуже обстоит дело с двумя другими источниками потерь общества от ограничения конкуренции. Речь идет о так называемой динамической неэффективности и распределительной неэффективности. Динамическая неэффективность связана с понятием оптимальной скорости внедрения инноваций продукта или процесса (другое название – технологические инновации). В экономической теории существует точка зрения, что поскольку монополист получает меньший выигрыш от одной и той же инновации (в одинаковой степени снижающей издержки или обновляющей продукт) по сравнению с продавцом, действующем на конкурентном рынке, то он и меньше заинтересован в инновации. Эта точка зрения не является преобладающей: противостоящей ей считается точка зрения Й.Шумпетера о том, что инновации несовместимы с концепцией совершенной конкуренцией. Эмпирические исследования не могут предоставить достаточные аргументы для ответа на вопрос, какая из точек зрения более адекватна реальности – о том, что конкуренция способствует инновациям или о том, что конкуренция сдерживает инновации¹²⁷. Наиболее популярной на сегодняшний день является концепция Ф.Агиона и соавторов¹²⁸ о том, что зависимость инновационной активности от конкуренции носит характер перевернутой буквы U: до определенного уровня усиление конкуренции сопровождается ростом инновационной активности, после превышения некоторой границы инновационная активность снижается¹²⁹. Какую бы точку зрения в отношении воздействия конкуренции на динамическую эффективность мы не разделяли, количественно определить её эффект для благосостояния почти невозможно. Как правило, мы не можем определить, какие продукты могли бы быть внедрены, но не внедряются, и как выиграли бы покупатели от внедрения этих продуктов. Мы точно так же не можем определить, какие технологии в результате ослабления конкуренции не разрабатываются и не внедряются, и к какому снижению издержек привело бы их внедрение. Результаты эмпирических исследований в

¹²⁷ Обзор эмпирических исследований по теме см.: Агион Ф., Блум Н., Бланделл Р., Гриффит Р., Хауитт Н. Конкуренция и инновации: зависимость в виде перевернутой буквы U. В: Альманах «Экономическая школа», М., Вершина, 2008, с.29-58.

¹²⁸ Там же.

¹²⁹ Хотя эта точка зрения получила широкое распространение и популярность в экспертном сообществе, более пристальный анализ показывает, что результат Ф.Агиона и соавторов – именно как результат эмпирических исследований, – уязвим по отношению к стандартному приему критики. В качестве показателя конкуренции использовалась разница между единицей и значением индекса Лернера. Таким образом, к рынкам (на самом деле как в большинстве эмпирических исследований – отраслям) с интенсивной конкуренцией относились фактически рынки с низкими показателями прибыли продавцов. Как указано выше, такой подход не дает возможности отделить низкую прибыль как результат конкуренции от низкой прибыли как результат низкой конкурентоспособности продавцов на мировом рынке. В данном случае это разделение носит критический характер, поскольку очевидно, что низкая конкурентоспособность и низкая прибыльность отраслей может быть вызвана теми же самыми факторами (недостаточно высокие усилия менеджеров), что и приводят к снижению инноваций.

данном случае, в отличие от двух названных выше подходов, не дают достаточных ориентиров адекватных предпосылок анализа.

Концепция распределительной неэффективности от ограничения конкуренции исходит из представления о том, что общество не является нейтральным к тем целям, которые сопровождают расходование денег. В том случае, когда деньги расходуются на цели, прямо противоречащие общественным интересам, они не могут рассматриваться как часть благосостояния. Следовательно, вычетом из суммы общественного благосостояния является вся сумма, потраченная монополистом на поддержание своей рыночной власти. Это относится к суммам, потраченным на содержание групп специальных интересов и на подкуп государственных служащих, способных наделить компанию монопольными правами на рынке. В пределе эта сумма достигает величины суммарной прибыли монополиста. В этом случае сама по себе монопольная прибыль является индикатором потерь общества от монополии.

Традиции эмпирических исследований потерь от монопольной власти такого рода в России гораздо более развиты. Значительная их часть связана с исследованием административных барьеров – что неудивительно, поскольку с точки зрения концепции поиска и изъятия ренты любой административный барьер создается в первую очередь в интересах укоренившегося продавца и при его поддержке – явной или закамуфлированной. *Например, группа исследователей под руководством В.Л.Тамбовцева в 2001 году оценила затраты, которые несут фирмы по согласованию и получению всех административных разрешений, связанных с предпринимательской деятельностью в различных отраслях в России. Они оценили затраты по маркированию продукции от 200 до 270 млн. долларов, а также до 20 млн. долларов в год расходы на различные незаконные выплаты. В среднем от оборота розничной торговли эти выплаты составили около 10%. Дополнительные издержки потребителей были при этом оценены на уровне 500-550 руб. в месяц на одно домохозяйство*¹³⁰. Если разделять концепцию о том, что коррупционные выплаты представляют собой потери общественного благосостояния, а рост коррупционных выплат ассоциировать с деятельностью тех или иных групп интересов, заинтересованных в ограничении конкуренции, сама величина этих выплат покажет потери от ограничения конкуренции. Однако, как уже упомянуто, концепция распределительной неэффективности монополии разделяется отнюдь не всеми, и даже не большинством экономистов.

Подводя итог, оценки потерь общественного благосостояния от ограничения конкуренции всегда консервативны. Это происходит в том числе и потому, что

¹³⁰ Обзор экономической политики в России в 2000 году. М. ТЕИС 2001, с.200 – 204.

реализуемы оценки потерь – пусть экспертные, - отражающие только потери аллокативной эффективности и Х-эффективности.

Для экспертной оценки потерь аллокативной эффективности необходимы следующие данные и предпосылки:

- данные об обороте рынка (продажах продавцов);
- предположения о степени снижения интенсивности конкуренции (что дает возможность установить ожидаемое процентное повышение цены в интервале от 1 до 20%);
- предположение о ценовой эластичности спроса.

Для экспертной оценки потерь производственной эффективности дополнительно к указанным необходимы следующие данные и предпосылки:

- данные (или предпосылки) о доле продавцов, затронутых снижением конкуренции (что даст возможность выдвинуть предположения о масштабах «переноса» роста издержек в рост цены в интервале от 10 до 70%);
- предпосылки о масштабах повышения издержек благодаря ослаблению конкуренции (консервативно можно использовать значения в интервале от 10 до 20%).

Экспертная количественная оценка потерь общественного благосостояния от ослабления конкуренции осуществляется в следующей последовательности (на примере потери аллокативной эффективности):

- определяется оборот рынка (как объем продаж конечных продавцов или сумма расходов покупателей);
- делается предпосылка о ценовой эластичности рыночного спроса;
- делается предпосылка о масштабах повышения цены (в процентах);
- на основе данных о ценовой эластичности спроса и масштабах повышения цены определяется ожидаемое сокращение величины продаж (в процентах): как произведение процентного изменения цены на показатель ценовой эластичности спроса¹³¹;
- потери потребителей определяются по формуле площади трапеции: как произведение полусуммы первоначального объема продаж (100%) и объема продаж после повышения цены, найденного на предыдущем этапе, на повышение цены (в процентах)

¹³¹ Можно возразить, что в данном случае следует использовать показатель не точечной, а дуговой эластичности спроса. Однако, во-первых, предполагаемое изменение цены обычно достаточно невелико, и, во-вторых, выбор между показателем точечной и дуговой эластичности может оказаться не столь критичным, по сравнению с предпосылкой о его величине.

- чистые потери благосостояния (или потери мертвого груза) определяются по формуле площади треугольника: как разделенное на два произведение повышения цены (в процентах) на снижение величины продаж (в процентах же).

Количественные оценки ожидаемого сокращения выигрыша покупателей и общественного благосостояния получаются на основе определения соответствующих процентов от фактического оборота рынка. Ниже приведен один из примеров подобной оценки.

3.3.5. Измерение воздействия ослабления конкуренции на общественное благосостояние: на примере изменения норм Закона о торговле, регламентирующих договорные отношения между поставщиками и розничными сетями

Объектом оценки являются нормы законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» по его состоянию на сентябрь 2011 г. Проектом Закона предусмотрено дальнейшее ограничение допустимых условий договоров поставок продовольственных товаров (пп.5,6 ст.1). Данный пункт является наиболее спорным. В ходе публичных обсуждений высказаны как мнения, поддерживающие целесообразность введения дополнительных ограничений, так и мнения, считающие, что нормы ст.9 и ст.13 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и вносимые в эти статьи поправки реально не защищают, а ограничивают конкуренцию.

Как и исходные положения ст.ст. 9, 13 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», так и вносимые поправки исходят из презумпции того, что торговые сети обладают существенной рыночной властью, о чем говорится и в пояснительной записке к проекту Закона. Однако достоверных доказательств того, что торговые сети (к которым относятся любые хозяйствующие субъекты, владеющие двумя или более торговыми объектами), обладают рыночной властью и способны в одностороннем порядке влиять на условия обращения товара на рынке, не приводится. По данным ФСГС¹³², розничные торговые сети формировали в среднем по Российской Федерации 17,9% общего объема оборота розничной торговли (в июле 2010г. - 17,1%). В обороте розничной торговли пищевыми продуктами, включая напитки, и табачными изделиями удельный вес оборота торговых сетей составил 21,4%. В 20 субъектах Российской Федерации сети в июле 2011г. обеспечивали менее 10% общего объема оборота розничной торговли. Аналогичный

¹³² «Розничная торговля в июле 2011 г., официальный сайт ФСГС http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_01/IssWWW.exe/Stg/d07/2-2-1.htm

показатель по Москве составил 20,2%, Санкт-Петербургу - 50,0%. Можно предположить, что высокая доля сетей в отдельных регионах связана в том числе с наличием существенных административных барьеров для деятельности иных форм торговли. Так, в Санкт-Петербурге самая низкая доля объема продаж индивидуальными предпринимателями вне рынка в общем обороте розничной торговли субъекта Российской Федерации – 3,8 % (Данные ФСГС за 2009 г.), а число розничных рынков составляет всего 23 (по сравнению с 73 в г. Москва и, например, 45 в Новгородской области) – данные ФСГС на 1 января 2010 г. Об отрицательном воздействии на конкуренцию не собственно действий розничных сетей, а административных ограничений для малого бизнеса в розничной торговле г. Санкт-Петербурга свидетельствуют оценки авторитетных и опытных экспертов¹³³.

Подчеркнем, что речь идет обо всех сетях, а не о доли отдельной сети. Если рассматривать критерии доминирования, установленные в Федеральном законе «О защите конкуренции» (ст.5), то в значительном числе регионов конкретная сеть не может быть признана доминирующей на конкретном товарном рынке даже при применении критериев коллективного доминирования.

Никак не доказана и более слабая переговорная позиция поставщиков по сравнению с торговыми сетями, что якобы позволяет сетям навязывать поставщикам невыгодные условия договора. Исследование, проведенное Лабораторией экономико-социологических исследований НИУ ВШЭ¹³⁴, показало, что хотя в среднем розничные сети крупнее поставщиков, число регионов, в которых работают поставщики, в среднем в 2,5 раза больше, чем число регионов, в которых располагаются магазины розничных сетей. Первые работают в среднем в 16-17 регионах, вторые – в 6-7 регионах. Среднее число торговых объектов у ритейлеров в 6-7 раз меньше, чем число магазинов, с которыми работают поставщики (примерно 110 объектов у сетей против 740 объектов у поставщиков, если не учитывать статистические выбросы). По данным, полученным специалистами НИУ ВШЭ от представителей компаний в ходе серии интервью в 2009 г., доля отдельной торговой сети у любого поставщика редко превышает 5%. В то же время доля отдельного поставщика у торговой сети может быть весьма значительной, достигая по отдельным продуктам 50% и более¹³⁵.

¹³³ Даугавет Д. Рыночная власть торговых сетей: что изменил Закон о торговле. Экономическая политика. 2011. № 4, с.80-95.

¹³⁴ Радаев В.В. Кому принадлежит власть на потребительских рынках: отношения розничных сетей и поставщиков в современной России. М., ИД ВШЭ, 2011

¹³⁵ Радаев В. В., Котельникова З. В., Маркин М. Е. 2009. Развитие российского ритейла: меры государственного регулирования и их последствия. Аналитика ЛЭСИ. Вып. 4. М.: ГУ-ВШЭ.

Распространение этих запретов на всех участников сделок способно не стимулировать, а, напротив, ограничить конкуренцию, благодаря снижению стимулов заключать договоры с поставщиками, обладающими менее конкурентоспособной на данный момент продукцией. Предлагаемая проектом Закона система ограничений допустимых условий договоров поставок фактически ставит в невыгодное положение мелких поставщиков и поставщиков, только входящих на рынок, по сравнению с крупными и укоренившимися.

Так, запрет на включение в договор поставки условий по оказанию услуг по продвижению товаров ставит в невыгодные условия поставщиков, которые не могут позволить себе расходы на внешнюю рекламу и обеспечить узнаваемость собственной торговой марки у потребителей. Размещение товара не является чисто случайным или техническим действием. Предоставление лучших мест на полках, при прочих равных условиях, повышает продажи данного товара и одновременно ограничивает продажи альтернативного товара, снятого с этого лучшего места. За предоставление этого ограниченного ресурса и взимается дополнительный платёж в виде вознаграждения за объем. При запрете услуг по продвижению товара сеть, заинтересованная в максимизации объема продаж, при таких условиях объективно будет выставлять на лучшие места продукцию, и так узнаваемую потребителем. Либо мелкие поставщики будут вынуждены нелегально оплачивать лучшие места.

Запрет на введение платы за расширение ассортимента не учитывает тот факт, что разные товарные позиции пользуются разным спросом у потребителей. Поставщик хочет более полно представить свою продуктовую линейку, но продаются товары по-разному, и розничные сети пытаются отклонить или вывести из продажи менее ходовые позиции. Они рассматривают их как «нагрузку», связанную с дополнительными издержками приёма, хранения и возврата нереализованной продукции, а также с упущенной выгодой, связанной с оборотом менее продаваемого товара, поскольку место на магазинной полке может быть отдано более ходовому товару другой фирмы. В качестве компромисса за расширение продуктовой линейки предлагается заплатить за присутствие товара на полке, что представляется не просто как дополнительный сбор, а как компенсация дополнительных издержек и упущенной выгоды. В результате наиболее разумным поведением сети становится закупка лишь наиболее ходовых позиций конкретного поставщика. Тем более велики риски торговой сети, когда речь идет о введении новой товарной позиции. Розничные продавцы объективно сталкиваются с избыточным количеством новых продуктов и оказываются в ситуации асимметрии информации, поскольку не могут знать их реальных качеств и того, как они будут продаваться. Поэтому

торговые сети либо стараются избежать большинства новинок, либо требуют за их предложение покупателю дополнительных платежей. Запрет на плату за расширение ассортимента приводит к снижению стимулов у продавцов выставлять новые продукты, и в результате к снижению стимулов производителей осуществлять продуктовые инновации.

П.8 ст.1 проекта Закона, предлагающий новую редакцию ст. 13 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», также не способствует развитию конкуренции и ставит в невыгодное положение мелких поставщиков и новичков на рынке. Происходит это благодаря отсутствию объективных критерий оценки условий договоров, включая дискриминационные условия, а также невыгодные и не относящиеся к предмету договора условия.

Проект Закона не раскрывает, что имеется в виду под созданием дискриминационных условий. Если интерпретировать требование запрета на дискриминационные условия прямолинейно, то оно может означать, что торговая сеть не имеет права компенсировать различие конкурентных преимуществ поставщиков различием условий договоров с ними. Условия поставок должны быть одинаковыми для поставщика с востребованным брэндированным товаром и для нового конкурента с товаром, неизвестным покупателю, для крупного и для мелкого поставщика, для поставщика с длительной историей контрактных взаимоотношений и совершенно нового контрагента с неизвестным уровнем контрактной дисциплины. При выполнении этого требования для сети автоматически станет предпочтительнее заключение договоров только с проверенными надежными партнерами в противоположность новым контрагентам, только с продавцами востребованной брэндированной продукции в противоположность продавцам небрэндированных заменителей, а, следовательно, – с крупными укоренившимися поставщиками в противоположность новым конкурентам.

Проект Закона не конкретизирует, что подразумевается под навязыванием условий договора, невыгодных для контрагента. Такая формулировка допускает чрезвычайно расширенное толкование. Так, например, штрафные санкции за нарушение сроков поставки или поставку продукции ненадлежащего качества, вполне могут быть интерпретированы как «невыгодные» поставщику. Результаты переговоров категорийных менеджеров о снижении оптовых цен, или увеличении вознаграждения за объем, об условиях логистики продукции могут рассматриваться как навязывание контрагенту невыгодных условий, в том числе и тогда, когда речь идет о нормальной бизнес-практике. То же самое относится к условиям, не относящимся к предмету договора. Подавляющее

число договоров на поставку продукции включают сложный комплекс условий, призванных не только определить цену поставки и её зависимость от объема, но и обеспечить стимулы для дополнительных усилий обеих сторон в договоре¹³⁶. Поскольку в договорах разных торговых сетей с разными поставщиками используются разные инструменты инфорсмента, априорное выделение условий, относящихся и не относящихся к предмету договора, не представляется возможным.

Таким образом, проект Закона еще больше снижает гибкость контрактных отношений, что существенно ограничивает возможности неценовой конкуренции поставщиков и увеличивает риски недобросовестного поведения поставщиков. Попавшие под запрет бонусные платежи являются одним из испытанных способов страхования от недобросовестных практик поставщика и более эффективного контроля над будущим поведением поставщика, т.е. инструментом повышения контрактной дисциплины. От ослабления подобного контроля выигрывают скорее недобросовестные и неэффективно работающие поставщики. Дополнительные риски, возникающие у сетей, либо все равно перекладываются на поставщиков путем снижения цен (это могут позволить себе крупные сети). Либо закладываются в цену для потребителя.

Необоснованные ограничения на контрактные отношения сопровождаются ущербом для обеих сторон на розничном рынке:

- для покупателей розничных сетей, в результате снижения интенсивности конкуренции. В свою очередь, снижение интенсивности конкуренции происходит как из-за снижения гибкости контрактных отношений, так и из-за осложнения входа на рынок новых поставщиков;
- для продавцов продукции, вдоль вертикальной технологической цепочки, включая розничные сети, перерабатывающие предприятия и поставщиков сельскохозяйственного сырья, в результате снижения эффективности.

В соответствии с практикой, принятой при оценке воздействия эффектов изменения конкуренции, предполагается, что в результате неблагоприятного изменения, которое, однако, не сопровождается непосредственным сговором о ценах, цены повышаются на 1%¹³⁷. Предполагая, что эластичность спроса на продовольственные товары составляет менее **0.5**, но свыше **0.25**, чистые потери общественного благосостояния в результате такого повышения цен составят **0.125-0.25%** от оборота рынка. Оборот розничной торговли продовольственными товарами в Российской

¹³⁶ Радаев В.В. Кому принадлежит власть на потребительских рынках. Отношения розничных сетей и поставщиков в современной России. М., ИД ВШЭ, 2011

¹³⁷ Neven D., Zenger H. Ex-post Evaluation of Enforcement: a Principal-Agent Perspective. De Economist, 2008, 156.

Федерации в 2010 г. составил 8 трлн. руб. (данные ФСГС, Оборот розничной торговли продовольственными товарами), при этом доля розничных сетей составляет около 18%. Если считать, что безвозвратные потери общественного благосостояния возникают только в сегменте торговли розничных сетей, их величина при указанных выше предпосылках находится в интервале **1.8-3.6 млрд. руб. в год.**

Однако такая оценка представляет излишне консервативной. Снижение конкуренции между поставщиками неизбежно приведет к снижению конкуренции и в несетевом секторе розничной торговли. Если предположить, что повышение цен в несетевой рознице окажется вдвое ниже, то возникающие в этом сегменте чистые потери благосостояния достигают **4.1-8.2 млрд.руб. в год.**

Таким образом, только чистые потери благосостояния от снижения конкуренции в секторе розничной торговли продовольственными товарами составит **5.9-11.8 млрд. руб. в год.** Однако необходимо отметить, что эти оценки не учитывают перераспределения благосостояния, происходящее при снижении конкуренции в пользу продавцов за счет покупателей. При указанных выше предпосылках потери покупателей продовольственных товаров составят **47.12-47.16 млрд.руб. в год** (для оборота розничной торговли на уровне 2010 года).

Приложение 1. Библиотека информационных ресурсов

1. Примеры заключений об ОРВ в зарубежных странах

Страна	Адрес сайта	Название органа		Язык	ОРВ по тематике
		рус.	англ.		
Австралия	http://ris.finance.gov.au/			английский	Полный реестр ОРВ
	www.finance.gov.au/obpr/ris/example-gov-ris.html	Правительство Австралии	The Australian Government	английский	Рыболовство, Стандарты образования, Стандарты качества топлива, Морские заповедники
	www.finance.gov.au/obpr/ris/index.html	Совет Правительства Австралии	the Council of Australian Governments (COAG)	английский	Добыча полезных ископаемых, Производство продуктов питания, Стандарты энергетической эффективности для бытовых электроприборов, Стандарты качества топлива и выбросы в атмосферу
	http://ris.finance.gov.au/	Управление по улучшению регулирования	the Office of Best Practice Regulation	английский	Юриспруденция, Финансы, Влияние на окружающую среду, Энергетика
	www.abcb.gov.au/index.cfm?objectid=8260AF93-C50F-11DF-903C001143D4D594	Совет по нормам строительства Австралии	The Australian Building Codes Board (ABCB)	английский	Поскользнуться, споткнуться и упасть - как снизить риск
	www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/692835	Комитет потребителей и конкуренции Австралии	the Australian Competition & Consumer Commission	английский	Разнообразная тематика

http://nola.gov.au/legislation-2/ris-submissions-2008/	Национальная система лицензирования	National Licensing System	английский	Собственность, Электричество, Водопроводы, Газопроводы, Охлаждение и кондиционирование
http://www.ntc.gov.au/DocView.aspx?DocumentId=221	Национальный транспортный комитет	National Transport Commission	английский	Шум автотранспортных средств
http://infrastructure.gov.au/roads/vehicle_regulation/ris/index.aspx	Министерство транспорта и инфраструктуры	Department of Infrastructure and Transport	английский	Грузовые транспортные средства, Безопасность на железных дорогах, Школьные автобусы, Стандарты выбросов легковых автомобилей
http://agencysearch.australia.gov.au/search/search.cgi?collection=agencies&client=445556fb&cool0=41&cool1=15&cool2=5&cool3=0&stem=2&scope_disable=off&num_ranks=20&profile=health&query=RIS&Submit=go	Министерство здравоохранения	Department of Health and Ageing	английский	Воздействие на здоровье
http://www.energyrating.gov.au/resources/program-publications/?viewPublicationID=2090	Комитет технической оснащенности, энергооснащенности и эффективности	E3 Committees (Equipment Energy Efficiency)	английский	Минимальные стандарты потребления энергии для кондиционеров, ламп накаливания, стиральных и посудомоечных машин, Эксплуатационные требования к кондиционерам

Новая Зеландия	http://www.treasury.govt.nz/publications/informationreleases/ris	государственное казначейство; министерство финансов	The Treasury	английский	Исправительные учреждения, Налогообложение, Студенческие кредиты, Образование, Реформы по регулированию, Дорожные сборы, Телекоммуникации, Строительство, Аудит и проверка отчетности, Финансовые рынки, Таможенные пошлины и акцизы
	http://www.search.dol.govt.nz/index.html?q=RIS&qwithinn%5B%5D=All+sites&SearchSubmit=Search	Министерство труда	NZ Department of Labour	английский	Закон об иммиграции, Закон о трудовых отношениях, Минимальный уровень заработной платы
	http://www.dbh.govt.nz/regulatory-impact-statements	Министерство по строительным делам	NZ Department of Building and Housing	английский	Строительство, Лицензирование строительных компаний, Безопасность плотин
	http://www.dPMC.govt.nz/utilities/search.asp	Премьер министр и правительство	The Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC)	английский	Оборона, Иностранные аферы, Безопасность на море, Таможня
	http://www.med.govt.nz/templates/StandardSummary_42517.aspx	Минэконом развития	Ministry of Economic Development	английский	Торговые и финансовые рынки
	http://www.justice.govt.nz/search?SearchableText=RIS	Министерство юстиции	Ministry of Justice	английский	Оценка воздействия реформ
	http://www.mfe.govt.nz/laws/ris/ris-solid-waste.html	Министерство по защите окр. Среды	Ministry for the Environment	английский	Стратегические документы в области экологии и охраны окружающей среды

	http://www.health.govt.nz/about-ministry/legislation-and-regulation/regulatory-impact-statements	Минздрав	Ministry of Health	английский	Натуральные и здоровые продукты, Табак, Лекарства и наркотики
	http://www.doc.govt.nz/publications/about-doc/role/legislation/regulatory-impact-statements/	Минобороны	Ministry of Conservation	английский	Морской заповедник
	http://www.biosecurity.govt.nz	Министерство биологической обороны	Ministry for Biosecurity	английский	Утверждение национальной системы идентификации животных
Великобритания	http://www.ialibrary.bis.gov.uk/	Библиотека всех ОРВ			Все темы
	http://www.bis.gov.uk/	Министерство бизнеса, инноваций	The Department for Business, Innovation and Skills	английский	Измерительные приборы, Прогулочные суда
	http://www.hse.gov.uk/	Мин здоровья и безопасности	Health and Safety Executive	английский	Здравоохранение, Безопасность
	http://www.dwp.gov.uk/	Министерство труда и пенсионной системы	Department for Work and Pensions	английский	Гражданское партнерство, Пенсионная реформа, Содержание ребенка
	http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Legislation/Regulatoryimpactassessment/index.htm	Минздрав	Department of Health	английский	Здравоохранение и социальное обеспечение, Национальная служба здравоохранения
	http://www.parliament.uk/	Палата общин Комитет по экологическому надзору	House of Commons Environmental Audit Committee	английский	Оценка воздействия политики государства

http://www.hm-treasury.gov.uk/	Министерство экономики и финансов	The UK's economics & finance ministry (HM Treasury)	английский	Реформы
http://www.naturalengland.org.uk/	Природа Англии (негосударственная организация ответственная перед гос секретарем по вопросам окр. среды, продовольствия и сельского хозяйства)	Natural England (Executive Non-departmental Public Body responsible to the Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs)	английский	Увеличение доступа к прибрежным территориям
http://www.communities.gov.uk/	Министерство по делам общин и местного самоуправления	Department for Communities and Local Government	английский	Проектирование, Строительство, Окружающая среда
http://www.decc.gov.uk/	Министерство энергообеспечения и климатических изменений	Department of Energy & Climate Change	английский	Программа изменения климата в Великобритании
http://www.legislation.gov.uk/	Национальные архивы	The National Archives	английский	Повторное использование информации общественного сектора
http://www.defra.gov.uk/	Министерство по делам окр. среды, продовольствия и сельского хозяйства	The Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra)	английский	Экологические стандарты, Изменения в море, Здоровье и благополучие животных, Утилизация судов
http://www.food.gov.uk/	Агентство по пищевым стандартам	The Food Standards Agency	английский	Безопасность пищевых продуктов

	http://www.justice.gov.uk/	Министерство юстиции	Ministry of Justice	английский	Юридические услуги
	http://www.frc.org.uk/	Совет по финансовой отчетности	The Financial Reporting Council	английский	Обзоры по внутреннему контролю и объединенному кодексу
США	http://www.reginfo.gov				Общий реестр предложений о регулировании/дерегулировании. Все ОРВ
	http://www.epa.gov/ttnecas1/ria.html	Агентство по защите окр. среды	US Environmental Protection Agency	английский	Стандарты эффективности новых источников и выбросы существующих источников, Национальные стандарты по выбросам в атмосферу
	http://www.ada.gov/	Министерство юстиции	US Department of Justice	английский	Отдел прав инвалидов в отделе по гражданским правам, Предлагаемые методы по предупреждению, выявлению и реагированию на изнасилования в тюрьмах
	http://www.usda.gov/	Министерство сельского хозяйства	US Department of Agriculture	английский	Реализация продуктов органического происхождения
	http://webapps.dol.gov/	Департамент труда	US Department of Labor	английский	Стандарты здравоохранения
	http://www.tarmaclimits.com/Tarmac/Tarmac_Limits_files/DOT_RIA_JAN10.pdf	Министерство транспорта	US DEPARTMENT OF TRANSPORTATION	английский	Усиление защиты прав пассажиров авиакомпаний

	http://www.nhtsa.gov/	Национальная администрация безопасности дорожного движения	National Highway Traffic Safety Administration	английский	Учреждение стандартов выбросов парниковых газов, Стандарты эффективности использования топлива для легковых и грузовых транспортных средств
Евросоюз	http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm	Еврокомиссия	European Commission	английский	Все ОРВ. Из имеющихся: Климатические изменения, Образование, культура и многоязычность молодежи, Занятость, общественная деятельность и вовлечение, Энергетика, Предпринимательство и промышленность, Здравоохранение и потребление, Внутренние дела, Информированность общества и СМИ, Внутренние рынки и услуги, Юриспруденция, основные права и гражданство, Морская деятельность и рыболовство, Мобильность и транспорт, Налогообложение и таможенный отдел
Республика Ирландия	http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/WP09000025	Министерство юстиции и равенства	DEPARTMENT OF JUSTICE AND EQUALITY, Republic of Ireland	английский	Уголовное право, Уголовно-процессуальное право, Уголовное правосудие
Швейцария	http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/index.html?lang=de	Государственный Секретариат по Экономическим Дела	SECO	Немецкий (есть также на французском и итальянском)	Все ОРВ

				)	
--	--	--	--	---	--

2. Методические документы по проведению ОРВ в зарубежных странах

Страна	Методологические документы	Язык
Австралия	«Лучшие методы регулирования. Справочник для Советов министров и органов, устанавливающих национальные стандарты» (“Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies” (COAG, 2007) http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/coag-guidance.htm	Английский
	Гайд провинции Виктория The Victorian Guide to Regulation (2 nd Edition, 2007) (Австралия). См. http://www.vcec.vic.gov.au	Английский
	Руководство по оценке «затраты-результат» Australian Government (2006). <i>Introduction to Cost-Benefit Analysis and Alternative Evaluation Methodologies</i> http://www.finance.gov.au/finframework/docs/Intro_to_CB_analysis.pdf	Английский
	Руководство по лучшей практике регулирования Правительства Австралии Australian Government Best Practice Regulation Handbook. June, 2010. http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/handbook/docs/Best-Practice-Regulation-Handbook.pdf	Английский
Великобритания	Руководство по оценке воздействия Department for Business, Innovation and Skills, “Impact Assessment Guidance”, August 2011 http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1111-impact-assessment-guidance.pdf	Английский
	Инструменты по оценке воздействия Department for Business, Innovation and Skills, “IA Toolkit”, August 2011 http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1112-impact-assessment-toolkit.pdf	Английский
США	Руководство по проведению ОРВ http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a004/a-4.html	Английский
Ирландия	Руководство по ОРВ http://www.betterregulation.ie/eng/Revised_RIA_Guidelines.pdf	Английский

Канада	Руководство по оценке выгод и издержек Canadian Government (1995) <i>Benefit-Cost Analysis Guide for Regulatory Programs</i> http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-gr/ra-ar/docs/publications/costbenefitguideforregul/costbenefitguideforregul_e.pdf	Английский
Франция	Руководство по разработке законопроектов http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique	Французский
Германия	Справочник по ОПВ (Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung), http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/565864/publicationFile/31426/ah_gfa.pdf	Немецкий
Швейцария	Руководство по ОПВ (Handbuch RFA) и контрольный перечень ОПВ (Checkliste RFA), http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04053/index.html?lang=de	Немецкий (есть аналогичные документы на французском)
Европейский Союз	Руководство по оценке воздействия Impact Assessment Guidelines, SEC(2009)92. http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm	Английский
Украина	Методика проведения анализа влияния и отслеживания результативности регуляторного акта Утвержденная постановлением Кабинета министров Украины http://www.dtki.com.ua/show/2cid11500.html	Русский
Казахстан	Методические рекомендации по оценке социально-экономических последствий действия принимаемых законопроектов http://www.minplan.kz/economyabout/8425/34481/	Русский

3. Материалы по заработной плате различных категорий работников (Россия)

Данные Российской службы государственной статистики

Показатель	Описание	Источник
Среднемесячная номинальная заработная плата работников организаций по видам экономической деятельности	По РФ, по видам экономической деятельности, 1995, 2000-2009 гг.	ЦБСД, http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi Главная-Население-Занятость и заработная плата-Затраты на рабочую силу и заработная плата
Средняя начисленная заработная плата работников по профессиональным группам	По РФ, 2005, 2007, 2009 гг (на октябрь месяц), по 8 профессиональным группам: Руководители организаций и их структурных подразделений (служб), Специалисты высшего уровня квалификации, Специалисты среднего уровня квалификации, Работники, занятые подготовкой информации, оформлением документации, учётом и обслуживанием, Работники сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и родственных видов деятельности, Квалифицированные рабочие промышленных предприятий, художественных промыслов, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр, Операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин, Неквалифицированные рабочие	ЦБСД, http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi Главная-Население-Занятость и заработная плата-Затраты на рабочую силу и заработная плата ИЛИ http://www.gks.ru/free_doc/2009/wages/oct2009/trud2009.htm
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций различных форм собственности по отраслям экономики	2001-2010 гг.	Статистический сборник <i>Социальное положение и уровень жизни населения России, 2001-2010</i> , http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138698314188
Среднечасовые и среднемесячные затраты на рабочую силу организаций	2001, 2003, 2005, 2007, 2009 гг.	Статистический сборник <i>Труд и занятость в России</i> . Раздел. «Затраты на рабочую силу, заработная плата работников»

различных форм собственности по отраслям экономики		http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1139916801766
--	--	---

Другие источники

Показатель	Описание	Источник
Средняя заработная плата в 2011 году по данным портала obzorzarplat.ru по группам должностей	2011 год, минимум (10%), максимум (90%), средняя заработная плата.	http://obzorzarplat.ru/services/zp/
Средняя заработная плата менеджера по закупкам	По РФ, 2010 год, по нескольким крупным городам РФ.	http://obzorzarplat.ru/isl/salary/?id=1642
Заработная плата бухгалтера в Санкт-Петербурге в 2010 году	По Санкт-Петербургу, 2010 г	http://obzorzarplat.ru/isl/salary/?id=1640

4. Показатели деятельности предприятий.

Данные Росстата. www.gks.ru

Финансовые показатели деятельности предприятий

Показатель	Описание	Источник
Финансовые результаты деятельности организаций (без субъектов малого предпринимательства) Российской Федерации	По РФ, 1995-2010 гг.	Росстат-Главная-Финансы-Финансы организаций
Рентабельность организаций (без субъектов малого предпринимательства) Российской Федерации	По РФ, 1995-2010 гг.	Росстат-Главная-Финансы-Финансы организаций
Коэффициенты платежеспособности и финансовой устойчивости организаций (без субъектов малого предпринимательства) Российской Федерации	По РФ, 1995-2010 гг.	Росстат-Главная-Финансы-Финансы организаций

Цены

Показатель	Описание	Источник
Индексы потребительских цен на товары и услуги	В %, на конец периода, 1991-2010 гг.	Росстат-Главная-Цены-Потребительские цены
Индексы потребительских цен на товары и услуги в классификации	2010 г.	Росстат-Главная-Цены-Потребительские цены

индивидуального потребления по целям (КИПЦ)		
Средние потребительские цены на отдельные виды товаров и услуг	По РФ, на конец периода, 1992-2010 гг.	Росстат-Главная-Цены-Потребительские цены
Структура розничных цен на отдельные виды товаров	По РФ, 2008-2010 гг.	Росстат-Главная-Цены-Потребительские цены
Индексы цен производителей промышленных товаров по видам экономической деятельности	По РФ, в %, на конец периода, 1998-2010 гг.	Росстат-Главная-Цены-Цены производителей-Промышленные товары
Средние цены производителей на отдельные виды промышленных товаров	По РФ, 1998-2010 гг.	Росстат-Главная-Цены-Цены производителей-Промышленные товары
Индексы цен производителей на отдельные виды промышленных товаров	По РФ, 1998-2010 гг.	Росстат-Главная-Цены-Цены производителей-Промышленные товары
Индексы цен на приобретенные промышленными организациями отдельные виды товаров	По РФ, 1998-2010 гг, на конец периода, в % к предыдущему периоду.	Росстат-Главная-Цены-Цены приобретения-Промышленными организациями
Средние цены на приобретенные промышленными организациями отдельные виды товаров	По РФ, 1998-2010 гг, на конец периода, в руб.	Росстат-Главная-Цены-Цены приобретения-Промышленными организациями

Количество предприятий

Показатель	Описание	Источник
Распределение предприятий и	по РФ, по видам экономической деятельности	 Центральная База Статистических Данных

организаций, учтенных в административной части Статрегистра, по видам деятельности и формам собственности (с 01.04.2005г.)	и формам собственности, данные на начало каждого квартала, 2005-2011 гг	 <u>Институциональные преобразования в экономике</u>  <u>Малое и среднее предпринимательство</u>  <u>Статрегистр, БД "Юридические лица"</u>
Количество организаций, учтенных в административной части Статрегистра (ОКВЭД; с 2005 г.)	по РФ и субъектам РФ, данные на начало каждого квартала, 2005-2011 гг	<u>Центральная База Статистических Данных</u>  <u>Институциональные преобразования в экономике</u>  <u>Малое и среднее предпринимательство</u>  <u>Статрегистр, БД "Юридические лица"</u>

Малые и средние предприятия

Показатель	Описание	Источник
Количество средних предприятий (включая территориально-обособленные подразделения)	По РФ и субъектам РФ, по видам экономической деятельности, 2008-2010 гг.	Росстат-Главная-Предпринимательство-Институциональные преобразования в экономике
Оборот средних организаций по субъектам Российской Федерации	По субъектам РФ, 2010 г.	Росстат-Главная-Предпринимательство-Институциональные преобразования в экономике
Оборот средних организаций в Российской Федерации по видам экономической деятельности	По РФ, по видам экономической деятельности, 2010 г.	Росстат-Главная-Предпринимательство-Институциональные преобразования в экономике
Основные показатели деятельности малых предприятий	По РФ, 2009 г.	Росстат-Главная-Предпринимательство-Институциональные преобразования в экономике
Малые предприятия (без микропредприятий)	По РФ и субъектам РФ, по видам экономической деятельности, 2008-2009 гг.	Росстат-Главная-Предпринимательство-Институциональные преобразования в экономике

Число предприятий, среднесписочная численность работников, оборот предприятий, инвестиции в основной капитал		экономике
--	--	-----------

Индивидуальные предприниматели

Показатель	Описание	Источник
Итоги выборочного обследования индивидуальных предпринимателей Численность ИП Объем выручки по всем видам деятельности	По РФ, 2008-2009 гг.	Росстат-Главная-Предпринимательство-Институциональные преобразования в экономике

Деятельность организаций с участием иностранного капитала

Показатель	Описание	Источник
Основные показатели деятельности организаций с участием иностранного капитала по видам экономической деятельности Число действующих организаций Среднесписочная численность работников Оборот организаций	По РФ, по видам экономической деятельности, 2005-2009 гг.	Росстат-Главная-Предпринимательство-Институциональные преобразования в экономике
Основные показатели деятельности организаций с участием иностранного капитала по субъектам	По субъектам РФ, 2005-2009 гг.	Росстат-Главная-Предпринимательство-Институциональные преобразования в экономике

Российской Федерации Число действующих организаций Среднесписочная численность работников Оборот организаций		
---	--	--

Показатели концентрации

Показатель	Описание	Источник
Коэффициенты концентрации производства по видам экономической деятельности	по РФ, по видам экономической деятельности, за 2009 год	 Центральная База Статистических Данных  Основные показатели деятельности отдельных отраслей экономики  Промышленность и статистика предприятий  Информация о концентрации производства
Коэффициенты концентрации производства по видам продукции	по РФ, по видам продукции, за 2009 год	 Центральная База Статистических Данных  Основные показатели деятельности отдельных отраслей экономики  Промышленность и статистика предприятий  Информация о концентрации производства

База данных «СПАРК»

Полное описание на стр. <http://spark.interfax.ru>

Доступ к базе платный, возможен ограниченный доступ через Интернет

Основные типы информации	Всего юридических лиц, на 01.12.2011
Регистрационные данные юридических лиц	7 891 848
Бухгалтерская отчетность компаний	2 422 649
Бухгалтерская отчетность банков	1 668
Бухгалтерская страховых компаний	629
Банкротства и арбитражные суды	13 765
Информация по госзакупкам	19 132
Отчетность эмитентов	872 764
Проверка телефонов, адресов и прочее	324 187
Регистрационные данные ИП	10 622 507
Региональная статистика и макроэкономические показатели	

Возможности:

Данные по отдельным компаниям: общая информация, структура компании, органы управления, деятельность компании, финансовая информация, бухгалтерская отчетность, финансовый анализ.

Данные по годам с 1999 года или года существования компании по 2011 год

Возможный **поиск компаний по одному или нескольким признакам:**

- регион
- возраст
- отрасль
- форма собственности
- организационно-правовая форма

Обобщающие показатели: потребительские цены, цены производителей, отраслевая статистика, финансовая статистика, отраслевые коэффициенты, доли рынка и др.

Информационно-аналитическая система FIRA PRO

<http://www.fira.ru/>

Доступ к базе платный, возможен ограниченный доступ через Интернет

Предприятия	более 5 млн
Отрасли	более 1400
Субъекты РФ	все
Страны мира	все

Доступная информация:

- данные по отдельным предприятиям
- обобщающая статистика по группам предприятий (группа строится пользователем)
- статистика отраслей

Данные по годам с 1995 года или года существования компании по 2011 год

5. Обзоры рынков

Отчеты о состоянии конкуренции ФАС России и УФАС (2006-2011)

Отрасль/сфера деятельности	Название документа	Ссылка
Электроэнергетика	Обзор состояния конкуренции на оптовом рынке электрической энергии и мощности (за 2009 год), по России	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30406.html
	Обзор состояния конкуренции на оптовом рынке электрической энергии и мощности за 2008 год, по России	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_28832.html
	Анализ оптового рынка электроэнергии за 2006 год, по России	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_17282.html
	Анализ функционирования розничного рынка электрической энергии и мощности в 2008 году	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_28410.html
	Результаты анализа региональных розничных рынков электрической энергии, 2008	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_21969.html
	Анализ розничного рынка электрической энергии Республики Адыгея за 2009 год	http://adygea.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Обзор состояния конкуренции на розничных рынках купли-продажи (поставки) электрической энергии. Оренбургская обл.	http://www.orenburg.fas.gov.ru/page.php?id=7
Нефть и нефтепродукты, газ	Розничный рынок нефтепродуктов в 2005 году	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_9499.html
	Рынок услуг по хранению запасов нефтепродуктов в Московском регионе (январь 2006 г.)	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_4502.html
	Анализ и оценка состояния конкурентной среды на оптовых товарных рынках нефтепродуктов Республики Адыгея за 2009 год	http://adygea.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Анализ товарного рынка сжиженного углеводородного газа для заправки автомобилей в Амурской области, 2010	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
	Обзор состояния конкурентной среды на оптовом рынке бензина автомобильного и дизельного топлива на территории Амурской	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29

области, 2010	
Обзор состояния конкурентной среды на розничном рынке бензина автомобильного и дизельного топлива в Амурской области, 2010	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
Обзор розничного рынка нефтепродуктов в Амурской области, 2010	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
Анализ и оценка состояния конкурентной среды рынка услуг по хранению нефтепродуктов в Амурской области, 2009	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
Обзор анализа товарного рынка оптовой реализации нефтепродуктов на территории Амурской области, 2009	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
Обзор состояния конкуренции на рынке услуг по авиатопливообеспечению в Амурской области	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
Анализ состоянию конкуренции на розничном рынке бензина автомобильного и дизельного топлива за 2009 год, Башкортастан	http://bash.fas.gov.ru
Анализ рынка сжиженных углеводородных газов для заправки автомобилей на территории Вологодской области за 2010 г	http://vologda.fas.gov.ru/page.php?id=36
Обзор состояния конкурентной среды на розничном рынке бензина автомобильного и дизельного топлива на территории Краснодарского края за 2008 год	http://krasnodar.fas.gov.ru/page.php?id=7
Аналитический отчёт о конкуренции на рынке услуг по хранению нефтепродуктов Курской обл. 2009 год	http://kursk.fas.gov.ru/page.php?id=7
Анализ и оценка состояния конкурентной среды на товарном рынке услуг поставки природного газа, Орловская обл.	http://orel.fas.gov.ru/page.php?id=7
Аналитический отчет о результатах проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынке услуг по хранению нефтепродуктов на территории Приморского края, 2009	http://primorie.fas.gov.ru/page.php?id=54
Анализ конкурентной среды на рынке авиатоплива 2009 г., Омская обл.	http://omsk.fas.gov.ru/page.php?id=613
Анализ рынка нефтепродуктов за 2008-2009 гг, Мурманская обл.	http://murmansk.fas.gov.ru/page.php?id=106

Уголь	Анализ состояния конкурентной среды в сфере коксующихся углей (февраль 2006 г.)	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_4851.html
	Анализ состояния конкурентной среды в сфере энергетического угля (февраль 2006 г.)	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_4850.html
	Анализ рынка энергетического угля Московского региона (январь 2006 г.)	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_4513.html
	Обзор рынка реализации энергетического угля Амурской области за 2008 год	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
Другая продукция добывающей промышленности	Анализ рынка апатитового концентрата, 2010	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_21796.html
Металлургическая продукция	Обзор рынка трансформаторного проката, 2006	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_8681.html
Машиностроительная продукция	Анализ и оценка состояния конкурентной среды на рынке буровых долот в Российской Федерации, 2006	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_11892.html
	Рынок производства готовых часов и других приборов времени в части производства авиационных часов, Челябинская обл. , 2010	http://chel.fas.gov.ru/page.php?id=227
Стройматериалы	Обзор рынка строительного кирпича, 2008	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_21434.html
	Анализ состояния конкурентной среды на рынке нерудных строительных материалов, 2007	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_21433.html
	Обзор состояния конкурентной среды на рынке цемента, 2007	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_21431.html
	Обзор рынка нерудных строительных материалов, 2006	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_13085.html
	Обзор рынка железобетонных изделий Республики Адыгея за 2007 - 2008 гг	http://adygea.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Анализ товарного рынка нерудных строительных материалов Республики Адыгея, 2008	http://adygea.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Обзор рынка глиняного кирпича Республики Адыгея, 2008	http://adygea.fas.gov.ru/page.php?id=7

	Анализ рынка железобетонных изделий Амурской области, 2009	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
	Анализ рынка нерудных строительных материалов Амурской области, 2008	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
	Отчет Башкортостанского УФАС России по анализу и состоянию конкурентной среды на рынке глиняного (керамического) кирпича за 2007 год.	http://bash.fas.gov.ru
	Рынок ЖБИ (Конструкции и детали фундаментов) в Республике Бурятия	http://www.buryatia.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Обзор состояния конкурентной среды на рынке производства и реализации железобетонных изделий Нижегородской области в 2007 – 2008 годах	http://n-novgorod.fas.gov.ru/page.php?id=7
Продовольственные товары, пищевая продукция, сельское хозяйство	Результаты мониторинга цен на рынке хлеба, молока и подсолнечного масла (январь 2009 года - март 2010 года)	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_22573.html
	Анализ рынка оптовой продажи сахара, 2009	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_23447.html
	Анализ рынка услуг, предоставляемых молочными комбинатами и иными хозяйствующими субъектами, поставщикам сырья для производства молочной продукции, 2010	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_5091.html
	Рынок сырого молока в Вологодской обл., 2011	http://vologda.fas.gov.ru/page.php?id=36
	Обзор состояния конкуренции на рынке зерна (производство пшеницы) Краснодарского края за 2007-2008 и 2008-2009 сельскохозяйственные года	http://krasnodar.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Анализ рынка крупы гречневой за 2009 – 1 полугодие 2010 года, Курская обл.	http://kursk.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Результаты анализа рынка свиноводства Курской области 2008г	http://kursk.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Анализ рынка сырого молока на территории Курской области за период 2008-2010 годы	http://kursk.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Анализ рынка хлеба и хлебобулочных изделий Курской области за 2009 год и 1 полугодие 2010 года	http://kursk.fas.gov.ru/page.php?id=7

	Рынок хлеба из смеси разных сортов муки_2008г., Новосибирская обл.	http://www.novosibirsk.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Рынок яйца куриного (2006г., 1 полугодие 2007г.), Новосибирская обл.	http://www.novosibirsk.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Анализ договорной практики торговых сетей и поставщиков продукции на региональных рынках услуг розничной торговли продовольственными товарами за период с 2005 года по 1-ый квартал 2009 года, Тюменская обл.	http://tyumen.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Информация о состоянии конкурентной среды на рынке производства минеральной воды за 2009 год, Липецкая обл.	http://lipetsk.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Анализ рынка услуг розничной торговли продовольственными товарами в г. Липецке и Липецкой области в 2008 году и в 1 квартале 2009 года	http://lipetsk.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Анализ состояния конкурентной среды на оптовом рынке хлебобулочных изделий (2008 г.), Ростовская обл.	http://rostov.fas.gov.ru/page.php?id=37
Лекарственные средства	Анализ результатов мониторинга розничных цен на лекарственные средства (I квартал 2010 г.)	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30324.html
	Результаты анализа состояния конкуренции на рынке услуг розничной торговли лекарственными средствами в 2008-2009 гг.	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30428.html
	Обзор оптового рынка лекарственных средств на территории субъектов Российской Федерации в 2008-2009 гг.	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30419.html
	Доклад о развитии конкуренции на фармацевтическом рынке Российской Федерации, 2011	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30444.html
	Анализ конкурентной среды на фармацевтическом рынке Республики Адыгея за 2007 год	http://adygea.fas.gov.ru/page.php?id=206
	Анализ рынка розничной торговли лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами в Кировской области (в разрезе городских округов и муниципальных районов) в 2008 и 2009 гг.	http://kirov.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Анализ рынка розничной торговли лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами в Приморском крае (в разрезе городских округов и	http://primorie.fas.gov.ru/page.php?id=54

	муниципальных районов), 2009	
	Анализ состояния конкурентной среды на рынке услуг розничной торговли лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами, Саратовская обл.	http://saratov.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Аналитический отчет о состоянии конкуренции на рынке услуг гемодиализа, Астраханская обл.	http://astrahan.fas.gov.ru/page.php?id=48
Транспорт	Анализ состояния конкуренции на рынках воздушных перевозок, 2010	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30468.html
	Анализ рынка погрузочно-разгрузочных работ на внутреннем водном транспорте, 2006	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_12834.html
	Анализ рынка пассажирских маршрутных внутригородских перевозок, 2006	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_10500.html
	Анализ товарного рынка оказания услуг по организации и выполнению авиаперевозок ценностей резервных фондов Центрального Банка Российской Федерации на территории Амурской области, 2010	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
	Информация о состоянии конкурентной среды оказания автовокзалами услуг до отправления автобуса в городе Липецке в 2009 году	http://lipetsk.fas.gov.ru/page.php?id=7
Связь	Анализ рынка услуг предоставления доступа к сети Интернет, 2009	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_21900.html
	Анализ товарного рынка услуг предоставление в пользования линейно-кабельных сооружений связи для размещения кабелей связи, используемых при оказании услуг электросвязи Республики Адыгея за 2008- 2009 годы	http://adygea.fas.gov.ru/page.php?id=204
	Анализ товарного рынка доступа к сети Интернет Республики Адыгея	http://adygea.fas.gov.ru/page.php?id=204
	Анализ рынка услуг предоставления доступа к сети интернет в Амурской области	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29

	Анализ товарного рынка по предоставлению услуг кабельного телевидения, Амурская обл.	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
	Рынок деятельности в области передачи (трансляции) и распределения программ телевидения, Челябинская обл.	http://chel.fas.gov.ru/page.php?id=227
	Анализ конкуренции на рынке услуг широкополосного доступа к сети Интернет (2008 - 2009 г.г.), Ростовская обл.	http://rostov.fas.gov.ru/page.php?id=37
Строительство	Анализ рынков услуг по строительству, реконструкции, капитальному ремонту дорог, тоннелей, мостов и путепроводов Амурской обл., 2010	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
	Анализ состояния конкурентной среды на рынках услуг по строительству, реконструкции, капитальному ремонту автомобильных дорог, тоннелей, мостов и путепроводов в Вологодской обл., 2010	http://vologda.fas.gov.ru/page.php?id=36
	Аналитический отчет по результатам анализа рынка услуг по строительству, реконструкции, капитальному ремонту автомобильных дорог в Липецкой области с 2008 по 2010 годы	http://lipetsk.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Аналитический отчет по результатам анализа рынка услуг по строительству, реконструкции, капитальному ремонту тоннелей, мостов и путепроводов в Липецкой области с 2008 по 2010 годы	http://lipetsk.fas.gov.ru/page.php?id=7
Услуги по упаковке, хранению и транспортировке	Аналитический отчет по результатам обзора услуг по хранению водных биологических ресурсов в холодильных терминалах на территориях морских портов, 2011	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30411.html
	Обзор рынка комбинированного материала на основе картона для упаковки жидких и вязких пищевых продуктов, 2007	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_21772.html
	Рынок услуг элеваторов Московского региона (январь 2006 г.)	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_4498.html
	Анализ состояния конкурентной среды на товарном рынке услуг по хранению и складированию зерна, Орловская обл., 2008	http://orel.fas.gov.ru/page.php?id=7
ЖКХ	Состояние конкуренции на рынках услуг по обращению с отходами производства и потребления на территории города Москвы и Московской области, 2010	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30427.html

Обзор состояния конкурентной среды на рынке услуг по управлению многоквартирными домами в городах, 2008	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_17092.html
Аналитический отчет по результатам анализа товарного рынка услуг по вывозу, переработке и захоронению ТБО, 2006	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_12334.html
Обзор состояния конкурентной среды на рынке услуг по управлению многоквартирными домами, Адыгея, 2010	http://adygea.fas.gov.ru/page.php?id=7
Анализ состояния конкурентной среды на рынке услуг водоотведения, Вологодская обл., 2010	http://vologda.fas.gov.ru/page.php?id=36
Анализ состояния конкурентной среды на рынке услуг водоснабжения, Вологодская обл., 2010	http://vologda.fas.gov.ru/page.php?id=36
Анализ товарного рынка услуг по управлению многоквартирными домами (2010 год), Кировская обл.	http://kirov.fas.gov.ru/page.php?id=7
Аналитический отчет по проведению анализа состояния конкурентной среды на рынке услуг по водоснабжению и водоотведению, Кировская обл., 2010	http://kirov.fas.gov.ru/page.php?id=7
Обзор состояния конкурентной среды на рынке услуг по управлению многоквартирными домами в городах Краснодарского края за 2009 год.	http://krasnodar.fas.gov.ru/page.php?id=7
Анализ конкурентной среды на рынке по теплоснабжению, Приморский край, 2009	http://primorie.fas.gov.ru/page.php?id=54
Анализ состояния конкуренции на рынке услуг по управлению многоквартирными домами в городе Тамбове по итогам 2010 года	http://tambov.fas.gov.ru/page.php?id=7
Рынок услуг по аварийному обслуживанию ГРП (ГРУ), а также промышленных объектов и котельных г. Воронежа, 2010	http://voronezh.fas.gov.ru/page.php?id=223
Анализ состояния конкурентной среды на рынке услуг по теплоснабжению 2009-2010гг, Якутия	http://sakha.fas.gov.ru/page.php?id=7
Анализ рынка услуг по вывозу твёрдых отходов на территории г. Астрахани и Приволжского района АО, 2010	http://astrahan.fas.gov.ru/page.php?id=48

Финансовые рынки	Анализ товарного рынка услуг негосударственного пенсионного обеспечения в Амурской обл., 2009	http://amur.fas.gov.ru/page.php?id=29
	Рынок финансовых услуг в Республике Бурятия, 2008-2009	http://www.buryatia.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Оценка состояния конкуренции на финансовых рынках Вологодской области по состоянию на 01.01.09 г.	http://vologda.fas.gov.ru/page.php?id=36
	Аналитическая записка о состоянии конкурентной среды на рынке лизинговых услуг (по состоянию на 01.01.2011г.), Омская обл.	http://omsk.fas.gov.ru/page.php?id=613
	Аналитический обзор о состоянии конкурентной среды на рынке финансовых услуг 2010 г., Омская обл.	http://omsk.fas.gov.ru/page.php?id=613
	Анализ и оценка конкурентной среды на рынке банковских услуг за 2009 год, Калининградская обл.	http://www.kaliningrad.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Обзор рынка лизинговых услуг Республики Мордовия в 2010 году	http://mordovia.fas.gov.ru/page.php?id=324
Другие услуги	Анализ рынка похоронных услуг, 2010	http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30400.html
	Рынок услуг по предоставлению материально-технической базы для проведения проверок МВД в Республике Бурятия	http://www.buryatia.fas.gov.ru/page.php?id=7
	Анализ состояния конкурентной среды товарного рынка похоронных услуг, Орловская обл.	http://orel.fas.gov.ru/page.php?id=7
	О состоянии конкуренции на рынке услуг по временному хранению товаров, находящихся под таможенным контролем на складе временного хранения открытого типа, Липецкая обл.	http://lipetsk.fas.gov.ru/page.php?id=7