

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ЛУЧШАЯ ПРАКТИКА

Клименко А.В., Минченко О.С.*

Аннотация

Государственному регулированию как самостоятельной сфере экономической политики в последние годы уделяется все большее внимание. В статье рассматриваются подходы к оптимизации сферы государственного регулирования с учетом провалов рынка и возможностей его совершенствования, говорится о неправомерности противопоставления государственного регулирования рыночному. Отмечается, что поскольку регулирование предполагает определенную степень принуждения, то его эффективность в значительной степени зависит от доверия общества к государству.

Известно, что государственное регулирование в теории и на практике рассматривается через призму не только общественных, но и частных интересов. Отдельные группы интересов влияют на формирование государственных регуляторов для получения преимуществ и выгод часто в ущерб общественным интересам. В связи с этим возникает вопрос о направлении рационального дерегулирования. Большое значение для выбора практического направления совершенствования государственного регулирования имеют основанные на многолетнем мониторинге результативности регуляторной практики многих стран рекомендации комитета по регуляторной политике ОЭСР. Анализ развития российской практики регулирования показывает, что она в целом соответствует рекомендациям ОЭСР. Сокращаются избыточные, не связанные с провалами рынка регуляторные функции государства, это приводит к уменьшению административных барьеров, улучшению бизнес-климата. Упрощаются процедуры входа на рынок, режимы контроля и надзора деятельности хозяйствующих субъектов. Повышаются информационная прозрачность и доступность требований регуляторов, развивается саморегулирование. Вместе с тем дальнейшие шаги по совершенствованию государственного регулирования потребуют более глубокого обоснования и серьезной подготовки в плане создания информационных баз для риск-ориентированного подхода, обеспечения реальной независимости и большей ответственности регуляторов.

Ключевые слова: государственное регулирование; провалы рынка; общественный и частный интерес; регулирование и дерегулирование; захват регулятора; административная реформа; рекомендации ОЭСР; уведомительный порядок; лицензирование; аккредитация; контроль и надзор; саморегулирование.

* Клименко Андрей Витальевич – ординарный профессор НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: aklimenko@hse.ru

Минченко Ольга Сергеевна – младший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: osminshenko@hse.ru

Теоретические подходы к обоснованию оптимального регулирования

Государственное регулирование экономики (или просто – регулирование) зачастую используется как синоним государственному управлению в целом. Вместе с тем в теории и практике (например, ОЭСР) с учетом различий в целях и методах регулирования выделяют в качестве самостоятельного направления государственной экономической политики, отделяя его от налогово-бюджетной (фискальной) и денежно-кредитной (монетарной).

Государственное регулирование сопровождает экономических агентов на всем протяжении их жизненного цикла – от начала бизнеса до его завершения. При открытии предприятия необходимо пройти процедуры регистрации и допуска на рынок. На протяжении всего цикла деятельности бизнес сопровождают государственный контроль и надзор, исполнительные органы следят за соблюдением обязательных требований законодательства, проверяют соответствие производимых товаров и предоставляемых услуг установленным стандартам и регламентам. При выходе на внешний рынок необходимо подтверждать соответствие экспортируемых товаров и услуг международным требованиям. Даже закрытие предприятия требует выполнения ряда обязательных процедур.

Государственное регулирование экономики сформировалось как самостоятельная сфера экономической политики наряду с налогово-бюджетной и денежно-кредитной политиками. Теоретической основой этого популярного в настоящее время направления служат институциональная экономика, включая экономику общественного сектора, экономика права, поведенческая экономика. Многие методические и прикладные решения в рассматриваемой сфере базируются на выводах указанных теоретических концепций.

В самом общем виде под государственным регулированием экономики понимается устранение или компенсация провалов рынка, т.е. управление институциональной средой, установление и контроль соблюдения норм и правил. Иными словами, государственное регулирование представляет собой комплекс мер административного, нормативно-правового воздействия государства на различные сферы экономики и общества для достижения общественно значимых целей, включая цели обеспечения безопасности, справедливости, защиты прав и свобод граждан. Действуя в сферах провалов рынка, государственное регулирование преследует цели, безразличные рынку, но важные для общества, государства, отдельных групп интересов (The Oxford hand book of regulation, 2010, p. 19). Так, Б. Орбах определяет регулирование как государственное вмешательство в частную сферу, вызванное несовершенством нашей действительности и ограниченностью человеческих возможностей (Orbach, p. 10).

С прикладной точки зрения регулирование представлено набором административных, нормативных инструментов государственной политики. Это, например, учет и регистрация различных прав, лицензирование, аккредитация организаций, аттестация, установление норм, квот и других

ограничений, осуществление контроля и надзора, а также применение материальных санкций, мер административного принуждения. В. Тамбовцев вслед за рядом зарубежных авторов предлагает понимать под государственным регулированием использование юридических инструментов для реализации целей социально-экономической политики государства (Тамбовцев, 2016, стр. 7). Б.Буккаерт считает, что государственное регулирование – это применение нормативных правовых инструментов для достижения целей государственной политики, основанное на праве принуждения государством частных лиц и организаций к соблюдению законов и правил под угрозой применения санкций (Bouckaert, 2000).

Зачастую понятие «государственное регулирование» ошибочно противопоставляется «рыночному регулированию», рассматриваемому в качестве альтернативы. При такой постановке вопроса возникает видимость выбора, которого на самом деле нет, поскольку сферой государственного регулирования являются провалы рынка, где никакими методами рыночного регулирования не решить проблемы экстерналий. Аналогично, экспансия государства за пределы провалов рынка ведет к экономическим потерям (Winston, 2006). Вопрос, таким образом, состоит не в выборе между государственным и рыночным регулированием, а лишь в определении рациональных форм государственного регулирования в сферах, где его присутствие безальтернативно.

Государственное регулирование опирается на право государства к принуждению, проявляющееся в установлении государством правил, требований, стимулов. Право принуждения базируется, в свою очередь, на полномочиях, которые общество передает государственным институтам путем общественного выбора, а также на доверии общества к этим институтам, которое зависит не только от того, насколько полно результаты регулирования отражают общественные интересы, но и от величины издержек государства и субъектов регулирования, связанных с исполнением регуляторных функций. Принцип рациональности предполагает, что «плата» за регулирование не должна превышать полученных с его помощью выгод. Если издержки государственного регулирования оказываются выше общественных выгод, то, по справедливому замечанию В.Л. Тамбовцева, действующие регуляции целесообразно отменить или заменить саморегулированием (Тамбовцев, 2016, стр. 29). Именно поэтому при оценке регуляторов с позиции общественного интереса крайне важен анализ издержек и выгод (Baldwin, Cave & Lodge, 2010).

Подход с позиции общественного интереса не является единственным для объяснения форм и масштабов государственного регулирования. Теория частного интереса исходит из того, что регулирование разрабатывается и осуществляется в интересах определенных групп. Интересы этих групп связаны с получением частных (отраслевых, региональных и др.) предпочтений при реализации тех или иных норм регулирования, которые, как указывал Дж. Стиглер, возникают, поскольку на них имеется спрос, и политики (законодатели) откликаются на него, принимая соответствующие нормативные акты (Stigler, 1971).

Теория частного интереса указывает на сферы, которые с наибольшей вероятностью станут объектом государственного регулирования. Это те сферы, где возможности частной защиты интересов бизнеса и граждан наиболее ограничены. Традиционными примерами служат монополизированные отрасли (необходимо защищать потребителей от монопольно высоких цен), а также отрасли с высоким уровнем конкуренции, высокой мобильностью факторов производства и незначительными расходами на открытие нового бизнеса (необходимость противодействия недобросовестной конкуренции).

С этой точки зрения регулирование проистекает не из целей обеспечения абстрактных общественных интересов, а из баланса конкретных интересов отдельных групп. Само же регулирование в этом случае выполняет функцию перераспределения.

Поскольку в процессе определения норм регулирования задействованы выборные политики (в качестве действующих или будущих законодателей), зависимые от граждан (избирателей), то общественный интерес всегда будет отражен в регуляторной политике государства, поскольку решение о регуляторах принимается политиками с учетом максимизации политической поддержки (Downs, 1957, Peltzman, 1976). Таким образом, режим государственного регулирования будет всегда балансировать между интересами влиятельных бизнес-групп и наиболее весомых групп избирателей. Степень зависимости власти от избирателей напрямую влияет на цели регулирования – чем больше зависимость, тем большее внимание уделяется общественному интересу при выборе целей регулирования и меньше – обеспечению перераспределительных выгод для отдельных групп интересов. И наоборот, власти, слабо зависящие от общества, склонны к государственному регулированию (перераспределению) в интересах отдельных групп влияния. В этом проявляется известный эффект захвата регулятора, когда регулирующее агентство оказывается фактически под контролем регулируемой сферы. Причем это не обязательно связано с прямым корыстным интересом, коррупцией, но может иметь место и в случае, когда лоббистам удается убедить регулятора в своей правоте и приоритетности интересов (Dal Bo, 2006). Именно поэтому в современной практике государственного регулирования остро стоит вопрос об обеспечении независимости регуляторов (Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators, 2016).

Государственное регулирование может быть смещено не только в сторону интересов отдельных групп бизнеса, но и в сторону интересов самой бюрократии. Государственные институты, обладая информацией и исполнительными полномочиями, могут преследовать собственные интересы, не совпадающие с общественными. Концепция «максимизирующего бюрократа» В. Нисканена (Niskanen, 1975) указывает на закономерность расширения полномочий, штатов и бюджетов бюро (бюрократических организаций), базирующегося на асимметрии информации между принципалом и агентом, законодательной и исполнительной властью, бюрократией и гражданским обществом. Возможность манипулирования

информацией, акцентирования угроз общественной безопасности и необходимости достижения большей справедливости (т.е. перераспределительных программ) позволяет органам исполнительной власти обосновывать и получать дополнительные полномочия, регуляторные функции, бюджеты. Расширение государственных регуляторных функций позволяет наряду с увеличением ведомственных бюджетов расширять основания для коррупционных сделок.

Во многих странах разрастание бюрократии и административных барьеров, рост расходов бюджета на государственное управление становятся импульсом к дерегулированию. Однако зачастую в качестве мер по дерегулированию рассматривается лишь сокращение численности регулирующих агентств и служб, количественных показателей их активности при сохранении требований регулирования. Такое «дерегулирование» нельзя признать рациональным, оно ухудшает ситуацию с исполнением установленных норм и правил, приводит к нарушениям и потерям для общества, подрывает доверие к исполнительной власти (Winston, Clifford, 1993).

Рациональное дерегулирование может идти в двух направлениях. Первое – сокращение избыточных регуляторных функций государства (т.е. функций, не обусловленных провалами рынка, возникшими в результате захвата регулятора) и соответствующих регуляторов. Такой путь отчасти реализован в рамках российской административной реформы. Второе – улучшение рынка путем минимизации его изъянов. Совершенствованию рынка способствует, например, его демонополизация. Определенную роль в развитии рынка могут играть технологические и организационные новации, позволяющие ликвидировать или ослабить естественные монополии (мобильная связь, Интернет и т.д.), расширить сферу конкурентных благ (например, поддержка развития частных школ, клиник, дистанционного образования), способствовать повышению полноты и дисциплины соблюдения контрактов (block chains).

Значительный потенциал улучшения функционирования рынка связан с уменьшением информационной асимметрии. Обеспечение большей доступности информации о полезных и вредных свойствах товаров и услуг, прямых и косвенных последствиях тех или иных решений, возможных поставщиках может помочь потребителю в самостоятельном выборе, осознанном и обоснованном принятии решения. Этот метод разрабатывается в рамках относительно нового направления в теории и практике государственного регулирования – «подталкивание» (*Nudge*) (Thaler & Sunstein, 2008), в основе которого выводы поведенческой экономики. Потребителю предлагается не только предоставлять полную и понятную информацию для обоснованного принятия решения, но и формировать его приоритеты с пользой как для него самого, так и для общества в целом. С учетом последнего обстоятельства «подталкивание» иногда называют новым патернализмом. В результате повышения «рациональности» потребителя отчасти отпадает необходимость в контроле и административных ограничениях, поскольку информированные и мотивированные индивиды сами смогут делать обоснованный выбор,

они формируют квалифицированные требования к развитию рынка без участия государственного регулирования. Такая политика неявного формирования целевых ориентиров, мотивов поведения отдельных групп и индивидов может быть эффективнее традиционного администрирования, контроля и правоприменения.

Наибольшую популярность этот подход приобрел в США и Великобритании. Одним из авторов идеи «подталкивания» стал К. Санштейн, с 2009 по 2012 г. возглавлявший Управление по вопросам информации и регулированию в правительстве США (Office of Information and Regulatory Affairs, <https://www.whitehouse.gov/omb/oira>). В Великобритании в 2010 г. с участием правительства была образована исследовательская группа – Behavioural Insights Team, задачей которой является определение реалистичных моделей реакции людей на различные меры регулирования, а также создание условий для улучшения решений, принимаемых людьми (<http://www.behaviouralinsights.co.uk/about-us/>).

В качестве еще одного условия рационального дерегулирования могут рассматриваться повышение эффективности судебной системы и снижение издержек при отстаивании частных интересов в случаях нарушения установленных норм и правил. Повышение доступности и действенности обращений в суд частных лиц с исками о возмещении ущерба при нарушении норм регулирования в принципе создает основу для сужения контрольно-надзорных функций государства, административного воздействия на нарушителей через исполнительные органы власти путем наложения штрафов, а также для ограничения или запрета деятельности.

Как уже отмечалось, дерегулирование (как и регулирование) далеко не во всех случаях может быть рациональным, т.е. базироваться на ликвидации избыточных функций и улучшении работы рынка. Оно может также проводиться в интересах отдельных групп, которые строят свой бизнес с учетом провалов рынка (монополии, искаженная информация о товарах и услугах и т.д.), отсутствия адекватных государственных регуляторов. Примером такого рода служит ситуация на фондовом рынке и рынке недвижимости США в период финансового кризиса 2008–2009 гг. (Стиглиц, 2011).

В ряде случаев регуляторные функции государства могут быть сокращены за счет развития *саморегулирования*, осуществляемого негосударственными организациями, и *сорегулирования*, субъектами которого являются совместно государственные и негосударственные организации (Verbruggen, 2009). Саморегулирование представляет собой легитимное установление и контроль соблюдения агентами рынка определенных правил. Роль государства в этом случае состоит, во-первых, в разрешении (допущении) самого института саморегулирования; во-вторых, в установлении его целей и общих требований; в-третьих, в определении порядка саморегулирования, который может быть как обязательным (например, в Российской Федерации это строительство, аудит, инженерные изыскания и др.), так и добровольным (негосударственные пенсионные фонды, кадастровая деятельность).

Передача ряда функций по регулированию (например, допуску на рынок, мониторингу и контролю предпринимательской деятельности на отдельных рынках) участникам рынков и их ассоциациям выступает одним из направлений развития «удаленного», «непрямого» госуправления (*indirect governance, third party governance*). При этом государство лишь контролирует соблюдение законности, целей и обязательств, иными словами, выступает как принципал более высокого уровня по отношению к агентам, которые одновременно являются принципалами более низкого уровня. Такая практика традиционно применяется в целях поддержания добросовестной конкуренции, где производители соответствующих благ могут обеспечить гораздо лучший профессиональный контроль в сравнении с государственными организациями. На локальном (муниципальном) уровне многие вопросы («трагедии общин») совместного использования общих или общинных (*commons*) ресурсов способны решить самоорганизация и коллективное управление, которые в этом случае могут быть даже эффективнее государственного регулирования (Остром, 2010).

Периодически предпочтения выбора регулирования–дерегулирования меняются под воздействием объективных и субъективных факторов. Так, в конце прошлого века популярной была политика дерегулирования, приватизации, сокращения государственного присутствия в экономике, замены традиционного администрирования квазирыночными механизмами. Однако с начала текущего столетия, особенно после финансового кризиса 2008–2009 гг., вновь обратили внимание на важность использования механизмов государственного регулирования для повышения конкурентоспособности и инклюзивного роста. Во многих странах стали проводиться административные реформы, постепенно превращающиеся в непрерывный процесс управленческих изменений, ориентированный на оптимизацию инструментов регулирования, сокращение административных барьеров, повышение информационной открытости власти и развитие участия. В настоящее время рационализация регулирования представляется как движение от «командования и контроля» к передаче полномочий, прозрачности и созданию квазирынков (Барбер, 2011, с. 82).

Большую работу по анализу лучшей практики и выработке рекомендаций в сфере государственного регулирования ведет Комитет по регуляторной политике (*Regulatory Policy Committee*) ОЭСР. В его рамках разрабатывались и обсуждались такие популярные ныне концепции, как эффективное управление (*good governance*), совершенствование регулирования (*better regulation*), умное регулирование (*smart regulation*), риск-ориентированное регулирование (*risk-oriented regulation*). В обобщенном виде идеи этих концепций сформулированы в Рекомендациях Комитета по регуляторной политике и управлению ОЭСР, принятых в 2012 г. (ОЭСР, 2012). Для России учет этих рекомендаций важен не только с формальной точки зрения как для страны, вступающей в ОЭСР и стремящейся соответствовать критериям этой организации, но и с практической – для достижения целей повышения конкурентоспособности страны и ее экономического роста.

Рекомендации по лучшей практике государственного регулирования

Одной из приоритетных рекомендаций ОЭСР является *ориентация государственного регулирования на результат*, что означает четкость и полноту определения ожидаемых эффектов от регулирования, понимание их распределения между группами интересов, обоснованность соотношения затрат и результатов. Реализация этой рекомендации подразумевает применение *доказательного подхода* (evidence-based), т.е. использование *ex ante* и *ex post* оценок для прогнозирования или подтверждения результативности того или иного регулятора с точки зрения достижения общественно значимых целей, а также для определения путей модернизации, устранения пробелов и конфликтов в регулировании, упрощения и ликвидации избыточных требований и процедур. Для реализации доказательного подхода необходимы мониторинг используемых регуляторов и состояния рынков, формирование соответствующих баз данных о затратах и результатах регулирования.

Исходным пунктом разработки каждого нового регулятора должно стать доказательство наличия «провалов рынка». Выбор конкретного механизма регулирования должен основываться на анализе затрат и результатов, учете широкого спектра эффектов (экономических, социальных, экологических), их распределения во времени (между поколениями) и между потенциальными бенефициарами. Важно, чтобы результаты оценок и анализа были доступны заинтересованным сторонам на этапах консультаций и подготовки проектов решений для возможности оппонирования, внесения поправок и дополнительных предложений.

Требование ориентации на результат включает также достижение *справедливости* государственного регулирования, равномерности и соотносимости распределения его бремени между различными социально-экономическими группами. Лица и организации, находящиеся в сфере регулирования, должны иметь возможность оспаривать решения регулирующего органа и наложенные санкции. В этих целях предлагается создавать механизмы обжалования и досудебного рассмотрения апелляций, обеспечивать поддержку для экспертиз и консультирование.

В рекомендациях ОЭСР указывается на важность четкого и непротиворечивого **распределения ответственности** за работу регуляторов, в том числе за достижение установленных целей. Так, для устранения конфликта интересов следует разделять полномочия и ответственность за разработку, применение и контроль применения регуляторных требований. В соответствии с рекомендациями деятельность регулирующего органа должна подвергаться независимому внешнему аудиту, а также общественному контролю на основании открытой информации: публичных отчетов, меморандумов о целях, задачах деятельности и достигнутых результатах, – размещаемой в Интернете и СМИ. Действенным может быть создание специального органа, координирующего и оценивающего состояние регуляторного «поля». В Великобритании, например, таким ор-

ганом служит созданный в 2009 г. при Департаменте бизнеса, энергетики и промышленной стратегии Комитет по регуляторной политике. Этот комитет функционирует в качестве независимой консалтинговой организации и проводит в интересах правительства Великобритании всестороннюю оценку предложений правительственных органов по регулированию и дерегулированию (<https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee/about>). В России координирующую роль в сфере оценки регулирующего воздействия выполняет соответствующий департамент Министерства экономического развития России.

ОЭСР рекомендует создавать для сторон, заинтересованных в результатах регулирования и выступающих объектом регулирующего воздействия, условия *участия* в процессе формирования и реализации мер государственного регулирования. Для этого предлагается создавать правовую базу для организации и учета результатов работы советов, комиссий, проведения общественных слушаний и экспертиз и пр., минимизировать издержки участия за счет использования современных технологий (онлайн-сервисы, порталы и т.д.). Наиболее существенным условием эффективности участия является обеспечение основных стейкхолдеров полной и понятной для них информацией для принятия решений. Особенно важна информация о целях, ожидаемых результатах и затратах того или иного регулирующего воздействия. Для этого целесообразно использовать периодические доклады, аналитические записки, описания отдельных примеров правоприменения. Правительство должно гарантировать понятность целей, правил и критериев оценки результативности регулирования для всех участвующих сторон. Целесообразно также популяризировать работу регулирующих служб, повышая тем самым доверие к ним как условие их эффективной работы.

Регуляторные требования не одинаковы по величине индуцируемых ими административных издержек и барьеров для граждан и бизнеса. Бремя регулирования может сокращаться при неизменном или даже растущем числе регуляций и, наоборот. Для **стабилизации (снижения) регуляторной нагрузки** в целях недопущения роста административных издержек для граждан и бизнеса во многих странах используется механизм нормотворческой деятельности, основанный на применении принципа «один за один» («one in – one out», «one for one rule», «red tape reduction»), который означает ликвидацию одного действующего регулятора при введении одного нового.

Для выработки решений по стабилизации (снижению) регуляторной нагрузки важно проводить периодическую инвентаризацию и мониторинг требований и норм регулирования. Приоритетное внимание при этом целесообразно уделять наиболее «тяжелым» регуляторам, которые формируют основную часть регуляторного бремени. Стабилизация и сокращение регуляторного бремени могут быть обеспечены также за счет оптимизации административных процессов и упрощения процедур, внедрения эффективных организационных и информационных технологий. Реинжиниринг регуляторных функций позволяет зачастую не только снизить издержки, но и добиться больших результатов.

Стоит отметить, что применение принципа «один за один» имеет свои ограничения. Он применим главным образом к правовым инициативам исполнительной власти. Законодательная власть, как правило, не ограничивает свое нормотворчество такого рода формальными правилами. Также и меры регулирования, вводимые на основании международных договоров, обычно не подпадают под его действие. В этом смысле процессы глобализации могут вести к росту регуляторного бремени внутри страны.

В последние годы все большую популярность получает подход к оптимизации системы регулирования на основе рисков. Теоретики и практики экономической науки в последние годы все чаще сравнивают роль государства в регулировании с управляющим рисками. Поэтому повсеместный отказ от государственного регулирования в цивилизованных странах уступает место скрупулезному анализу ситуации, детальной оценке преимуществ и рисков регулирования, а также рациональному выбору различных мер регулятивного воздействия. Именно понятие риска становится важнейшим принципом организации государственного регулирования и очевидной единицей управления, а уровень риска – обоснованием необходимости государственного регулирования той или иной сферы. (Baldwin, Cave & Lodge, 2012).

Рекомендация по **оценке рисков и реализации риск-ориентированного подхода** указывает на необходимость сосредоточения регулирования на тех объектах, нарушение деятельности которых с высокой вероятностью приводит к недопустимому ущербу как для граждан и бизнеса, так и для государства и его институтов. Иными словами, приоритетными объектами регулирования должны быть наиболее серьезные и вероятные проявления провалов рынка. При реализации данной рекомендации одним из основных является вопрос о том, что считать недопустимым ущербом (риском). Ответ на него далеко не однозначен и является скорее предметом общественного консенсуса, нежели точного экономического обоснования. Как правило, приоритетными для регулирования являются объекты и ситуации, где возможно причинение вреда жизни, здоровью граждан, безопасности государства. Однако «возможность причинения вреда» – это качественный критерий, тогда как для реализации риск-ориентированного регулирования исполнительным органам необходимы конкретные количественные критерии определения класса опасности той или иной сферы, исчерпывающие обязательные требования к регулируемым объектам. Для их формирования, также как и в случае других рекомендаций, необходимы мониторинг практики регулирования, накопление информации о его прямых и косвенных результатах, об имевших место отклонениях и нарушениях.

Оценка риска может быть использована не только для оптимизации режимов работы действующих регуляторов (частоты и глубины того или иного вида контроля, применения документарных или выездных проверок и т.п.), но и для обоснования целесообразности ликвидации действующих или введения новых регуляторов. *Уровень приемлемого (допустимого) риска можно рассматривать в качестве критерия необходимости или избыточности регулирования.*

Организация системы регулирования на основе оценки величины риска позволяет сократить административные издержки и барьеры в экономике, снижающие ее конкурентоспособность. Данный подход в настоящее время реализуется в России в рамках реформы государственного контроля и надзора (Контрольно-надзорная деятельности в Российской Федерации, 2016).

В рекомендациях ОЭСР большое значение придается **согласованности регуляторной политики на общенациональном, региональном и локальном уровнях**. Важно выделить сферы пересечения регулирующего воздействия разных уровней власти и достичь между ними соглашений о координации усилий с учетом действующего разделения полномочий. Условиями скоординированной регуляторной политики являются обмен информацией, консультации, экспертные обсуждения целей и методов регулирования. На региональном и муниципальном уровнях важны обмен лучшим опытом, использование рейтинговых оценок для материального и морального поощрения наиболее успешных практик регулирования.

ОЭСР рекомендует стимулировать **инновации, проведение экспериментов в сфере регулирования** с целью разработки и апробации новых подходов. Подчеркивается, что апробация новых регуляторов должна стать условием их полномасштабного внедрения.

Развитие и повышение качества регулирования невозможны без соответствующей **подготовки и повышения квалификации кадров**, для чего должны реализовываться учебные программы, сочетающие теоретические и практические компоненты, предусматривающие изучение отечественного и зарубежного опыта. Важен также обмен опытом регулирования между специалистами, занятыми в разных сферах экономики, на всех уровнях государственного управления, а также в государственных и частных организациях.

Тенденции развития государственного регулирования в РФ

Регуляторная система России, как и любого другого государства, сочетает современные и устаревшие нормы и правила, находится в состоянии постоянного изменения. Современный этап этого процесса связан с административной реформой начала 2000-х гг. Важной частью административной реформы является сокращение избыточных государственных функций с целью уменьшения регуляторного бремени для граждан и бизнеса, снижения расходов на государственное управление в целом (Клименко, 2014). Процесс реформирования в части сокращения избыточных государственных функций с разной степенью интенсивности продолжается и в последние годы, уже сегодня существенно упрощено регулирование бизнеса на всех этапах его жизненного цикла. Основные решения были приняты в рамках реализации федеральных законов: «О государственной регистрации юридических лиц», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», «Об организации пре-

доставлении государственных и муниципальных услуг», «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» – и ряда других нормативных правовых актов. Благодаря реформам в сфере государственного регулирования существенно улучшился бизнес-климат, что отразилось на улучшении позиций России по ряду международных индексов.

Развитие системы регулирования в России идет по трем направлениям: сокращение государственного регулирования (дерегулирование), оптимизация действующих регуляторов (процессов, форм, методов), изменение действующих и создание новых регуляторов. Указанные направления изменений отмечаются практически во всех сферах регулирования.

До реализации мер административной реформы открытие бизнеса в России требовало обязательного получения десятка разрешений и согласований, т.е. высокие административные барьеры и издержки возникали еще до начала экономической деятельности. Такой порядок базировался на традиционной для отечественного государственного управления презумпции виновности бизнеса, необходимости проверки его благонадежности в предупредительном порядке. Принятие Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» изменило положение. С 1 июля 2009 г. со вступлением данного закона в силу был введен **уведомительный порядок** начала предпринимательской деятельности вместо получения разрешений и согласований от различных государственных органов. Своим уведомлением хозяйствующий субъект теперь лишь подтверждает соответствие планируемой деятельности требованиям законодательства.

Действие уведомительного порядка распространяется не на все виды деятельности, однако их перечень увеличивается. Так, если в 2009 г. в него было включено 13 видов деятельности, то в 2016 г. уже 39 (http://ar.gov.ru/ru/regulation_02_obchesistemnie_meri_02_uvedomitelnii_poryadok/index.html). Упрощается процедура уведомления за счет расширения числа государственных органов исполнительной власти, регистрирующих уведомления, а также благодаря возможности оформления данной процедуры в электронном виде и через многофункциональные центры («Мои документы»).

Ряд видов предпринимательской деятельности сопряжен с потенциальным риском нанесения существенного ущерба гражданам и обществу (медицинская и фармацевтическая деятельность, продажа алкоголя, взрывоопасные производства и т.д.). В этом случае признается оправданной такая мера государственного регулирования, как **лицензирование**, т.е. предварительная проверка и подтверждение соблюдения предпринимателем установленных законодательством требований к используемым помещениям, оборудованию, материалом и квалификации кадров.

Анализ практики лицензирования, проводимый с 2003 г., выявил избыточность применения лицензирования в отношении ряда видов деятельности. В результате в действовавший закон о лицензировании было внесено множество поправок, а в 2011 г. был принят новый закон, установивший единый порядок выдачи лицензий, их бессрочность, закрытый перечень

лицензируемых видов деятельности, требование открытости информации в области лицензирования и т.д. При этом некоторые сферы деятельности (атомная энергетика, космическая деятельность, кредитные организации, паевые инвестиционные фонды и др.), сопряженные с высокими рисками ущерба и информационной асимметрией, лицензируются в особом порядке.

За прошедшие годы был сокращен перечень лицензируемых видов деятельности, при ведении которых риск ущерба на самом деле оказался незначительным. Примерами являются деятельность по разведению племенных животных, туроператорская и турагентская деятельность, производство средств измерения и др. На начало 2009 г. лицензированию подлежало 89 видов деятельности, а по состоянию на 1 апреля 2016 г. – 50 (http://ar.gov.ru/ru/regulation_02_obchiesistemnie_meri_02_licenzirovanie/index.html).

В ряде случаев лицензирование было заменено другими, менее затратными для предпринимателей видами регулирования, в том числе уведомительным порядком, сертификацией и подтверждением соответствия. Например, лицензирование аудиторской деятельности было заменено на обязательное членство в саморегулируемой организации. Важно, что некоторые ранее самостоятельные виды лицензируемой деятельности были объединены, это позволило при получении одной лицензии вести более широкий спектр деятельности.

Для упрощения процесса лицензирования создана возможность подачи документов и получения лицензии в электронном виде. За счет введения статистического наблюдения повышается эффективность лицензионного контроля.

Еще одним фильтром доступа бизнеса к рынку является оценка соответствия производимой им продукции и услуг установленным требованиям и нормам. Оценка соответствия может носить как обязательный, так и добровольный характер. Такая оценка может проводиться в форме тестирования, инспектирования, аттестации, аудита. Правила и процедуры оценки соответствия выработаны как на национальном, так и на международном уровне. В этой сфере действует множество национальных и международных соглашений.

В процессе российской административной реформы¹ были приняты меры по замене обязательной сертификации **декларированием соответствия**.

Сертификация в России, как и в других странах, проводится специальными *аккредитованными организациями*, которым государство предоставляет полномочия для проведения оценки соответствия (отбору проб продукции для исследования, проведению лабораторных испытаний) и выдаче сертификатов. Государством установлен перечень товаров и услуг, требующих прохождения сертификации в обязательном порядке². К ним относятся различные виды производственного оборудования, медицинские изделия, некоторые виды транспортных средств, строительные материалы, использование которых связано с повышенными рисками безопасности. В рамках оптимизации системы государственного регули-

рования в последние годы данный перечень был существенно сокращен, что упростило ведение бизнеса. Основной чертой декларации соответствия является возможность предоставления заявителем собственных доказательств соответствия производимой им продукции и услуг установленным государством нормам и требованиям. При этом цена оформления декларации закреплена законодательно и она существенно ниже, чем цена оформления сертификата.

Одним из базовых новшеств унификации регулирования предпринимательской деятельности стало создание *системы технического регулирования*. Техническое регулирование призвано заменить устаревшие и многочисленные ГОСТы, СНИПы и СанПиНы ограниченным числом документов, содержащих актуальные требования к безопасности продукции и услуг, а также к процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Техническое регулирование включает установление требований, стандартов и правил отдельных видов деятельности, а также проверку подконтрольных субъектов на соответствие этим требованиям.

Требования технического регулирования закреплены в технических регламентах, которые принимаются в форме федеральных законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ³. С 2002 г. технические регламенты в России носят обязательный характер и устанавливают минимально необходимые требования к безопасности жизни и здоровью граждан, сохранности имущества, надлежащему состоянию окружающей среды, предотвращению введения приобретателя в заблуждение действий. Технические регламенты, таким образом, являются основой контроля производственных процессов, продукции и услуг. В Российской Федерации действуют также технические регламенты, принятые в рамках Таможенного союза.

Оценку выполнения установленных государственных требований и решений о соответствии осуществляют уполномоченные (аккредитованные) лица и организации, подтвердившие свою компетенцию, техническую возможность проведения экспертиз, прочие необходимые условия. *Аккредитацией* этих лиц и организаций, контролем их деятельности в России занимается Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация). В рамках аккредитации проводится аттестация экспертов, которые собственно и осуществляют экспертизу соответствия. Аккредитация необходима для обеспечения доверия к результатам оценки соответствия, соответствия правил и требований международным стандартам, а также для обеспечения условий для сотрудничества и торговли.

С принятием Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» от 28.12.2013 N 412-ФЗ (ред. от 23.06.2014) были уточнены критерии аккредитации и она перестала носить срочный характер (ранее аттестат аккредитации выдавался на 5 лет). Были улучшены процессы исполнения процедур аккредитации. Отчетность и иные сведения стали передаваться аккредитованными лицами через ФГИС Росаккредитации, что позволяет расширить спектр контролируемых параметров, создать воз-

возможность использования аналитических инструментов, сократить сроки предоставления отчетности. Заявителям была предоставлена возможность устранять выявленные нарушения в их деятельности без повторной аккредитации, что экономит их время и значительные средства. Малозначительные нарушения перестали быть основанием для приостановки деятельности организации. Был также внедрен механизм досудебного обжалования решений Росаккредитации.

При установлении обязательных требований периодического подтверждения компетентности аккредитованных лиц исключен плановый контроль. Внедрен риск-ориентированный подход при проведении проверочных мероприятий с целью предупреждения нарушений правил выполнения работ по сертификации, а также предоставления недостоверных результатов исследований (испытаний) и измерений.

В последнее время наибольшее внимание в дискуссиях по развитию системы государственного регулирования в России уделяется контролю и надзору. Связано это прежде всего с его избыточностью, обременительностью процедур, чрезмерно широким полем контроля, включающим и те виды деятельности, которые не связаны с риском возникновения значительного ущерба для безопасности государства, а также жизни и здоровья граждан. Отмечается также наличие дублирования контроля со стороны различных ведомств по отношению к одним и тем же объектам. Все это приводит к неэффективности расходов как государства, так и бизнеса, нерациональному распылению потенциала контрольных органов. При определенной избыточности система государственного контроля в России в недостаточной степени защищает граждан от угроз причинения вреда и при этом часто используется группами интересов как инструмент недобросовестной конкуренции и захвата бизнеса.

Вместе с тем за последние годы ситуация в сфере контроля и надзора меняется. Общее число проверок начиная с 2010 г. продолжает сокращаться за счет проверок, проводимых на федеральном уровне (при этом, число проверок, проводимых на региональном и муниципальном уровнях, растет). Стабильно сокращается также число выявленных нарушений (Контрольно-надзорная деятельности в Российской Федерации, 2016).

В рамках административной реформы проведена оптимизация значительной части государственных функций по контролю и надзору, повысился уровень прозрачности и доступности раскрытия обязательных требований. Введен в действие ряд информационных систем, таких как Информационная система мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов, используемая для оценки эффективности их работы. С лета 2015 г. внедрен единый реестр проверок, в который федеральные органы надзора должны вносить результаты всех проведенных проверок. Благодаря развитию систем межведомственного взаимодействия с конца 2015 г. органам государственного и муниципального контроля запрещено требовать у проверяемого юридического лица или индивидуального предпринимателя документы и другую информацию, если она имеется в распоряжении других органов власти⁴.

Еще одним способом повышения действенности контроля, придания ему активного характера является внедрение проверочных листов (чек-листов), т.е. анкет из вопросов, по которым обычно проводится проверка. Такие анкеты могут заполняться проверяемым с приложением необходимых подтверждающих документов, что не только снижает сроки проверки, но и позволяет подготовиться к ней, предварительно ликвидировав нарушения. Проверочные листы пока не получили распространения в России. Однако идея чек-листов уже получила развитие. В Роструде внедрена информационная система самопроверки и консультирования – <http://онлайнинспекция.рф/>. Этот ресурс позволяет обратиться в инспекцию, получить бесплатную консультацию по вопросам трудовых отношений или провести самопроверку своей организации для своевременного устранения нарушений.

Перечисленные новшества являются важными, но не основными. Главным направлением развития системы государственного контроля в настоящее время выступает риск-ориентированный подход, предусматривающий концентрацию внимания и усилий проверяющих органов на наиболее общественно опасных объектах и видах деятельности, фокусировку контрольной деятельности на предотвращении нарушений, снижении риска нанесения недопустимого ущерба государству, бизнесу и гражданам.

Элементы риск-ориентированного подхода уже на протяжении нескольких лет внедряются в практику работы российских контрольно-надзорных органов. Например, Ростехнадзор разработал классы опасности объектов для определения объема запрашиваемой информации и периодичности проверок. Наиболее опасные объекты находятся в режиме постоянного надзора. С учетом рисков меняются режим и методы контроля в налоговой и таможенной службах, Роструде, МЧС и др.

Наиболее сложной задачей при внедрении риск-ориентированного подхода является классификация видов ущерба по степени опасности и вероятности наступления, а также их количественная оценка. Без ее решения создание объективной системы риск-ориентированного контроля не может быть завершено. Однако это не означает, что формирование такой системы должно быть отложено. Как показывает отечественный и зарубежный опыт, создавать организационные и методические условия риск-ориентированного контроля можно параллельно с созданием статистики случаев причинения вреда и наполнением соответствующих баз данных.

В целях совершенствования системы контроля и надзора необходимо обеспечить высокий уровень их независимости и объективности. Как известно, интересы отдельных контрольных органов далеко не всегда совпадают с общественными, из-за этого возникают конфликты интересов, полномочия государственного контроля используются для получения конкурентных преимуществ отдельными бизнес-группами.

Объекты контроля и надзора характеризуются крайним разнообразием и сложностью, информационной непрозрачностью. Это требует привлечения к проверкам высококвалифицированных специалистов, использования

дорогостоящего оборудования и материалов. При этом сами контрольные органы далеко не всегда обладают возможностями и компетенциями для профессионального и объективного контроля подведомственной сферы. Проверки качества и безопасности услуг требуют инструментальных или лабораторных исследований, профессионального анализа и объяснения их результатов. Содержание специалистов по различным направлениям и дорогостоящего оборудования в самих государственных контрольных органах было бы экономически нерациональным. Поэтому для предметного анализа и выработки обоснованных заключений привлекаются *эксперты и экспертные организации*.

В России экспертная деятельность осуществляется в форме государственной и негосударственной экспертизы. Государственная экспертиза проводится подведомственными соответствующим контрольным органам учреждениями. Формирование перечней негосударственных экспертов, как уже отмечалось выше, осуществляется на основе процедуры аккредитации и аттестации.

Для проверяемых лиц выбор экспертной организации (эксперта) имеет существенное значение, во-первых, с точки зрения объективности экспертизы (на ее основе будет принято решение), во-вторых, с учетом ее стоимости. Проверяемым лицам важно иметь возможность выбора экспертной организации, чтобы избежать монопольного давления и необъективности. В настоящее время федеральные органы исполнительной власти публикуют перечни подведомственных и аккредитованных организаций на своих сайтах с указанием предоставляемых ими услуг.

Цены на услуги негосударственной экспертизы формируются соответствующими организациями самостоятельно с учетом состояния рынка. Что касается подведомственных (государственных) организаций, то расчет цен основан, как правило, на фактических затратах. Оказываясь зачастую в искусственно созданном монопольном положении, подведомственные организации могут завышать цены на свои услуги.

Кроме того, существует проблема качества и достоверности результатов экспертиз, которая ведет к снижению объективности и доверия к решению регулирующих органов. В отечественной практике ответственность за достоверность результатов экспертиз перед государством несет лицо, выступающее в качестве заказчика, что усугубляет ситуацию. Эта проблема может быть решена, с одной стороны, путем ужесточения санкций за некачественные услуги экспертизы и введения субсидиарной ответственности, страхования профессиональной ответственности, а с другой – путем развития конкуренции на рынке экспертных услуг, внедрения международных принципов лучшей практики.

Международные принципы, известные как *надлежащая лабораторная практика* (Good Laboratory Practice, или GLP), поддерживаются ОЭСР и последнее время внедряются в деятельности российских испытательных центров (лабораторий)⁵. Обеспечение соответствия надлежащей лабораторной практики требует значительных затрат на оборудование, подготовку кадров и пр. Причем затрат как единовременных, так и периодических, поскольку

статус GLP-лаборатории необходимо подтверждать раз в два года. Тем не менее это крайне важное направление контроля, поскольку оно создает условия и удешевляет выход продукции отечественных производителей на международный рынок. При отсутствии национальных GLP-лабораторий экспортерам приходится обращаться в зарубежные испытательные центры. В настоящее время процедуру оценки соответствия принципам GLP прошли девять лабораторий (см. материалы совещания в Росаккредитации от 07.04.2016 – http://fsa.gov.ru/news/index/show_id/1419).

Наряду с государственным регулированием почти всегда существовали негосударственные институты, контролировавшие качество товаров и услуг, предотвращавшие недобросовестную конкуренцию и различные конфликты между участниками рынка без привлечения государственных органов. Примером могут служить гильдии и другие профессиональные объединения, действовавшие почти на всем протяжении человеческой истории. Они регламентировали процессы производства, устанавливали стандарты продукции и услуг, предъявляли требования к работникам, а также предоставляли профессиональному сообществу легальный механизм отстаивания интересов отрасли. С учетом исторического опыта современное саморегулирование нельзя рассматривать как нечто совершенно новое. Тем не менее задачи определения целей и сфер деятельности, установления правил контроля саморегулируемых организаций каждый раз приходится решать с учетом новых условий.

Саморегулирование представляет собой некоммерческую деятельность представителей предпринимателей в целях поддержания стандартов и правил определенного вида профессиональной или отраслевой деятельности. В России действуют саморегулируемые организации (СРО) с добровольным (деятельность на рынке ценных бумаг, кадастровая рекламная деятельность и др.) и обязательным членством, без которого запрещено осуществление определенных видов деятельности (оценочная деятельность, аудит, отдельные виды работ по строительству и др.). По данным Минэкономразвития России, на конец 2015 г. было зарегистрировано более тысячи СРО, при этом за последние пять лет число добровольных СРО выросло почти в три раза (Концепция совершенствования механизмов саморегулирования. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. N 2776-р, 2015).

Переход к саморегулированию позволяет государству снизить расходы на регулирование, расширить сферу профессионального контроля за счет частной инициативы. Саморегулирование предусматривает возможность компенсации причинения ущерба потребителю товаров (работ, услуг). Однако при этом возникают риски проявления оппортунистического поведения, усложнения входа на рынок для новых участников и, как следствие, ограничения конкуренции. С учетом этих рисков государству приходится вводить контроль над деятельностью СРО. В сферах, где действуют механизмы саморегулирования, государство устанавливает правила функционирования СРО, ведет их учет (реестр), проводит проверку деятельности, определяет механизм имущественной ответственности.

Для снижения расходов на контроль СРО и повышения общественной значимой результативности их деятельности государство стремится унифицировать требования к ним и поощряет расширение имущественной ответственности членов СРО. В Концепции совершенствования саморегулирования предусматривается, в частности, более четкое разделение полномочий СРО и государственных регуляторов, преимущественное развитие добровольных СРО с передачей им ряда публичных функций, актуализация государственных требований к саморегулируемым организациям и стандартизация их деятельности, усиление ответственности саморегулируемых организаций за нарушение обязательных требований, выявленных при государственном контроле.

* * *

Проведенный обзор российской регуляторной практики показывает, что она в целом следует рекомендациям ОЭСР, основанным на обобщении лучшего опыта развитых стран и выводах современной экономической теории. В последние годы последовательно сокращались избыточные виды регулирования, проводилась оптимизация и информатизация административных процессов, уточнялись обязательные требования и повышалась степень их доступности. Все эти шаги улучшали состояние бизнес-климата в стране, что сказалось на повышении позиций России в ряде международных рейтингов. В то же время проведенные изменения были полезными, но содержательно относительно простыми и не требовавшими специальной подготовки по сравнению, например, с предстоящим переходом к риск-ориентированному подходу в регулировании, задачами обеспечения независимости регуляторов, модернизации системы саморегулирования и других реформ регулирования, которые потребуют учета и согласования приоритетов различных групп интересов, формирования информационной базы, изменения порядка принятия управленческих решений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барбер М. Три парадигмы реформы сектора государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 74–86.
2. Авдашева С.Б., Крючкова П.В. Государственный и частный инфорсмент законодательства при риске ошибок I рода: выбор для России // Журнал новой экономической ассоциации. – 2012. – № 3 (15). – С. 114–140.
3. Клименко А.В. Административная реформа // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 8–51.
4. Клименко А.В., Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация, основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 1. – С. 7–37.
5. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад. – М.: РСПП, 2016.
6. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. М., 2015. № 2776-р.
7. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. – М.: Мысль, 2010.
8. Стиглиц Д. Крутое пике. Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса. – М.: Эксмо, 2011.
9. Тамбовцев В.Л. Теории государственного регулирования экономики. – М.: Проспект, 2016.
10. Baldwin R., Cave M., Lodge M. The Oxford hand book of regulation. Oxford university press. 2010.
11. Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators. Paris: OECD Publishing, 2016.
12. Bouckaert B., DeGeest G. (eds.) Encyclopedia of Law and Economics. Cheltenham. UK: Edgar Elgar. 2000.
13. Dal Bo E. Regulatory capture: a rewiev. Oxford rewiev of Economic policy. 2006. Vol. 22. No. 2. P. 203–225.
14. Downs A. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper. 1957.
15. Niskanen W. Bureaucrats and politicians. Journal of Law and Economics. 1975. December. P. 617–643.

16. OECD. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. 2012.
17. Peltzman S. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*. 1976. August. P. 211–240.
18. Stigler G. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*. 1971. Spring. Vol. 2. No. 1. P. 3–21.
19. Thaler R., Sunstein C. *Nudge*. Penguin Books. 2008.
20. Verbruggen P. Does Co-Regulation Strengthen EU Legitimacy? *European Law Journal*. 2009. July. Vol. 15. No. 4. P. 425–441.
21. Winston C. Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists. *Journal of Economic Literature*. 1993. September. No. 31. P. 1263–1289.
22. Winston C. *Government Failure versus Market Failure*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2006.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. N 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности».
- ² Постановление Правительства РФ от 01.12.2009 N 982 (ред. от 02.04.2015) «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии».
- ³ Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ «О техническом регулировании». <http://www.consultant.ru/popular/techreg/>
- ⁴ Федеральный закон N 306-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 3 ноября 2015 г.
- ⁵ Постановление Правительства РФ No 1172 от 17.12.2013 «О признании и об оценке соответствия испытательных лабораторий (центров) принципам надлежащей лабораторной практики, соответствующим принципам надлежащей лабораторной практики Организации экономического сотрудничества и развития».

STATE REGULATION OF THE ECONOMY: THEORY AND BEST PRACTICES

Klimenko Andrey V.

Ordinary professor of HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitckaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: aklimenko@hse.ru

Minchenko Olga S.

Junior Researcher of the Institute of State and Municipal Management of HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitckaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: osminshenko@hse.ru

Abstract

The article analyses the evolution of regulatory policy mechanisms in Russia based on an overview of theoretical aspects and OECD recommendations about best practices of government regulation. It offers alternative definitions of government regulation as an independent branch of economic policy that has been attracting ever more attention in recent years. The article analyses approaches to the optimization of government regulation taking into account market failures and market improvement opportunities, and makes a point that contradistinguishing government regulation from market regulation is unjustified. An observation is made that since regulation implies a certain degree of enforcement, the effectiveness of regulation largely depends on the amount of trust that society places in the government.

It is common knowledge that government regulation is examined, in both theory and practice, through the prism of not only public but also private interests. To secure advantages and benefits, certain interest groups attempt to influence the formation of government regulators, often to the detriment of public interests. This raises the question about the aspects of reasonable deregulation.

When it comes to choosing the practical course for improvement of government regulation, the recommendations of the OECD Regulatory Policy Committee (RPC), based on many years of analysis of regulatory performance in many countries, are invaluable.

Analysis of the evolution of Russian regulatory practices demonstrates that they are generally consistent with OECD recommendations. Superfluous regulatory functions of the government (unrelated to market failures) are scaled back, resulting in a reduction of administrative barriers and translating into business climate improvements. Market entry formalities are simplified along with control and oversight procedures applicable to business entities. Information transparency increases as regulatory requirements become more readily available and self-regulation improves. And yet further steps aimed at improvement of government regulation call for a deeper and more profound analysis and fundamental preparations in terms of creating information databases for a risk-oriented approach and making regulators really independent and more accountable.

Keywords: state regulation; regulatory action; licensing; accreditation; certification; self-regulation.

Citation: Klimenko, A.V. & Minchenko, O.S. (2016). Gosudarstvennoe regulirovanie ekonomiki [State Regulation of the Economy: Theory and Best Practices]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 7–30 (in Russian).

REFERENCES

1. Barber M. (2011). Tri paradigmy reformy sektora gosudarstvennogo upravleniya (perevod s angliyskogo E.G. Zverevoy) [Three Paradigms of Public-Sector Reform]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 74–86 (in Russian).
2. Avdasheva, S.B. & Kriuchkova, P.V. (2012) Gosudarstvennyi i chastnyi infortment zakonodatel'stva pri riske oshibok I roda: vybor dlya Rossii [Public and Private Enforcement of Legislation in the Risk of Type I Errors: Choice for Russia]. *Zhurnal novoy ekonomicheskoy assotsiatsii* [New Economic Association Journal], vol. 3, n. 15, pp. 114–140.
3. Klimenko, A.V. (2014). Administrativnaya reforma [Administrative reform]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 8–51.
4. Klimenko, A.V. & Minchenko, O.S. (2016). Polnomochiya, funktsii i uslugi ispolnitel'noy vlasti: sootnoshenie, klassifikatsiya i osnovnyie kharakteristiki [Powers, Functions and Services of the Executive Power: Correlation, Classification and Key Features]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 7–37.
5. *Kontrolno-nadzornaya deyatelnosti v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy doklad* [Control and Supervisory Activities in the Russian Federation. Analytical Report]. Moscow: RSPP. 2016.
6. *Kontseptsiya sovershenstvovaniya mekhanizmov samoregulirovaniya. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 30 dekabrya 2015 g. N 2776-r* [The Concept of the Self-Regulatory Mechanisms Improvement. Approved by the Federal Government of 30 December, 2015 N 2776-r.]. Moscow. 2015.
7. Ostrom, E. (2010). *Upravliaya obschim: evolutsiya institutov kollektivnoy deyatelnosti* [Governing the Common: The Evolution of Institutions for Collective Action]. Moscow: Mysl.
8. Stiglic, D. (2011). *Krutoe pike. Amerika i novyi ekonomicheskiy poryadok posle globalnogo krizisa* [Steep Dive: America and the New Economic Order after the Global Crisis]. Moscow: Eksmo.
9. Tambovcev, V. L. (2016). *Teorii gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki* [Theories of State Regulation of the Economy]. Moscow: Prospekt.
10. Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2010). *The Oxford hand book of regulation*. Oxford university press.
11. Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators (2016). Paris: OECD Publishing.
12. Bouckaert, B. & DeGeest, G. (eds.) (2000). *Encyclopedia of Law and Economics*. Cheltenham. UK: Edgar Elgar.
13. Dal Bo, E. (2006). Regulatory capture: a review. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n. 2, pp. 203–225.

14. Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
15. Niskanen, W. (1975). Bureaucrats and politicians. *Journal of Law and Economics*, December, pp. 617–643.
16. OECD (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.
17. Peltzman, S. (1976). Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, August, pp. 211–240.
18. Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*, spring, vol. 2, n. 1, pp. 3–21.
19. Thaler, R. & Sunstein, C. (2008). *Nudge*. London: Penguin Books.
20. Verbruggen, P. (2009). Does Co-Regulation Strengthen EU Legitimacy? *European Law Journal*, vol. 15, n. 4, pp. 425–441.
21. Winston, C. (1993). Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists. *Journal of Economic Literature*. September, n. 31, pp. 1263–1289.
22. Winston, C. (2006). *Government Failure versus Market Failure*. Washington, D.C.: Brookings Institution.