

Информационная справка Международного консорциума по наркополитике

Пришло время оценки воздействия наркополитики

Введение

Все заинтересованные стороны, участвующие в дискуссии по вопросам наркополитики, разделяют цели, связанные с максимальным повышением социального, экологического, физического и психологического благополучия общества. При этом, во время финансового кризиса особенно важным представляется обеспечение экономической эффективности наркополитики. Но, несмотря на многие миллиарды долларов, ежегодно затрачиваемых на нужды наркополитики, обеспокоенность по поводу эффективности существующих подходов на национальном и международном уровнях только увеличивается. Пришло время выработать механизм объективной оценки сравнительных преимуществ различных подходов в наркополитике, и для этого, в первую

Вставка 1. Антонио Мария Коста (Antonio Maria Costa) – Исполнительный директор Управления ООН по наркотикам и преступности – признает, что система контроля над оборотом наркотиков создает ряд негативных, «*нежелательных последствий*»:

- масштабный «черный рынок»;
- смещение политики с мер по охране здоровья на правоохранительные меры;
- географическое смещение – «эффект воздушного шара», когда правоохранительные меры, применяемые в одной области, смещают проблему в другую область.

очередь, необходимо на основе имеющегося научного опыта создать инструменты оценки воздействия (ОВ), которые позволят сравнить воздействие альтернативных политических подходов на ситуацию в сферах общественного развития, безопасности и прав человека.

Слишком долгое время дискуссия о совершенствовании наркополитики носила преимущественно эмоциональный, поляризованный характер и, в большей степени, была бесплодной. Хорошим способом оценки оптимального сочетания научно обоснованных подходов к наркополитике

является независимый и объективный процесс, который могли бы поддержать заинтересованные партнеры, поскольку подобный процесс не обязывает участников заранее соглашаться с той или иной позицией. Один из путей достижения этой цели — ОВ наркополитики на национальном и международном уровнях, в рамках которой необходимо провести сравнительный анализ экономических, экологических и социальных затрат, а также преимуществ существующих и альтернативных подходов. Чтобы обеспечить поддержку данного процесса всеми заинтересованными сторонами, альтернативы должны включать, помимо интенсивных (карательных) правоохранительных мер, возможности по декриминализации личного употребления наркотиков и модели легального регулирования спроса и предложения.

Неудачная политика и нежелательные последствия

Несмотря на огромные ресурсы, которые затрачиваются на борьбу за контроль над оборотом и употреблением наркотиков, долговременные тенденции указывают на увеличение спроса, доступности и употребления наркотиков, которые приносят наибольший вред, в том числе для здоровья, и способствуют росту преступности.

Помимо неудачной попытки снизить объем незаконного оборота наркотиков, подход, применяемый в настоящее время, вызвал еще и ряд негативных, «непредвиденных последствий»,¹ обозначенных Исполнительным директором УНП ООН (см. Вставку 1). Незаконный оборот наркотиков способствует росту преступности, коррупции и развитию конфликтов во всем мире, подрывает безопасность и усилия по развитию стран, производящих и участвующих в транспортировке наркотиков, от Мексики и Гвинеи-Бисау до Афганистана и Колумбии, причем самые тяжелые последствия испытывают на себе бедные и социально незащищенные слои населения.

Уникальность данной ситуации, если ее сравнивать с другими значимыми областями общественной политики, состоит в том, что ни одна страна или международная организация не проводила оценку экономических, социальных и экологических затрат и преимуществ, связанных с реализуемой наркополитикой, и сравнительного моделирования альтернативных подходов для принятия оптимальных решений. Ситуация недопустимая, особенно учитывая важность данной сферы политики, направленной на решение вопросов социального благополучия, здравоохранения и безопасности.

В чем заключается оценка воздействия?

«Оценка воздействия фактической политики является процессом, способствующим пониманию политиками предполагаемых и непредвиденных последствий проводимых мероприятий. Этот подход учитывает, что для качественной разработки мероприятий государство и его партнеры, включая ПРООН, должны осуществить оценку воздействия реализуемой политики на конкретных людей, различные социальные группы и общественные институты, включая те из них, на которые она не была направлена».

UNDP Virtual Resource Center (Виртуальный ресурсный центр ПРООН)
<http://europeandcis.undp.org/pia>

«Оценка воздействия (ОВ) является процессом, направленным на структурирование и поддержку разработки политики. Она позволяет выявить и оценить проблему и необходимые для ее решения задачи. ОВ также позволяет определить возможности для решения проблемы и провести анализ их экономических, экологических и социальных последствий. Она подчеркивает преимущества и недостатки каждой из возможностей и направлена на поиск взаимодействия и компромиссов».

Европейская комиссия
http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

Призыв к проведению ОВ не ставит своей целью внести вклад в развитие какой-либо определенной политики, а является призывом к объективному, научно обоснованному поиску вариантов политики. ОВ позволяет провести анализ результатов любого государственного вмешательства относительно заявленных целей и разработать модели альтернативных подходов. Другими словами, ОВ – это высококачественный инструмент совершенствования процесса принятия научно обоснованных политических решений, повышения уровня подотчетности и прозрачности, а также обеспечения более информированной общественной и парламентской дискуссии. ОВ широко применяется во многих странах мира, в ЕС и в агентствах ООН, и является стандартной практикой при разработке или оценке мероприятий.

ОВ реже применяется для оценки существующих (*реализованных*) мероприятий, чем для оценки предлагаемых (*ожидаемых*). Тем не менее, в настоящее время признана необходимость значительно большего объема работы по оценке – например, в рамках деятельности Европейской комиссии по ОВ.

¹ Making drug control «fit for purpose»: Building on the UNGASS decade.

На что направлена оценка воздействия?

Как правило, ОВ используется при рассмотрении потенциального или реального эффекта воздействия политики (позитивного и негативного) в контексте ключевых элементов общественного развития: экономических, социальных и экологических². ОВ может быть различной по масштабу, охвату и глубине анализа. Она может быть широкого спектра, и использоваться при рассмотрении воздействия разных вариантов политики на определенный набор факторов. Также существуют различные типы более узко направленных ОВ, например:

- оценка экологического воздействия;
- оценка воздействия в сфере прав человека;
- оценка воздействия на здоровье;
- оценка социального воздействия;
- оценка воздействия на равенство.

Вставка 2. Пример процесса ОВ

- **Стадия разработки:** определение политической проблемы; сбор данных; обоснование необходимости государственного вмешательства; выявление политических задач.
- **Стадия выбора:** определение возможных вариантов; проверка возможных вариантов посредством предварительных консультаций с ключевыми заинтересованными сторонами.
- **Стадия консультаций:** уточнение возможных вариантов; сбор комментариев и их публикация для проведения общественной оценки.
- **Стадия оценки:** основное внимание уделяется затратам и преимуществам ключевых вариантов; проводится сбор соответствующих данных и анализ воздействия (с использованием качественных и количественных методов исследования).
- **Публикация.**
- **Стадия реализации:** проводится лицами, ответственными за принятие решений.
- **Стадия оценки:** после реализации мероприятий необходимо предпринять их оценку, чтобы определить реальные затраты и преимущества и выяснить, достигнуты ли желаемые результаты.

Междисциплинарный характер наркополитики означает, что перечисленные типы ОВ могут быть задействованы в различной степени в зависимости от специфики страны.

Принципы ОВ могут применяться как к наркополитике в целом, так и к определенным ее сферам – например, законодательной (при рассмотрении политики регулирования наркотика или политики в конкретном регионе). Но каждый из подходов, естественно, имеет сильные и слабые стороны и предполагает некий компромисс между степенью охвата, уровнем детализации и глубиной анализа, который он позволяет предпринять. Например, более узкий фокус ОВ (обусловленный географией или тем или иным элементом общей политической структуры) может помешать оценке «картины в целом».

Таким образом, оптимальным может быть подход, который состоит из комбинации ОВ наркополитики на макроуровне (на национальном и международном), охватывающей значительное число стран, в которых наркотики производят и употребляют, из которых и по которым их транспортируют, и ОВ на микроуровне, сконцентрированной на детальном анализе всех компонентов политики. В Великобритании любое предложение нового законодательства должно сопровождаться ОВ, которая, как правило, включает ряд «субоценок воздействия». Одна или часть субоценок воздействия могут пересекаться между собой, в то время как другие направлены,

² Часть 1 RIA-Towards Better Regulation? Ed. Colin Kirkpatrick Edward Elgar Publishing Ltd 2007.

прежде всего, на определенные элементы нового закона (примером здесь является «Закон о полиции и преступности» 2006 года³).

Важнейшее значение для качественной ОВ имеет моделирование всех возможных альтернативных вариантов политики. В частности, при разработке реформы уголовного законодательства важно учитывать не только альтернативные подходы, существующие в рамках национальных или международных правовых структур. Реформа урегулирования, в том числе в области декриминализации и легального регулирования оборота наркотиков, должны рассматриваться в рамках политической ситуации, ситуации «status quo», мнений и отношения общества к реформе запрета незаконного оборота наркотиков.

Проблемы теоретического моделирования очевидны, но есть устоявшиеся методы этого моделирования, которые можно заранее согласовать и затем строго контролировать их применение.

В случаях, когда данных не хватает для однозначного заключения, результаты ОВ могут быть крайне полезны при определении приоритетных направлений дальнейших исследований.

Кто должен проводить оценку воздействия?

В идеале, правительства стран должны заказывать проведение ОВ на национальном уровне, а ЕС (или другие региональные правительственные органы) и ООН – проведение ОВ на международном уровне. Однако любые ОВ не защищены от политического вмешательства и нарушения объективности, начиная с момента разработки ОВ и до подготовки финальных отчетов. Особенно сложные ситуации возникают, когда организация вынуждена самостоятельно оценивать результаты своей собственной работы. Очевидная опасность заключается в том, что, сознательно или бессознательно, но в подобном случае эти организации могут определять ОВ, исходя из политической ситуации, а не научно обоснованных данных. Еще одной проблемой является возможность давления с целью сохранения существующего порядка, поддержки или противодействия той или иной политике. В отсутствие адекватного контроля ОВ может быть использована для сохранения и продвижения пристрастного отношения со стороны тех или иных структур. В такой вызывающей эмоции и споры сфере, как наркополитика, особенно важно с самого начала обеспечить тщательный, прозрачный и независимый контроль над процессом ОВ, чтобы добиться доверия к ее результатам со стороны всех заинтересованных участников (включая гражданское общество).

Одна из возможностей независимого контроля – создание органов типа Совета по оценке воздействия ЕС, который бы обеспечивал работу экспертов и контроль на всех стадиях процесса ОВ, а также составлял отчет по контролю, сопровождающий финальную ОВ. ОВ может осуществляться независимыми учеными, негосударственными организациями или квази-независимыми государственными агентствами – такими как Британский консультативный совет по злоупотреблению наркотиками, Европейский центр мониторинга над наркотиками и наркозависимостью, экспертные комитеты УНП ООН или Всемирная организация здравоохранения. Если ОВ осуществляется негосударственным агентством, важно с самого начала обеспечить заинтересованность соответствующих правительственных органов и других ключевых партнеров, в том числе связанную с их участием в разработке методологии ОВ (целей, выбора индикаторов и т.д.).

³ www.homeoffice.gov.uk/documents/ria-police-and-justice-bill/index.html.

На международном уровне каждые два года УНП ООН проводит исследование с участием стран-членов организации, которое является частью процесса сбора информации для Всемирного отчета о наркотиках. Это исследование могло бы включать инструкцию и алгоритм тем и вопросов для ОВ на уровне стран. Эти ОВ можно было бы затем собрать воедино в качестве основы для предварительного варианта глобальной ОВ.

Необходимо также создать предпосылки для будущих ОВ, которые могли бы проводиться ООН, ЕС или национальными правительствами. Помимо ОВ в отношении любой предлагаемой политики, следует регулярно проводить в рамках текущего процесса мониторинга и оценки ОВ существующей политики. Отметим, что для правительства Великобритании возникновение «непредвиденных последствий» является предпосылкой для проведения ОВ.

После проведения ОВ на политиков должна возлагаться ответственность по принятию мер, связанных с результатами оценки – подобно тому, как это происходит в разных странах в случае экологической ОВ (в частности, в США).

Заключение

Исторически особое внимание в дискуссии по наркополитике привлечено к тому, что ее разработка часто не сопровождается объективной оценкой. Используя рациональный, последовательный подход к оценке имеющихся данных о затратах и преимуществах различных вариантов политики, а также проверенную опытом методологию, которая используется в большинстве государственных процессов, ОВ обычно возвращает наркополитику в сферу науки, тем самым позволяя избежать столкновения полярных точек зрения. По сути, призыв к проведению ОВ является призывом к совершенствованию и принятию научного и структурированного подхода к оценке политических возможностей, способных обеспечить информационную поддержку дискуссии и позволить определить оптимальные варианты дальнейшего развития. Этот призыв к политикам, сам по себе, – политически нейтрален и очень разумен.

Проведение ОВ ключевых элементов, как минимум, позволит налогоплательщиков понять, насколько эффективно тратятся их деньги (впервые в истории); как максимум – даст возможность для развития наркополитики в сторону научно обоснованного подхода, способствующего общественному развитию, защите безопасности и соблюдению прав человека и способного отразить вызовы, которые ставит перед нами XXI столетие.

Дальнейшее чтение

Данные публикации содержат более детальное обсуждение методологии и возможностей реализации ОВ.

- Renda (2006), *Impact Assessment in the EU, The State of the Art and the Art of the State*, CEPS.
- H. Becker and F. Vanclay (eds) (2003). *The International Handbook of Social Impact Assessment*, Edward Elgar 2003.
- Kirkpatrick and D. Parker (eds) (2007), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Edward Elgar 2007.
- http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm – на сайте представлена подробная информация о теории и практике оценки воздействия (ОВ) Европейского Союза, включая примеры ОВ.