

# 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 регуляторики 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
<b>Место России в рейтинге</b>	4.64 (112)	6.13 (91)	6.13 (97)	6.07 (96)
<b>Область 5. Регулирование</b>	4.64	6.31	6.31	6.24
<b>С. Регулирование предпринимательской деятельности</b>	5.14	4.94	4.48	4.90
<b>(i) административные обременения</b>	6.22	2.06	2.45	2.36
<b>(ii) бюрократические издержки</b>	5.00	3.60	5.50	3.36
<b>(iii) открытие бизнеса</b>	4.00	8.97	9.00	9.01
<b>(iv) дополнительные платежи/взяточничество /кумовство</b>	5.36	5.59	3.53	3.23
<b>(v) лицензирование деятельности</b>		4.43	0.00	4.67
<b>(vi) издержки соблюдения налогового законодательства</b>		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](mailto:dtsygankov@hse.ru)
- Веб-сайты: <http://ria-center.hse.ru/>  
<http://умное-регулирование.рф/>