

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ И МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Автор: П. В. КРЮЧКОВА, А. Е. ШАСТИТКО

Соотношение между различными механизмами координации действий участников экономических обменов - предмет научных споров и политических баталий на протяжении многих десятилетий. Особенно насыщенными в этом плане оказались последние 70 - 75 лет, когда создание обширной системы государственного регулирования в развитых странах (в первую очередь, в США как крупнейшей экономике мира) сменилось массовым дерегулированием, начавшимся с появлением в экономической теории многочисленных исследований, указывающих на существование рыночных изъянов в экономиках, которые относились к категории развитых. В этой связи тезис о дерегулировании как императиве таит в себе, как минимум, две опасности: повышение вероятности так называемой ошибки второго рода (отказ от регулирования там, где он неоправдан); дискредитация дерегулирования и возможностей рыночного механизма координации среди участников экономических обменов.

В настоящее время присутствие государства в российской экономике остается слишком большим и в то же время малоэффективным. Экономическое развитие сдерживается недоверием бизнеса к государству, его способности устанавливать стабильные, прозрачные и предсказуемые правила поведения на рынке. Государственное вмешательство рассматривается как единственный способ преодоления "провалов рынка" практически во всех сферах экономической деятельности. При этом эффективность такого вмешательства остается недостаточной, в том числе и из-за наличия у государства избыточных функций, которые отвлекают ресурсы от действительно необходимой деятельности. Иными словами, сложившаяся ситуация указывает на высокую вероятность ошибок первого рода - введения или сохранения государственного вмешательства там, где оно не является наилучшим из доступных способов решения проблемы устойчивости и расширения масштабов добровольных экономических обменов.

Принимая во внимание риски совершения ошибок первого и второго рода, а также высокие риски чрезмерной политизации процесса выявления предпочтительных структурных альтернатив управления транзакциями (обеспечения устойчивости контрактных отношений), на повестку дня должна быть поставлена реформа системы государственного регулирования (в первую очередь, регулирования предпринимательской дея-

К р ю ч к о в а Полина Викторовна - доктор экономических наук, заведующая сектором Фонда "Бюро экономического анализа".

Ш а с т и т к о Андрей Евгеньевич - доктор экономических наук, генеральный директор Фонда "Бюро экономического анализа", профессор экономического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

тельности). Это такие изменения правил и поддерживающих их механизмов, с помощью и посредством которых принимаются коллективные решения о введении, устранении или модификации регулирования в соответствующей сфере экономических обменов. Однако не любая реформа государственного регулирования приведет к устойчивым во времени положительным результатам с точки зрения темпов экономического роста и улучшения качества жизни.

Цель данной статьи состоит в том, чтобы показать содержание и направления реформирования системы государственного регулирования в контексте проектируемых институциональных изменений, которые позволили бы использовать сравнительные преимущества различных механизмов координации экономической деятельности с минимальным риском допущения ошибок первого и второго рода. Одним из основных элементов повышения качества регулирования, который может быть использован в России, является оценка регулирующего воздействия.

Методология оценки регулирующего воздействия

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) - процесс, в рамках которого определяются основные проблемы и цели регулирования, идентифицируются основные опции достижения цели, а также анализируются преимущества и недостатки каждой опции. Опыт стран, применяющих процедуру - главным образом, это страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР или OECD), - показывает, что обычно оценка проводится органом, предлагающим введение мер регулирования в той или иной сфере. Более того, в ряде стран принятие регулирующих решений без ОРВ невозможно. Отчет о регулирующем воздействии входит в комплект сопроводительных документов к проекту соответствующего нормативно-правового акта. ОРВ может применяться на всех уровнях принятия регулирующих решений (федеральном, региональном, муниципальном).

Как правило, документ об ОРВ в общем виде должен включать в себя семь основных элементов¹.

1. *Описание проблемы*, в котором должны быть представлены развернутые ответы на вопросы, что конкретно должно решить регулирование, каковы риски, связанные с текущей ситуацией, на какие группы должно быть оказано воздействие. Кроме того, необходимо дать прогноз, что произойдет, если никаких действий не будет предпринято.
2. *Цели регулирования*, формулировка которых позволяет определить ожидаемые результаты введения, устранения или модификации регулирования и предполагает описание существующей системы регулирования (если таковое существует) с объяснением ее неэффективности, то есть обстоятельств, которые являются основанием постановки вопроса о возможных изменениях в соответствующей сфере.
3. *Варианты достижения поставленных целей* предполагают описание структурных альтернатив, включая *status quo* вне зависимости от его характеристик (иными словами, не имеет значения, сложилась ли реальная ситуация вследствие отсутствия регулирования, применения наиболее дорогостоящих методов регулирования или любого другого варианта).
4. Выявление *выгод, издержек и рисков использования каждого варианта* предполагает ответ на следующие вопросы: какие социальные группы, экономические сектора или регионы будут затронуты возможными изменениями? каково ожидаемое негативное и позитивное воздействие каждой из опций? каков период воздействия опций (кратко-, средне- или долгосрочный)? каковы результаты, риски и ограничения использова-

¹ Следует отметить, что далее анализируется структура ОРВ, которая может рассматриваться как окончательная и прилагается к проекту нормативно-правового акта. Вместе с тем следует учитывать, что достаточно часто может потребоваться более одной ОРВ на разных стадиях обсуждения.

ния каждой опции? Кроме того, требуются качественное описание соответствующего воздействия и, если возможно, его количественная оценка.

5. Выделение комплекса вопросов по *консультациям*. Этот раздел должен содержать информацию о том, с какими заинтересованными сторонами и каким образом были проведены консультации, а также каковы их результаты.

6. *Рекомендуемый вариант*. В рамках данного раздела ОРВ предлагается более детальное описание предлагаемого варианта выбора среди возможных опций. В этой связи следует дать ответ на вопросы: почему не выбрана менее масштабная по вмешательству со стороны государства опция? каковы необходимые организационные и иные меры, позволяющие максимизировать позитивные и минимизировать негативные последствия (издержки и риски) применения соответствующей опции?

7. *Реализация выбранного варианта и последующий мониторинг*. Здесь важно уточнить: каким образом будет осуществляться практическое применение выбранного варианта? какие органы и организации ответственны за его реализацию? как будет осуществляться мониторинг его применения? каким образом будет осуществляться последующая оценка его эффективности?

Поскольку любое коллективное действие связано с издержками, для обоснования необходимости если не осуществления изменений, то, по крайней мере, оценки их целесообразности, возникает основание для анализа сложившейся ситуации в рассматриваемой сфере. Вот почему первый блок вопросов, которые должны найти отражение в ОРВ, связан с постановкой проблемы, включая описание действующих тенденций, которые проявляются как в искаженных стимулах, так и неэффективных результатах экономических обменов. Кроме того, в качестве самостоятельного могут быть рассмотрены вопросы, связанные с рисками сохранения *status quo*, масштабами проблемы, а также группами интересов, которые могут быть затронуты предполагаемыми изменениями.

Подчеркнем, что для определения путей решения **проблемы** она в первую очередь должна быть правильно идентифицирована. Неточное ее понимание может привести к принятию неправильного решения. Если суть проблемы выявлена нечетко, принятые меры способны привести к излишней зарегулированности (или, наоборот, к ошибочному отказу от регулирования) и в конечном счете к тому, что, несмотря на все усилия, проблема останется неразрешенной.

Необходимость вмешательства государства в свободное функционирование рынка признается в двух случаях: существования провалов (изъянов) рынка и наличия конкретной социальной цели. В общей форме провалы (или изъяны) рынка - это такие характеристики экономических обменов с использованием механизма цен, которые сопряжены с отклонением фактического размещения ресурсов от Парето-оптимального.

Провалы рынка многообразны. В их числе: несовершенная конкуренция (высокий уровень рыночной власти и входные барьеры); ситуация, когда для рационального выбора потребителей на рынке недостаточно информации (она отсутствует, недобросовестна или чрезмерно дорога); высокие транзакционные издержки (включая издержки на поиски необходимой информации и издержки получения компенсации в случае недобросовестного поведения продавца); случай недостаточного производства общественных благ; внешние эффекты (экстерналии) - выгоды или издержки, не отраженные в условиях контрактов (соглашений)².

Однако само по себе наличие провалов рынка или значимых социальных целей не означает, что то или иное вмешательство в функционирование рынка должно быть или будет реализовано. Для этого необходимо доказать, что, во-первых, "провалы" рынка являются существенными и не будут со временем преодолены самим рынком; во-вторых, правительство в состоянии найти решение, которое будет эффективным по пара-

² Классическое определение внешних эффектов является более узким и сводится к выгодам и издержкам, которые не отражены в системе цен.

метру "выгоды-издержки" и обеспечит чистый общественный выигрыш по сравнению с ситуацией отсутствия регулирования.

Следует отметить, что если проблема оказывает незначительное или малое воздействие, введение какого-либо регулирования в большинстве случаев нецелесообразно. Если же влияние велико, проведение ОРВ поможет определить необходимость и оптимальный способ государственного вмешательства.

На этапе определения **целей регулирования** типичной ошибкой является подмена желаемых целей предлагаемыми средствами их достижения. Например, *целью государственной политики здравоохранения может быть, например, снижение вреда здоровью граждан от табакокурения. Данная цель отличается от средства - запрета курения в общественных местах, который является лишь одним из нескольких способов ее достижения.* Цель должна не подразумевать готовое решение, а скорее, способствовать оценке нескольких вариантов ее достижения и формулироваться максимально четко.

При определении **возможных вариантов достижения цели** целесообразно сначала рассматривать варианты с минимальным государственным вмешательством, лишь затем переходя к вариантам более масштабного вмешательства. В качестве одной из опций обязательно следует рассматривать вариант невмешательства.

В ходе **анализа различных вариантов решения проблемы** необходимо сначала идентифицировать все возможные воздействия каждой из рассматриваемых опций, а затем оценивать каждое из воздействий качественно и по возможности количественно. При анализе целесообразно выделять, как минимум, три группы, на которые воздействует регулирование: потребители, бизнес, государство. Затем они могут быть классифицированы в соответствии с различными критериями.

Необходимо определить возможные прямые и косвенные экономические, социальные и экологические воздействия. В случае, если какое-либо из них сложно идентифицировать, это должно быть оговорено особо. Можно привести несколько примеров различных видов воздействий:

- *экономические*: воздействие на макро- и микроуровне, определяемое в терминах экономического роста, конкурентоспособности, изменений в издержках различных групп экономических агентов (в том числе дополнительные издержки бизнеса, включая административное бремя, издержки государственных органов, связанные с правоприменением, и т.п.), воздействие на технологическое развитие и инновационный потенциал, изменения в инвестиционной активности, изменение рыночных долей, воздействие на цены и др.;

- *социальные*: воздействие на человеческий капитал, права человека, тендерное равенство, уровень и качество занятости, социальное неравенство и бедность, здоровье, безопасность (включая уровень преступности), культуру, перераспределительные эффекты между различными социальными группами и др.;

- *экологические*: воздействие на климат, уровень загрязнения воздуха, воды, почвы, биоразнообразия, общественное здоровье и т.п.

Следует также учитывать различное воздействие опций на разные социальные группы, регионы как в кратко-, так и в долгосрочном периоде.

Для качественной и количественной оценки различных воздействий могут применяться различные аналитические методы: анализ "затраты-результат" (*cost-benefit analysis*), анализ эффективности затрат (*cost-effectiveness analysis*), многофакторный анализ (*multi-criteria analysis*), оценка рисков (*risk assessment*) и др. Выбор конкретного аналитического инструмента и глубина анализа определяются предметом исследования. Так, для сферы технического регулирования (вопросов, связанных с безопасностью товаров и процессов производства) чаще применяется оценка рисков, для мер налогового характера - оценка выгод и издержек, для государственных инвестиций - анализ эффективности затрат и т.п.

При анализе важно применять следующие основные принципы. Экономические, социальные и экологические воздействия должны анализироваться и представляться в

формате, в наибольшей степени отражающем проблему выбора между различными опциями. По возможности, необходимо давать количественную оценку различным видам воздействия (в физическом или денежном измерении). Однако те виды воздействия, которые невозможно оценить количественно, не должны рассматриваться как менее важные.

Оценка воздействия должна сосредоточиваться на наиболее существенных видах воздействия. При количественном анализе необходимо избегать "двойного счета" (например, если какое-то воздействие оценивается как издержки потребителей от повышения цен, оно не должно одновременно учитываться как издержки бизнеса). Необходимо учитывать кратко- и долгосрочные эффекты. Если воздействие выражается в денежной форме, то возможно использовать метод дисконтирования. Также следует учитывать, что отдельные виды воздействия могут со временем усиливаться или ослабевать. Оценка воздействия бывает весьма затруднена из-за трудностей в прогнозировании. Поэтому часто целесообразно давать вариативные оценки в зависимости от изменения внешних и внутренних факторов. Как минимум, необходима идентификация основных подобных факторов. Кроме того, при осуществлении оценки воздействия рекомендуется придерживаться принципа пропорциональности: глубина анализа должна соответствовать значимости рассматриваемого вопроса.

ОРВ - не просто документ, это еще определенная процедура обсуждения с участием представителей целевых групп. Вот почему в ОРВ как документе должно быть отражено описание процесса обсуждения возможных изменений. Проведение **консультаций** со всеми заинтересованными сторонами способствует тому, что регулирование экономики носит открытый и прозрачный характер. К тому же консультационный процесс способен существенно повысить общее качество принятого регулирования. В некоторых случаях целесообразно проводить как предварительную ОРВ (до проведения консультаций), так и окончательную (с учетом консультаций). В рамках предварительной ОРВ описание процесса консультаций с представителями целевых групп позволит повысить качество окончательной ОРВ.

Рекомендуемый вариант ОРВ должен отвечать критериям административной простоты, гибкости и эффективности (сравнительной и общей). На орган, предлагающий то или иное регулирующее решение, ложится полная ответственность за доказательство того, что предложенная альтернатива является наилучшей.

При **описании путей реализации выбранного варианта** необходимо рассмотреть ряд вопросов. Во-первых, административные - какой орган будет отвечать за реализацию выбранного варианта и каким образом он будет организовывать свою работу. Во-вторых, важно определить, какие необходимые действия ожидаются от участников регулируемого сегмента: сбор и предоставление дополнительной информации, заполнение новых форм отчетности, подтверждение опыта, необходимой компетенции или образовательного уровня и т.д. В-третьих, требуется выявить объем информации, необходимый для полноценной работы предлагаемой системы (не перекрывается ли он информацией, запрашиваемой в соответствии с уже существующими требованиями, предложения по рационализации информационного потока). В-четвертых, нужна регламентация того, как будет обеспечиваться соблюдение установленных требований. Необходимо также убедиться, что предлагаемые процедуры и требования будут правильно поняты всеми заинтересованными лицами. В случае принятия определенных законодательных норм следует проследить за тем, чтобы они не дублировали и не противоречили уже существующим, четко вписываясь в общее правовое поле.

В некоторых случаях можно предусмотреть возможность для регулирующего органа изменять действующую систему в соответствии с обстоятельствами. Кроме того, комплекс действий по периодической оценке эффективности принятой регулирующей схемы должен включать: разработку механизма обратной связи и рассмотрения жалоб; систему постоянных консультаций с заинтересованными сторонами; регулярное информирование общества о предпринятых мерах, например путем публикации ежегодного

отчета; включение в нормативные акты оговорки о пересмотре/отмене действующей схемы в определенных ситуациях.

ОРВ предполагает расходование значительного количества ресурсов на получение информации о соотношении выгод и издержек и распределении их среди целевых групп. Поскольку, во-первых, далеко не всегда выгоды от самой ОРВ в части недопущения ошибок регулирования первого и второго рода превышают издержки, необходимые на разработку соответствующей ОРВ. Во-вторых, поскольку выгоды *ex ante* далеко не всегда ясны, то возникает вопрос о критериях принятия решений о разработке ОРВ (как предварительного - в качестве постановки вопроса, так и окончательного). Фактически это способ разрешения проблемы информационного парадокса, в соответствии с которым информация обладает ценностью, в свою очередь являющейся основанием для затрат ресурсов на ее получение. Вместе с тем ответ на вопрос о том, какое количество ресурсов следовало бы затратить на получение информации, становится очевидным после того, как информация получена. Следствие такого рода парадокса - невозможность *ex ante* определить оптимальное количество ресурсов для поиска коллективных решений в сфере нормотворчества. Вот почему в ряде случаев используются такие оценочные критерии, как ожидаемые масштабы воздействия (в денежных единицах), количество затрагиваемых изменениями людей, влияние на условия конкуренции, а также степень отклонения от сложившихся (если таковые идентифицируемы) международных стандартов.

Международный опыт и возможности применения ОРВ в России

ОРВ в представленном выше формате широко применяется во многих странах. В рамках ОЭСР в 1995 г. были подготовлены рекомендации по совершенствованию качества государственного регулирования (Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation). В них были сформулированы основные принципы реформы регулирования и "лучшего" регулирования, среди которых названы:

- оценка качества политических и административных процедур разработки, принятия, оценки и пересмотра регулирующих решений (для чего был разработан специальный список вопросов);

- разработка административной и управленческой системы, которая позволила бы реализовать принципы "лучшего регулирования";

- интегрирование принципов эффективного, гибкого и прозрачного регулирования в политический процесс на всех уровнях принятия решений;

- акцент на качестве и прозрачности регулирования в тех сферах, которые могут воздействовать на другие страны, международную торговлю, инвестиции и др.

В 2005 г. были приняты обновленные принципы реформы регулирования (OECD Guiding principles for regulatory quality and performance, June, 2005), среди которых прежде всего рекомендовано применять на политическом уровне широкие программы по реформе регулирования, устанавливающие их четкие цели и рамки. Предложено также: оценивать влияние регулирования и систематически осуществляя его мониторинг с целью установления, в какой мере оно действенно, эффективно и соответствует заявленным целям в изменяющейся и сложной социально-экономической среде; обеспечивать транспарентность и недискриминационность регуляций, организаций, ответственных за регулирование, а также сам процесс регулирования; оценивать масштабы, эффективность и действенность конкурентной политики и усиливать ее там, где это необходимо. Рекомендовано проектировать экономические регуляции во всех секторах с целью развития конкуренции и повышения эффективности, особенно тогда, когда они наилучшим способом отвечают широким общественным интересам, но одновременно и устранять излишние регуляторные барьеры в торговле и инвестициях, акцентируя на обеспечении открытости рынка посредством процесса регулирования, повышающего экономическую эффективность и конкурентоспособность. Наконец, предложено уста-

навливать взаимосвязи с другими целями политики и развивать иные направления политики для достижения целей, поддерживающих реформу регулирования.

ОЭСР были сформулированы 10 вопросов, которые отвечают принципам "лучшего регулирования" и могут быть использованы на всех уровнях принятия решений:

- правильно ли определена проблема?
- доказана ли необходимость государственного вмешательства?
- является ли регулирование наилучшей формой государственного вмешательства?
- существует ли правовая основа регулирования?
- на каком уровне (уровнях) должно осуществляться государственное вмешательство?
- превосходят ли выгоды от введения регулирования издержки, связанные с таким регулированием?
- прозрачно ли распределение издержек и выгод между различными социальными группами?
- является ли регулирование ясным, понятным и приемлемым для его объектов?
- имели ли все заинтересованные стороны возможность высказать свое мнение по поводу необходимости регулирования?
- каким образом будет достигаться соблюдение регулирующих правил?

Представляется, что подобный подход применим и в России. Далее будут рассмотрены возможные подходы к использованию этого инструмента в российской практике. В настоящее же время у нас в стране не существует нормативных требований проведения ОРВ. В этой связи как работающий компонент институционального проектирования она не предполагает принуждения следовать установленной схеме всем, кто предлагает законодателю на рассмотрение проект нормативно-правового акта. С этой точки зрения вряд ли можно рассчитывать на то, что технология ОРВ быстро распространится и будет широко применяться как на федеральном, так и на региональном, а также на муниципальном уровнях.

Вместе с тем практика ОРВ может быть использована в качестве своеобразного сигнала, с помощью которого можно отличить качественный институциональный проект от некачественного. Вот почему для повышения качества регулирования представляется необходимым использование этого инструмента хотя бы в аналитических целях. Можно сформулировать несколько рекомендаций касательно проведения такой оценки.

1. Первоначальную ОРВ целесообразнее проводить на стадии разработки концепции нормативного правового акта (или иного регулирующего воздействия). На этой стадии значительно легче выделить крупные институциональные альтернативы (варианты решения проблем). На стадии уже готового законопроекта количество "развилки", на которых требуется сравнение разных опций, может быть чрезмерно велико. Реально при рассмотрении готовых законопроектов возникает необходимость разработки нескольких документов об ОРВ, поскольку количество опций со всеми вариантами может быть запретительно высоко. Кроме того, как будет показано далее, ввиду объективно существующих ограничений на возможности институционального проектирования применение ОРВ на стадии разработки концепции нормативно-правового акта позволяет установить компромисс между задачей обеспечения предсказуемости основных результатов изменений (или их отсутствия) и невозможностью спрогнозировать все детали последствий внедрения институционального проекта.

2. ОРВ может быть чрезвычайно полезна для организации дискуссии о путях решения тех или иных проблем. Использование технологии сравнения разных опций позволяет структурировать дискуссию и в обобщенном виде оценить преимущества и недостатки каждого из рассматриваемых вариантов. Причем структурирование дискуссии важно не только в каждый данный момент: обсуждение необходимости и направлений возможных изменений в целевой области происходит в рамках установленного формата. Важно и то, что ОРВ позволяет структурировать эту дискуссию во времени, поскольку представленный формат дает возможность накапливать договоренности и вза-

имопонимание, а не возвращаться неопределенное количество раз к одному и тому же вопросу, по которому уже было достигнуто взаимопонимание участников обсуждения.

3. Документ об ОРВ может готовиться как независимыми экспертами, так и государственными органами, ответственными за разработку законопроекта. В настоящее время предпочтительной представляется подготовка такого документа независимыми экспертами. Данное предложение основано на констатации того факта, что пока отсутствуют достаточные основания для существования в России ОРВ как работающего формального института, то есть пока у нас нет формальных правил, поддерживаемых соответствующими механизмами принуждения к их соблюдению³.

4. Во многих случаях возможности количественного анализа издержек и выгод ограничены недостатком необходимой информации. В этом случае целесообразно проведение хотя бы качественного анализа, позволяющего вычленив виды издержек и выгод по группам, а также оценить направление их изменения в случае принятия варианта, отличного от *status quo*.

Вместе с тем следует отметить, что жизнеспособность ОРВ как элемента модернизированной системы государственного регулирования зависит от уровня политической поддержки ввиду наличия не только координационных, но и распределительных аспектов данной процедуры. Чем выше уровень политической поддержки процедур ОРВ, тем больше шансов на то, что данный компонент дискреционных институциональных изменений окажется работоспособным. Это позволит повысить качество институтов, обрамляющих систему экономических обменов на товарных рынках.

Особый вопрос - каким образом ОРВ как один из важнейших компонентов модернизированной системы регулирования сопряжена с другими действиями, направленными на повышение качества государственного управления. В первую очередь речь идет о переходе от системы сметного бюджетирования государственных расходов к системе бюджетирования, ориентированной на результат. В задачу данной статьи не входит описание основных принципов бюджетирования, ориентированного на результат, так же как и рисков недостижения целей, связанных с применением новых принципов бюджетирования (см. об этом [Тамбовцев, Шаститко, Мишина, 2005]). Важно обратить внимание на то, что в докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (министерств и некоторых служб) описание предлагаемых реформ (или других изменений в сфере компетенции соответствующего субъекта) связано с решением вопроса о правовом обеспечении, точнее - о внесении изменений и дополнений в действующие нормативно-правовые акты, а также с принятием новых (или отменой действующих) правовых норм. В этой связи показатели, с помощью которых можно оценить непосредственные и конечные результаты действий субъектов бюджетного планирования, связаны с теми показателями, на основе которых следует принимать решение о целесообразности сохранения или изменения действующих норм в реформируемой сфере.

Теоретические основы и риски применения ОРВ

В мире ограниченных ресурсов, в число которых попадают внимание и интеллектуальные возможности человека по обработке доступной информации и принятию решений, любые правила, входящие в состав института, обуславливают последствия, значимые как для каждого члена целевой группы, так и для всех заинтересованных лиц в целом. Указанные последствия могут быть разделены на две группы: координационные и распределительные. Им соответствует два аспекта, через призму которых может быть

³ Следует отметить, что во многих странах процедура ОРВ существует именно как формальный институт, поскольку без соблюдения требований к ее подготовке проекты нормативных актов не рассматриваются. В отдельных случаях несоблюдение процедуры может стоить карьеры непосредственному нарушителю.

рассмотрен любой институт (если принять в качестве рабочего определение института как формальных и неформальных правил, устанавливаемых людьми, и механизмов, обеспечивающих их соблюдение).

Координационные аспекты институтов выражаются прежде всего в той степени, которая обеспечивает соответствие фактического распределения выигрышей и издержек критериям эффективности по В. Парето (для институциональных изменений - соответствие критерию Калдора-Хикса). Распределительные аспекты институтов связаны в первую очередь с пропорциями, в которых выгоды и издержки распределяются между целевыми группами (о координационных и распределительных последствиях институтов см. также [Шаститко, 2002]).

Для первого аспекта вопрос, в какой пропорции распределяется выигрыш между целевыми группами, непосредственного значения не имеет, для второго "эффективные" характеристики также не столь важны. В качестве иллюстрации можно использовать ряд артефактов. Если предположить постоянную отдачу от масштаба и сравнить две ситуации - совершенную конкуренцию и ценовую дискриминацию первой степени в условиях монополии (в случае, если монополисту разрешено устанавливать разные цены на один и тот же товар вне зависимости от издержек его производства), то с точки зрения соответствия критерию Парето-оптимальности нет никаких различий, в то время как распределительные последствия различаются кардинально. В первом случае излишек потребителя присваивается покупателями, а во втором он становится частью экономической прибыли монополиста⁴.

Привести такой же наглядный пример для случая с одинаковым распределением выгод, но различной эффективностью можно, опираясь на подход, предложенный Х. Демсетцем, оценивавшим величину транзакционных издержек на нью-йоркской фондовой бирже [Demsetz, 1968]. Предположим, что в условиях профессиональных участников рынка (брокеров) и самостоятельно (владельцы ценных бумаг сами продают и покупают ценные бумаги). Эти две структурные стороны альтернативы организации торговли могут вполне обеспечивать одну и ту же пропорцию распределения выигрышей и издержек между покупателями и продавцами, но в зависимости от величины маржи, а также от эластичности спроса и предложения соответствующей ценной бумаги по цене, эти выигрыши будут больше или меньше, чем те, которые могли бы быть получены в случае самостоятельного участия в торговле. Кроме того, в рамках первого варианта появляются выигрыши третьей группы лиц - посредников (профессиональных участников рынка).

Вместе с тем в приведенном примере, если проецировать его на реальные экономические обмены, возникает иллюзия очевидности как координационных, так и распределительных последствий правил, которые можно было бы приписать каждой из ситуаций экономических обменов. Однако хорошо известно, что все участники таких обменов ограниченно рациональны. Иными словами, люди обладают ограниченными способностями получать и обрабатывать информацию. Кроме того, имеют место неопределенность и асимметричное распределение информации, что в совокупности создает непреодолимые препятствия для совершенного институционального проектирования [Фуруботн, Рихтер, 2005, с. 22], которое позволяло бы решить проблему поиска правил, позволявших обеспечить равновесие, соответствующее критерию Парето-оптимальности.

Особенно это важно, когда участников достаточно много, так же как и измерений, в которых возникают выгоды и издержки. Данная проблема возникает не только на уровне проектирования институциональных соглашений, но и на уровне институциональной среды. Если получение информации сопряжено с издержками для заинтересованных

⁴ Понятно, что для этого должны быть соблюдены все условия, необходимые для реализуемости стратегии ценовой дискриминации: полная информированность дискриминирующего монополиста, отсутствие возможностей для арбитражных сделок для покупателей.

групп, то вполне жизнеспособной может оказаться стратегия "рациональной неосведомленности". Вместе с тем из сказанного не следует, что рациональная неосведомленность не может быть связана с коллективными решениями, которые ведут к ухудшению результатов экономических обменов в том числе из-за изменения баланса стимулов в пользу перераспределения стоимости (с последующим ее частичным уничтожением), а не в пользу ее создания. Соответственно, *ex ante* оценка последствий принимаемых коллективных решений по изменению или введению новых правил с механизмами, обеспечивающими их соблюдение, может позволить более четко представить как координационные, так и распределительные последствия предполагаемых изменений.

Нельзя не сказать о рисках внедрения системы ОРВ как средства повышения качества регулирующих решений. Прежде всего ОРВ как элемент технологии институционального проектирования предъявляет повышенные требования к информации, на основе которой формируется набор доступных структурных альтернатив, а также разрабатываются предложения по выбору одной из них. И в этой связи нельзя не отметить еще раз те ограничения, на которые указывают Э. Фуруботн и Р. Рихтер и которые сводятся к проблеме ограниченности рациональности, неопределенности и асимметричного распределения информации.

Очевидно, что введение в систему регулирования процедур ОРВ будет иметь не только координационные последствия, которые могут улучшить положение всех участников процесса обсуждения необходимости и возможности институциональных изменений, но и распределительные результаты, способные значительно ухудшить не только относительно, но в некоторых случаях и абсолютно положение части групп интересов. Если учесть, что применение ОРВ позволяет значительно повысить уровень транспарентности принимаемых решений, сделать значительную долю издержек и выгод, а также рисков явными, часть игроков, которые присваивали ренту именно благодаря непрозрачности процесса выработки коллективных решений, могут оказаться в чистом проигрыше. В свою очередь, если окажется, что данные игроки *de facto* обладают правом *veto* на принятие решения о применении процедур ОРВ, то сама идея может оказаться нереализованной. Кроме того, возможен еще один вариант, когда противники процедур ОРВ не могут заблокировать включение в процесс подготовки нормативных актов процедур ОРВ, но вместе с тем способны повлиять на выхолащивание его содержания, в том числе посредством эксплуатации недостаточно четкого понимания всеми остальными участниками процесса особенностей данного элемента институциональной технологии.

Риск стратегического торга - в условиях недублируемости источников информации о выгодах и издержках каждой из целевых групп. В процессе обсуждения вариантов изменений в целевой области практически неизбежна ситуация, когда информация об издержках, рисках и выгодах собирается и представляется теми, кто извлекает выгоды от сохранения или изменений ситуации или, наоборот, несет чистые потери и/или дополнительные риски. Один из вариантов нивелирования такого рода рисков - проведение специальных исследований с привлечением независимых экспертов для оценки реалистичности соответствующих выгод, издержек и рисков. Кроме того, применение ОРВ как элемента реформированной системы государственного регулирования предполагает создание адекватной информационной инфраструктуры посредством модернизации системы государственной статистики. В данном случае ограничителем использования такого подхода являются масштабы рынка услуг по предоставлению специфической для каждого случая, релевантной информации.

Проблему составляет и управление поведением исполнителя в процессе обсуждения с участием представителей целевых групп, когда отстаиваются не интересы группы, а частные интересы непосредственно участника обсуждения. Если возможные изменения в правилах затрагивают группы интересов, которые, по терминологии М. Олсона, являются латентными (или большими), то сам процесс обсуждения предполагает не прямое выражение интересов, а их представительство, что, в свою очередь, создает дополни-

тельные требования к дизайну ОРВ как компонента процесса дискреционных институциональных изменений в целом.

* * *

В заключение хотелось бы сделать следующие выводы. Во-первых, ОРВ позволяет обеспечить принятие решений на основе широкой эмпирической базы, позитивных экономических исследованиях. Иными словами ОРВ - инструмент, с помощью которого можно показать, каким образом способен измениться результат экономических обменов в целевой области в результате изменений правил и соответствующих им поддерживающих механизмов.

Во-вторых, ОРВ позволяет повысить качество принимаемых коллективных решений в сфере регулирования, если в их рамках соблюдаются принципы транспарентности, открытости, участия в обсуждении существенных аспектов предполагаемых изменений представителей целевых групп. В результате на стадии *ex ante* появляется возможность более полного выявления выгод и издержек от предполагаемых изменений с распределением их по отдельным целевым группам.

В-третьих, институциональное проектирование, так же как и процесс оценивания регулирующего воздействия, не может быть совершенным ввиду ограниченной рациональности и несовпадения интересов целевых групп (часть из которых участвует в оценке регулирующего воздействия). Наконец, в-четвертых, применение ОРВ сопряжено с целым рядом рисков, обусловленных действиями, направленными на выхолащивание содержания данной процедуры, злоупотреблениями, основанными на асимметричном распределении информации, узких возможностях использования дублирующих источников информации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Тамбовцев В. Л., Шаститко А. Е., Мишина Е. А. Обеспечение работоспособности системы бюджетирования, ориентированного на результат // Реформа бюджетного процесса в России: 2004 - 2005. М., 2005.

Фуруботи Э., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. СПб., 2005.

Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. М., 2002.

Demsetz H. Cost of Transactions // Quarterly Journal of Economics. 1968. Vol. 81. N 1.