

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

Цыганков Даниил Борисович,
Директор Центра ОРВ
Института гос. и муниципального управления
Национальный исследовательский университет
«Высшая Школа экономики»

**XIV Апрельская международная научная конференция
по проблемам развития экономики и общества.
Сессия М-11 «Оценка регулирующего воздействия»
НИУ ВШЭ, Москва, 4 апреля 2013 года**

Об исследовании

- ❑ С 2010: в странах ОЭСР - ориентация на «умное регулирование» («smart regulation»), де-факто ребрендинг системы «качественного регулирования» («better regulation»):
«Регуляторная политика является одной из трех ключевых рычагов государственной власти, наряду с бюджетной политикой и монетарной политикой. Именно по этой причине правительства, парламенты и наднациональные организации постоянно работают над улучшением качества регулирования» (OECD, 2012).
- ❑ Исследования регуляторной политики в последнее десятилетие становятся одним из важных элементов работы консультантов правительства, причем в США это поле представлено в первую очередь экономистами, а в Евросоюзе - политологами и юристами.

* Поддержано исследовательским грантом факультета ГиМУ (2013)

Последовательная регуляторная политика

- ❑ ОРВ, его головной орган – в центре регуляторной политики; построение интернет-панелей и баз (открытых) данных в целях монетизации оценок
- ❑ Прозрачность и доступ: публичные консультации с использованием Web 2.0., «электронные досье» проектов НПА, краудсорсинг
- ❑ Снижение административных барьеров, модель стандартных издержек как основной инструмент
- ❑ Техничко-юридические улучшения (правовые эксперименты, ясный язык правотворчества, отслеживание целей регулирования, парламентские процедуры)
- ❑ Придание бюджетированию «регуляторной» составляющей

Подходы международных организаций (Всемирный банк)

- ❑ Цели Всемирного банка: способствовать регуляторной реформе (в ее неолиберальной версии) и как можно более широко оповещать инвесторов и международную общественность (через средства массовой информации) о результатах своего ранжирования.
- ❑ Брошюра Regulatory Quality Indicators (2010) включила:
 - а) Качество регуляtorики и госуправление – источники данных, индексы и рейтинги (регулярные, разовые), способ сбора
 - б) Примеры использования правительствами индикаторов:
 - One in – One Out
 - Standard cost model

Рейтинг качества регулирования (RQ)

Рассчитывается Всемирным банком в рамках Рейтинга государственного управления (Worldwide Governance Indicators).

Наименование контрольного показателя	Текущее значение	2015 г.	2018 г.
Рейтинг качества регулирования Рейтинг отражает восприятие бизнесом способности правительств формулировать и реализовывать эффективную и рациональную политику в области регулирования.	38%	45%	60%
Уменьшение доли административных издержек бизнеса Измеряется как уменьшение доли административных издержек, связанных с наличием регулирования, по отношению к выручке моделируемой компании относительно базового года. В качестве базового используется 2012 год.	x	снижение на 20% от x	снижение на 40% от x
% форм регулярной отчетности, доступной к предоставлению в электронном виде	50%	80%	95%

Рейтинг «Экономическая свобода в Мире» (Economic Freedom of the World)

Fraser Institute и Economic Freedom Network рассчитывают и оценивают уровень поддержки экономической свободы со стороны государства. Сорок переменных, объединенных в 5 базовых областей, втч. - подраздел «Регулирование предпринимательской деятельности»

	2000	2005	2009	2010
Место России в рейтинге	4.64 (112)	6.13 (91)	6.13 (97)	6.07 (96)
Область 5. Регулирование	4.64	6.31	6.31	6.24
С. Регулирование предпринимательской деятельности	5.14	4.94	4.48	4.90
(i) административные обременения	6.22	2.06	2.45	2.36
(ii) бюрократические издержки	5.00	3.60	5.50	3.36
(iii) открытие бизнеса	4.00	8.97	9.00	9.01
(iv) дополнительные платежи/взяточничество /кумовство	5.36	5.59	3.53	3.23
(v) лицензирование деятельности		4.43	0.00	4.67
(vi) издержки соблюдения налогового законодательства		4.98	6.41	6.75

Подходы международных организаций (ОЭСР)

□ Цели ОЭСР:

1. Создание и поддержке сетей и команд экспертов, которые могут способствовать сравнительному изучению качества регуляторики
2. Формированию единых подходов к формированию системы административных регуляторов, используемыми членами ОЭСР.

□ Меры:

- Создание Regulatory Policy Committee (2009)
- Ряд брошюр с 2009 («Regulatory Policy and Governance», «Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance», «Regulatory Management Indicators», «Measuring Regulatory Performance»)
- Регулярные экспертные семинары по измерению результатов регуляторной политики с 2010 г. (ближайший - 4-5 июня 2013 в Стокгольме)
- Академические исследования под заказ (с 2012) - Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy; Evaluating Regulatory Management Tools and Programmes; The economic impact of regulatory policy

Счетные эффекты использования ОРВ

- ❑ Штат Виктория (2011) – с 2005/6 по 2009/10. Средняя экономия в год составила 180 млн. австралийских долларов, при этом на каждый доллар, затраченный ключевыми участниками процесса ОРВ, пришлось экономия от 56 до 428 долларов.
- ❑ Вьетнам (2008) – реформа нормотворчества, включая ОРВ – 0,25% ВВП в год
- ❑ США (2008) – было проанализировано заключения Управления ОРВ Белого Дома на 95 наиболее весомых проектов ведомственных актов с 1995 до 2005, при этом в 14 случаях было показано, что размер совокупных издержек был выше размера предполагаемых выгод адресатов регулирования
- ❑ Германия (2011) – за пять лет упрощение регулирования, снятия административных барьеров оценивается ~ 11 млрд. EUR.

Международные академические исследования

- ❑ Разработка системы индикаторов в проекте «Indicators of Regulatory Quality» (2004–2005 гг.) по заказу генерального директората по промышленности и предпринимательству (EU-Commission):
<http://www.brad.ac.uk/irq/>
- ❑ Проект «Analysis of Learning in Regulatory Governance» (2009–2013) университета Эксетера (UK):
<http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/ALREG.php>

Ключевые специалисты: профессор Клаудио Радаелли и Фабрицио ди Франческо (университет Эксетера)

Направления оценивания качества механизмов ОРВ

- ❑ Процессы (в том числе - степень соответствия правил, порядков, руководств лучшим международным практикам)
- ❑ Публичные результаты – отчеты, заключения и справки (оцениваются по развернутым и сокращенным чек-листам, по всему массиву или по выборке, имеют минимальные пороговые значение)
- ❑ Изменения в политико-управленческом цикле (перенос институтов «умного регулирования» на центральный уровень и придание им блокирующих возможностей, введение соответствующих показателей в КРІ руководителей)

Пример 1 - Руководства по ОРВ

- ❑ Зафиксированы ли минимальные сроки для проведения публичных обсуждений концепции НПА и проекта НПА?
- ❑ Четко ли определены критерии, на основании которых принимается решение о проведении ОРВ для тех или иных проектов НПА и действующих НПА, в том числе – для отбора весомых актов
- ❑ Как часто вносятся изменения в руководящие документы (пороговое значение – не реже, чем в 5 лет и не позже чем через 3 года для «первой версии»)
- ❑ Описано ли требование к сотрудникам ведомств - проходить курсы повышения квалификации в области ОРВ?
- ❑ Описаны ли необходимые ресурсы (требования к инфраструктуре), необходимые для проведения ОРВ?

Пример 2 - Заключение об ОРВ

- Необходимость вмешательства государства (введение нового государственного регулирования) доказательно обоснована
- Связь между достижением целей и задач предлагаемого регулирования и решением проблемы доказательно обоснована
- Позитивные и негативные эффекты детально описаны для основных групп адресатов предлагаемого регулирования
- Не менее двух альтернатив регулирования описано, и для каждой проведена оценка
- Для оценки воздействия регулирования по каждой группе адресатов регулирования - количественный и качественный анализ проведены корректно и на основании открытых данных
- Сравнение альтернатив проведено, сделан ясный вывод относительно обоснованности предлагаемого варианта регулирования

Пример 3 - Процедуры ОРВ

- ❑ Мексика (2011):
 - Процент отправленных на доработку заключений (в среднем 17% в год)
 - процент отвечающих требованиям ОРВ – процент не отвечающих требованиям ОРВ (75% : 25 %)
- ❑ Новая Зеландия (2010): процент заключений, отвечающих требованиям (36% отвечают требованиям, 50% частично, 14% не отвечают)
- ❑ ОЭСР (2007)
 - Процент НПА, измененных после проведения ОРВ (на примере Австралии, Кореи, Португалии, Великобритании и др.) Напр., в Кореи – 29%.

Выводы

Требования к системе измерения качества регуляторики в России:

- ❑ **НАГЛЯДНОСТЬ** - система должна быть понятна для широкого круга лиц;
- ❑ **ДОСТУПНОСТЬ** - источники для индикаторов/показателей должны быть максимально доступны и для чиновников, и для бизнес-ассоциаций, и для независимых экспертов, иных заинтересованных лиц;
- ❑ **ГИБКОСТЬ** - возможность корректировки, по мере проведения регуляторной реформы, без внесения принципиальных изменений в систему в целом (начать можно с некоторых составляющих – ОРВ, адмбарьеры);
- ❑ **УЧЕТ ОСОБЕННОСТЕЙ** уровней власти, для которых применяется система, хотя по возможности будет соблюден их «сквозной» характер.
- ❑ **ВЗАИМОУВЯЗКА** с другими направлениями развития и реформирования государственного управления

Контактная информация Центра ОРВ ИГМУ НИУ ВШЭ

- Директор Центра ОРВ – Цыганков Д.Б.
- Адрес: 101000, г. Москва,
ул. Мясницкая, 20.
- Тел./факс: +7 (495) 621-7500
- E-mail: dtsygankov@hse.ru
- Веб-сайты: <http://ria-center.hse.ru/>
<http://умное-регулирование.рф/>