

Выводы и рекомендации

«Окружающая среда» дерегулирования

Основной проблемой и ограничителем эффективности реформы регулирования в России является отрыв строительства новых институтов от базовых институтов (основных прав и свобод, механизмов демократического контроля налогоплательщика за порядком сбора налогов и направлениями расходования бюджетных средств).

В настоящее время нет необходимости в сверхсжатых по времени реформах. Достаточно осуществить реформу судебной системы с выстраиванием детально прописанных гарантий независимости судей, а также создать правовые и экономические основы независимости СМИ и конкурентности медиа-рынка, и строительство базовых институтов приобретет постепенный, но самостоятельный характер.

Основное достижение предшествующего периода реформ (включая реформу регулирования) – сохранение многовариантности дальнейшего развития. Как представляется, в обобщенном виде можно выделить две опции такого развития.

Первая – это политика «направляемых реформ направляемой экономики в условиях направляемой демократии». Вторая – строительство институтов конкурентного рынка и конкурентной политической системы.

Выигрыш первой стратегии – сохранение на среднесрочную перспективу большей политической стабильности и возможность осуществления крупных проектов с участием государства (к примеру, в сырьевой области).

Выигрыш второй, вероятно, включает в себя и большую часть выигрыша первой. Кроме того, она гарантирует создание условий для долгосрочного экономического роста и дальнейших усовершенствований механизма государственного (или альтернативного) регулирования с минимальными издержками.

На уровне государственного регулирования представляется целесообразным отходить от излишних форм прямого контроля, особенно там, где его реализация влечет за собой большие затраты и положительный эффект не очевиден. Примером могут служить санитарные нормы, число которых превышает 10 тысяч, строительные нормы, противопожарные, экологические, нормы безопасности труда и т. д. Аналогичные проблемы стоят в сфере эффективной поддержки системы стандартов качества и безопасности товаров.

Такие системы контроля, основанные исключительно на государственных институтах, не обеспечивают в настоящее время приемлемого уровня качества и безопасности для потребителей, а лишь создают препятствия для ведения бизнеса. Целесообразно разумное сочетание косвенного контроля государства с работой некоммерческих и коммерческих лабораторий по проверке качества товаров и негосударственной сертификации товаров, организаций по проверке соответствия проектной документации действующим нормативам и стандартам. Со временем также возможно формирование негосударственных инспекций для проверки соответствия действующих объектов санитарным и экологическим стандартам, иным стандартам безопасности. Подобные системы контроля на финансовых рынках в интересах акционеров и вкладчиков уже широко распространены (в виде сети независимых аудиторов) и действуют не менее ответственно и качественно, чем государственные контролирующие инстанции.

Во всех развитых странах, также как и в России, организации потребителей вполне конкурентоспособны по сравнению с государственными органами защиты интересов потребителя. В этом же заинтересованы предприятия с высокой репутацией, давно присутствующие на тех или иных рынках. Они объективно нуждаются в возможно более жестких системах общественного контроля для подчеркивания своих конкурентных преимуществ.

Речь идет о создании правовой основы механизмов рыночного контроля на основе гражданско-правовых институтов. Эта работа включает, в частности, подготовку законопроектов «О стандартизации и подтверждении соответствия», «Об организациях саморегулирования», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О защите прав потребителей»», «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»³⁷.

Для снижения стимулов недобросовестного поведения государственных служащих и выравнивания условий хозяйствования было бы целесообразно усовершенствовать законодательство о государственных закупках, доведя процедуру до алгоритмической, с опорой на единственный численно выражаемый критерий определения победителя.

Наконец, необходим комплекс законодательных мер по снижению индивидуальных издержек для потребителей, собственников жилья, по защи-

³⁷ УК РФ, Федеральный закон №63-ФЗ от 13 июня 1994 г.

те своих прав на благоприятную окружающую среду, на своевременную и достоверную информацию о качестве товаров и услуг.

Эффективность мер от снижения административной нагрузки на экономику (дебюрократизация экономики) будет в значительной мере зависеть от того, насколько жестко и последовательно будут внедряться новые правовые нормы на федеральном, региональном и местном уровнях, что, в свою очередь, связано с успехом административной и судебной реформы.

Без достижения значимых успехов на этих направлениях меры по де-бюрократизации экономики, связанные с активностью неправительственных организаций и граждан по самозащите своих прав и законных интересов, дадут лишь весьма ограниченный результат.

Административные рычаги ограничения избыточного регулирования

Федеральный аспект

Анализ системы государственного регулирования в России (в части, касающейся контроля за экономической эффективностью принятия новых и пересмотра действующих нормативных актов) в сравнении с мировой практикой позволяет говорить о его зачаточном состоянии. Так, правительственная межведомственная комиссия по преодолению административных барьеров практически не действует, а комиссии, созданные на региональном и муниципальном уровне, носят «совещательный» статус и не имеют реальных полномочий; не используется система индикаторов социально-экономической эффективности норм регулирования (анализ издержек и выгод); не действует система предварительного анализа вновь принимаемых норм регулирования. Единственным механизмом контроля за ведомственными нормативными актами является институт их обязательной регистрации в Минюсте РФ, что обеспечивает, в лучшем случае, их юридическую состоятельность, но никак не соотносится с их экономической эффективностью.

Положительный пример пересмотра большого числа ведомственных нормативных актов в 2001 г. в ходе принятия пакета мер по «дебюрократизации экономики» ограничился сокращением перечня лицензируемых видов деятельности, однако оставил без изменения принципы функционирования системы ведомственного нормотворчества.

В этих условиях целесообразным является проведение полной ревизии всей российской нормативной регулятивной базы, с точки зрения оценки социально-экономической эффективности каждого конкретного нормативного акта, исходя из соотношения издержек и выгод, связанных с его реализацией. При этом должна быть проанализирована как эффективность различных *механизмов* регулирования (лицензирование, сертификация, стандартизация, контроль), так и эффективность системы нормативного регулирования по каждому из *секторов* экономики. Весьма убедительно выглядела бы ежегодная оценка издержек регулирования с разбивкой издержек по каждому нормативному акту, что стимулировало бы сильное давление в сторону минимизации (где это целесообразно) издержек регулирования.

Затем должны быть:

- утверждены единые механизмы разработки, применения и изменения подзаконных нормативных актов в области регулирования, включающие в т. ч. порядок межведомственной координации планируемых нормативных актов и процедуру публичного обсуждения проектов нормативных актов, с учетом опыта стран ОЭСР;
- сформирован механизм оценки социально-экономической эффективности проектов нормативных актов в области регулирования (на основе анализа издержек и выгод), включая анализ их воздействия на малый бизнес;
- определен ответственный федеральный орган (например, Министерство экономического развития и торговли или департамент аппарата правительства в отношении общих норм регулирования, а также Министерство по антимонопольной политике и развитию малого предпринимательства – в отношении норм регулирования, затрагивающих малый бизнес), который имел бы полномочия накладывать вето на неэффективные нормы регулирования³⁸;

³⁸ В настоящее время МЭРТ полномочен издавать нормативные акты в области регулирования ряда сфер экономической деятельности, в частности туризма. Очевидно, что, во избежание конфликта интересов, орган, осуществляющий надзор за отраслевым регулированием, не должен одновременно являться субъектом регулятивной деятельности в отношении регулирования частного сектора экономики.

- разработана ясная процедура апелляции частными лицами и организациями в отношении новых норм регулирования в административном или судебном порядке;
- введена должность омбудсмена по делам малого бизнеса в ключевых федеральных министерствах, а также – на региональном и местном уровне.

В этой связи представляется целесообразным разработать концепцию реформирования системы регулирования в России в качестве одного из ключевых направлений социально-экономической политики на среднесрочную перспективу.

Региональный аспект

Наряду с мерами по реформированию системы регулирования на федеральном уровне должна быть разработана система стимулирования эффективной политики регулирования на уровне регионов, в том числе через механизм прямых бюджетных субсидий региональным бюджетам, отличающимся наименьшей величиной административных барьеров. Так, на Украине финансирование грантов лучшим регионам в области политики регулирования производится из средств займа Мирового Банка с выявлением регионов-победителей через механизм закрытого формализованного анкетирования предпринимателей на основе методики, разработанной USAID.

В России существует схожий по схеме проект стимулирования экономических реформ на региональном уровне, реализующий подобную конкурсную схему «грантового» механизма финансирования регионов из средств целевого займа Всемирного Банка на Проект технического содействия бюджетной реформе на региональном уровне. Хотя основным направлением проекта является, в первую очередь, содействие совершенствованию бюджетной системы, в качестве одного из критериев выделения грантового финансирования по проекту уже используется и проведение регионом определенных реформ в области политики регулирования.

Так, в число требований к регионам, учитываемым при отборе победителей, был включен критерий наличия утвержденной простой и понятной процедуры выдачи лицензий, уменьшения административных барьеров (в качестве характеристики политики территориальной администрации в отношении налоговой базы) (см. *табл.* в Приложении 5).

Представляется целесообразным детализировать перечень критериев эффективности политики территориальных администраций в области регу-

лирования и увеличить весовую долю критериев эффективности политики в области регулирования при оценке возможности региона стать получателем безвозвратной помощи из средств займа Всемирного Банка на содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне, через механизм бюджетного Фонда реформирования региональных финансов.

Основные выводы

Попытка формального анализа показала, что стимулы к избыточному регулированию особенно сильны там, где население склонно придерживаться традиционных взглядов и ожиданий (адаптивное ожидание фиксированности «национального пирога» и, следовательно, уверенность в том, что перераспределение – единственный способ улучшения положения). Именно в таких регионах, поддерживающих леворадикальные (экстремистские) партии и списки, губернаторы чаще склонны прибегать к наиболее грубым методам государственного вмешательства (регулирование цен, установление барьеров на перемещение товаров). Необходимо отметить, что в последние два года искоренение простейших форм ограничения права частной собственности (регулирование цен, запреты на вывоз продукции) проходит довольно успешно, благодаря достаточно энергичной кампании федерального центра. Однако практика уничтожения бизнеса с использованием индивидуального нажима контролирующих органов на определенного предпринимателя, судя по выборочным данным из отдельных регионов³⁹, не идет на убыль. Эта проблема заслуживает отдельного исследования с использованием формализованного анализа подобных практик в регионах России.

Обзор проблем, связанных с мощью и влиянием групп специальных интересов, укорененных еще в коммунистическом прошлом России, дополняет анализ М. Олсона и подтверждает его выводы о значимости результатов деятельности этих групп (Olson, 1982; Olson, 2000).

Повышение прозрачности процесса подготовки принятия решений по регулированию бизнеса может существенно снизить административные барьеры для бизнеса, в особенности для малого, неспособного нести издержки на поддержание полезных связей и контактов в органах власти.

³⁹ См. отчет по Иркутской области в Приложении к исследованию В. Мау, С. Жаворонкова, О. Фомичева и К. Яновского, 2002.

При этом представляется необходимым отказаться от поддержки малого бизнеса любыми мерами, кроме снижения его издержек на взаимодействие с органами власти (упрощение отчетности и т. п.).

Хочется надеяться, что предлагаемая концепция административных механизмов «контррегулирования», противодействия административным барьерам, а также стимулирования регионов к применению «лучшей практики» в сфере государственного регулирования, основанная на уже имеющемся отечественном опыте и опыте аналогичных реформ в развитых странах, может оказаться полезной, также как и критический обзор принимаемых усилий по дебиюкратизации экономики России.