



**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО
ПЕРИОДА**

Научные труды № 48Р

**Дерегулирование
российской экономики:
механизм
воспроизводства
избыточного
регулирувания
и институциональная
поддержка конкуренции
на товарных рынках**

Москва
2003

Институт экономики переходного периода

Работа посвящена проблемам реформы государственного регулирования в России – их истокам и некоторым возможным направлениям решения. Приводится обзор опыта и практик стран Западной Европы и США по устранению административных барьеров. Основные акценты сделаны на генезисе групп специальных интересов, стимулах избыточного регулирования и предложениях по совершенствованию процедур принятия решений, снижающих риск возникновения новых административных барьеров. Приводятся предложения по уточнению процедур регулирования, в частности, по оценке последствий регулирования и по реализации основных положений законопроекта «Об основах технического регулирования, стандартизации и подтверждения соответствия».

Авторский коллектив: Мау В.А. (научный руководитель),
Жаворонков С.Г., Фомичев О.В.,
Шадрин А.Е., Яновский К.Э.

Редактор: Н. Главацкая
Корректор: С. Хорошкина
Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского Проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.

ISBN 5-93255-098-8

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.

125993, Москва, Газетный пер., 5
Тел. (095) 229-6413, FAX (095) 203-8816
E-MAIL - root @iet.ru, **WEB Site** - <http://www.iet.ru>
© Институт экономики переходного периода 2002

Оглавление

Введение	5
Состояние проблемы (текущая ситуация, основные проблемы, отечественный и иностранный опыт)	6
Опыт США	6
История проведения реформ системы государственного регулирования	6
Современное состояние системы регулирования	12
Опыт России	19
Первый пакет законов по «дебюрократизации» экономики	27
Группы специальных интересов в России: исторические корни, актуальное состояние и перспективы	28
Коалиции и группы, заинтересованные в расширении государственного регулирования	31
Региональные проблемы избыточного регулирования – статистический анализ	35
Данные	35
Полученные результаты и их интерпретация	38
Меры по ограничению стимулов к избыточному регулированию	46
Прозрачность законодательного процесса	46
Анализ последствий воздействия регулирования (Regulation Impact Analysis)	48
Некоторые направления развития реформы: совершенствование административных процедур и реформа системы стандартизации	49
Законопроект «Об основах технического регулирования, стандартизации и подтверждения соответствия»	51
Политика поддержки малого бизнеса	51
Выводы и рекомендации	54

Административные рычаги ограничения избыточного регулирования	56
Основные выводы	59
Литература	61
Приложения	64
Приложение 1	64
Приложение 2	72
Приложение 3	73
Приложение 4	79
Приложение 5	81
Приложение 6	82

Введение

Проблемам регулирования российской экономики посвящена обширная литература. В разработке темы есть также вклад Института экономики переходного периода, включая авторов настоящей работы.

Наиболее значимыми, с точки зрения авторов, являются работы профессоров Аузана и Тамбовцева, которые первыми попытались определить истоки появления групп специальных интересов в стране, механизм их воспроизводства. Они же дали первые оценки потерь российской экономики от административных барьеров, появившихся в результате успешных действий таких групп¹.

В данной работе авторы предлагают свое объяснение истоков появления и причин успеха групп специальных интересов. Кроме того, особое внимание уделено имеющемуся опыту работ по снятию административных барьеров, проводившихся в различных странах; предпринята также попытка статистически проиллюстрировать стимулы к установлению административных барьеров на региональном уровне.

Региональный уровень выбран главным образом из соображения снижения издержек на сбор данных. По регионам существует, в отличие от местного уровня, достаточный объем сопоставимой информации. Кроме того, рассматриваемые регионы дают число наблюдений, пригодное для статистического анализа. Выбор регионального уровня не связан с оценкой роли регионального уровня в установлении избыточного регулирования. Напомним, что одним из выводов работы авторов от 2001 г.² стало предположение о доминирующей роли федерального уровня в установке и воспроизводстве административных барьеров.

¹ Подробнее смотри Интернет-сайт фонда «Общественный договор» www.inpr.ru

² «Дерегулирование российской экономики» Мау, Жаворонков и др., М. 2001.

Состояние проблемы (текущая ситуация, основные проблемы, отечественный и иностранный опыт)

Опыт США

Реформы системы государственного регулирования к настоящему времени в той или иной степени реализованы практически во всех странах ОЭСР. Наряду с изучением конкретных институциональных механизмов системы государственного регулирования также представляет интерес анализ логики реализации реформы регулятивной системы. С этой точки зрения особенно интересен тридцатилетний опыт США, выступивших в качестве одного из пионеров в данной сфере.

Среди наиболее ярких и значимых элементов американских реформ следует выделить введение при администрации президента Рональда Рейгана обязательного формализованного анализа эффективности вновь принимаемых нормативных актов (Regulatory impact analysis, RIA).

История проведения реформ системы государственного регулирования

Одной из первых попыток содержательного реформирования процесса государственного регулирования в США стало введение администрацией президента Ричарда Никсона в октябре 1971 г. института специальных обзоров качественных показателей деятельности государственных ведомств – «Quality of Life review process». Контролировавшее введение этого института Административно-бюджетное управление (the Office of Management and Budget, OMB) требовало от «отраслевых ведомств» (агентств) рассматривать различные регулирующие альтернативы и затраты, связанные с их реализацией. Однако многими агентствами подобные требования на практике игнорировались.

Обеспокоенность следующего президента США Джеральда Форда относительно инфляционного воздействия действий правительства США в области регулирования хозяйственной деятельности стало стимулом для начала комплексной реформы институтов и процедур государственного регулирования.

Первым заметным шагом на пути реформ стало учреждение Совета по заработной плате и ценовой стабильности (the Council on Wage and Price

Stability, CWPS) в августе 1974 г. Целью Совета являлось определение воздействия правительственных программ и норм регулирования на инфляцию и конкурентоспособность частного сектора. В ноябре 1974 г. распоряжением президента Форда была инициирована разработка количественных показателей для оценки влияния норм государственного регулирования на инфляцию (Inflation Impact Statements) через воздействие на эффективность частного бизнеса и конкуренцию. Соответствующие показатели готовились «отраслевыми» агентствами и рассматривались CWPS.

Движущей силой этого мониторинга административной нагрузки на экономику была Группа обзоров по реформе регулирования (the Review Group on Regulatory Reform) и подкомиссия Совета по внутренним делам (the Domestic Council) – координационной политической структуры в администрации президента Форда. Группа обзоров фокусировалась на изменениях в процедурах государственного регулирования и была сформирована из числа экономических советников президента и вышестоящих сотрудников президентской администрации.

В центр реформы государственного регулирования были поставлены следующие меры:

- внедрение процедур измерения и анализ затрат и выгод, связанных с реализацией нормативных актов перед их окончательным утверждением;
- пересмотр существующих нормативных актов на основе проведенного анализа;
- обеспечение максимально полного учета интересов потребителей и объектов регулирования.

В июле 1975 г. президент Форд провел совещание с членами десяти независимых регулирующих агентств (не подчиненных формально президенту), предложив им изменить подходы к процессу регулирования.

Федеральная торговая комиссия предприняла собственную экспертизу, которая была подобна Inflation Impact Statements, проводимой в агентствах, входящих в структуру исполнительной власти, а Комиссия по ядерному регулированию даже создала специальное внутреннее подразделение для подобного анализа. Другие агентства просто лишь симулировали соответствующую активность. Основные изменения в ходе реформы были осуществлены лишь в агентствах, находящихся в прямом подчинении президента.

В декабре 1976 г. Программа оценки воздействия государственного регулирования на инфляцию была преобразована в Программу оценки эко-

номической эффективности государственного регулирования – Economic Impact Statement. В результате проведенных мер значительная часть проектов нормативных актов в области государственного регулирования стала подвергаться критическому анализу, и некоторые из них были отсрочены, пересмотрены или заблокированы. Подобный подход к анализу государственного регулирования развивался каждой новой президентской администрацией.

В феврале 1978 г. президентом Джимми Картером была сформирована Группа по анализу государственного регулирования (the Regulatory Analysis Review Group, RARG). Целью этого правительственного органа, в состав которого вошли высшие должностные лица OMB и Совета экономических консультантов (Council of Economic Advisers), был анализ важнейших нормативных актов «отраслевых» агентств, т. е. большая часть аналитической работы, выполненной CWPS.

Чтобы формализовать проведение обзоров государственного регулирования, президент Картер в марте 1978 г. выпустил распоряжение (Executive Order) № 12044, предусматривающее преобразование проводимых Economic Impact Statement в анализ государственного регулирования – Regulatory Analysis. При этом OMB стал ответственен за проведение обзоров регулирования, делегировав CWPS полномочия по рассмотрению материалов, поступающих из «отраслевых» агентств. Для всех новых инструкций, экономическое воздействие которых оценивалось бы более чем на 100 млн долл., программа требовала представления предварительного регулирующего анализа до публикации нормативного акта. В регулирующей анализ должны быть включены: описание проблемы, идентификация альтернативных путей достижения цели регулирования и оценка издержек и выгод предлагаемых мер регулирования. При этом также требовалась ориентировочная оценка мер в денежном выражении.

В 1978 г. президентом Картером был сформирован Совет по регулированию (the Regulatory Council), составленный из представителей от двадцати агентств, подчиненных ему, и восемнадцати независимых агентств, обладающих полномочиями в области государственного регулирования. Совет был ответственен за подготовку полугодового перспективного графика планируемых ведомственных нормативных актов в области регулирования, составление которого было предусмотрено распоряжением № 12044.

Несмотря на постепенное освоение методов оценки издержек и выгод на уровне «отраслевых» ведомств, в целом 1970-е гг. характеризовались

ростом государственного воздействия на частный сектор. Так, например, численность служащих в федеральных регулирующих агентствах повысилась с менее чем 70 тыс. чел. в 1970 г. до около 122 тыс. в 1980 г. Более существенный прогресс в реформе процесса регулирования был достигнут позднее, когда исследования с оценкой экономических показателей были принудительно включены в процедуру прохождения новых нормативных актов в области регулирования.

Реформы президентов Форда и Картера стимулировали оценку затрат и выгод вводимых нормативных актов, но окончательные решения по принятию правил остались за агентствами. Не было никаких требований, которые ограничивали бы агентства от установления норм регулирования, издержки которого превысили бы выгоды. Консультативный статус оценки соотношения издержек и выгод был только одной из причин ограниченного успеха ранних этапов реформы регулирования. Подрыв данной реформы был связан с ограниченностью включения экономического анализа мер регулирования в нормативные акты представительных органов власти.

Оценка экономического воздействия принимаемых норм регулирования не была обязательной в процедурах подготовки нормативных актов. Кроме того, независимые регулирующие агентства, такие как Федеральная торговая комиссия, не были подчинены президенту, а подчиненные проводили анализ издержек и выгод просто как заключительный шаг, который делается уже *после* окончательной подготовки проекта нормативного акта.

Два ключевых закона в области процедур государственного регулирования были законодательно приняты в течение последнего года администрации Картера.

Первый, The Regulatory Flexibility Act от 1980 г., обязывал агентства утверждать новые нормативные акты в области регулирования при обязательной минимизации издержек по их реализации для малого бизнеса. Многими агентствами положения этого закона воспринимались формально. Кроме того, предприятия, на которые неблагоприятно воздействовали нормы регулирования, не могли привлекать соответствующие регулирующие агентства к суду в связи с нарушением требований «The Regulatory Flexibility Act». Без возможности же обращаться в суд реальный эффект этого закона был невысок.

Вторым и значительно более действенным «процедурным» законом стал The Paperwork Reduction Act от 1980 г. Он предусматривал создание Отдела по информации и делам регулирования (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA) в составе OMB, призванного обеспечить решение

задачи, намеченной авторами законопроекта, – снижение бремени регулирования. В 1981 г. президент Рейган издал распоряжение, предоставлявшее OIRA право осуществлять централизованный президентский надзор за нормативными актами, издаваемыми различными федеральными органами исполнительной власти.

С 1980 г. реформа системы регулирования стала базисным компонентом экономической повестки дня президента Рейгана – одним из четырех основных пунктов его начальной «Программы экономического восстановления».

Среди наиболее важных решений Рейгана было учреждение группы с высоким статусом по вопросам регулирования – Рабочей группы по сокращению регулирования (the Task Force on Regulatory Relief) под руководством вице-президента Джорджа Буша. В феврале 1981 г. Рейганом было подписано распоряжение № 12291, в соответствии с которым нормы государственного регулирования не могли быть приняты, если потенциальные общественные выгоды от регулирования не перевешивают потенциальных общественных затрат. Президентская директива требовала, чтобы агентства готовили регулирующий анализ воздействия по каждому так называемому «главному правилу» («major rule») для представления в OIRA. Федеральным правительственным агентствам было запрещено вводить в действие нормативные акты до их анализа OIRA.

К ключевым положениям директивы относится разрешение OIRA идентифицировать любое правило как «major rule». Реальное воздействие правительственного распоряжения № 12291 было двояко: во-первых, в нем содержалось требование, чтобы регулирующие агентства демонстрировали превышение выгод от предложенного регулирования над затратами; во-вторых, OIRA предоставлялась возможность задерживать принятие новых норм регулирования, чтобы гарантировать осуществление регулируемыми агентствами более тщательного и разностороннего экономического анализа до вступления в силу новых норм. На организационном уровне президент Рейган аннулировал CWPS, передав регулирующую функцию OIRA.

Рабочая группа по сокращению регулирования часто действовала как апелляционная инстанция при расхождении в оценках OIRA и регулирующих агентств. Руководитель OIRA, в ранге помощника руководителя OMB, был одновременно и одним из первых лиц Рабочей группы, что обеспечивало их эффективную координацию на самом высоком уровне.

Поддержка Конгресса и снижение политического влияния «отраслевых» регулирующих ведомств дали возможность реализовать реформу си-

стемы регулирования. В этот период усилия президентской администрации были намного более значительными, чем усилия, предпринятые любой предыдущей администрацией. Результатом политики администрации Рейгана было существенное сокращение персонала и бюджетов регулирующих ведомств. Число служащих федеральных регулирующих агентств сократилось на 16 % от максимальной численности в 121 791 чел. в 1980 г. до 102 192 чел. в 1985 г. Однако с тех пор тенденция роста числа чиновников возобновилась, достигнув 129 955 чел. в 1995 г.

Существует мнение, что нацеленность администрации на реформу *процесса* регулирования привела в итоге к недостаточно существенному сокращению «накопленного» регулирующего бремени. Однако в области «процедурных» реформ администрация достигла значительных успехов. По оценкам ОМВ, более строгий процесс контроля за новыми нормативными актами привел к экономии от 9 до 11 млрд долл. одновременных затрат и 10 млрд долл. ежегодных затрат.

В период второго президентского срока администрация Рейгана фактически перестала рассматривать реформу регулирования в числе приоритетов. В результате бюджеты и штаты федеральных регулирующих агентств начали расти с 1984 г., хотя и более медленными темпами, чем в период президентства Картера.

Президент Джордж Буш не смог предотвратить дальнейший рост регулирующей нагрузки и в январе 1992 г., после существенной критики защитников реформы регулирования, был вынужден объявить трехмесячный мораторий на выпуск новых инструкций. В течение того периода агентства должны были дать оценку существующих инструкций и ускорить действие тех, которые «устранили бы любое ненужное регулирующее бремя».

На практике мораторий имел ряд исключений: нормативные акты, утверждение которых предусматривалось в сроки моратория принятым ранее законом или судебными решениями; возникновение ситуаций, которые грозили «неизбежной опасностью» человеческому здоровью или безопасности; обеспечивали экономический рост; были необходимы для осуществления уголовного права; касались военных или иностранных функций. Вместе с тем мораторий привел к сотням изменений в нормах, определенных подзаконными актами.

В целом можно сделать вывод, что лишь встраивание в систему регулирования полномочных институтов публичного анализа и контроля за социально-экономической эффективностью нормативных актов позволяло добиваться значимых результатов, тогда как создание различного рода

консультативных и совещательных органов, в том числе межведомственных, оказывалось малополезным.

Современное состояние системы регулирования

В настоящее время в США действуют два важных институциональных механизма, призванных обеспечить эффективность принимаемых нормативных актов в области регулирования:

- общая система контроля за эффективностью норм регулирования;
- система контроля за соблюдением интересов малого бизнеса при введении норм государственного регулирования.

Общая система контроля за эффективностью норм регулирования

В 1993 г. президент Билл Клинтон издал новое правительственное распоряжение № 12866 – «Планирование и пересмотр нормативных документов» (Regulatory Planning and Review), ставшее правовой основой действующей в настоящее время системы государственного регулирования. Во-первых, было определено, что OIRA должен публично представлять рекомендуемые поправки к нормативным актам на предварительной и конечной стадии принятия решения. Во-вторых, были установлены требования, гарантирующие открытость для общества процедуры оценки эффективности нормативных актов.

Новое распоряжение вновь подтвердило первенство федеральных «отраслевых» агентств в регулирующем процессе принятия решения. Эти агентства должны были выполнять достаточно субъективное требование – они должны были определять, «что выгоды от предназначенного регулирования оправдывают затраты». OMB утратило формальное право требовать обоснований превышения выгод новых мер регулирования над их издержками. В этом отношении распоряжение № 12866 вернуло ситуацию к стандартам дорейгановской эпохи.

В соответствии с принятым актом полномочия OMB по анализу готовящихся норм регулирования не распространяются на «независимые» от администрации президента агентства, подотчетные Конгрессу, – Федеральную энергетическую комиссию, Федеральную торговую комиссию, Комиссию по международной торговле, Комиссию по ядерному регулированию,

Комиссию по ценным бумагам и биржам, Совет управляющих Федеральной резервной системы и др.

Принятый в 1995 г. закон о реформе нефинансируемых мандатов (The Unfunded Mandates Reform Act) потребовал, чтобы федеральные агентства готовили письменные обоснования затрат и выгод от регулирующих действий, которые могут привести к росту расходов штатов, муниципалитетов или частного сектора на 100 млн долл. ежегодно.

В 1996 г. Конгресс одобрил закон по регулированию малого бизнеса, (Small Business Regulatory Enforcement and Fairness Act), который установил процедуру одобрения Конгрессом «существенных» норм, т. е. норм, приводящих к росту ежегодных затрат на 100 млн долл. Согласно этому закону Конгресс в течение шестидесяти дней со дня публикации заключительного правила в Федеральном реестре должен рассматривать и приостанавливать предложения, на которые может распространяться подчиненное президентское вето.

Согласно докладу ОМВ Конгрессу за 2001 г. стоимость регулирования социальной сферы в области здоровья, безопасности и регулирования окружающей среды колеблется приблизительно от 150 млрд долл. до 230 млрд за год. Выгоды регулирования, которые труднее измерить, были оценены в пределах от 250 млрд долл. за год до более чем 1 трлн. долл.

Стоимость экономического регулирования в области транспорта, энергетики, связи и внешнеторгового регулирования оценены приблизительно в 230 млрд долл. в год. Годовая оценка издержек, связанных с ведением различного рода отчетности, оценена приблизительно в 160–195 млрд долл. Таким образом, суммарная стоимость регулирования составила около 584 млрд долл.

Наиболее серьезным из сохраняющихся недостатков системы регулирования в США является освобождение от обязательного анализа норм регулирования нормативных актов, принимаемых представительными органами власти.

В настоящее время OIRA осуществляет ежедневный централизованный контроль за эффективностью готовящихся к принятию и уже действующих подзаконных нормативных актов. За последние несколько лет OIRA пересматривала в среднем около 600 предварительных или окончательных вариантов из 4500 окончательных вариантов нормативных актов в год.

К наиболее заслуживающим внимания инструментам, ограничивающим избыточное регулирование в США, следует отнести формализованную процедуру «сообщение-комментарий», предусмотренную Законом об

административной процедуре 1946 г. В соответствии с Законом в национальном бюллетене «Федеральный реестр» публикуется сообщение, которое содержит текст или содержание предлагаемого подзаконного акта, и введение, в котором объясняются причины, побудившие орган регулирования предложить данный нормативный акт. Все заинтересованные лица, включая нерезидентов, получают возможность принять участие в процессе за счет предоставления данных, обзоров или аргументов в письменном виде.

В соответствии с интерпретацией Закона об административной процедуре федеральными судами публичные комментарии поступают в виде официального документа. Орган регулирования должен представить публичные комментарии во время обсуждения до принятия окончательного варианта постановления. В зависимости от важности нормативного акта орган регулирования может получить десятки тысяч публичных комментариев.

Кроме того, в Федеральном реестре дважды в год публикуется Единый перечень федеральных действий по регулированию и невмешательству в регулирование, содержащий: основы предложений по регулированию или планы, касающиеся управления в целом, и детальное описание приоритетности подзаконного нормативного акта, его влияние на малый бизнес, на другие правительственные уровни, а также расписание планируемых действий и новые данные по предложениям о регулировании или по ранее опубликованным планам.

В соответствии с распоряжением № 12866 о планировании и пересмотре нормативных документов 1993 г. OIRA пересматривает наиболее важные постановления три раза:

- на стадии планирования при подготовке полугодового Единого перечня действий федеральных органов по регулированию и невмешательству в регулирование;
- на предварительном этапе для ознакомления общественности до публикации проекта в Федеральном реестре;
- на заключительном этапе до опубликования в Федеральном реестре в качестве окончательного варианта нормативного акта, обязательного для исполнения.

Рассмотрим структуру системы координации государственного регулирования, установленную распоряжением о планировании и пересмотре нормативных документов 1993 г. более подробно.

Во-первых, в распоряжении вновь определяются задачи OMB и OIRA: в части анализа новых нормативных актов на соответствие действующему законодательству, первоочередным задачам, поставленным президентом, и общим принципам политики регулирования, а также на непротиворечивость нормативных актов одних федеральных органов принятым или запланированным решениям других органов. Эта работа является обязанностью OMB. (В число «федеральных органов» в данном законе не включаются «независимые» нормативные органы.)

Во-вторых, на раннем этапе планирования годового графика работы правительства вице-президент обязан созвать совещание руководителей федеральных органов и консультантов (ряд помощников президента, иных чиновников) для обеспечения координации нормативной деятельности.

В-третьих, каждый федеральный орган обязан разрабатывать план нормативной работы на очередной финансовый год, в котором должны содержаться:

- формулировка нормативных целей и первоочередных задач федерального органа и разъяснение того, каким образом они соотносятся с первоочередными задачами, поставленными президентом;
- сведения о важнейших планируемых нормативных актах, по возможности с указанием альтернативных вариантов и с предварительной оценкой ожидаемой выгоды и затрат;
- краткое юридическое обоснование каждого нормативного акта;
- обоснование потребности в каждом конкретном нормативном акте и в соответствующих случаях – разъяснение того, какую пользу этот акт принесет для здоровья и безопасности населения, для защиты окружающей среды;
- график работы федерального органа по данному нормативному акту, с указанием всех соответствующих юридических сроков.

Все федеральные органы власти должны представить свои планы в OIRA до 1 июня соответствующего года. В течение 10 дней OIRA рассылает их во все ведомства для получения замечаний. Нормативные планы ежегодно публикуются в федеральном выпуске Федерального реестра. Все комментарии по поводу нормативных планов должны направляться в соответствующий федеральный орган и в OIRA.

В течение 90 дней со дня принятия данного распоряжения каждый федеральный орган обязывался представить программу периодического анализа принятых ранее нормативных актов для выяснения необходимости их пересмотра или отмены.

Федеральный орган обязан (в соответствии с его собственными правилами, принципами и уставом) предоставить заинтересованным лицам и организациям возможность реального участия в нормативном процессе. Заинтересованным лицам и организациям федеральными органами должна быть предоставлена возможность высказать комментарии и замечания по поводу предлагаемых нормативных актов. Период обсуждения должен обычно длиться не менее 60 дней. Когда это уместно, федеральные органы должны использовать механизмы согласования решений с заинтересованными сторонами, в том числе переговоры.

Разногласия между федеральными органами по проблемам регулирования, в том числе между федеральными органами и OIRA, которые не могут быть урегулированы последним, должны быть урегулированы президентом либо вице-президентом.

OIRA обязана возвращать недостаточно обоснованные проекты нормативных актов в области регулирования обратно в федеральный орган на доработку. Однако процент таких возвратов с 1994 г. оказался крайне низким – не более 3-4 в год, а в 1998-2000 гг. ни одна из почти 600 рассматриваемых ежегодно «существенных» норм регулирования³ не была возвращена на доработку. После прихода администрации президента Буша статистика резко возросла, и за первые полгода было возвращено 16 проектов нормативных актов. Это подчеркивает значимость субъективных факторов в развивающейся системе надведомственного контроля в области политики регулирования.

Система контроля за соблюдением интересов малого бизнеса при введении норм государственного регулирования

Причиной формирования специальной системы надзора за влиянием норм государственного регулирования малого бизнеса является его потенциальная «несправедливость». В значительном числе случаев издержки соблюдения норм регулирования условно постоянны и не зависят от мас-

³ Суммарно в год принимается порядка 4500 нормативных актов федерального уровня, однако рассматриваются только «существенные».

штаба хозяйственной деятельности предприятия (например различного рода отчетность). В результате с уменьшением размера предприятия удельные издержки соблюдения норм государственного регулирования возрастают, что ставит малый бизнес в заведомо невыгодное положение⁴.

В связи с необходимостью создания институциональных механизмов защиты интересов малого бизнеса в процессе осуществления государственного регулирования были установлены формальные требования по учету интересов малого бизнеса в ходе разработки ведомственных нормативных актов, а также введена специальная процедура оценки готовящихся нормативных актов с точки зрения соблюдения этого критерия.

В 1980 г. был принят Regulatory Flexibility Act, предусматривающий необходимость проведения специального анализа воздействия готовящихся нормативных актов в области регулирования на «небольшие объекты» (small entities), к которым относятся малые предприятия, некоммерческие организации («кроме занимающих доминирующее положение на рынке») и муниципальные образования с населением менее 50 тыс. чел.

Во-первых, два раза в год ведомства, осуществляющие функции государственного регулирования, должны публиковать в Федеральном реестре план действий в области регулирования – о выпуске новых правил, которые агентство планирует и которые предположительно будут иметь значимое экономическое влияние на small entities.

Затем в процессе подготовки нормативного акта, затрагивающего интересы small entities, агентство должно подготовить и опубликовать анализ «гибкости» принимаемых нормативных актов (Regulatory flexibility analysis – RFA). Каждый такой анализ должен содержать описание любых значимых альтернатив для предлагаемых норм, которые выполняют установленные цели прилагаемого нормативного акта и минимизируют любое значимое экономическое воздействие предлагаемых правил на «небольшие объекты» (смягчение требований, использование упрощенного порядка, полное освобождение от действия норм регулирования и др.).

После публикации RFA в обязанность регулирующего агентства вменяется обеспечение возможности учета мнений малого бизнеса, включая проведение открытых конференций или общественных слушаний относительно правил для «небольших объектов», предоставление возможности осуществления комментариев через компьютерные сети и на их основе –

⁴ Статистическое подтверждение этой закономерности на примере России – смотри в работе Мау, Яновского, Жаворонкова, Фомичева и др. М., 2002.

принятие изменений, уменьшающих стоимость выполнения норм регулирования «небольшими объектами». Кроме того, законом устанавливалась необходимость периодического пересмотра норм государственного регулирования, затрагивающих *small entities*.

В соответствии с принятым в 1996 г. *Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act* действенность норм, обеспечивающих защиту прав малого бизнеса, была значительно повышена за счет предоставления права оспаривать нормативные акты в области регулирования в судебном порядке как не соответствующих требованиям минимизации издержек *small entities*.

Значимая роль в процессе обеспечения учета малых предприятий принадлежит Офису по защите, являющемуся подразделением Администрации (министерства) по делам малого бизнеса (*Office of Advocacy of the Small Business Administration*). Это агентство, наряду с контролем за фиксацией нормативных актов, принимаемых отраслевыми ведомствами, как актов, затрагивающих интересы малого бизнеса (и, следовательно, подпадающих под процедуры RFA), также участвует в обеспечении учета ведомствами интересов малого бизнеса в регулятивном процессе. Интерес представляет осуществляемый агентством опыт проведения постоянных панельных исследований, позволяющих максимально оценивать издержки и результативность различных норм регулирования в отношении малого бизнеса. Кроме того, агентство получило также возможность поддерживать иски частных лиц и организаций при их обращении в суд, выступая в качестве *amicus curiae*⁵.

По оценкам агентства, в результате работ по пересмотру норм регулирования в отношении малого предпринимательства нагрузка на малый бизнес удалось сократить: в 1998 г. на 3,2 млрд долл., в 1999 г. – на 5,3 млрд долл., и в 2000 г. – на 3,4 млрд долл.

Большое значение в обеспечении реализации прав малого бизнеса в процессе государственного регулирования сыграло введение института «омбудсмана по делам малого бизнеса» в структуре ряда ключевых федеральных ведомств, а также – в каждом из 50 штатов и многих муниципалитетах.

«Омбудсмен по делам малого бизнеса»:

- участвует в разработке норм регулирования, распространяющихся на малые предприятия;

⁵ «Третья сторона по делу», эксперт.

- обеспечивает посредничество между органами власти и сотнями национальных организаций, представляющих миллионы малых предприятий;
- рассматривает и участвует в разрешении конфликтов между ведомствами и малым бизнесом;
- работает с персоналом государственных ведомств, чтобы увеличить их понимание интересов малого бизнеса в разработке нормативных актов в области регулирования;
- обеспечивает деятельность «горячей линии малого бизнеса», через которую предоставляется необходимая информация.

Институт «омбудсмана по делам малого бизнеса» позволяет с минимальными издержками добиться персонализированной ответственности за учет интересов малых предприятий в деятельности государственных ведомств и может быть признан как полезный инструмент, обеспечивающий повышение эффективности системы государственного регулирования экономики в целом.

Опыт России

В России совершенствование системы государственного регулирования пока не поставлено в качестве приоритета деятельности правительства. В действующих нормативных актах используется более узкое понятие – «устранение административных барьеров при развитии предпринимательства», под которым понимаются препятствия, связанные с необходимостью выполнения субъектами предпринимательской деятельности обязательных правил и процедур, предусмотренных законодательными и подзаконными актами в порядке государственного регулирования предпринимательской деятельности, а также произвольными актами и действиями органов власти и управления различного уровня, существенно затрудняющими осуществление предпринимательской деятельности.

Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» определил в качестве основных задач органов государственной власти в Российской Федерации при проведении государственной политики развития предпринимательства:

- сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности;

- уменьшение количества государственных органов, осуществляющих лицензирование предпринимательской деятельности;
- четкое разграничение функций по лицензированию, контролю и государственному регулированию между различными органами исполнительной власти.

Разработка предложений по сокращению административных барьеров при организации и осуществлении предпринимательской деятельности и их представление Президенту России была возложена на Правительство Российской Федерации. Так, Положения по преодолению административных барьеров являются составной частью Постановлений Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 г. № 697 и от 14 февраля 2000 г. № 121, утверждающих Федеральные программы государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации.

В 2001 г. были приняты Федеральные законы: «О государственной регистрации юридических лиц», «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц», «О порядке проведения государственного контроля (надзора) при производстве товаров, работ, услуг и их реализации», «О внесении изменений и дополнений в федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности». Однако, несмотря на достаточно существенный прогресс в сфере снижения издержек государственного регулирования, связанный с принятием данных законов, практически ничего не было сделано для создания эффективной институциональной базы, обеспечивающей эффективность системы государственного регулирования в целом, подобно описанному в настоящем исследовании программам реформирования системы государственного регулирования стран ОЭСР.

Среди немногих институтов, призванных обеспечить координацию различных органов власти в области повышения эффективности государственного регулирования, можно назвать Межведомственную комиссию, созданную Постановлением Правительства РФ «О Межведомственной комиссии по преодолению административных барьеров и снижению бюджетных расходов в Российской Федерации». Существуют также территориальные комиссии по устранению административных барьеров, создаваемые по инициативе региональных и местных органов власти в соответствии с Указом Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 730 и Федеральными программами государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации субъектами Российской Федерации.

И федеральная, и территориальные комиссии носят «координационно-совещательный статус» и не имеют реальных полномочий ограничивать ведомственное нормотворчество.

Анализ законодательства, имеющейся информации органов исполнительной власти, территориальных управлений МАП России, структур поддержки малого бизнеса, проведенный в Ресурсном центре малого предпринимательства в рамках исследования «Межведомственные комиссии по преодолению административных барьеров», позволил выделить основные организационные формы деятельности органов государственной власти, направленные на устранение административных барьеров:

- Советы (комиссии), создаваемые, как правило, при главах администраций, мэрах, администрациях краев, областей, **одной из задач** которых является «преодоление административных барьеров»;
- межведомственные комиссии по устранению административных барьеров, **основной целью** которых является формирование благоприятных условий для развития предпринимательства путем преодоления административных препятствий, возникающих при организации и осуществлении предпринимательской деятельности;
- межведомственные комиссии по преодолению административных барьеров в развитии предпринимательства при Главных федеральных инспекторах федеральных округов.

Анализ содержания Положений о межведомственных комиссиях, выполненный Ресурсным центром малого предпринимательства, позволил выделить как общие, так и иные задачи комиссий (табл. 1).

Таблица 1

Задачи территориальных комиссий по преодолению административных барьеров

1	Содействие государственной политике (и политике субъекта Российской Федерации) в области поддержки и развития предпринимательской деятельности за счет устранения необоснованных административных барьеров на пути развития предпринимательства.
2	Координация работы региональных властей, органов местного самоуправления по подготовке предложений (к законодательным и нормативным правовым актам) и проектов правовых актов (законодательных и иных нормативных правовых актов) по вопросам устранения административных барьеров при организации и осуществлении предпринимательской деятельности (в целях развития предпринимательства), в том числе при регистрации субъектов предпринимательской деятельности, лицензировании отдельных видов деятельности, сертификации и стандартизации продукции, работ и

	услуг, размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.
3	Обеспечение согласованных действий региональных представительств и структур федеральных органов, региональных и местных органов власти в вопросах устранения административных барьеров при развитии предпринимательства.
4	Координация работы органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления (<i>территориальных органов управления, органов городских и районных администраций и контролирующих органов</i>) по предотвращению принятия правовых актов области, устанавливающих необоснованные административные барьеры для (<i>в</i>) развития (<i>и</i>) предпринимательства и ущемляющих законные права и интересы предпринимателей (<i>и предпринимательских структур</i>).

Таблица 1 продолжение

5	Координация вопросов исследования и обобщение проблем субъектов малого предпринимательства (<i>хозяйствующих субъектов</i>) в области взаимодействия со структурами власти, управления и контроля, рассмотрения спорных вопросов, жалоб и предложений субъектов малого предпринимательства по вопросам устранения административных барьеров.
6	Разработка мероприятий и механизмов устранения административных барьеров при развитии предпринимательства.

Источник: Межведомственные комиссии по преодолению административных барьеров. Ресурсный центр малого предпринимательства. М., 2000.

В качестве иных задач были выделены следующие:

- сбор и анализ информации об административных барьерах и разработка предложений для их устранения;
- анализ нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность контролирующих органов, действующих на территории Костромской области, выработка предложений для оптимизации их деятельности;
- информационно-аналитическое обеспечение деятельности администрации области по вопросам, затрагивающим сферу взаимоотношений с контролирующими органами, независимо от их правового статуса и отраслевой принадлежности;
- разработка предложений о разграничении функций по лицензированию, контролю и государственному регулированию между различными органами исполнительной власти» – Томская, Костромская области, г. Томск;
- сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности (это действия органов исполнительной власти, выраженные в виде принятия нормативных, распорядительных документов, противоречащих действующему законодательству и нормативным актам

Российской Федерации, а также связанные со злоупотреблением и превышением своих полномочий при проведении ими контроля и надзора за деятельностью субъектов предпринимательства);

- устранение дублирования контрольных функций различных органов исполнительной власти в отношении субъектов предпринимательской деятельности;
- обеспечение и защита прав граждан в сфере предпринимательства, предоставленных нормативными и законодательными актами Российской Федерации – Кемеровская область;
- координация и обеспечение взаимодействия контролирующих организаций для проведения совместных плановых проверок хозяйствующих субъектов на территории Ростовской области согласно утвержденному сводному плану – Ростовская область;
- подготовка предложений по развитию приоритетных направлений и форм поддержки малого предпринимательства в рамках реализации региональных и муниципальных программ поддержки малого предпринимательства – Республика Коми;
- распространение опыта мирового делового партнерства, информирование других заинтересованных ведомств и комиссий по регулированию социально-экономических отношений в сфере малого предпринимательства – Вологодская область.

Предложенная схема также позволила констатировать, что деятельность межведомственных комиссий имеет совещательную и координационную направленность. Функции межведомственных комиссий также были разделены на общие и иные (табл. 2).

Таблица 2

Функции территориальных комиссий по преодолению административных барьеров

1	Анализирует деятельность органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления (органов и структурных подразделений Администрации области) по вопросам устранения административных барьеров при развитии предпринимательства с целью исключения дублирования в работе организаций, выполняющих контролирующие функции.
---	--

2	Организует взаимодействие между органами исполнительной власти области (<i>министерствами, ведомствами, администрациями городов и районов, государственными органами контроля и надзора</i>) и органами местного самоуправления, общественными и предпринимательскими структурами с целью выработки согласованных решений по разработке механизмов и осуществлению конкретных мер по устранению административных барьеров, препятствующих развитию субъектов предпринимательства.
3	Анализирует и систематизирует предложения организаций и граждан, направленные на устранение административных барьеров при развитии предпринимательства.
4	Организует подготовку и проведение экспертизы проектов правовых актов области, затрагивающих интересы субъектов предпринимательства.

Таблица 2 продолжение

5	Вносит (<i>в установленном порядке</i>) предложения по изменению и дополнению нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность субъектов малого предпринимательства и их взаимодействие с органами власти области, территориальными и федеральными органами управления.
6	Направляет на рассмотрение главы администрации области, руководителей отраслевых и федеральных органов, глав райгород администраций, руководителей контролирующих органов материалы о проблемах, возникающих в связи с имеющимися административными барьерами, для рассмотрения и принятия решений.
7	Рекомендует органам, взаимодействующим с предпринимательскими структурами, и органам местного самоуправления необходимые меры по устранению административных барьеров, препятствующих развитию предпринимательства, и подготавливает рекомендации по повышению эффективности мероприятий по устранению административных барьеров.

Источник: Межведомственные комиссии по преодолению административных барьеров. Ресурсный центр малого предпринимательства. М., 2000.

К иным функциям отнесены:

- разработка проектов и смет расходов финансирования работ по реализации задач комиссии и представление их на рассмотрение комиссии по финансовой и имущественной поддержке малого предпринимательства – Москва;
- предложение органам исполнительной власти области и местного самоуправления методической помощи в осуществлении мер по устранению административных барьеров – Брянская область;
- разработка механизма составления сводных (ежеквартальных, годовых) планов совместных плановых проверок, рассмотрение обобщенной информации о проведении совместных плановых проверок хозяйствующих субъектов контролирующими организациями на территории – Ростовская область;

- подготовка необходимых предложений по упорядочению проведения проверок и контроля деятельности субъектов малого предпринимательства – Ярославская область.

Основные права межведомственных комиссий сформулированы следующим образом:

- заслушивать отчеты (*информацию*) руководителей органов и организаций, деятельность которых может представлять административные барьеры в развитии предпринимательства (*в части создания стимулирующих условий для развития малых форм хозяйствования*);
- разрабатывать и вносить в установленном порядке по вопросам устранения административных барьеров, препятствующих развитию предпринимательства, предложения по внесению изменений в действующие правовые акты региона;
- готовить и вносить в установленном порядке на рассмотрение Правительства Республики, министерств и ведомств Республики, администраций городов и районов, государственных органов контроля и надзора *проекты правовых актов*, предложения об отмене правовых актов, препятствующих развитию малого предпринимательства и ущемляющих законные права и интересы субъектов малого предпринимательства;
- привлекать к работе для получения консультаций, анализа и экспертизы по конкретным вопросам, вынесенным на заседания Комиссии, представителей государственных органов контроля и надзора, консультантов, экспертов, юристов, представителей общественных объединений, предпринимателей, ученых и специалистов и, при необходимости, формировать временные и постоянные рабочие группы по отдельным направлениям работы Комиссии.
- участвовать в разработке порядка формирования сводных (ежеквартальных, годовых) планов совместных плановых проверок хозяйствующих субъектов контролирующими организациями.

Институт территориальных комиссий может работать достаточно эффективно. Так, результативной оказалась деятельность комиссии по устранению административных барьеров, созданной при губернаторе Томской области. Был, в частности, изменен порядок и процедура оформления документов в Томском регистрационном центре, что способствовало устра-

нению очередей при подаче документов на регистрацию; разработано новое Положение о Лицензионной палате Томской области; сокращено количество требуемых заключений и документов при получении сертификатов на пищевую продукцию в ЦСМ; подготовлено и утверждено новое Положение о лицензировании розничной продажи алкогольной продукции, в котором удалось исключить требования Пожнадзора, СЭС, муниципалитетов и т. д. Также были инициированы проверки в Государственном комитете по экологии, Госэнергонадзоре по Томской области, в Центре санитарно-эпидемиологического надзора в г. Томске, в Томском центре стандартизации, метрологии и сертификации и других.

Министерством антимонопольной политики и поддержки малого предпринимательства была положительно оценена деятельность межведомственных комиссий при администрациях Вологодской и Калининградской областей, Хабаровского края, Республики Коми.

Интересным нововведением стало создание комиссий по преодолению административных барьеров предпринимательства при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах. Так, распоряжением полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе от 18.10.2000 г. № 13 предписано образовывать при главных федеральных инспекторах территорий, входящих в состав округа, консультативные органы – межведомственные комиссии по преодолению административных барьеров при развитии предпринимательства. В округе разработано «Типовое положение о межведомственной комиссии при главном федеральном инспекторе по преодолению административных барьеров при развитии предпринимательства», в котором определены задачи, функции, компетенция и регламент деятельности комиссии.

Вместе с тем существенным моментом, влияющим на деятельность комиссий, является факт ограничения сферы этой деятельности региональным уровнем. Деятельность Федеральной правительственной комиссии по снятию административных барьеров для развития предпринимательства и сокращения государственных расходов в Российской Федерации незаметна и, по крайней мере, в средствах массовой информации не освещалась.

Первый пакет законов по «дебюрократизации» экономики⁶

Первый пакет законов по реформе регулирования произвел, в целом, благоприятное впечатление на бизнес. Однако многие обоснованно ждали от него большего. Так, без существенных ухудшений прошел правительство и Государственную Думу лишь Закон «О регистрации».

Новая редакция Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» не сумела решить основных поставленных задач. Радикально сократить число лицензируемых видов деятельности, доведя их до нескольких десятков, удовлетворяющих понятным критериям⁷, не удалось. В списке осталось свыше 110 видов деятельности. Также предполагалось, что новая редакция исключит ссылки на иные законы и сделает процедуру лицензионного контроля универсальной. Этого не произошло; целый ряд (свыше 15) лицензируемых видов деятельности остался неформализованным (включая контроль за электронными СМИ). Некоторые из подлежащих лицензированию видов деятельности плохо специфицированы (эксплуатация взрывоопасных производственных объектов; эксплуатация пожароопасных производственных объектов; эксплуатация химически опасных производственных объектов) и позволяют через подзаконные акты распространять лицензирование на десятки и сотни новых и новых видов деятельности.

Некоторые виды деятельности, внесенные в список, очень сложно отслеживать, что создает почву для злоупотреблений милиции («перевозки пассажиров на коммерческой основе легковым автомобильным транспортом»).

Аналогичные проблемы характерны и для Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля». 14 видов проверок остались вне требований настоящего Закона. Таким образом, осталась слабоформализованной или

⁶ Имеются в виду Федеральные законы от 8 августа 2001 г. №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц»; №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

⁷ Наличие очевидной и прямой опасности для потребителя от возможных недобросовестных действий производителя или продавца товара или услуги при отсутствии альтернативных систем проверок и возможностей обеспечения необходимого стандарта качества и безопасности.

вовсе неформализованной проверочная деятельность лицензирующих органов. Милиция и налоговые органы сохранили возможность не ограничивать себя требованиями этого Закона.

В августе 2001 г. вступил в силу Федеральный закон «О регистрации», принятие которого было predeterminedено еще первой частью Гражданского кодекса, содержащего ссылку на такой акт.

В основе концепции Закона – реализация принципа уведомительной регистрации юридических лиц в «одном окне» при усилении ответственности учредителей за предоставленную при регистрации информацию. Несмотря на сопротивление ряда ведомств, без большого труда удалось ужесточить (сократив) сроки регистрации при полном отказе от проверки соответствия учредительных документов действующему законодательству (тем более, что такие документы давно делаются по распространенным типовым образцам и в их соответствии заинтересованы сами учредители или, по крайней мере, их долговременные партнеры, если таковые появятся).

Остается открытой проблема многочисленных согласований (см. п. 2.2) инвестиционных проектов. Подготовлен проект закона о поправках к Закону об инвестиционной деятельности, вводящий принцип «одного окна» при согласовании проектов. Разработана также концепция законопроекта (также как поправок к закону об инвестиционной деятельности), подробно прописывающая процедуру согласования и предполагающая «приватизацию» этой деятельности. Сама деятельность жестко регламентирована по срокам проверки и по ответственности проверяющего за нанесение ущерба. Проверку соответствия проектов всевозможным строительным, санитарным и иным нормативам эффективнее выполняют коммерческие экспертные структуры за нормативно установленные отчисления. За государством могло бы остаться лишь поддержание стандарта работы этих коммерческих структур и поддержка системы самих нормативов.

Группы специальных интересов в России: исторические корни, актуальное состояние и перспективы

Начало 90-х гг. ознаменовалось снятием ряда весьма болезненных для частной инициативы барьеров и создало минимально необходимые условия для существования легального предпринимательства. Отмена контроля над

ценами, указ о свободе торговли, массовая приватизация, либерализация внешнеэкономической деятельности, частичная конвертация рубля привели к появлению предпринимательства как заметного общественного явления и социальной группы со своими интересами.

При этом долгое время сохранялась ситуация, при которой самыми эффективными инвестициями стали инвестиции в принятие правительственных решений (Мау В., Борескова Е., Новиков В., Кочеткова О., 1999). Она существенно деформировала стимулы участников рынка, в особенности наиболее крупных, обладающих возможностями добиваться выгодных для себя или для своих деловых партнеров решений.

Отсутствие гарантий базовых прав, недостаточная четкость определения прав собственности (прежде всего вызванная вовлечением власти в управление собственностью и коммерческую деятельность) и, наконец, политическая неопределенность вплоть до конца 1999 г. приводят к тому, что для осуществления любого сколько-нибудь долгосрочного проекта повышали спрос предпринимателей на индивидуальные гарантии властей и снижали его на универсальный правовой порядок. В таких условиях государственное регулирование становится формой присвоения административной ренты. Эта рента с начала 90-х гг. требовала оформления и «законной» формы вследствие конкуренции между различными центрами власти.

Гипертрофированная роль власти при принятии решений об инвестициях, массовый передел собственности, отсутствие крупных отечественных капиталов при незначительном числе иностранных инвесторов и ряд иных причин привели к усилению позиций тех предпринимателей, которые имели с властью «особые» отношения, или, по некоторым оценкам, к «сращиванию собственности и власти».

Политическая нестабильность обуславливалась мощью политических коалиций и связанных с ними групп специальных интересов, ориентирующихся либо на реставрацию системы государственного регулирования советского типа, либо на консервацию сложившихся отношений между властью и бизнесом.

Одним из следствий политической нестабильности стала частая смена предприятий, пользующихся индивидуальными льготами (Конторович, 2000). Смена президента привела к резкому ослаблению позиций одних предпринимателей и столь же резкому усилению позиций других (Жаворонков, 2000, «Либеральная миссия» «Путин – либерал?»).

Деформация стимулов и интересов, вероятно, была неизбежной. Однако она не была жесткой. Новая ситуация, приведшая к усилению власти за

счет бизнеса, создала предпринимателям новые проблемы, но при этом «оздоровила» стимулы. Потеря ощущения вседозволенности, ограниченной только угрозой физического уничтожения со стороны конкурентов, новый страх перед усиливающимися репрессивными органами постепенно повышают спрос на правовой порядок со стороны крупного бизнеса⁸. Мелкий и средний бизнес, не имеющий возможности договариваться с властью на сколько-нибудь приемлемых и долгосрочных основаниях, проявляет такой спрос еще раньше (Клямкин, Тимофеев, «Теневая Россия» 2000; Timothy Frye, 2002).

Первым и пока единственным значимым результатом реформ государственного регулирования, проводимых администрацией и правительством нового президента (и представляемого общественности как программа де-бюрократизации экономики), стало принятие пакета из трех законов. Закон «О регистрации предприятий» ввел принцип «одного окна» при регистрации и существенно сократил издержки на регистрацию. Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» (новая редакция) сокращает число лицензируемых видов деятельности. Наконец, Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» ввел формализацию некоторых видов контроля. Законы были подписаны президентом 8 августа 2001 г.

По предположению, высказанному профессором А. А. Аузаном⁹ (руководителем фонда «Общественный договор» и Конфедерации обществ защиты прав потребителей), исторически развертывание системы избыточного регулирования в ее современном виде связано с реакцией части государственного аппарата на взрывное развитие рынка, начиная со 2 января 1992 г. На его насыщение массой разнообразных и ранее недоступных потребителю продуктов при полном отсутствии у последнего каких-либо знаний и навыков ориентации в этой массе товаров. Все это породило естественное стремление срочно принять меры по смягчению проблемы информационной асимметрии, характерной на старте реформ не только для рынков классических товаров и услуг (медицина, технически сложные товары), но даже для рынков основных продовольственных товаров.

⁸ См., в частности, материалы «круглого стола» «Бизнес и власть» от января 2001 г., проходившего в ВШЭ–ГУ в Москве.

⁹ 5 апреля 2001 г. на ученом совете Института экономики переходного периода, посвященном проблеме дерегулирования экономики России, смотри сайт ИЭПП www.iet.ru.

Проблема адаптации потребителя в начале 1992 г. действительно стояла. Однако к защите прав потребителя с тех пор имело отношение лишь одно решение государства: принятие 7 февраля 1992 г. Закона «О защите прав потребителя»¹⁰, резко снизившего издержки по отстаиванию прав потребителя, включая судебную защиту. Новый институт стимулировал как коммерческую деятельность частных адвокатов, так и создание различных специализированных некоммерческих организаций, в том числе той самой, которую много лет успешно возглавляет г-н Аузан. Почти все остальные меры властей имели принципиально другую направленность.

В связи с этим обоснованным представляется иное объяснение феномена воспроизводства избыточного регулирования и происхождения этой проблемы.

Коалиции и группы, заинтересованные в расширении государственного регулирования

В ходе радикальных экономических реформ в начале 1992 г. оказались ликвидированы или реорганизованы сотни бывших союзных и республиканских министерств и ведомств. Часть их сотрудников влилась в состав новых министерств (так работники Госплана оказались в Министерстве экономики и т. д.). Большинству же пришлось искать новую сферу применения своим силам.

Группы бывших чиновников и целые коллективы объявляли о создании «концернов», акционерных обществ. Они пытались использовать старые связи для сохранения различных форм контроля над ранее подведомственными предприятиями. Перед ними стоял выбор: добиться введения новых регуляций под собственным контролем либо потерять высокие доходы и социальный статус. Таким образом, на старте реформ власти и слабо структурированное общество¹¹ столкнулись с большим числом уже сложившихся групп¹², заинтересованных в регулировании. Неудивительно, что такому давлению нечего было противопоставить.

Речь могла идти о создании холдинговых структур (зачастую просто паразитировавших на медленно погибающих без притока внешних инвестиций предприятиях, как «Росстанкоинструмент»). Но чаще, когда попытки сохранить почти прямой контроль наталкивались на энергичное сопротив-

¹⁰ См. Закон РФ «О защите прав потребителя» от 7 февраля 1992 г. №2300-1.

¹¹ Издержки на самоорганизацию для отстаивания своих интересов очень велики.

¹² То есть имевших практически нулевые издержки на самоорганизацию.

ление новых ведомств (того же Госкомимущества и Антимонопольного комитета), приходилось искать иные методы для самосохранения.

Одна из таких коалиций за новое регулирование естественным образом сформировалась на базе бывшей системы управления государственной «торговлей». Она включала в себя Министерство торговли, «торги» (структуры, руководящие государственными торговыми предприятиями на определенной территории) и собственно государственные магазины. Реальной функцией этой системы было распределение выделяемых государством потребительских товаров. Прямой доступ работников государственной «торговли» к ограниченным и постоянно дефицитным при социализме потребительским товарам сделал эту систему основным механизмом конвертирования власти и влияния в наличные деньги и материальные блага.

С освобождением цен, введением указа о либерализации торговли, либерализацией импорта и обмена валюты система административного распределения товаров рухнула. Сохранявшие на тот момент еще значительные ресурсы, но быстро терявшие почву под ногами работники торговли оказались перед угрозой потери и статуса, и источника доходов. А потому не могли не составить сплоченной интересом экономического выживания агрессивной коалиции.

Сегодня ее влияние подорвано, что косвенно подтверждается ликвидацией соответствующего министерства и введения остатков этого органа на правах автономного департамента в структуру Министерства экономического развития и торговли. Однако весьма продолжительное сохранение в силе Постановления Правительства № 601, вступление в силу Постановления Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 22 августа 2000 г. № 61¹³, а также пакет нормативных актов, связанных с принятием в 2000 г. Закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов», демонстрируют сохранение определенного влияния

¹³ Постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 22 августа 2000 г. № 61 утверждены Правила сертификации услуг розничной торговли, предусматривающие процедуры сертификации для предприятия и каждого филиала предприятия, занимающегося торговлей, и включают в себя не только требования, безо всякой необходимости приводящие к дополнительным издержкам для предпринимателя, но и вводящие, в нарушение требований Конституции и налогового законодательства, новый обязательный сбор (платеж) с предпринимателей за проведение сертификации.

этой группы интересов на принятие значимых для нее решений, достаточных для самосохранения (возможностей получения ренты).

Каждый успешный «проект» по регулированию и обеспечению рентных доходов от продажи бизнесу различных видов разрешений либо отчислений от доходов защищенного регулированием монополиста резко укрепляет как саму группу интересов, так и стимул других групп интересов пытаться повторить успех. Поскольку же перераспределяемые ресурсы весьма ограничены (ситуация и основные мотивы уже занявших позиции, обеспечивающие ренту, групп описываются моделью «стационарного бандита» М. Олсона, 2000), появляется стимул к закреплению успеха. Это можно сделать, только наращивая политическую мощь вплоть до завоевания власти.

Адекватного противодействия таким проектам и группам интересов со стороны общества и реформаторского правительства не наблюдалось. Более того, не имеющее стабильной и высокой поддержки в обществе (сопоставимой с уровнем Польши, Венгрии, Чехии, Эстонии), правительство реформаторов пыталось найти компромисс со всеми сколько-нибудь активными группами интересов. В результате ему так и не удалось приобрести новых союзников. Зато издержки от уступок сужали и без того недостаточную электоральную базу сторонников дерегулирования¹⁴.

Так, в 1995 г. для умиротворения аграрного лобби министром сельского хозяйства был назначен А. Назарчук, глава думского аграрного комитета, прославившийся фразой «страна должна кормить своих крестьян». Видимо, с этой целью он предлагал своей (и не только своей) фракции голосовать против бюджета, за отставку правительства, разъяснял механизмы, с помощью которых можно навредить правительству. Сразу же после того, как в результате выборов во вторую ГД аграрная партия не преодолела 5 %-ный барьер и потеряла самостоятельное от коммунистов значение, В. Черномырдин инициировал отставку Назарчука.

Укорененность групп специальных интересов внутри российской власти демонстрируется противоречивостью позиций различных ведомств исполнительной власти, а иногда даже различных департаментов одного ведомства. Это явление иногда называют «многоподъездностью». С пози-

¹⁴ Подробнее о влиянии электоральных предпочтений на экономическую политику и институциональное обеспечение реформ смотри в докладе В.А. Мау и К.Э. Яновского «Результаты выборов как показатель спроса на институты на примере голосований в течение первого послереволюционного десятилетия в странах с переходной экономикой и молодой демократией» (ИЭПП, М., 2001), на сайте www.iet.ru.

ций методологического индивидуализма неинституциональной экономической теории такая ситуация представляется вполне предсказуемой. Действительно, каждый политик преследует личные интересы, государственных интересов как чего-то самостоятельного, неделимого не существует, не сложились мощные политические партии, действующие публично и способные обеспечивать лояльность своих членов. В такой ситуации различие индивидуальных и групповых интересов должно проявляться в работе любого из крупных ведомств (от Госкомитета или мэрии до администрации президента).

Отсутствие столь же острых проблем «многоподъездности» в наиболее успешных странах Центральной и Восточной Европы может быть объяснено при сравнении базовых правовых и политических институтов. Более развитая и экономически независимая свободная пресса, которой, к тому же, приходится работать в более компактном и, уже в силу этого, более прозрачном обществе. Лучше структурированное общество порождает вызовы правительству не со стороны мощных экстремистских сил, грозящих уничтожением демократического режима, а со стороны квалифицированной и ответственной оппозиции – силы, способной взять власть после ближайших же выборов и ускорить эту процедуру, если правительство начнет фактически распадаться, в соответствии с коммерческими интересами министров. В такой ситуации правительство становится слишком неуютным местом, чтобы использовать его в качестве клуба привилегированных лоббистов, и его члены чаще максимизируют полезность, стараясь переизбраться большее число раз, а не пытаясь использовать заведомо краткосрочное пребывание во власти для решения материальных проблем на оставшуюся жизнь.

Потому наиболее сильным (базовым) стимулом вмешательства государственных органов в экономику является стремление подчинить своему контролю бизнес ради сохранения на возможно более длительный период всего комплекса благ, связанных с властью (включая мотив максимизации долгосрочной ренты¹⁵).

Из тех, кто возглавлял российские регионы в первые годы реформ, сохранить свои позиции без прямого и жесткого подчинения себе сначала бизнеса, а затем и прессы удалось лишь двоим (М. Прусаку и К. Титову). Политические успехи мэра Москвы, президента Татарстана, губернатора Орловской области, губернатора Санкт-Петербурга на фоне неудач первого

¹⁵ Для того чтобы занять позицию «стационарного бандита», правящая группа и/или коалиция должна, прежде всего, сохранять свою власть.

мэра Санкт-Петербурга, первых губернаторов Владимирской и Смоленской областей, а также ряда других реформаторов демонстрируют рациональность выбора стратегии «направляемого предпринимательства» в условиях современной России.

Региональные проблемы избыточного регулирования – статистический анализ

В ряде работ, посвященных проблемам государственного регулирования¹⁶, анализируются стимулы лиц, принимающих решения к введению избыточного регулирования. Гипотеза, проверяемая с помощью рассматриваемого в данном разделе семейства моделей, сводится к тому, что главы регионов применяют различные виды регулирования для установления контроля над бизнесом, посредством этого – над прессой и политическими организациями. То есть предполагается, что главы региональных администраций чаще стремятся не столько к личному обогащению, сколько к максимальному числу переизбраний (максимизации продолжительности нахождения в должности главы региона). Поэтому их основной интерес заключается в отсечении потенциальной или реальной оппозиции от источников финансирования. Если гипотеза верна, то для всех губернаторов или для какой-то из выделяемых формально групп, сравниваемой с остальными губернаторами, может быть выявлена статистически значимая зависимость срока пребывания в должности от переменных, отражающих применение властями тех или иных мер регулирования.

Данные

Использовались данные Центральной избирательной комиссии для определения:

- срока пребывания губернаторов у власти: максимального для данного региона, среднего для данного региона;
- срока пребывания в должности действующего губернатора;
- срока пребывания в должности главы администрации, при котором были введена действующая процедура регулирования;
- уровня электоральной поддержки действовавшего в течение более чем 9 месяцев 2000 г. главы администрации региона

¹⁶ См. Стиглер (Stigler), 1971; Олсон (Olson), 1982, 2000, Аузан, Крючкова, 2001.

(т. е. главы, при котором вводилось регулирование) на последних на тот момент выборах.

Для описания инструментов давления властей на бизнес использовались данные правовой базы «Консультант», а также Федеральной службы финансового оздоровления (ФСФО), в соответствии с которыми выставлялись значения логических переменных. Данные по нормативным актам, вводящим регулирование цен и барьеры на передвижение товаров, собраны в ходе реализации проекта консорциума для экономико-политических исследований CEPRA.

Таблица исходных данных помещена в Приложении 6.

Описание переменных

Таблица 3

№	Обозначение	Описание
Объясняемые переменные		
1	ELSUPP00	Электоральная поддержка действующего (на начало четвертого квартала 2000 г.) главы администрации региона
2	Per_in_office	Максимальная продолжительность нахождения у власти главы администрации региона
3	Med_in_Office	Средняя продолжительность нахождения у власти главы администрации региона
4	ACTREGUL	Продолжительность пребывания в должности главы администрации, при котором была введена действующая процедура регулирования
5	ACTLONG	Продолжительность пребывания в должности действующего главы администрации региона
№	Обозначение	Описание
Независимые переменные		
1	REF_RHET	Использование действующим (или действовавшим более 6 лет) главой исполнительной власти реформистской риторики
2	REF_LOSE	Регион, в которых глава исполнительной власти, пользовавшийся реформистской риторикой, проигрывал выборы
3	BARR00	Наличие нормативных актов, устанавливающих барьеры на перемещение товаров через границы региона (2000 г.)
4	BARR01	Наличие нормативных актов, устанавливающих барьеры на перемещение товаров через границы региона (2001 г.)
5	VNESH_UP	Число процедур банкротства с введением внешнего управления ¹⁷
6	INDLGOTZ	Наличие индивидуальных налоговых льгот, установленных решением законодательной власти
7	INDLGOTV	Наличие индивидуальных (для группы предприятий) налоговых льгот, установленных решением исполнительной власти
8	GRLZ	Наличие групповых налоговых льгот, установленных решением законодательной власти
9	GRLV	Наличие групповых налоговых льгот, установленных решением исполнительной власти
10	FIXPRICE	Наличие нормативных актов, фиксирующих цены товаров или услуг
11	SOGLPRIC	Наличие предписаний «согласовывать» цены с администрацией или потребителями
12	RESTPRICE	Наличие нормативных ограничений торговых надбавок в регионе
13	LAW5	Наличие 5 или большего числа неотмененных региональными властями нормативных актов, регулирующих цены

¹⁷ Использование данного показателя связано с идеями, высказанными К. Сониным и Е. Журавской (2001) в работе «Захват банкротства: Теория и доказательства из России», опубликованной, в частности, на сайте <http://www.cefir.ru/papers.html>.

14	SMIopp	Действие на территории региона оппозиционных СМИ (в чьих публикациях глава исполнительной власти региона обвиняется в недееспособности или незаконных или аморальных действиях)
15	SMIoppreg	Действие на территории региона оппозиционных СМИ, издающихся (вещающих) с территории региона
16	SMIINUCH	Наличие на территории региона СМИ с иностранными учредителями
17	SMIINTR	Ретрансляция местными СМИ сигналов зарубежных СМИ
18	SMISTOL	Наличие корреспондентской сети национальных и иностранных СМИ или участия местного издания в межрегиональной сети СМИ
19	SMIRAT00	Рейтинг свободы слова за 2000 г. ¹⁸
20	EL99EXTR	Доля голосов, поданных в регионе на выборах в Государственную Думу 1999 г. за экстремистские партии и блоки (призывающие к реставрации прежнего или установлению нового тоталитарного режима ¹⁹)
21	EL99CONFOR	Доля голосов, поданных в регионе на выборах в Государственную Думу 1999 г. за «конформистские» и социал-демократические партии и блоки ²⁰ («партии власти» и т. д.)
22	GOVEXTR	Глава администрации региона – член экстремистской партии ²¹
23	COURTDEF2	Наличие 2-х или большего числа приговоров по статьям УК, предусматривающим наказания за нарушение неприкосновенности личности и права на судебную защиту
24	AEX-TRDMM	Логическая переменная, равная 1 в регионах, где на думских выборах 1999 г. за экстремистские партии проголосовало менее 40 % и за праволиберальные – более 10 % избирателей.
25	SmbempIDyn00	Среднесписочное число занятых на малых предприятиях в 2000 г. по отношению к аналогичному показателю 1995 г.

Полученные результаты и их интерпретация

Почти все переменные, вошедшие в представленные ниже регрессионные зависимости, статистически значимы на 5 %-ном интервале (значения t-статистики для них около 2 и выше).

Регрессионные зависимости (с использованием переменных 1–18) давали как с применением метода главных компонент, так и с использованием парных регрессий значимые связи объясняемых переменных только с

¹⁸ Рейтинги, предоставленные экспертами проекта «Общественная экспертиза: Анатомия свободы слова в России» – см. материалы по реализации проектов на сайте www.freepress.ru

¹⁹ Подробнее методику идентификации см. Мау, Жаворонкова, Черного, Яновского, 2001.

²⁰ Методику идентификации см. там же.

²¹ По классификации использованной в той же работе.

использованием переменных из группы, отражающих ситуацию на региональном медиа-рынке.

Таблица 4

		<i>B</i>	Станд. ошибка	Beta	t-статистика
R² 0,08	(Constant)	5,988	0,242		24,748
	REGR factor score 1 for analysis 1	-0,515	0,244	-0,234	-2,113
	REGR factor score 5 for analysis 1	0,489	0,244	0,222	2,008

Компонента 1 (см. результаты регрессионного анализа в *табл. 4*), отрицательно влияющая на среднюю продолжительность срока пребывания главы администрации региона на своем посту, включает в себя, прежде всего, показатели, свидетельствующие о наличии независимых СМИ. Компонента 5 отражает практику раздачи налоговых льгот (индивидуальных и групповых).

На наших данных не удалось подтвердить вполне правдоподобную гипотезу К. Сониной и Е. Журавской (2001) о значимой связи между политической мощью губернатора (исчисляемой как уровень электоральной поддержки) и вероятностью использования механизма банкротства с назначением внешнего управления для смены собственника на предприятиях региона. Мы же проверяли не влияние разных, в том числе политических, факторов на вероятность применения процедуры внешнего управления. Напротив, вероятность назначения внешнего управления была в нашей модели объясняющей переменной, что представляется содержательно более точным подходом, поскольку установление контроля над предприятием не является самоцелью.

Таблица корреляций в Приложении 2 демонстрирует наличие значимой связи между электоральной поддержкой экстремистских (антирыночно настроенных) сил и вероятностью применения в качестве механизма воздействия на бизнес таких сравнительно грубых инструментов, как установление барьеров на перемещение товаров и ценового регулирования.

Допущение о рациональности индивида, занимающего пост главы исполнительной власти региона и являющегося, как и большинство людей, лицом, избегающим риска²², обуславливает возможность допущения, что такой индивид максимизирует число переизбраний, а не личное обогаще-

²² «Risk-averse person»; т. е. такое лицо, как правило, избегает уголовно наказуемых действий, включая вымогательство или иные корыстные преступления против предпринимателей.

ние. Желая обеспечить большее число переизбрания²³, он будет стремиться установить контроль за СМИ²⁴, а также и над бизнесом, с поправкой на издержки установления контроля. Логично предположить, что малые предприятия, скорее всего, не рассматриваются рациональным губернатором как объект атаки. Выигрыш от контроля над каждым таким предприятием не окупает издержек. Однако доступные и предпочтительные для губернатора способы установления политического контроля над бизнесом сильно зависят от «внеэкономических» факторов, которые мы постарались учесть в нашей модели, наряду с действиями, направленными непосредственно против свободы предпринимательства и гарантий частной собственности. Один из таких факторов мы обозначаем, как спрос избирателя на те или иные институты, представленный переменными, отражающими политические предпочтения избирателей региона. Другим фактором является актуальная ситуация на медиа-рынке региона (наличие местных оппозиционных СМИ, а также активность столичных или иностранных СМИ: ретрансляция, местные выпуски газет, корреспондентская сеть).

Без использования метода главных компонент при рассмотрении регрессионных зависимостей объясняемых переменных непосредственно от разных наборов исходных независимых переменных получены следующие результаты.

Таблица 5

Model	B	Std. Error	t – statistics	
R²=25,1	(Constant)	3,356	2,093	1,603
	GOVEXTR	-0,936	0,314	-2,982
	SMIRAT00	-0,006	0,003	-1,832
	EL99CONFOR	0,108	0,037	2,941
	BARR00	1,625	0,666	2,440
	FIXPRICE	-3,150	1,445	-2,180

Dependent Variable: ACTREGUL

Полученный результат показывает, что жесткая привязка губернатора к партии экстремистского толка снижает вероятность политического долголетия. Эта привязка, тем не менее, вполне приемлема для кандидата с учетом выигрышей от сотрудничества с партией при избрании (возможность переложить издержки на ведение кампании на партийные структуры). При исключении переменной **GOVEXTR** большинство соотношений

²³ Если его профиль предпочтений не отличается таким редким свойством, как способность получать удовольствие от критики как индикатора свободы и демократии.

²⁴ Что подтверждается на наших данных – сохранение независимых СМИ снижает ожидаемую продолжительность пребывания губернатора в должности.

теряет статистическую значимость, или, как минимум, резко падает их объясняющая способность. Поэтому отрицательный знак коэффициента перед логической переменной, регистрирующей регионы, где практикуется фиксация цен на отдельные товары, означает, по всей видимости, лишь жесткую привязку такой практики к регионам, где у власти находятся губернаторы – члены экстремистских партий²⁵. Барьеры в период 1992 – начала 2000 г. практиковались не только в таких регионах, поэтому они и в целом положительно влияют на вероятность длительного сохранения главой региона своей должности.

Отрицательное влияние независимой прессы на объясняемую переменную подтверждает результат соотношения, полученного с помощью метода главных компонент. Наличие неподконтрольной прессы, очевидно, снижает вероятность избрания губернатора на следующий срок. Положительное влияние доли конформистского электората на способность губернатора переизбираться на новый срок вполне очевидно и не нуждается в особых комментариях.

Таблица 6

	Model	B	Std. Error	T-statistics
R ² =22,3	(Constant)	3,929	2,093	1,877
	GOVEXTR	-0,942	0,321	-2,936
	SMIRAT00	-0,006	0,003	-2,075
	EL99CONFOR	0,089	0,037	2,393
	RESTRPRI	1,216	0,603	2,018

Dependent Variable: ACTREGUL

Практика грубого регулирования (фиксации) цен приемлема, по всей видимости, преимущественно для губернаторов, связанных партийной дисциплиной²⁶.

Применение грубых форм регулирования может быть обусловлено не столько прямым спросом населения²⁷ на такие меры, сколько спросом

²⁵ Под таковыми понимаются партии, отрицающие базовые ценности правового порядка («Rule of Law»), индивидуальные права и свободы, частную собственность; противопоставляющие им классовые или национальные «права», использующие ранжирование людей по признакам класса, нации, веры и т.п., а также публикующие позитивные оценки известных тоталитарных режимов и лидеров. Подробнее см. Мау, Яновский, Жаворонков, 2001, «Результаты выборов как показатель спроса на институты на примере голосований в течение первого послереволюционного десятилетия в странах с переходной экономикой и молодой демократией».

²⁶ Определенных партий.

«партийной машины», вносящей решающий вклад в избрание губернатора экстремистской антирыночной ориентации. Грубое регулирование может предпочитаться партийными функционерами благодаря простоте и относительной прозрачности (для этого руководства) схем извлечения административной ренты. Кроме того, такие виды регулирования могут снижать издержки партийной машины на работу с избирателями, которым введение регулирования предъясняется как очевидный результат работы парторганизации.

Для большинства губернаторов эффективной стратегией оказывается более мягкая практика регулирования цен (установление предельных надбавок и иное ограничение свободы ценообразования без прямого указания на конкретное значение цены). Действительно, осенью 1998 г. совсем немного регионов избежало рецидивов регулирования цен именно в такой форме. Переменная **RESTRPRI** имеет в регрессионной зависимости (см. *табл. 6*) положительный знак, «повышая вероятность» политического долголетия наблюдаемого губернатора.

Остальные соотношения, отобранные из многих десятков вариантов как статистически значимые и имеющие R^2 заметно отличный от нуля, приведены в *табл. 7*.

Во всех приведенных в *табл. 7* регрессиях переменная, регистрирующая барьеры, действовавшие на начало 2000 г., входит в регрессионные зависимости (2 и 3) с положительным знаком.

Переменные, отражающие наличие оппозиционных СМИ, входят в соотношения 1 и 4 с отрицательным знаком.

Другие переменные также не демонстрируют ничего нового, по сравнению с соотношениями, представленными в *табл. 4–6*. Барьеры на перемещение товаров (в целом) были в период до 2000 г. вполне приемлемой стратегией поведения губернаторов. Верность ценностям свободы слова и плюрализм на медиа-рынке оказывалась неэффективной стратегией.

²⁷ Как следует из результатов исследования В. Мау, О. Голант, С. Жаворонкова, 2002 «Эволюция региональных элит: от начала девяностых до наших дней», идеологические предпочтения населения проявляются преимущественно на федеральных выборах и мало (хотя и статистически значимо) влияют на выбор губернатора. Фактор сильной «партийной машины», по всей видимости, остается ключевым, что подтверждается успехом кандидатов от экстремистских партий в большинстве регионов «красного пояса».

Таблица 7

№	Объясняемая переменная	Независимые переменные с коэффициентами	R ²	T-статистика t –statistics
1	ACTREGL	7,054 -0,829 *GOV_EXTR 2,540 *COURTDEF -0,891 *SMIREG	14,9	19,171 -2,590 2,194 -1,988
2.	ACTREGL	6,444 -1,064* GOV_EXTR 1,556* Barr00 -3,021* FIXPRICE	14,2	18,919 -3,302 2,228 -1,963
3.	ACTLONG	8,607 -1,455* GOV_EXTR -2,077* renta -0,145* EL99EXTR 2,711* Barr00 -4,010* FIXPRICE	25,1	4,377 -3,210 -3,315 -2,743 2,847 -1,983
4.	elected	5786,078 -891,743* SMISTOL 790,869* Barr00 1061,227* AEXTRDMM	12,9	28,628 -2,694 2,085 2,084

Переменная, отражающая действие барьеров (установленных нормативными актами) на перемещение товаров через границы региона, в 2001 г. не оказывала значимого влияния на политическое долголетие корпуса губернаторов образца марта 2002 г. Снижение значимости может быть объяснено целенаправленной и централизованной кампанией федеральных властей по приведению регионального законодательства и иных нормативных актов в соответствие с федеральным законодательством.

Политический режим, основанный на мобилизации экстремистски настроенного избирателя, оказывается, как правило, менее устойчивым, нежели режим в регионах с повышенным уровнем поддержки праволиберальных сил. Действительно, переменные GOV_EXTR и EL99EXTR входят во все соотношения с отрицательным знаком, в то время как переменная AEXTRDMM, выделяющая регионы с ограниченным 40 %-ным уровнем поддержки экстремистских списков на выборах 1999 г. и повышенным (свыше 10 %) уровнем поддержки праволиберальных сил, входит в соотношение (4) с положительным знаком. Стратегия присоединения к экстремистской организации и опора на радикально антирыночный электорат в целом по выборке снижают продолжительность пребывания на должности.

Это обстоятельство может объяснить отрицательный знак перед переменной, регистрирующей случаи фиксации цен в регионах. Однако поли-

тически неэффективной может оказаться не сама по себе мера («замораживание» цен может способствовать росту рейтинга губернатора в таком регионе и укреплению связей с партийной машиной), а дирижистская стратегия экономического развития, по сравнению с более или менее последовательно либеральной. Так, среди твердых и партийно ангажированных антирыночников политических долгожителей²⁸ не оказалось. В то время как среди немногочисленных губернаторов относительно либеральной ориентации можно выделить губернаторов Прусака (Новгородская область), Лисицына (Ярославская область), Титова (Самарская область)²⁹.

Отсутствие значимого влияния на срок правления губернатора доли занятых в малом бизнесе (даже с «пометкой» членов экстремистских партий дамми-переменной) подтверждает предположение о неэффективности попыток устанавливать политический контроль над малым бизнесом. Вместе с тем отсутствие значимого влияния малого бизнеса на срок правления губернатора-экстремиста показывает, что, несмотря на распространенные среди малых предпринимателей симпатии к либеральным силам³⁰, их реальная политизация (участие в финансировании региональных предвыборных кампаний) пока незначительна. То есть единственные издержки, которые они иногда готовы понести, это «издержки стоптанных башмаков» в день выборов.

Полученные результаты дают основание утверждать, что использование грубых методов регулирования все еще значимо влияет на возможности глав регионов сохранять свою власть, хотя это влияние это не очень велико. Судя по феномену с переменной «членство губернатора в экстремистской партии», рассмотренному выше, готовность применять такие меры повышает вероятность первого избрания губернатора в регионах с сильными электоральными позициями экстремистских партий. То есть

²⁸ Имеется в виду губернатор, действующий с 1991-1992 гг. по настоящее время.

²⁹ Справедливости ради следует отметить, что фактически тесно связанный с КПРФ и проводящий дирижистскую политику губернатор Строев работает с 1993 г., а проигравший последние выборы ульяновский губернатор Горячев занимал свой пост с 1992 г. Правда, при смягчении критериев увеличивается и число противоположных примеров. Так, если рассматривать Игумнова как преемника Кузнецова, то «составной долгожитель» – либерал появляется в Пермской области. Победивший на последних выборах в Пермской области бывший предприниматель Трутнев также заявляет о приверженности свободному рынку и не замечен пока в применении грубых видов регулирования.

³⁰ См.: Timothy Frye, 2002.

стимулы к использованию регулирования в подобных целях сохраняются. Наличие же оппозиционных СМИ препятствует таким тенденциям.

В российских условиях должностные лица связаны некоторыми ограничениями. Это индивидуальные права, свободы и частная собственность. Однако эти ограничения пока остаются очень мягкими³¹, поэтому стратегия избранного губернатора, направленная на удержание власти, может включать препятствование методами административного давления финансированию деятельности оппозиции или даже потенциальной оппозиции. Для этого может применяться индивидуальное давление на «нежелательных» бизнесменов, участвующих в политике самостоятельно либо финансирующих оппозиционную деятельность через проверки милиции, налоговой полиции, СЭС, торговой инспекции и многих других проверяющих органов³². Сопоставимая статистика таких проверок по всем регионам могла бы повысить объясняющую способность модели, учитывающей пока преимущественно универсальные регуляции. Бизнес, сталкивающийся с нечестной конкуренцией в виде предоставления аффилированным с властью предприятиям освобождений от ряда ограничений, находится в затруднительном положении. Если всем предприятиям запрещено вывозить зерно с территории региона, а одному разрешено, все, кроме одного, несут убытки. Но бизнес, сталкивающийся с прямым, направленным специально против него давлением с использованием тех же проверок, не просто испытывает трудности, но практически обречен на уничтожение. Поэтому статистика проверок в сочетании с данными опросов предпринимателей может дать гораздо более полное объяснение стратегиям, выбираемым региональными администрациями в их отношениях с бизнесом.

Необходимо также отметить, что доступные данные и инструменты не дают пока возможности адекватно отражать феномен установления политического контроля над крупными предприятиями в регионах, что резко снижает объясняющую способность модели.

³¹ См., напр., регулярно обновляемые обзоры и отчеты на правозащитном сайте www.hrgo.org.

³² См. описание механизма «заказа» в материалах «круглого стола» «Бизнес и власть» *«Первый год президента Путина»*, с. 133–177.

Меры по ограничению стимулов к избыточному регулированию

Прозрачность законодательного процесса

Прозрачность процесса подготовки решений по изменению правил игры на рынке снижает политические (правовые) риски инвестиционных проектов и улучшает предпринимательский климат. Кроме того, открытость процесса подготовки решений по регулированию позволяет в ряде случаев сбалансировать давление групп специальных интересов как группами с противоположными интересами, так и бизнес-сообществом. При закрытом процессе относительные преимущества имеют те, кто имеет прямые связи с высокопоставленными государственными служащими, что повышает небезопасные для общественного блага стимулы к инвестированию в такие связи. Непрозрачность следует признать одним из важных источников воспроизводства избыточного регулирования; прозрачность же процесса подготовки решений – важным средством предотвращения появления административных барьеров.

Следует отметить несовершенство правовой базы, обеспечивающей прозрачность. Так, не существует нормативно определенного порядка опубликования законопроектов, особенно правительственных (как на федеральном, так, насколько нам известно, и на региональном уровнях). Есть только Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»³³. Его появление было обусловлено конституционным требованием публиковать нормативные акты. Неопубликованные законы, а равно все нормативные акты, касающиеся прав личности, согласно Конституции (часть 3 ст. 15) считаются недействительными.

В редких случаях, когда какое-либо ведомство заинтересовано в публикации законопроекта, оно передает текст журналистам. Так, особенно в первой половине 90-х гг., газета «Коммерсантъ» часто публиковала подобные материалы. Еще реже они публикуются самим ведомством. При обсуждении первого пакета законов по дерегулированию их проекты были доступны на сайте Министерства экономического развития и торговли.

³³ Федеральный закон от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

Такая ситуация возникает тогда, когда проект, очевидно, может рассчитывать на поддержку общественности и в то же время сталкивается с сильной оппозицией других ведомств, особенно если они имеют право согласовывать проект.

Но данный пример показывает и ограниченность стимулов к прозрачности процесса подготовки нормативных актов. Ведомство может это делать без внешнего нажима только в случае ожидания общественной поддержки своей инициативы. Да и то далеко не всегда – без наличия жестких формальных требований по опубликованию такого рода действия неизбежно рассматриваются коллегами как нарушение корпоративной этики.

Традиции публиковать законопроекты нет даже в Государственной Думе, хотя польза для отдельных депутатов от такой практики очевидна. Подавляющее большинство вносимых ими законопроектов не получает в дальнейшем поддержки, что затрудняет впоследствии отчеты перед избирателями. Пока такого рода идеи прорабатываются лишь в порядке частных инициатив отдельных депутатов. Так, в разное время отдельные законопроекты публиковались на личных сайтах депутатов В. Н. Бондаря (Государственная Дума) и Д. И. Катаева (Московская городская Дума).

Мнение о высокой эффективности процедур обязательной открытой публикации не только законопроектов, но и необходимых для их подготовки, анализа и квалифицированного обсуждения статистических данных (судебной статистики, минимально измененной для обеспечения коммерческой тайны статистики по собираемости налогов по видам³⁴, исполнения бюджетов всех уровней и т. д.) высказывают в частном порядке чиновники Министерства финансов и некоторых других ведомств. Однако, в отличие от депутатов, они не могут не только сделать это в порядке частной инициативы, но даже опасаются предлагать такие идеи руководству.

Позитивным моментом в обеспечении прозрачности является пока распространение практики создания и поддержания Интернет-сайтов различными государственными институтами. На этих сайтах можно, как правило, найти информацию по законодательству, регулирующему соответствующую деятельность, необходимые адреса и телефоны. В отдельных случаях и более подробную информацию, включая некоторые статистические данные (Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам, Министерство экономического развития и торговли, Верховный суд, Государственная Дума). На специальном разделе сайта одного из коммерческих

³⁴ По образцу США.

информационных агентств ([www. akdi. ru/gd/akdi. htm](http://www.akdi.ru/gd/akdi.htm)) помещаются те законопроекты, которые прошли, как минимум, первое чтение.

Анализ последствий воздействия регулирования (Regulation Impact Analysis)

Одним из стандартных средств предотвращения принятия общественно бесполезных решений в сфере регулирования бизнеса, как уже отмечалось в обзоре американского опыта, является анализ последствий воздействия регулирования, известный как процедура «Regulation Impact Analysis».

До настоящего времени никакого регулярного анализа издержек и альтернатив регулирования в России не проводилось, и такие задачи не ставились. Только летом 2001 г. было принято решение об образовании правительственной комиссии по устранению административных барьеров и анализу бюджетной эффективности, в чьи задачи входит осуществление такого анализа в отношении уже принятых актов, проектов нормативных актов (прежде всего, разработанных и внесенных правительством), а также выработка предложений по снижению издержек административного регулирования. При комиссии образованы рабочие группы³⁵, состоящие как из государственных служащих, так и из авторитетных представителей академических кругов и неправительственных организаций.

Комиссия приступила к работе. Она, как и следовало ожидать, перегружена анализом уже принятых актов и подготовкой принятия решений, снижающих ущерб от ранее принятых. В настоящий период нет оснований надеяться, что она смогла бы пропускать через себя поток правительственных законопроектов по регулированию экономики, даже если такая задача была бы ей напрямую поручена.

Формальные требования к анализу последствий принятия закона (впрочем, весьма слабо детализированные) содержатся в утвержденных приказом Министерства юстиции от 10 января 2001 г. № 3/51 «Методических правилах по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти», пункт 25 которых предлагает изложить в по-

³⁵ В том числе «Состояние и перспективы развития систем, организационной структуры, полномочий и функций федеральных органов исполнительной власти в сфере административного регулирования», «Применение различных элементов государственного регулирования в отношении однородных видов деятельности и их обоснованности».

яснительной записке к законопроекту «прогноз социально-экономических и иных последствий реализации законопроекта, его место в системе действующего законодательства». На практике «прогноз» сводится к одному, реже – двум абзацам, содержащим общие и весьма оптимистичные оценки последствий принятия закона без каких-либо подробных обоснований, не говоря уже о расчетах.

Требования законодателей к законопроекту еще скромнее. Ст. 104 Регламента Государственной Думы (п. г) требует представлять «финансово-экономическое обоснование «в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат». Практика и здесь показывает господство крайне оптимистических оценок авторов законопроектов (что зачастую бывает мотивом отрицательных заключений на такие законопроекты правительства и комитетов Думы). Лишь для проектов законов о ратификации (или прекращения действия, или приостановления) международных договоров (ст. 189, п. в) требует «представления возможных финансово-экономических и иных последствий». Исключительное положение таких актов объясняется тем, что п. 4 ст. 15 Конституции придает не только высшую юридическую силу нормам международного права и договорам, но также, косвенно – через п. 1 той же статьи превращает их в нормы прямого действия, на которые, в принципе, можно ссылаться в суде.

Некоторые направления развития реформы: совершенствование административных процедур и реформа системы стандартизации

В настоящее время разработан и внесен в Госдуму (депутатом В. В. Похмелкиным) законопроект «Об административных процедурах». Признаков поддержки законопроекта правительством и лояльными ему фракциями на момент написания материала не обнаружено.

Фундаментом необходимых процедурных ограничений деятельности органов власти и должностных лиц должен стать отсутствующий пока в явном виде и в Конституции, и в законодательстве о государственной службе общезапретительный принцип деятельности органов власти и должностных лиц (все, что не предписано напрямую – запрещено). В его отсутствие пробел должен быть восполнен Федеральными законами, ограничивающими права и полномочия должностных лиц их непосредственными обязанностями.

Эта работа осуществлялась совершенно независимо от правительственного «дерегуляционного» пакета, хотя по духу и направленности этот документ совпадает с первыми, наиболее радикальными версиями правительственных законопроектов.

Данный законопроект не затрагивает процедур внутригосударственного взаимодействия (отношения между ведомствами, федеративные отношения, порядок подготовки нормативных актов), однако регламентирует различные стадии рассмотрения и разрешения административных дел: подачу и принятие заявлений, подготовку дела к рассмотрению, проведение административного заседания, вынесение и оформление решений, пересмотр решений при их обжаловании, исполнение решений – все, что касается взаимоотношений исполнительной власти и частных лиц.

В проекте закреплена норма о недопустимости принятия и применения нормативных правовых актов, ухудшающих положение граждан и организаций по сравнению с настоящим законом. Установлено, что подзаконные акты могут приниматься только в случаях, прямо предусмотренных законами. Также определены конкретные критерии несоответствия нормативных актов, имеющих различную юридическую силу.

Законопроект исходит из презумпции добросовестности заявителя и принципа экономии усилий гражданина. Административные процедуры выстраиваются таким образом, чтобы это было максимально удобно заявителю, а не должностным лицам, призванным такое заявление рассматривать. На этом основании проект закрепляет положение об освобождении заявителя от бремени доказывания тех обстоятельств, которые могут быть установлены самим органом, рассматривающим административное дело.

При этом допущение законопроекта о том, что в российской практике возможно почти автоматическое приведение в соответствие действующих нормативных актов новым законам, представляется чрезмерно оптимистичным. Как показывает опыт, самым эффективным, хотя и самым трудоемким способом решения проблемы является только перечисление норм с указанием статей или даже их частей, утрачивающих свою силу. При том, что такой список, разумеется, может оставаться открытым, наиболее важные нормы должны в нем указываться. Подход же автора законопроекта (см. ст. 91) рассчитан на англосаксонского судью, способного к творческому применению нормы в рамках основных положений правовой системы и здравого смысла, а не на советского, ожидающего указаний свыше, которым продолжает оставаться типичный российский судья.

Законодательство о приватизации 1991-1992 гг. предусматривало целый ряд процедур «автоматического согласования» при отсутствии мотивированного письменного отказа в установленный срок. К сожалению, аналогичная норма в настоящее время сохранилась только в Законе «О защите прав потребителя», что значительно повышает его эффективность.

Представляется целесообразным расширить применение такого рода процедур в законодательстве, регулирующем взаимоотношения бизнеса и власти.

Законопроект «Об основах технического регулирования, стандартизации и подтверждения соответствия»

Законопроект предусматривает развитие гибкой и разветвленной системы технических стандартов с умеренным государственным вмешательством (через принятие утвержденных федеральными законами основных стандартов – технических регламентов, утверждение процедур подтверждения соответствия, основанных на деятельности частных центров и лабораторий) и с возможно весьма разветвленной системой более или менее формализованных отраслевых (условных) стандартов с добровольными системами подтверждения соответствия.

Принятие закона в нынешнем его виде и при условии отмены Закона «О сертификации» существенно продвинет реформу регулирования и снятия административных барьеров и будет иметь долгосрочное позитивное воздействие, в особенности на отрасли, производящие технически и технологически сложную продукцию.

В то же время прописанные в законопроекте процедуры обсуждения новых технических регламентов, а также процедура аккредитации организаций, занимающихся сертификацией³⁶, нуждается, по нашему мнению, в уточнении. В связи с чем целесообразно внести в законопроект поправки, вариант которых приведен в Приложении 4.

Политика поддержки малого бизнеса

Попытки специальными мерами повысить привлекательность малого и среднего бизнеса вряд ли можно признать успешными, хотя они предпри-

³⁶ Весьма неудачно названных в тексте законопроекта «органами», что даст основания не слишком продвинутым должностным лицам препятствовать законной частной инициативе в этой сфере.

нимаются регулярно как федеральными, так и региональными властями, местным самоуправлением.

В качестве временного решения обсуждается признание за малым бизнесом исключительно социальной функции (усиление конкуренции и снижение безработицы) и отказ от его учета при планировании налоговых поступлений.

Однако в большинстве случаев политика властей сводится к попытке раздачи индивидуальных благ (дешевые кредиты, льготные условия аренды и т. п.) на основе индивидуальных или групповых договоренностей. Так, Закон «О ремесленной деятельности в городе Москве» от 16 июня 1999 г. производит впечатление написанного для поддержки небольшой группы активных предпринимателей. Он не содержит четкого механизма получения льгот. Закон вообще не накладывает никаких конкретных обязательств на предпринимателей и выглядит, как декларация. Однако очевидно, что на простую декларацию рациональные чиновники и депутаты не стали бы тратить время. Именно допущение о рациональности инициаторов внесения и принятия закона и заставляет подозревать этот нормативный акт в чрезмерно узком «целевом назначении».

Всевозможные фонды поддержки малого бизнеса постоянно находились в центре коррупционных скандалов, пока большинство из них не прекратили свою деятельность.

Попытки поддержки малого бизнеса, равно как и «отечественного производителя», «привлечения крупных иностранных инвесторов» вместо создания фундамента стабильных, прозрачных и привлекательных правил ведения дел не могут принести положительных результатов (если не фокусировать внимание на представителях групп специальных интересов). Более того, сама идея такой поддержки чревата дополнительными регулированиями, которые возлагались бы неравномерно на «своих» и «чужих». Действительно, логически дополнительные регулирования при предоставлении налоговых льгот или иной поддержки выглядят вполне обоснованными. Тот, кто предоставляет ресурс (налоговую льготу), должен знать, как ресурс используется, и имеет право определять направления такого использования.

Для сокращения издержек по государственному управлению процессом поддержки малого бизнеса и реализации соответствующих регуляций насаждается «корпоратизация» малого бизнеса. Создаются всевозможные квазиобщественные «палаты», «гильдии» и т. п. «саморегулирующихся организаций», средневековые не только по названию. Ведь функции давно

забытых гильдий и цехов как раз и сводились, в основном, к снижению издержек власти по управлению ремесленниками и защите участников объединений от внешней конкуренции.

Таким образом, следует признать, что любая поддержка малого бизнеса путем предоставления особых льгот в долгосрочном периоде чревата избыточным регулированием, ограничением конкуренции и вредна для самого малого бизнеса в целом.

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 дебюрократизации 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 разработку концепции 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 деbüroкратизации экономики России.

Литература

1. Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран. М., ИЭПП, 1999.
2. Типовая (базовая) модель программы реформирования бюджетной системы на региональном и местном уровне (перечень основных положений). Фонд реструктуризации предприятий. М., 2001.
3. Межведомственные комиссии по преодолению административных барьеров. Ресурсный центр малого предпринимательства. М., 2000.
4. *А. Аuzан и П. Крючкова*. Административные барьеры в экономике: задачи дерегулирования. На правах рукописи, М., 2001.
5. *П. Ладегаард*. Надлежащее руководство и регулятивное управление. Семинар ОЭСР по управлению и реформе регулирования, Москва 19-20 ноября 2001 г.
6. *Мау В., Борескова Е., Новиков В., Кочеткова О.* Проблема устойчивости экономического законодательства. ИЭПП, 1999.
7. *Мау В. А., Жаворонков С. В., Черный Д. С., Яновский К. Э.* Дерегулирование российской экономики. М., ИЭПП, 2001.
8. *В. Мау, К. Яновский, С. Жаворонков, Д. Черный*. Результаты выборов как показатель спроса на институты на примере голосований в течение первого послереволюционного десятилетия в странах с переходной экономикой и молодой демократией. М., ИЭПП, 2001.
9. *Мау В. А., Голант О. Б., Жаворонков С. В., Яновский К. Э.* Эволюция региональных элит. М., ИЭПП, 2002.
10. *Мау В. А., Жаворонков С. В., Фомичев О. В., Яновский К. Э.* Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах. 2002, CEPRA.
11. К проблеме дерегулирования российской экономики. Доклад Рабочего центра экономических реформ Правительства РФ: *В. Мау, С. Жаворонков, О. Кузнецова, П. Кузнецов, О. Макарова, А. Шадрин, К. Яновский*. Вестник Рабочего центра экономических реформ. М., 2000, № 103-104, август-сентябрь.

12. Дж. Хилл. Семинар ОЭСР по управлению и реформе регулирования. М., 19-20 ноября 2001 г.
13. Первый год президента Путина. Политика. Идеология. Экономика. «Либеральная миссия», М., 2001.
14. К. Яновский, С. Жаворонков, О. Кочеткова, А. Мажуга, Д. Черный, П.-М. Дежардин, П. Хобсон, Д. Савой. Политико-экономические проблемы российских регионов. М., 2000–2001 гг.
15. К. Яновский. Составляющие благоприятного инвестиционного климата. «Вестник РЦЭР», 2001, № 117, октябрь.
16. Background Paper on the Office of Advocacy 1994 – 2000 November 1, 2000.
17. Timothy Frye. Markets, Democracy and New Private Business in Russia. Ohio State University, 2002.
18. Gary S. Becker. Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs. - Journal of Public Economics 28 (1985). P. 329-347.
19. Olson M. Power and Prosperity. 2000, New York «Basic Books».
20. Olson M. The Rise and decline of nations. 1982, Yale University Press.
21. Priorities for the President. Edited by Stuart M. Butler and Kim R. Holmes. The Heritage Foundation, Washington DC, 2001.
22. Swain Harry. Canadian Experience with Deregulation. CEPRA Memorandum April 2000 <http://www.aucc.ca/en/programs/cepra/cepra-program.html#Publications>.
23. R. Hahn, J. Hird. The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis. Yale Journal on Regulation. Vol. 8, No. 1, Winter 1991.
24. Nick Mulder. Canadian Experience with Railway Deregulation in Canada. CEPRA Memorandum, April 2000 1. <http://www.aucc.ca/en/programs/cepra/cepra-program.html#Publications>.
25. Howard Ockman. Working on Legal Culture Changes in Kyrgyzstan: Drafting Practical Commentaries on Civil Code. IRIS, 1996.
26. The OECD Report on Regulatory Reform Volume I: Sectoral Studies. Paris, 1997.
27. Making Sense of Regulation 2001 Report to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities 2001 Office of Management and Budget Office of Information and Regulatory Affairs.

28. Annual Report of the Chief Counsel for Advocacy on Implementation of the Regulatory Flexibility Act Report for fiscal year 2001.
29. Report to Congress On the Costs and Benefits of Federal Regulations. Wash., 2001.
30. *Olson Jr., Sarna, Swamy*. Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth. IRIS, 1998.
31. The President Executive Order 12866 – Regulatory Planning and Review. October 4, 1993.
32. *Yingyi Qian*. The Institutional Foundations of China's Market Transition www.worldbank.org/.../swp99011.pdf.
33. Report to Congress On the Costs and Benefits of Federal Regulations.
34. *George J. Stigler*. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 no 1 (Spring 1971): 1-21.
35. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, 1995.
36. *Robert S. Summers*. Some Basic Ways Good Law, Good Legal Institutions, and Sound Principles of the Rule of Law Can Help Augment Markets. IRIS, 1999.
37. *John Vickers*. The state regulation policy. *Oxford review of economic policy* vol. 7 article 3, 1993, Oxford college of economics and statistics.
38. *Michael Wallace*. On the Prospects of Legal Reform in the Kyrgyz Republic. IRIS, 1996.
39. *M. Weidenbaum*. Regulatory Process Reform from Ford to Clinton Regulation, 1995, № 1.

Приложения

Приложение 1

Реформа системы государственного регулирования. Рекомендации ОЭСР

В условиях быстрого изменения социально-экономических процессов и явлений в последние десятилетия большинство стран сталкивается с проблемой неадекватности действовавшей системы государственного регулирования экономики.

Системы регулирования в большинстве индустриально развитых стран превратились в весьма громоздкие и взаимозависимые механизмы с не всегда ясными целями создания и функционирования. Реакцией на явную неэффективность действующих механизмов регулирования стала реализация фундаментальных реформ систем регулирования, начатая в 80-е гг. В комплексном виде такие реформы реализованы в большинстве стран ОЭСР на протяжении 90-х гг. XX века.

Основными направлениями стратегий реформы государственного регулирования стало строительство *системы регулятивного управления*, призванной обеспечить:

- контроль за социально-экономической эффективностью вновь принимаемых нормативных актов,
- регулярный анализ и повышение качества действующей нормативной базы в сфере регулирования.

Ключевое значение имеет участие в процессе утверждения новых ведомственных нормативных актов и их ревизии специального контролирующего органа – «вневедомственного», «центрального» правительственного ведомства, такого, как Министерство финансов или аппарат правительства. Последние имеют собственные стимулы к «административной конкуренции» с отраслевыми ведомствами, что позволяет их использовать в качестве противовеса тенденции к избыточному регулированию. Необходимо включать в процедуры принятия нормативного акта обязательные публичные консультации с заинтересованными представителями бизнеса и общественности. Реализация принципа обязательного утверждения наиболее значимых из них представительным органом власти может стать дополнительным фильтром для потока нормативных актов, накладывающих значительное бремя (нефинансируемые мандаты) на население и/или бизнес.

Реформа процесса разработки новых нормативов регулирования

Основными направлениями реформы процесса разработки новых норм регулирования, согласно практике стран ОЭСР, является максимальная формализация процедуры их утверждения, подразумевающей:

- проведение обязательного формального анализа эффективности, в том числе – с использованием количественных издержек, соотношения издержек и выгод;
- максимально публичное и широкое обсуждение проекта нормативного акта до его официального утверждения с заинтересованными сторонами.

В процессе контроля за эффективностью вновь принимаемых нормативов регулирования перспективным является использование утвержденного в 1995 г. министрами стран ОЭСР «Перечня критериев для принятия регулятивных решений» (табл. 1).

Таблица 1

Справочный перечень критериев ОЭСР для принятия регулятивных решений

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Правильно ли определена проблема?2. Решаемая проблема должна быть четко сформулирована, с ясным указанием ее природы и масштабности и объяснения причин ее появления (с указанием мотивации заинтересованных сторон).3. Обосновано ли действие государства?4. Вмешательство государства должно основываться на неопровержимом доказательстве обоснованности действия, вероятных выгод и затрат от такого действия (основанном на реалистичной оценке эффективности государства), а также альтернативных механизмах решения этой проблемы.5. Является ли регулирование оптимальной формой государственного действия?6. На самом раннем этапе процесса регулирующие органы должны провести обоснованное сравнение различных регулятивных и нерегулятивных инструментов политики, включая такие аспекты, как затраты, выгоды, эффекты от внедрения и административные требования.7. Есть ли юридические основания для регулирования? |
|--|

8. Регулятивные процессы должны быть структурированы так, чтобы все регулирующие решения строго соответствовали принципу «верховенства закона», т. е. ответственность должна быть явным образом определена, все нормы регулирования должны быть определены в нормативах высокого уровня и соответствовать договорным обязательствам, а также соответствующим правовым принципам, таким, как определенность, пропорциональность и приемлемость процедурных требований.
9. Что в государственной системе управления является уровнем (уровнями) для данного действия?
10. Регулирующие органы должны выбрать наиболее подходящий уровень системы государственного управления для осуществления действия, а при множественности уровней – разработать эффективную систему координации между различными уровнями государственной системы.
11. Стоят ли выгоды регулирования затрат на него?
12. Прозрачно ли распределение последствий предпринятого действия в обществе?
13. В той степени, в которой вмешательство государства сказывается на распределении затрат и собственности, регулирующие органы должны обеспечить прозрачность процесса распределения затрат и выгод от регулирования между различными социальными группами.
14. Являются ли нормы регулирования ясными, последовательными, универсальными и доступными для пользователя?
15. Регулирующие органы должны оценить, насколько понятны нормы их вероятным пользователям, и предпринять для этого шаги, обеспечивающие максимальную ясность текста и структуры нормативов.
16. Все ли заинтересованные стороны имели возможность представить свою точку зрения?
17. Регулирующие нормы должны разрабатываться в открытых и прозрачных условиях, при наличии требуемых процедур эффективного и своевременного учета замечаний заинтересованных сторон: предприятий и профсоюзов, других сторон и уровней государственной системы.
18. Как будет обеспечиваться выполнение норм?

19. Регулирующие органы должны оценить рычаги и институты, через которые будет действовать регулирование, и разработать гибкие стратегии реализации, максимально их использующие.

Источник: Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris 1995. Перевод по изданию: П. Ладегаард. Надлежащее руководство и регулятивное управление. Семинар ОЭСР по управлению и реформе регулирования, Москва 19-20 ноября 2001.

Средством принятия решений относительно введения новых норм регулирования является проведение формализованного «анализа эффективности регулирования» (Regulatory impact analysis, RIA), являющегося методом систематической, последовательной оценки отдельных возможных последствий применения норм государственного регулирования, обеспечивающим доведение информации для лиц, принимающих решения. ОЭСР разработана серия рекомендаций по проведению RIA (табл. 2).

Таблица 2

Извлечение максимальной выгоды от RIA: надлежащая практика

1. Получение максимальной пользы от политической поддержки RIA.
2. Принципы реформы и применение RIA должны получить одобрение на самом высоком государственном уровне. Принципы RIA должны сопровождаться четким и ясным распределением ведомственной ответственности за выполнение.
3. Тщательное распределение ответственности по элементам программы RIA.
4. Распределение ответственности за RIA среди регулирующих органов способствует укреплению «чувства хозяина» и интеграции в процессе принятия решений. Для контроля над процессом проведения RIA, обеспечения его последовательности, надежности и качества требуется наблюдательный орган. Он должен быть облечен соответствующими полномочиями и обладать опытом для выполнения такой функции.
5. Подготовка регулирующих органов.
6. Обеспечить наличие формальных, должным образом составленных программ для наделения регулирующих органов

- навыками, требуемыми для проведения RIA, на высоком качественном уровне.
7. Использование последовательного и в то же время гибкого аналитического метода.
 8. Принцип учета выгод и затрат должен учитываться для всех нормативов, однако использоваться могут различные аналитические методы при условии, что RIA определяет и взвешивает все существенные положительные и отрицательные последствия и интегрирует качественный и количественный анализ. Для обеспечения максимальной последовательности следует разработать обязательные критерии.
 9. Разработка и реализация стратегии сбора данных.
 10. Качество анализа определяется качеством данных. Четкая и ясная политика должна определить стандарты качества для приемлемых данных и предложить стратегии сбора качественных данных с минимальными затратами в рамках временных ограничений.
 11. Целенаправленность усилий в рамках RIA.
 12. Следует направлять ресурсы на те направления регулирования, чье воздействие наиболее значительно и чья перспектива повлиять на результаты регулирования наибольшая. Метод RIA должен применяться при оценке всех существующих политических предложений, независимо от того, в чьих рамках они будут реализовываться: в виде закона, подзаконных актов или ведомственных решений.
 13. Интеграция RIA и процесса выработки политики, начиная с самого раннего этапа.
 14. Регулирующие органы должны принимать выводы RIA как неотъемлемую часть выработки политических решений, а не как «надстройку» для внешнего потребления.
 15. Опубликование результатов.
 16. Те, кто принимает решения, редко являются аналитиками. Результаты RIA должны быть переданы ясно и понятно с четким указанием конкретных последствий и вариантов действия. Использование единого формата способствует более эффективному распространению результатов.
 17. Широкое привлечение общественности.

18. Следует проводить широкие и своевременные консультации с заинтересованными сторонами. Это, по всей видимости, должен быть процесс консультаций в несколько этапов.
19. Применение RIA как к вновь создаваемым, так и к действующим нормам регулирования.
20. Дисциплины RIA должны использовать и для оценки действующего регулирования.

Источник: The Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: 1997. Перевод: П. Ладегаард. Надлежащее руководство и регулятивное управление. Семинар ОЭСР по управлению и реформе регулирования, Москва 19-20 ноября 2001 г.

Публичное обсуждение проектов нормативных актов, согласно оценке ОЭСР, позволяет обеспечить повышение эффективности норм регулирования за счет:

- обсуждения экспертных оценок, перспектив и смысла альтернативных действий со стороны лиц – объектов регулирования;
- содействия органам регулирования в уравнивании различных интересов;
- определения незапланированных последствий и практических проблем;
- обеспечения проверки качества проведения анализа затрат и выгод, осуществленного органами регулирования;
- учета взаимодействия нормативных актов, издаваемых различными правительственными органами.

При этом ОЭСР было рекомендовано осуществлять открытую публикацию не только окончательных проектов нормативных актов, но и их разработок на возможно более раннем этапе подготовки, обеспечивая повышение качества последующих консультаций.

Фактически речь идет о новом этапе демократизации государства – повышение роли общественности, избирателей не только в традиционно открытом процессе разработки и обсуждения законов, принимаемых органами представительной власти, но и нормативных актов власти исполнительной.

Пересмотр действующих норм регулирования

Традиционный «бюрократический» механизм обычно не предусматривает «встроенных» механизмов оценки эффективности действующих

регулятивных норм, что приводит к существованию устаревших и нерациональных регулятивных требований. Действительно, в условиях существования «проблемы безбилетника», определяющей сложность организации эффективной лоббистской деятельности во многих секторах экономики, подпадающих под государственное регулирование, более чем реально опасность консервации неэффективных норм регулирования, ощутимым образом негативно действующих на экономический рост.

В этой связи подготовленный в 1997 г. на уровне министров ОЭСР «Доклад о реформе регулирования» справедливо содержал рекомендации «систематически проводить оценку норм регулирования на предмет их соответствия поставленным задачам», использующую последовательную систему критериев и методов.

В странах ОЭСР используется шесть основных стратегий проведения оценки регулирования:

По глубине и широте анализа:

- «разрушать и строить» – всеобъемлющая переоценка, ведущая к полной перестройке режимов регулирования;
- обобщенные обзоры (оценка всей совокупности норм регулирования на соответствие критериям потребности в нормах и их эффективности);
- целевые обзоры (переоценка конкретных областей или режимов регулирования).

По механизмам пересмотра, альтернативным «простой» отмене или внесению содержательных поправок:

- постепенная отмена (установление в процессе ревизии сроков автоматического окончания действия);
- возможность автоматического пересмотра (установление сроков обязательной ревизии нормы регулирования);
- механизмы вариативности (позволяющие предприятиям использовать менее затратные способы выполнения предписаний, нежели предусмотренные законом, не нарушая при этом целей регулирования).

Среди важнейших тенденций пересмотра системы регулирования – реализация мер по сокращению числа лицензий и разрешений, по сути одной из наименее эффективных форм регулирования, ведущей к отсрочкам в принятии инвестиционных решений и непропорционально обременительной для малого бизнеса и дорогой в администрировании. В результате процесса пересмотра политики регулирования многие страны, широко исполь-

зовавшие *лицензирование* (контроль *ex ante*), переходят к переносу акцентов на *проверки* действующих бизнес-процессов (контроль *ex post*).

Институты реформ системы регулирования

В докладе ОЭСР о реформе регулирования 1997 г. в качестве инструмента реализации комплекса предложенных мер государствам было предложено «принять на политическом уровне широкие программы по реформе регулирования для определения четких задач и основ их достижения». В качестве необходимых условий реализации реформы регулирования были признаны:

- публичное объявление государственной политики в сфере улучшения качества регулирования и ее поддержка на высшем политическом уровне;
- создание административных институтов: определение правительственного органа или специального подразделения в правительстве, ответственных за контроль над эффективностью вновь принимаемых и действующих норм регулирования, устанавливаемых органами исполнительной власти;
- формирование стандартизированных, прозрачных механизмов разработки, применения и изменения подзаконных нормативных актов в области регулирования;
- разработка ясной процедуры апелляции при принятии новых нормативных актов в области регулирования частными лицами и организациями в административном или судебном порядке.

Деятельность специального ответственного органа власти должна обеспечить возможность осуществлять и координировать как процесс реформы регулирования, так и последовательность политики регулирования, проводимой государством в целом, хотя главная ответственность за обеспечение качества регулирования лежит на «отраслевом» ведомстве, ответственном за разработку и реализацию политики регулирования в сфере своей компетенции. Вместе с тем наличие «центрального» ведомства в области регулирования должно обеспечить гарантии независимого надведомственного контроля эффективности принимаемых норм регулирования.

Приложение 2

Correlations												
	elected	Long_in_office	Med_in_office	Ref_rhetor	Barriers00	vnesh_upr	FIX-PRICE	SOGLPRIC	OGR-PRICE	SMI	SMIS-TOL	EL99EXTR
Elected	1	0,175	0,141	-0,085	0,19	0,022	-0,06	0,063	0,165	0,078	-,283(*)	-0,066
Long_in_office	0,175	1	,735(**)	0,057	-0,015	0,055	-0,162	0,015	-0,023	-0,153	-0,088	-,293(*)
Med_in_office	0,141	,735(**)	1	0,036	0,014	0,112	-0,113	0,054	-0,027	-0,15	0,118	-0,066
Ref_rhetor	-0,085	0,057	0,036	1	-0,142	,308(**)	-0,027	-0,162	-,357(**)	-0,088	0,012	-0,112
Barriers00	0,19	-0,015	0,014	-0,142	1	-0,047	,351(**)	0,022	0,167	0	-0,031	,310(**)
vnesh_upr	0,022	0,055	0,112	,308(**)	-0,047	1	-0,165	0,083	-,268(*)	0,015	-0,123	0,151
FIX-PRICE	-0,06	-0,162	-0,113	-0,027	,351(**)	-0,165	1	-0,083	0,088	-0,007	0,128	0,019
SOGLPRIC	0,063	0,015	0,054	-0,162	0,022	0,083	-0,083	1	0,076	0,112	-,253(*)	0,034
OGR-PRICE	0,165	-0,023	-0,027	-,357(**)	0,167	-,268(*)	0,088	0,076	1	-0,058	-,274(*)	,242(*)
SMI	0,078	-0,153	-0,15	-0,088	0	0,015	-0,007	0,112	-0,058	1	0,035	0,006
SMIS-TOL	-,283(*)	-0,088	0,118	0,012	-0,031	-0,123	0,128	-,253(*)	-,274(*)	0,035	1	-0,108
EL99EXTR	-0,066	-,293(*)	-0,066	-0,112	,310(**)	0,151	0,019	0,034	,242(*)	0,006	-0,108	1

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Приложение 3

Пример одного из новых направлений избыточного регулирования: безопасность пищевых продуктов

Федеральный уровень

Закон «О правах потребителя» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в редакции Федерального закона от 09.01.96 № 2-ФЗ) предусматривает ряд требований, гарантирующих право потребителя на безопасность товара (статья 7). Для пищевых продуктов, средств для ухода за полостью рта и табачных изделий⁴⁰ – это, прежде всего, перечисление требований к информированию потребителя (статьи 8, 9 и, в особенности, статья 10, достаточно подробно перечисляющая данные, которые должны быть доступны потребителю). Наиболее жесткие требования относятся к информации о продуктах питания (в законе использована именно такая формулировка, а не более чем гибкий и произвольно толкуемый список всего, что может попасть в «полость рта»). Относительно простая и подробно прописанная в этом законе процедура судебного отстаивания своих прав подтвердила за 9 лет свою действенность, даже несмотря на низкую эффективность и загруженность судов, и «достраивает» механизм, вполне достаточный для защиты реальных интересов потребителей, а не групп специальных интересов.

Примером подхода, порождающего группы специальных интересов, к проблеме контроля является Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и соответствующие подзаконные акты – Постановления Правительства РФ от 22 ноября 2000 г. № 883 «Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения» и от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов»

Ст. 10 п. 1 данного закона вводит, в числе прочих мер по защите прав потребителей, «государственную регистрацию» «новых пищевых продуктов, материалов и изделий», изготовленных в РФ, а также импортных продуктов, ввоз которых осуществляется впервые на территорию РФ. Причем государственная регистрация новых импортных изделий должна, согласно

⁴⁰Правомерность и целесообразность объединения всех этих товарных групп, а также косметических товаров, отстаиваемая сторонниками жесткого административного регулирования, здесь не рассматривается.

той же ст. 10 п. 1, осуществляться до ввоза этих продуктов на территорию РФ. Согласно логике документа получается, что импортный товар необходимо «регистрировать» где-то за пределами РФ, но так, чтобы результаты этой регистрации были признаны российскими ведомствами. Так как до принятия ФЗ никакой «регистрации» не проводилось, то становится непонятным также, какой продукт следует считать «новым» – выпущенный после вступления ФЗ и постановлений правительства в законную силу или любой, еще не имеющий данной «регистрации»?

Ст. 10 п. 2 данного закона прямо указывает, что основанием для «регистрации» является предоставление необходимых документов – заключений санитарных органов. Других требований не выдвигается. Никакого дополнительного анализа продукции на качество проводиться не будет. Таким образом, предприниматель вынужден тратить деньги и, что самое важное, терять оборотный капитал (пока его товар лежит на складе) всего лишь для того, чтобы на основании 7 справок (возможно, фальшивых) получить восьмую. Правда, Постановление Правительства № 987 (п. 8) утверждает Положение о государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, которое устанавливает, уже вопреки закону (ст. 10 п. 2), возможность проведения при регистрации «экспертизы продукции (санитарно-эпидемиологической, токсикологической, ветеринарно-санитарной, товароведческой и др.), проектов нормативных и технических документов, по которым предполагается осуществлять изготовление новой продукции; обследование территорий, зданий, помещений, сооружений, транспортных средств; безопасности продукции, условий ее изготовления и оборота; исследований (испытаний) продукции».

Совершенно не ясно, зачем вводить эти требования в дополнение к уже имеющимся и слишком сильно развитым процедурам лицензирования, сертификации и текущего контроля за деятельностью предприятий.

Ст. 30 ФЗ устанавливает, что ключевой п. 1 ст. 10 вступает в силу после принятия правительством соответствующих нормативных документов. Потому первостепенным шагом Правительства могла бы стать отмена Постановлений № 987 и № 988, после чего процедура «регистрации» потеряла бы юридический статус, и последующее внесение в ГД предложений по отмене ст. 10, ст. 21 п. 3, ст. 26 п. 1, ст. 30 ФЗ. В принципе, можно было бы отменить и сам ФЗ полностью, так как он не содержит каких-либо разумных положений, не дублирующихся в ранее принятых законах (в том же законе о правах потребителя, обеспечивающем, как уже указывалось, ре-

альный механизм защиты прав покупателя, а также, отчасти, Законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» № 53-ФЗ от 30.03.1999 г. в части гарантий безопасности, связанных с защитой от эпидемий, опасных веществ и материалов).

В случае, если правительство не готово на такой радикальный шаг, необходимо внести изменения в данные акты. И прежде всего сократить список продукции, подлежащей данной «регистрации» (он определяется двумя вышеупомянутыми Постановлениями Правительства). В настоящее время в него входят: минеральная и питьевая вода, продукты детского питания, продукты диетического питания, мясные продукты (колбасы, сосиски, сардельки и др.) или консервы, обогащенные белком и (или) другими микроэлементами, молочные продукты, обогащенные витаминами и (или) другими микроэлементами, пищевые добавки, биологически активные добавки к пище (нутрицевтики, парафармацевтики, пробиотики), пищевые продукты, полученные из генетически модифицированных источников, **пищевые продукты, в том числе продовольственное сырье, изготовленные по новым технологиям**⁴¹, материалы и изделия, контактирующие с пищевыми продуктами (технологическое оборудование, приборы, устройства и др.; посуда и столовые принадлежности; материалы, применяемые для изготовления, упаковки, хранения и транспортировки пищевых продуктов), парфюмерная и косметическая продукция, средства и изделия для гигиены полости рта, табачные изделия, включая сырье, вспомогательные материалы и аксессуары.

Как видно, никакой логики в этом списке нет. При этом наблюдается желание подвергнуть «регистрации» весьма доходные сектора рынка, такие, как табачная промышленность, производство упаковочных материалов, разлив минеральных вод, парфюмерия, а также причудливо сформулированные «новые» пищевые продукты.

Думается, исключение из числа предметов, подпадающих под действие данного закона, и надо начать с парфюмерных и косметических изделий, а также табака (с этой целью внести изменения в ст. 30 п. 2 или вовсе отменить данный пункт). В любом случае необходимо убрать из текста

⁴¹ Цитата из Постановления № 988: «под новыми технологиями понимаются технологические процессы изготовления, хранения, транспортировки и реализации продукции, ранее не применяемые на территории Российской Федерации, а также технологические процессы изготовления продукции из ранее не используемых видов сырья и других компонентов».

Постановления вышеприведенные признаки «новизны», как произвольно сформулированные и неудачные.

Ни сам Закон, ни Постановления не содержат детально прописанных процедур, четко устанавливающих обязанности государственных органов и должностных лиц при осуществлении контроля, четко определенного порядка несения ответственности за нарушения и злоупотребления, включая ответственность за ущерб, нанесенный предпринимателю (к примеру – разглашением информации, не относящейся к обеспечению безопасности потребителя, собранной при осуществлении мониторинга, в соответствии с Постановлением № 883).

Постановление № 987 не просто не исключает, но практически гарантирует множественность проверок одного и того же объекта со стороны СЭС, Госстандарта, ветеринарных служб, при том, что по ряду оснований проверок они также дублируют деятельность правоохранительных органов (оперативно-разыскную деятельность – см. п. 8 (б) и 9 «Положения о государственной регистрации новых пищевых продуктов, материалов и изделий», утвержденного Постановлением № 987).

Постановлению № 988, как отмечают эксперты, фактически придается обратная сила, т. к. под него можно (хотя и не без проблем) подвести большую часть не прошедших вводимую регистрацию видов продукции (как собственно пищевой, так и гигиены полости рта и табачные изделия), если производитель или импортер не сумеют доказать факты продаж, предшествовавших введению Постановления.

Пункт 4 Постановления № 988, предусматривающий регистрацию за счет заявителя (под угрозой запрета ввоза и производства), есть не что иное, как введение в незаконном порядке нового сбора (на что уже обращали внимание властей многие эксперты и предприниматели).

Региональный уровень

Так, Закон г. Москвы № 13 от 24 мая 2000 г. «О качестве и безопасности пищевых продуктов», являющийся, в целом, калькой с федерального, вводит дополнительные требования к предпринимателю.

Первые четыре статьи дублируют федеральный закон. Пятая вводит «коллегиальный межведомственный орган», координирующий деятельность контролирующих инстанций, но не на принципе «одного окна» или «единой проверки». Создается «Реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области изготовления пищевых продуктов в г. Москве» и орган в администрации города,

ведущий данный реестр и получающий сведения из Регистрационной палаты.

В остальном текст состоит почти исключительно из набора калек с федерального закона. Ответ на вопрос о целесообразности траты времени и денег на подготовку и принятие подобного нормативного акта обнаруживается в ч. 3 ст. 14 «Обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов, поставляемых в город Москву»:

«Проекты договоров, связанные с оборотом пищевых продуктов в части их соответствия требованиям нормативной документации к безопасности и качеству, информации о таких пищевых продуктах, маркировке, упаковке, условиям транспортировки и гарантиям обеспечения этих требований в случаях, специально предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и города Москвы, согласовываются с уполномоченным органом городской администрации по качеству сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также с органами ветеринарной службы и санитарно-эпидемиологического надзора, органами контроля за качеством зерна и продуктов его переработки».

Данная норма грубейшим образом противоречит Гражданскому кодексу и Конституции, гарантирующим свободу предпринимательства вообще и свободу заключения контрактов частными лицами в частности, но вполне соответствует федеральному закону, являющемуся по жанру типичным «модельным законом» с весьма гибкими рамками.

Закон Краснодарского края от 2 августа 1999 г. № 200-КЗ «О контроле за качеством и безопасностью пищевых продуктов в Краснодарском крае», а также Закон Республики Саха от 20 мая 1999 г. 3 № 95-П «О качестве и безопасности пищевых продуктов» в основном дублируют федеральный и не содержат столь ярких новаций, как московский. В то же время забавная для региона, не имеющего внешней границы ст. 14, дающая повод правоохранительным органам и иным инстанциям контролировать «ввоз на территорию Республики Саха (Якутия) пищевых продуктов, продовольственного сырья и материалов, контактирующих с пищевыми продуктами», а также аналогичная норма краснодарского закона (ст. 8) раскрывают истинный смысл и указывают на заинтересованные в его принятии группы.

Этот смысл становится особенно очевидным в свете сложившейся в Краснодарском крае традиции нарушения положений Конституции о единстве экономического пространства и ряде иных конституционных норм, обеспечивающих защиту свобод и собственности индивидов. Не иначе как

для подчеркивания незаконного и антиконституционного характера положений статьи законодатель подробно излагает целый набор мер, разрушающих единство экономического пространства, бесполезных с точки зрения защиты потребителя, зато далеко не бесполезных для недобросовестных должностных лиц⁴².

⁴² «3. Юридические и физические лица, осуществляющие поставку и реализацию пищевых продуктов на территории Краснодарского края, представляют в специальной уполномоченные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в области стандартизации, метрологии и сертификации, санитарно-эпидемиологического надзора и ветеринарного надзора официальные документы изготовителя и страны экспортера (на русском языке или в переводе на русский язык), подтверждающие их качество и безопасность, образцы продовольственного сырья и пищевых продуктов для экспертизы и получения заключения.

4. В случае несогласия юридического или физического лица, осуществляющего ввоз в край пищевых продуктов, с заключением экспертизы, органы государственного надзора и контроля за качеством пищевых продуктов, указанные в ст. 5 настоящего Закона, назначают повторную экспертизу в межведомственной контрольно-пищевой лаборатории (в случае ее создания) с учетом наличия у заявителя сертификатов соответствия, сертификатов, выданных специально уполномоченными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в области санитарно-эпидемиологического надзора, ветеринарного надзора и контроля за зерном и продуктами его переработки, за счет сметы расходов межведомственной контрольно-пищевой лаборатории. При подтверждении результатов экспертизы расходы, связанные с ее проведением, возлагаются на заявителя, осуществляющего ввоз в край пищевых продуктов. В противном случае расходы несут органы государственного надзора и контроля за качеством пищевых продуктов.

5. Запрещается ввоз на территорию Краснодарского края несертифицированных пищевых продуктов, а также ввоз пищевых продуктов без документации, которая разрешает их использование для питания населения в странах, где они производились, и странах, откуда они экспортировались».

Приложение 4

Предложения по внесению поправок в проект Федерального закона «Об основах технического регулирования, стандартизации и подтверждения соответствия»

1. С целью повышения прозрачности и конкурентности в процессе подготовки технических регламентов представляется целесообразным обязать осуществлять сбор письменных замечаний к проекту регламента не разработчика проекта регламента, а исключительно государственную экспертную комиссию. Кроме того, целесообразно уточнить понятие «заинтересованная сторона» при доработке проекта регламента, с тем чтобы избежать как чрезмерного и неохватываемого в разумные сроки потока замечаний, так и произвольного сужения круга лиц, имеющих возможность принять реальное участие в обсуждении.

С этой целью предлагается ввести в ст. 2 «Основные понятия» определение «заинтересованная сторона» или «независимый эксперт при подготовке регламента»:

«уполномоченный представитель научно-исследовательского учреждения, включая высшие учебные заведения и их подразделения (кафедры, специализированные научные центры), предприятия – производители и потребители, средства массовой информации, а также лица с высшим техническим (естественно-научным) образованием – авторы изобретений и открытий, а равно лица с учеными степенями в технических и естественных науках».

Первую часть ст. 6 дополнить абзацем следующего содержания:

«Письменные замечания заинтересованных сторон (независимых) по проекту регламента собираются Государственной экспертной комиссией, при необходимости обобщаются и еженедельно передаются разработчику проекта регламента».

2. С целью упорядочения процесса аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий, а также предотвращения злоупотреблений при осуществлении аккредитации необходимо прописать основные положения этого порядка в соответствующем разделе (5) законопроекта.

Предлагается дополнить с этой целью ст. 28 законопроекта следующими положениями:

«Аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий производится на основании наличия в штате (на полной ставке или на половине ставки) аттестованных (аккредитованных) специалистов по списку специальностей, утверждаемому Правительством Российской Федерации. Аккредитация специалистов осуществляется при наличии у них высшего образования (диплома инженера или специалиста в сфере естественных наук) и по результатам сдачи письменного теста. Тестирование организуется государственной экспертной комиссией по техническому регулированию, проверка теста осуществляется по бланкам, не содержащим фамилии лица, сдающего тест; подведение итогов тестирования осуществляется на заседании рабочей группы государственной экспертной комиссии в присутствии не менее чем трех членов комиссии и лиц, сдававших тест. Список вопросов, из которого составляются тесты, подлежит опубликованию, в том числе на Интернет-сайте Государственной экспертной комиссии по техническому регулированию.

Для аккредитации лаборатории необходимо предоставление документов, подтверждающих наличие у юридического лица прав на использование оборудования, необходимого для проведения испытаний по списку, утверждаемому федеральным органом исполнительной власти в области подтверждения соответствия. Указанный список не может содержать указаний на определенную фирму-производителя».

3. Для уточнения порядка уполномочивания представляется целесообразным изложить последний абзац пункта 2 статьи 18 «Организация работ по обязательному подтверждению соответствия» в виде запрета отказа в уполномочивании:

«Отказ в уполномочивании для проведения испытаний допускается исключительно в случае отсутствия у юридического лица аккредитации (перечисленных в соответствующем техническом регламенте специалистов и контрольно-измерительного оборудования) на производство работ, необходимых для сертификации, в соответствующей данному техническому регламенту области аккредитации».

Вместо:

«Уполномочивание осуществляется в отношении всех аккредитованных органов по сертификации, область аккредитации которых включает продукцию, требование обязательного подтверждения соответствия в отношении которой установлено соответствующим техническим регламентом».

Приложение 5

Условия простой и понятной процедуры выдачи лицензий; уменьшение административных барьеров

Утвержденная нормативно-правовым актом процедура выдачи лицензий, утвержденный нормативно-правовым актом список причин отказа в выдаче лицензий и срок рассмотрения заявки; стоимость лицензии утверждена для всего списка лицензий.
Упрощенная процедура регистрации организаций и предпринимателей, деятельность которых не является лицензируемой (например, по почте).
Создание межведомственной комиссии по устранению административных барьеров.
Закрепление максимального количества проверок деятельности хозяйствующих субъектов нормативно-правовыми актами.
Создание единого лицензирующего органа.

Источник: Типовая (базовая) модель программы реформирования бюджетной системы на региональном и местном уровне (перечень основных положений). Некоммерческий Фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов.

Приложение 6

Регион	ACTLONG	ACTREGUL	GOVEXTR	ELSUPP00	Per_in_office	Med_in_Office	SMIRAT00
Р. Адыгея	0	9	0	57,80	9	9	290
Р. Башкортостан	11	11	0	68,15	9	9	260
Р. Бурятия	11	11	0	63,25	9	9	388
Р. Алтай	1	5	1	23,50	5	3	208
Р. Дагестан	11	11	-1	50,00	9	9	263
Кабардино-Балкарская	11	11	0	99,35	9	9	196
Р. Калмыкия	9	9	0	85,09	7,5	4,5	219
Карачаево-Черкесская	11	11	-1	75,71	9	9	146
Р. Карелия	4	4,5	-1	49,48	6,5	4,5	368
Р. Коми	0	9	-1	57,19	9	0	341
Р. Марий Эл	1	5,5	1	58,89	5,5	4,5	193
Р. Мордовия	8	8	0	90,85	6	3	263
Р. Саха (Якутия)	0	10	0	58,96	9	9	208
Р. Северная Осетия-Ал.	5	6,5	1	76,09	6,5	4,5	220
Р. Татарстан	11	11	-1	79,52	9	9	346
Р. Тыва	11	11	-1	70,61	9	9	210
Удмуртская Р.	6	8	1	37,84	4,5	6	204
Р. Хакасия	6	5	-1	71,85	4,5	5	329
Чувашская Р.	9	3	-1	56,70	4,5	8	277
Алтайский край	5	5	1	49,36	3	4	356
Краснодарский край	1	4	1	82,00	3	4	394
Красноярский край	0	4	0	57,29	3	5	360
Приморский край	1	10	-1	40,17	9	9	343

Регион	ACTLONG	ACTREGUL	GOVEXTR	ELSUPP00	Per_in_office	Med_in_Office	SMIRAT00
Ставропольский край	5	5	1	55,10	3	4	410
Хабаровский край	11	11	-1	76,93	9	9	275
Амурская обл.	1	4	1	60,51	2,25	3,5	384
Архангельская обл.	6	6	-1	58,67	4,5	4,5	367
Астраханская обл.	11	11	0	52,45	9	9	345
Белгородская обл.	8	8	-1	53,46	4,5	7,3	338
Брянская обл.	6	6	1	54,54	2,25	4	384
Владимирская обл.	6	6	1	62,20	4,5	5	493
Волгоградская обл.	6	4,5	1	50,96	4,5	4,5	281
Вологодская обл.	6	6	-1	80,69	4,5	4,5	491
Воронежская обл.	6	6	-1	48,97	3	4,5	383
Ивановская обл.	1	5	1	50,12	4,5	5	443
Иркутская обл.	5	5	-1	50,32	3	3,5	445
Калининградская обл.	1	4	-1	49,56	4,5	4,5	405
Калужская обл.	5	5	0	63,51	3	4,5	463
Камчатская обл.	1	1	1	60,96	9	9	388
Кемеровская обл.	5	5	1	94,54	4,5	5,5	356
Кировская обл.	6	6	1	50,46	4,5	4,5	270
Костромская обл.	6	6	-1	64,10	4,5	4,5	322
Курганская обл.	5	5	-1	66,29	3	4	285
Курская обл.	1	4	1	76,85	4,2	4,8	287
Ленинградская обл.	4	4	-1	53,37	3	4,5	424
Липецкая обл.	4	5	-1	79,28	3	5	318

Регион	ACTLONG	ACTREGUL	GOVEXTR	ELSUPP00	Per_in_office	Med_in_Office	SMIRAT00
Магаданская обл.	6	6	-1	45,96	4,5	4,5	191
Московская обл.	2	9	-1	48,09	9	9	413
Мурманская обл.	6	6	-1	43,45	4	5	392
Нижегородская обл.	1	4	1	52,21	3	6	308
Новгородская обл.	11	11	-1	91,56	9	9	380
Новосибирская обл.	2	4	-1	44,32	3	4	431
Омская обл.	11	11	-1	57,03	9	9	307
Оренбургская обл.	2	8	1	52,02	4,5	8	464
Орловская обл.	10	10	0	93,62	4,5	8	322
Пензенская обл.	4	4,5	-1	59,55	3	4,5	314
Пермская обл.	1	5	-1	63,86	4,5	5	357
Псковская обл.	6	6	1	56,46	4,5	4,5	290
Ростовская обл.	11	11	-1	62,15	9	9	376
Рязанская обл.	6	6	1	56,06	2,25	4,5	315
Самарская обл.	11	11	-1	53,25	9	9	331
Саратовская обл.	6	6	-1	80,19	4,5	4,5	374
Сахалинская обл.	6	6	-1	39,47	4,5	5,5	417
Свердловская обл.	6	6	-1	63,09	4,5	6	473
Смоленская обл.	0	5	1	67,39	3	5	371
Тамбовская обл.	1	5	-1	50,34	4,5	5	398
Тверская обл.	6	6	-1	46,54	4,5	5	441
Томская обл.	11	11	-1	73,12	9	9	418
Тульская обл.	6	6	1	62,82	4,5	5,5	354
Тюменская обл.	1	9	-1	58,83	9	9	383

Регион	ACTLONG	ACTREGUL	GOVEXTR	ELSUPP00	Per_in_office	Med_in_Office	SMIRAT00
Ульяновская обл.	1	9	-1	42,48	9	9	400
Челябинская обл.	6	6	0	50,79	4,5	5	291
Читинская обл.	6	6	-1	30,76	4,5	4,5	288
Ярославская обл.	11	11	-1	63,88	9	9	448
г. Москва	10	10	-1	69,89	8	4,5	629
г. Санкт-Петербург	6	6	-1	72,69	4,5	4,5	502

Регион	BARR00	BARR01	BANKR_EC	REF_RHET	REF_LOSE	BARRIERS	VNESH_UP	INDLGOTZ	INDLGOTV
Р. Адыгея	1	1	1900	0	0	1	19,00	1	1
Р. Башкортостан	1	0	67	0	0	1	0,67	1	1
Р. Бурятия	0	0	1500	-1	0	0	15,00	-1	-1
Р. Алтай	0	0	100	0	-1	0	1,00	1	1
Р. Дагестан	0	1	700	0	0	0	7,00	1	1
Кабардино-Балкарская	0	0	1300	1	0	0	13,00	1	1
Р. Калмыкия	1	1	1900	-1	0	1	19,00	1	-1
Карачаево-Черкесская	0	0	1800	0	0	0	18,00	0	0
Р. Карелия	0	0	1200	0	0	0	12,00	1	1
Р. Коми	0	0	550	1	0	0	5,50	1	1
Р. Марий Эл	0	0	600	0	0	0	6,00	1	-1
Р. Мордовия	1	1	100	0	1	1	1,00	1	1
Р. Саха (Якутия)	0	0	700	-1	0	0	7,00	1	1
Р. Северная	0	0	100	0	0	0	1,00	0	0

Регион	BARR00	BARR01	BANKR_EC	REF_RHET	REF_LOSE	BARRIERS	VNESH_UP	INDLGOTZ	INDLGOTV
Осетия-Алания									
Р. Татарстан	1	1	600	0	0	1	6,00	1	1
Р. Тыва	0	0	800	0	0	0	8,00	0	0
Удмуртская Р.	0	0	500	-1	0	0	5,00	1	-1
Р. Хакасия	0	0	500	0	0	0	5,00	-1	-1
Чувашская Р.	0	0	2200	1	0	0	22,00	-1	0
Алтайский край	1	0	450	0	1	1	4,50	1	-1
Краснодарский край	1	1	371	-1	1	1	3,71	1	1
Красноярский край	0	1	333	0	1	0	3,33	1	-1
Приморский край	0	0	467	-1	0	0	4,67	1	1
Ставропольский край	0	0	1825	0	0	0	18,25	1	-1
Хабаровский край	1	0	450	0	0	1	4,50	-1	-1
Амурская обл.	0	0	700	-1	0	0	7,00	-1	1
Архангельская обл.	0	0	1750	1	0	0	17,50	1	1
Астраханская обл.	1	0	1100	0	0	1	11,00	-1	-1
Белгородская обл.	0	0	250	-1	0	0	2,50	1	0
Брянская обл.	1	0	800	0	1	1	8,00	1	-1
Владимирская обл.	0	0	800	0	1	0	8,00	-1	-1
Волгоградская обл.	0	0	1050	-1	0	0	10,50	1	-1
Вологодская обл.	0	0	1550	1	0	0	15,50	-1	1
Воронежская обл.	1	1	250	0	1	1	2,50	1	-1
Ивановская обл.	0	0	1000	0	1	0	10,00	1	1
Иркутская обл.	0	0	1100	0	0	0	11,00	0	1
Калининград-	0	0	500	0	1	0	5,00	1	-1

Регион	BARR00	BARR01	BANKR_EC	REF_RHET	REF_LOSE	BARRIERS	VNESH_UP	INDLGOTZ	INDLGOTV
ская обл.									
Калужская обл.	0	0	850	0	1	0	8,50	1	-1
Камчатская обл.	0	0	600	1	0	0	6,00	0	0
Кемеровская обл.	0	0	1075	0	1	0	10,75	0	-1
Кировская обл.	1	0	1800	0	0	1	18,00	1	-1
Костромская обл.	0	0	400	0	0	0	4,00	1	-1
Курганская обл.	0	0	1300	0	0	0	13,00	1	-1
Курская обл.	1	0	567	0	0	1	5,67	-1	-1
Ленинградская обл.	0	0	767	0	0	0	7,67	1	-1
Липецкая обл.	1	0	400	-1	0	1	4,00	1	1
Магаданская обл.	0	0	0	0	0	0	0,00	1	-1
Московская обл.	0	0	682	1	0	0	6,82	-1	-1
Мурманская обл.	1	0	200	0	0	1	2,00	1	1
Нижегородская обл.	0	0	900	0	0	0	9,00	1	1
Новгородская обл.	0	0	200	1	0	0	2,00	-1	-1
Новосибирская обл.	0	0	625	0	-1	0	6,25	1	1
Омская обл.	0	0	733	0	0	0	7,33	-1	1
Оренбургская обл.	0	0	433	0	0	0	4,33	1	-1
Орловская обл.	1	1	1300	0	0	1	13,00	1	-1
Пензенская обл.	0	0	1150	0	0	0	11,50	1	-1
Пермская обл.	0	0	240	1	0	0	2,40	-1	-1
Псковская обл.	0	0	200	0	0	0	2,00	-1	0
Ростовская обл.	1	1	743	1	0	1	7,43	1	1
Рязанская обл.	0	0	350	0	0	0	3,50	1	-1
Самарская обл.	0	0	1560	1	0	0	15,60	1	-1

Регион	BARR00	BARR01	BANKR_EC	REF_RHET	REF_LOSE	BARRIERS	VNESH_UP	INDLGOTZ	INDLGOTV
Саратовская обл.	0	0	1225	1	0	0	12,25	1	1
Сахалинская обл.	0	0	2400	11	0	0	24,00	-1	-1
Свердловская обл.	0	0	486	0	0	0	4,86	-1	0
Смоленская обл.	1	1	350	-1	0	1	3,50	1	1
Тамбовская обл.	0	0	2050	-1	0	0	20,50	1	1
Тверская обл.	0	0	300	1	0	0	3,00	1	-1
Томская обл.	0	0	1100	1	0	0	11,00	1	-1
Тульская обл.	0	0	100	0	0	0	1,00	1	1
Тюменская обл.	0	0	183	1	0	0	1,83	1	1
Ульяновская обл.	0	0	1050	-1	0	0	10,50	1	1
Челябинская обл.	0	0	460	0	1	0	4,60	1	1
Читинская обл.	1	1	1000	0	0	1	10,00	-1	0
Ярославская обл.	0	0	450	1	0	0	4,50	1	1
г. Москва	0	0	413	0	0	0	4,13	1	1
г. Санкт-Петербург	0	0	413	0	1	0	4,13	1	1

Регион	GRLZ	GRLV	FIXPRICE	SOGLPRIC	OGRPRICE	LAW5	SMIopp	SMIoppreg	SMIINUCH	SMINTR
Р. Адыгея	1	-1	0	0	1	0	0	0	-1	0
Р. Башкортостан	1	1	0	0	1	0	1	0	-1	0
Р. Бурятия	1	-1	0	0	1	0	0	0	-1	0
Р. Алтай	1	-1	0	0	1	0	0	0	0	0
Р. Дагестан	1	-1	0	0	1	0	1	1	-1	-1

Регион	GRLZ	GRLV	FIXPRICE	SOGLPRIC	OGRPRICE	LAW5	SMIopp	SMIoppreg	SMINUCH	SMINTR
Кабардино-Балкарская	1	-1	0	0	1	0	0	-1	-1	-1
Р. Калмыкия	1	-1	0	1	1	0	1	-1	-1	-1
Карачаево-Черкесская	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0
Р. Карелия	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0
Р. Коми	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0
Р. Марий Эл	1	-1	0	1	1	0	1	1	0	-1
Р. Мордовия	1	-1	0	0	1	1	1	0	0	0
Р. Саха (Якутия)	1	-1	0	1	1	1	0	-1	-1	0
Р. Северная Осетия-Алания	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Р. Татарстан	1	1	0	1	1	1	1	1	-1	-1
Р. Тыва	0	0	0	0	1	0	0	0	-1	-1
Удмуртская Р.	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0
Р. Хакасия	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0
Чувашская Р.	1	-1	0	0	0	0	1	0	-1	-1
Алтайский край	1	-1	0	0	1	0	0	0	-1	-1
Краснодарский край	1	1	0	0	1	0	1	1	-1	-1
Красноярский край	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0
Приморский край	1	1	0	0	1	1	0	-1	-1	-1
Ставропольский край	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0
Хабаровский край	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0
Амурская обл.	1	1	0	0	1	0	0	0	0	-1
Архангельская обл.	1	1	0	0	0	0	0	0	-1	-1
Астраханская обл.	1	-1	0	0	1	0	0	0	-1	-1
Белгородская обл.	1	1	0	0	1	1	1	1	-1	-1

Регион	GRLZ	GRLV	FIXPRICE	SOGLPRIC	OGRPRICE	LAW5	SMIopp	SMIoppreg	SMINUCH	SMINTR
Брянская обл.	1	-1	0	0	1	1	1	1	-1	-1
Владимирская обл.	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0
Волгоградская обл.	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0
Вологодская обл.	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0
Воронежская обл.	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0
Ивановская обл.	1	-1	0	0	1	0	0	0	0	0
Иркутская обл.	1	-1	0	0	1	0	1	0	0	0
Калининградская обл.	1	-1	0	0	1	0	0	0	0	0
Калужская обл.	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0
Камчатская обл.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Кемеровская обл.	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0
Кировская обл.	1	1	0	0	1	0	1	1	-1	-1
Костромская обл.	1	-1	0	0	1	0	0	0	-1	-1
Курганская обл.	1	-1	0	0	1	0	1	0	-1	0
Курская обл.	1	0	1	0	1	1	1	1	0	0
Ленинградская обл.	1	1	0	0	0	0	1	0	-1	1
Липецкая обл.	1	-1	0	0	1	0	0	0	-1	-1
Магаданская обл.	1	1	0	0	1	0	-1	-1	-1	0
Московская обл.	1	-1	0	0	0	0	1	0	-1	1
Мурманская обл.	1	-1	1	0	1	0	0	0	-1	0
Нижегородская обл.	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0
Новгородская обл.	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Новосибирская обл.	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0

Регион	GRLZ	GRLV	FIXPRICE	SOGLPRIC	OGRPRICE	LAW5	SMIopp	SMIoppreg	SMIINUCH	SMIINTR
Омская обл.	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0
Оренбургская обл.	-1	1	0	1	1	0	1	1	0	0
Орловская обл.	1	-1	0	0	1	0	0	-1	-1	-1
Пензенская обл.	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0
Пермская обл.	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0
Псковская обл.	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0
Ростовская обл.	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0
Рязанская обл.	1	-1	0	1	1	0	1	1	0	0
Самарская обл.	1	-1	0	0	0	0	1	1	0	0
Саратовская обл.	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0
Сахалинская обл.	1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
Свердловская обл.	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0
Смоленская обл.	1	-1	0	1	1	0	1	1	0	0
Тамбовская обл.	1	-1	0	1	1	0	1	1	0	0
Тверская обл.	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0
Томская обл.	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0
Тульская обл.	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0
Тюменская обл.	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0
Ульяновская обл.	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0
Челябинская обл.	1	-1	0	0	1	0	1	1	0	0
Читинская обл.	1	-1	0	0	0	0	1	1	0	0
Ярославская обл.	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
г. Москва	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1
г. Санкт-Петербург	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1

Регион	SMISTOL	EL99EXTR	SMBEM01	SMBDYN01	NAHALT00	FREPR_DM	FREPR_DM 2	COURTDEF	COURTDEF 2
Р. Адыгея	0	51,39	26726	4412	4,0089	0	0	0	0
Р. Башкортостан	0	36,68	23002	5580	0,4129	0	0	0	0
Р. Бурятия	0	31,02	17681	3321	2,6087	0	0	1	0
Р. Алтай	0	39,74	37561	4375	0,9756	0	0	0	0
Р. Дагестан	0	39,15	16705	4585	2,2801	0	0	1	0
Кабардино-Балкарская	-1	27,45	12626	2646	1,1364	1	0	0	0
Р. Калмыкия	-1	35,64	16139	3072	1,2658	0	0	0	0
Карачаево-Черкесская респ.	-1	51,29	21839	3926	1,8391	0	0	0	0
Р. Карелия	0	25,43	36162	5347	2,0888	0	0	0	0
Р. Коми	-1	27,59	29956	5423	2,2907	1	1	0	0
Р. Марий Эл	-1	43,88	23188	4571	0,9223	0	0	1	0
Р. Мордовия	-1	38,68	18407	5481	1,3994	0	0	0	0
Р. Саха (Якутия)	-1	36,12	17707	3277	1,3306	0	0	0	0
Р. Северная Осетия-Алания	0	52,76	16024	2935	0,1484	0	0	0	0
Р. Татарстан	0	25,28	22413	5294	0,3969	0	0	0	0
Р. Тыва	-1	13,56	7717	1039	0,6431	0	0	0	0
Удмуртская Р.	0	32,84	42682	8936	0,5511	0	0	0	0
Р. Хакасия	0	37,5	41136	7914	6,1962	0	0	0	0
Чувашская Р.	0	47,42	27856	5423	0,4422	0	0	0	0
Алтайский край	0	48,51	31851	6525	2,337	0	0	1	0
Краснодарский край	0	46,87	32544	5205	1,2433	0	0	0	0
Красноярский край	0	37,66	34123	6751	1,5795	0	0	0	0
Приморский край	1	38,46	44112	6678	1,6099	0	0	1	0
Ставропольский край	0	42,64	23709	4743	0,7061	0	0	1	0

Регион	SMISTOL	EL99EXTR	SMBEM01	SMBDYN01	NAHALT00	FREPR_DM	FREPR_DM 2	COURTDEF	COURTDEF 2
Хабаровский край	0	35,17	50922	9324	1,7128	0	0	1	1
Амурская обл.	0	40,59	21968	2878	0,5964	0	0	0	0
Архангельская обл.	0	29,27	21438	4644	1,6438	0	0	0	0
Астраханская обл.	1	40,12	35742	5487	0,9766	0	0	0	0
Белгородская обл.	0	39,19	23113	4194	0,8016	0	0	0	0
Брянская обл.	0	51,85	22384	4449	1,1088	0	0	0	0
Владимирская обл.	0	36,34	30764	5233	0,7458	0	0	1	0
Волгоградская обл.	0	41	24795	3683	5,4518	0	0	0	0
Вологодская обл.	0	28,67	63444	10952	1,1329	0	0	0	0
Воронежская обл.	0	43,1	43473	9271	0,61	0	0	0	0
Ивановская обл.	0	37,8	29460	5099	0,982	0	0	0	0
Иркутская обл.	0	35,42	30349	6731	0,7278	0	0	0	0
Калининградская обл.	0	31,75	51528	9819	1,0537	0	0	0	0
Калужская обл.	0	39,7	50509	7329	1,2026	0	0	0	0
Камчатская обл.	0	33,39	37598	3967	3,9164	0	0	0	0
Кемеровская обл.	0	38,66	34382	6347	1,4061	0	0	1	0
Кировская обл.	0	34,36	24984	5647	1,3216	0	0	1	0
Костромская обл.	0	34,24	24046	3494	0,6361	0	0	1	0
Курганская обл.	0	43,82	20237	4422	4,1021	0	0	0	0
Курская обл.	0	43,98	18541	3691	0,4559	0	0	1	0
Ленинградская обл.	1	28	71266	11824	1,0753	0	0	0	0
Липецкая обл.	0	51,05	25323	5131	0,4032	0	0	0	0
Магаданская обл.	0	33,69	67382	5925	0,4292	0	0	0	0

Регион	SMISTOL	EL99EXTR	SMBEM01	SMBDYN01	NAHALT00	FREPR_DM	FREPR_DM 2	COURTDEF	COURTDEF 2
Московская обл.	1	30,38	35601	8544	0,6604	0	0	0	0
Мурманская обл.	1	27,78	26653	4781	1,4242	0	0	0	0
Нижегородская обл.	1	36,74	46419	9895	1,6402	0	0	0	0
Новгородская обл.	0	31,33	39095	5239	0	0	0	0	0
Новосибирская обл.	0	42,04	43112	6145	0,4738	0	0	0	0
Омская обл.	1	42,97	47758	9627	1,2945	0	0	0	0
Оренбургская обл.	0	42,97	52023	8654	0,6745	0	0	1	1
Орловская обл.	0	51,97	25362	5758	0,2225	0	0	0	0
Пензенская обл.	0	41,43	44285	8110	0,8491	0	0	0	0
Пермская обл.	0	27,4	21308	4088	0,5732	0	0	0	0
Псковская обл.	0	36,19	37079	6319	1,623	0	0	0	0
Ростовская обл.	0	38,72	37448	7797	0,9408	0	0	0	0
Рязанская обл.	0	41,34	49143	8292	0,3115	0	0	0	0
Самарская обл.	0	36,69	50015	8448	0,9099	0	0	0	0
Саратовская обл.	0	41,59	29462	6423	0,4794	0	0	1	1
Сахалинская обл.	0	38,98	49164	6049	1,505	0	0	0	0
Свердловская обл.	0	29,26	31613	6591	0,3903	0	0	1	0
Смоленская обл.	0	44,26	24360	4360	0,5296	0	0	0	0
Тамбовская обл.	0	47,8	20725	4962	1,6548	0	0	0	0
Тверская обл.	0	35,52	34145	5443	1,3733	0	0	0	0
Томская обл.	1	28,78	35520	6285	0,8435	0	0	1	1
Тульская обл.	0	39,73	31271	5498	0,5727	0	0	1	0
Тюменская обл.	0	39,44	37193	4103	0,2794	0	0	1	0
Ульяновская обл.	0	45	21662	4711	0,4087	0	0	0	0
Челябинская обл.	0	34,25	40114	8514	2,2331	1	1	0	0

Регион	SMISTOL	EL99EXTR	SMBEM01	SMBDYN01	NAHALT00	FREPR_DM	FREPR_DM 2	COURTDEF	COURTDEF 2
Читинская обл.	0	47,82	21287	6009	1,112	0	0	1	0
Ярославская обл.	0	30,49	38685	5565	0,8487	0	0	0	0
г. Москва	1	20	167605	10448	0,0695	0	0	1	1
г. Санкт-Петербург	1	25	133575	12783	0,213	0	0	0	0

Регион	HROPR00	HROACTC O	HRO_NET0	EL99RIGH	EL99EXTR	EL99CONF	OPPSMI	OPP_SMI_ _	FOREIGN_ _
Р. Адыгея	-1	-1	-1	4,04	51,39	38,75	0	0	-1
Р. Башкортостан	1	0	0	5,56	36,68	47,77	1	0	-1
Р. Бурятия	1	0	1	6,12	31,02	56,25	0	0	-1
Р. Алтай	1	-1	-1	8,48	39,74	43,39	0	0	0
Р. Дагестан	1	-1	-1	1,24	39,15	58,2	1	1	-1
Кабардино-Балкарская	1	-1	-1	1,33	27,45	67,98	0	-1	-1
Р. Калмыкия	1	-1	-1	3,93	35,64	52,67	1	-1	-1
Карачаево-Черкесская респ.	-1	-1	-1	3,25	51,29	39,43	1	1	0
Р. Карелия	1	-1	1	10,36	25,43	55,29	1	1	0
Р. Коми	1	0	1	10,05	27,59	53,44	1	1	0
Р. Марий Эл	1	0	0	7,4	43,88	39,63	1	1	0
Р. Мордовия	1	0	-1	2,71	38,68	52,73	1	0	0
Р. Саха (Якутия)	1	0	-1	8,24	36,12	46,15	0	-1	-1
Р. Северная Осетия-Алания	1	-1	-1	2,17	52,76	40,3	0	0	0
Р. Татарстан	1	0	1	5,25	25,28	62,6	1	1	-1
Р. Тыва	1	0	0	1,73	13,56	78,13	0	0	-1

Регион	HROPR00	HROACTC O	HRO_NET0	EL99RIGH	EL99EXTR	EL99CONF	OPPSMI	OPP_SMI_	FOREIGN_
Удмуртская Р.	1	0	1	7,07	32,84	51,38	1	1	0
Р. Хакасия	1	-1	-1	9,9	37,5	44,08	1	1	0
Чувашская Р.	1	0	-1	6,73	47,42	37,18	1	0	-1
Алтайский край	1	0	1	6,92	48,51	37,93	0	0	-1
Краснодарский край	1	0	1	6,19	46,87	41,16	1	1	-1
Красноярский край	1	0	1	8,54	37,66	43,02	1	1	0
Приморский край	1	-1	0	6,45	38,46	46,35	0	-1	-1
Ставропольский край	1	0	1	5,8	42,64	44,48	1	1	0
Хабаровский край	1	0	1	9,15	35,17	46,58	1	1	0
Амурская обл.	1	-1	-1	4,64	40,59	47,24	0	0	0
Архангельская обл.	1	0	1	10,91	29,27	48,82	0	0	-1
Астраханская обл.	1	0	1	5,56	40,12	47,37	0	0	-1
Белгородская обл.	1	0	1	5,06	39,19	47,25	1	1	-1
Брянская обл.	1	0	0	5,1	51,85	35,62	1	1	-1
Владимирская обл.	1	0	1	8,8	36,34	46,11	1	1	0
Волгоградская обл.	1	0	-1	8,57	41	43,9	1	1	0
Вологодская обл.	1	0	0	9,45	28,67	51,19	1	1	0
Воронежская обл.	1	1	1	5,13	43,1	45,16	1	1	0
Ивановская обл.	1	1	-1	7,48	37,8	45,92	0	0	0
Иркутская обл.	1	0	0	7,21	35,42	49,99	1	0	0
Калининградская обл.	1	0	0	8,41	31,75	52,55	0	0	0
Калужская обл.	1	1	1	7,76	39,7	45,21	1	1	0
Камчатская обл.	1	-1	-1	9,75	33,39	47,66	0	0	0

Регион	HROPR00	HROACTC O	HRO_NET0	EL99RIGH	EL99EXTR	EL99CONF	OPPSMI	OPP_SMI_	FOREIGN_
Кемеровская обл.	1	-1	0	7,78	38,66	46,38	1	1	0
Кировская обл.	1	0	0	7,32	34,36	49,13	1	1	-1
Костромская обл.	1	0	0	6,88	34,24	51,26	0	0	-1
Курганская обл.	1	0	-1	7,19	43,82	41,71	1	0	-1
Курская обл.	1	0	1	4,05	43,98	44,58	1	1	0
Ленинградская обл.	1	0	0	8,6	28	56	1	0	-1
Липецкая обл.	1	0	0	5,82	51,05	35,47	0	0	-1
Магаданская обл.	1	-1	-1	6,7	33,69	53,64	-1	-1	-1
Московская обл.	1	0	1	8,36	30,38	52,06	1	0	-1
Мурманская обл.	1	0	1	9,72	27,78	54,96	0	0	-1
Нижегородская обл.	1	1	1	16,66	36,74	36,61	1	1	0
Новгородская обл.	1	0	0	7,19	31,33	54,63	0	0	0
Новосибирская обл.	1	0	1	9,6	42,04	40,25	1	1	0
Омская обл.	1	0	0	8,11	42,97	41,17	1	1	0
Оренбургская обл.	1	-1	-1	6,7	42,97	42,6	1	1	0
Орловская обл.	1	0	0	5,45	51,97	35,88	0	-1	-1
Пензенская обл.	1	0	1	5,29	41,43	47,03	1	1	0
Пермская обл.	1	1	1	15,44	27,4	45,77	1	1	0
Псковская обл.	1	0	0	5,14	36,19	51,29	1	1	0
Ростовская обл.	1	1	1	6,07	38,72	49,26	1	1	0
Рязанская обл.	1	0	1	6,51	41,34	45	1	1	0
Самарская обл.	1	0	1	22,26	36,69	33,27	1	1	0
Саратовская обл.	1	0	0	7,17	41,59	43,81	1	1	0
Сахалинская обл.	0	-1	-1	9,22	38,98	42,56	0	0	0

Регион	HROPR00	HROACTC O	HRO_NET0	EL99RIGH	EL99EXTR	EL99CONF	OPPSMI	OPP_SMI_	FOREIGN_
Свердловская обл.	1	0	1	12,73	29,26	48,73	1	1	0
Смоленская обл.	1	-1	-1	6,72	44,26	42	1	1	0
Гамбовская обл.	1	0	0	4,51	47,8	39,29	1	1	0
Тверская обл.	1	0	-1	8,93	35,52	47,61	1	1	0
Томская обл.	1	1	1	11,7	28,78	50,23	1	1	0
Тульская обл.	1	-1	0	9,23	39,73	42,57	1	1	0
Тюменская обл.	1	1	1	7,56	39,44	44,32	1	1	0
Ульяновская обл.	1	-1	-1	7,22	45	40,85	0	0	0
Челябинская обл.	1	1	1	11,78	34,25	45,42	1	1	0
Читинская обл.	0	-1	0	4,23	47,82	40,5	1	1	0
Ярославская обл.	1	0	0	10,37	30,49	50,29	1	0	0
г. Москва	1	1	1	11,6	20	61	1	1	1
г. Санкт-Петербург	1	1	1	17,5	25	51,5	1	1	1

Регион	FOR_RETR	Cap_net	SMIRAT99	CONFL01	FIXPRICE	CONPRICE	RESTRPRI	V5LAWPRI
Р. Адыгея	0	0	280	1	0	0	0	0
Р. Башкортостан	0	0	101	1	0	0	1	0
Р. Бурятия	0	0	448	1	0	0	1	0
Р. Алтай	0	0	163	1	0	0	0	0
Р. Дагестан	-1	0	236	1	0	0	1	0
Кабардино-Балкарская	-1	-1	221	0	0	0	1	0

Регион	FOR_RETR	Cap_net	SMIRAT99	CONFL01	FIXPRICE	CONPRICE	RESTRPRI	V5LAWPRI
Р. Калмыкия	-1	-1	181	-1	0	1	1	0
Карачаево-Черкесская респ.	0	-1	186	1	0	0	1	0
Р. Карелия	0	0	356	1	0	0	0	0
Р. Коми	0	-1	361	1	0	0	1	0
Р. Марий Эл	-1	-1	183	1	0	0	0	0
Р. Мордовия	0	-1	306	0	0	0	0	0
Р. Саха (Якутия)	0	-1	137	-1	0	1	1	0
Р. Северная Осетия-Алания	0	0	218	1	0	0	1	0
Р. Татарстан	-1	0	394	-1	0	1	1	1
Р. Тыва	-1	-1	203	1	0	0	1	0
Удмуртская Р.	0	0	374	0	0	0	0	0
Р. Хакасия	0	0	321	1	0	0	1	0
Чувашская Р.	-1	0	254	0	0	0	0	0
Алтайский край	-1	0	374	1	0	0	0	0
Краснодарский край	-1	0	384	1	0	0	1	0
Красноярский край	0	0	344	1	0	0	1	0
Приморский край	-1	1	368	1	0	0	1	1
Ставропольский край	0	0	416	1	0	0	1	0
Хабаровский край	0	0	274	-1	0	0	1	0
Амурская обл.	-1	0	401	1	0	0	1	0
Архангельская обл.	-1	0	367	1	0	0	0	0
Астраханская обл.	-1	1	389	-1	0	0	1	0
Белгородская обл.	-1	0	267	1	0	0	1	1

Регион	FOR_RETR	Cap_net	SMIRAT99	CONFL01	FIXPRICE	CONPRICE	RESTRPRI	V5LAWPRI
Брянская обл.	-1	0	360	1	0	0	1	0
Владимирская обл.	0	0	482	0	0	0	1	0
Волгоградская обл.	0	0	296	1	0	0	1	0
Вологодская обл.	0	0	478	1	0	1	0	0
Воронежская обл.	0	0	373	1	1	0	1	0
Ивановская обл.	0	0	477	0	0	0	1	0
Иркутская обл.	0	0	476	1	0	0	1	0
Калининградская обл.	0	0	465	-1	0	0	1	0
Калужская обл.	0	0	451	0	0	0	1	0
Камчатская обл.	0	0	395	-1	0	0	0	0
Кемеровская обл.	0	0	336	1	0	0	1	0
Кировская обл.	-1	0	263	0	0	0	1	0
Костромская обл.	-1	0	316	1	0	0	1	0
Курганская обл.	0	0	251	1	0	0	0	0
Курская обл.	0	0	253	1	1	0	1	1
Ленинградская обл.	1	1	419	1	0	0	0	0
Липецкая обл.	-1	0	302	0	0	0	1	0
Магаданская обл.	0	0	145	1	0	0	1	0
Московская обл.	1	1	393	0	0	0	0	0
Мурманская обл.	0	1	380	0	1	0	1	0
Нижегородская обл.	0	1	324	0	0	0	1	0
Новгородская обл.	0	0	403	0	0	0	1	0
Новосибирская обл.	0	0	386	1	0	0	1	0

Регион	FOR_RETR	Cap_net	SMIRAT99	CONFL01	FIXPRICE	CONPRICE	RESTRPRI	V5LAWPRI
Омская обл.	0	1	338	1	0	0	1	0
Оренбургская обл.	0	0	385	1	0	1	1	0
Орловская обл.	-1	0	319	0	0	0	1	0
Пензенская обл.	0	0	291	1	0	0	1	1
Пермская обл.	0	0	321	0	0	0	0	0
Псковская обл.	0	0	247	1	0	0	1	0
Ростовская обл.	0	0	352	1	0	0	1	0
Рязанская обл.	0	0	312	1	0	1	1	0
Самарская обл.	0	0	314	0	0	0	0	0
Саратовская обл.	0	0	384	1	0	0	1	0
Сахалинская обл.	0	0	412	1	0	0	0	0
Свердловская обл.	0	0	420	1	0	0	0	0
Смоленская обл.	0	0	388	1	0	0	1	0
Тамбовская обл.	0	0	370	1	0	1	1	0
Тверская обл.	0	0	436	1	0	0	1	0
Томская обл.	0	1	450	0	0	0	1	0
Тульская обл.	0	0	338	1	0	0	1	0
Тюменская обл.	0	0	405	1	0	0	1	0
Ульяновская обл.	0	0	220	1	0	1	1	0
Челябинская обл.	0	0	246	1	0	0	1	0
Читинская обл.	0	0	274	0	0	0	0	0
Ярославская обл.	0	0	478	0	0	0	1	0
г. Москва	1	1	631	-1	0	0	0	0
г. Санкт-Петербург	1	1	505	1	0	0	0	0

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

**В серии «Научные труды» вышли в свет
(на русском языке) следующие работы:**

- № 47Р *О. Шик, Е. Серова, М. Прокопьев, Т. Тихонова, И. Иванова, И. Храмова, Н. Карлова, В. Петриченко. Проблемы агропродовольственного сектора. 2003.*
- № 46Р *Р.М. Энтов, В.П. Носко, А.Д. Юдин, П.А. Кадочников, С.С. Пономаренко. Проблемы прогнозирования некоторых макроэкономических показателей. 2002.*
- № 45Р *С. Дробышевский, А. Козловская. Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России. 2002.*
- № 44Р *С.Н. Смирнов, Н.И. Исаев, А.А. Гудков, Л.Д. Попович, С.В. Шишкин. Социальное обеспечение экономических реформ. 2002.*
- № 43Р *А. Радыгин, Р. Энтов, Н. Шмелева. Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе. 2002.*
- № 42Р *В.А. Бессонов, С.В. Цухло. Анализ динамики российской переходной экономики. 2002.*
- № 41Р *А. Радыгин, Р. Энтов, И. Межераупс. Проблемы правоприменения (инфорсмент) в сфере защиты прав акционеров. 2002.*
- № 40Р *Экономический рост: после коммунизма (Материалы международной конференции). 2002.*
- № 39Р *Э. Ватолкин, Е. Любошиц, Е. Хрусталева, В. Цымбал. Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом. Сборник статей под редакцией Е. Гайдара и В. Цымбала, 2002.*
- № 38Р *Инвестиционная привлекательность регионов: причины различий и экономическая политика государства. Сборник статей под редакцией В.А. Мау, О.В. Кузнецовой, 2002.*
- № 37Р *Н. Карлова, И. Кобута, М. Прокопьев, Е. Серова, И. Храмова, О. Шик. «Агропродовольственная политика и международная торговля: российский аспект», 2001.*

- № 36Р А.Д. Радыгин, Р.М. Энтов. *Корпоративное управление и защита прав собственности: эмпирический анализ и актуальные направления реформ.* 2001.
- № 35Р Ю.Н. Бобылев. *Реформирование налогообложения минерально-сырьевого сектора.* 2001.
- № 34Р *Эконометрический анализ динамических рядов основных макроэкономических показателей.* 2001.
- № 33Р С. Цухло. *Анализ факторов, определяющих реальное финансово-экономическое состояние российских промышленных предприятий.* 2001.
- № 32Р С. Жаворонков, В. Мау, Д. Черный, К. Яновский. *Дерегулирование российской экономики.* 2001.
- № 31Р *Проблемы становления новой институциональной структуры в переходных странах. Сборник статей, 2001.*
- № 30Р В.А. Бессонов. *Трансформационный спад и структурные изменения в российском промышленном производстве.* 2001.
- № 29Р Е.Г. Потапчик, С.К. Салахутдинова, С.В. Шишкин. *Бюджетное финансирование федеральных учреждений здравоохранения.* 2001.
- № 28Р *Некоторые проблемы денежно-кредитной политики в переходной экономике. Сборник статей, 2001.*
- № 27Р С. Дробышевский, А. Золотарева, П. Кадочников, С. Синельников. *Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ.* 2001.
- № 26Р *Посткоммунистическая Россия в контексте мирового социально-экономического развития. Материалы международной конференции.* 2001.
- № 25Р С. Шишкин. *Реформа финансирования российского здравоохранения.* 2000.
- № 24Р *Совершенствование межбюджетных отношений в России.* 2000
- № 23Р М. Матовников. *Функционирование банковской системы России в условиях макроэкономической нестабильности.* 2000.
- № 22Р Эндрю Добсон. *Долг и инвестиции для субъектов Российской Федерации.* 2000.

- № 21Р Л. Михайлов, Л. Сычева, Е. Тимофеев. *Банковский кризис 1998 года в России и его последствия*. 2000.
- № 20Р *Некоторые актуальные вопросы аграрной политики в России*. 2000.
- № 19Р *Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа (в 2-х томах)*. 2000.
- № 18Р *Материалы научной конференции «Финансовый кризис: причины и последствия»*. 2000.
- № 17Р С. Дробышевский. *Анализ рынка ГКО на основе изучения временной структуры процентных ставок*. 1999.
- № 16Р *Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран*. 1999.
- № 15Р *Некоторые политэкономические проблемы современной России*. 1999.
- № 14Р С. Дробышевский. *Обзор современной теории временной структуры процентных ставок. Основные гипотезы и модели*. 1999.
- № 13Р Е. Гайдар. *Наследие социалистической экономики: макро- и микроэкономические последствия мягких бюджетных ограничений*. 1999.
- № 12Р А. Радыгин, Р. Энтов. *Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг*. 1999.
- № 11Р *Реформирование некоторых отраслей социальной сферы России*. 1999.
- № 10Р *Коммунистическое правительство в посткоммунистической России: первые итоги и возможные перспективы*. 1999.
- № 9-1Р В. Мау. *Экономика и право. Конституционные проблемы экономической реформы посткоммунистической России*. 1998.
- № 9Р *Средний класс в России. Сборник докладов*, 1998.
- № 8Р *Политические проблемы экономических реформ: сравнительный анализ. Сборник докладов*, 1998.

№ 7Р С.Г. Синельников-Мурылев, А.Б. Золотарева. *Роль Правительства и Парламента в проводимой бюджетной политике в постсоветской России.* 1998.

№ 6Р *Финансово-экономические проблемы военного строительства и пути их решения (Материалы научно-практической конференции).* 1998.

№ 5Р А.П. Вавилов, Г.Ю. Трофимов. *Стабилизация и управление государственным долгом России.* 1997.

№ 4Р *Либерализация и стабилизация - пять лет спустя. Сборник докладов,* 1997.

№ 3Р *Пять лет реформ. Сборник статей,* 1997.

№ 2Р *Посткоммунистическая трансформация: опыт пяти лет. Сборник докладов,* 1996.

№ 1Р В. Мау, С. Синельников-Мурылев, Г. Трофимов. *Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики России.* 1996.