



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

СЕМИНАР ПО УПРАВЛЕНИЮ И РЕФОРМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ

19-20 НОЯБРЯ 2001

МОСКВА, РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Сессия 2

*“Опыт И Наиболее Рациональные Методы
Достижения Эффективности Регулирования
И Создания Открытых Рынков”*

Докладчик :

Энтони Клейц

Директорат по вопросам торговли, ОЭСР, Париж

Шератон Палас Отель
1 Тверская-
Ямская ул. 19
125047 Москва
Российская Федерация

СЕМИНАР ПО УПРАВЛЕНИЮ И РЕФОРМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Москва, 19-20 ноября 2001 г.

Сессия 2: Создание благоприятных условий для торговли и инвестиций

ОПЫТ И НАИБОЛЕЕ РАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ ДОСТИЖЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ И СОЗДАНИЯ ОТКРЫТЫХ РЫНКОВ

Энтони Клейц

Директорат по вопросам торговли, ОЭСР, Париж

I. ВВЕДЕНИЕ

В последние годы становится все более очевидным то, что успешное развитие в сфере международной торговли и инвестиций зависят не только от политических мер, влияющих непосредственно на торговые и инвестиционные потоки, но и от национальных мер регулирования, которые должны быть экономически эффективными и благоприятствовать развитию торговли и увеличению инвестиций. В результате прогресса, достигнутого в области либерализации тарифов в последние годы, возникла необходимость в том, чтобы сосредоточить внимание на устранении другого рода факторов, препятствующих развитию этих потоков, в частности, в области принятия мер регулирования на национальном уровне, которые могут приводить к непредвиденным последствиям в сфере торговли и инвестиций.

Признание факта наличия взаимосвязи между либерализацией торговли и инвестиций и эффективным регулированием способствует решительным шагам, направленным на создание благоприятных условий для реформы регулирования. Страны стремятся извлечь максимальную пользу от расширения глобальной конкуренции, которое стало возможно благодаря либерализации торговли. В то же время, система международной торговли и процесс либерализации требуют от всех стран принятия определенных обязательств на национальном уровне, в том числе, тех или иных обязательств в области применения конкретных методов регулирования, т.е. методов, соответствующих положениям Соглашений о технических барьерах в торговле (ТБТ) и о санитарных и фитосанитарных мерах (СФСМ) и Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС).

Эти два фактора стимулируют проведение реформы, которая способна обеспечить успешное выполнение задач регулирования при минимальных ограничениях в сфере торговли. По сути, для успешного проведения реформы и эффективного выполнения поставленных задач, необходимо учитывать ее международные последствия, т.е. воздействие регулирования на торговлю и инвестиции.

Цель данной презентации заключается в том, чтобы кратко изложить основные положения концепции, разработанной Торговым комитетом ОЭСР для изучения опыта разных стран в области проведения реформы регулирования с точки зрения возможных последствий и воздействия на состояние международного рынка. Эти принципы уже использовались (и получили дальнейшее развитие) в ходе проведения анализа реформ

регулирования в 16 странах-членах ОЭСР. Мы остановимся на некоторых аспектах и моделях, которые были разработаны в ходе проведения анализа этих реформ на основе рассматриваемых ниже шести принципов эффективного регулирования, благоприятствующего торговле.

II. ПРИНЦИПЫ ЭФФЕКТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Политические и институциональные условия проведения реформы

В контексте продолжающейся многосторонней работы над реформой регулирования ОЭСР уделяет особое внимание изучению возможных последствий регулирования на национальном уровне с точки зрения влияния на «открытость международного рынка» (это термин используется для обозначения степени открытости рынка для глобальной конкуренции, в основном в области торговли и инвестиций). В изучении этого вопроса мы исходим из понимания важной роли политических и институциональных условий, в которых проводится поддерживаемая правительством реформа. На сегодняшний день эти условия включают следующие четыре основных компонента:

Диалог с заинтересованными сторонами: Проведение такого диалога является необходимым условием эффективного проведения любой реформы, чтобы создать прочную законодательную основу для процесса реформирования, поскольку именно заинтересованные стороны ощущают на себе последствия регулирования в самых разных проявлениях, и именно они несут издержки и пользуются плодами реформ, направленных на обеспечение более эффективного регулирования. Контакт с широким кругом заинтересованных сторон помогает законодательным и регулирующим органам понять, что регулирование, как правило, должно быть направлено на достижение разных и порою противоречивых задач. Нередко присущие этому процессу противоречия возникают между открытыми рынками, с одной стороны (предоставление более широкого выбора для потребителей, повышение качества и снижение стоимости за счет расширения конкуренции и торговли), и широким кругом социальных задач, с другой стороны (например, универсальные услуги, охрана окружающей среды, охрана труда). Принятие наиболее приемлемых решений, отвечающих потребностям общества, ложится на правительства, которые должны иметь полное представление о методах регулирования и их последствиях.

Своеобразие национальных условий: Аналогичные потенциальные противоречия нередко возникают между разными странами, в которых существуют совершенно разные экономические и политические структуры. Создают ли национальные различия в нормативных актах и их применении проблемы в торговле? Будут ли меры, направленные на решение этих проблем, – в рамках международных инструкций – представлять угрозу для суверенитета в сфере регулирования? Хотя страны, которые не являются членами ОЭСР, не обязаны следовать принципам регулирования, которые используются странами-членами ОЭСР (и отличаются широким разнообразием), опыт урегулирования финансового кризиса в азиатских странах в конце 1990-х годов позволяет сделать вывод о том, что существующие системы управления действительно могут служить серьезным препятствием для создания атмосферы доверия в бизнесе в странах-участницах глобальной экономики.

Национальные нормативные акты имеют международные последствия. Ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что реформа регулирования является, в первую очередь, внутренним делом: национальные регулирующие акты должны быть направлены на эффективное выполнение национальных задач. В то же время, в процессе поиска «наиболее рациональных методов» необходимо учитывать их воздействие на международные экономические отношения. Кроме того, в ряде случаев возникает вопрос о том, могут ли рациональные методы регулирования на национальном уровне служить основой для формирования международных правил.

Ускоренные темпы технологического развития: Информационная технология является весьма перспективным фактором развития, способствующим введению эффективных и прозрачных норм регулирования. В условиях современной экономики информационные технологии (ИТ) способствуют ускорению процесса внедрения современных достижений в области технологий и производства, что, в свою очередь, требует быстрых изменений в сфере регулирования. Технологическое развитие также влияет на многие аспекты, которые влияют на характер регулирования и методы его совершенствования. Использование Интернета существенно облегчает проведение диалога между всеми заинтересованными сторонами; но в то же время, высокие темпы развития современных технологий ставят вопрос о необходимости использования наиболее приемлемых методов регулирования. Например, на фоне непопулярных правительственных мер, эффективность которых вызывает сомнения, становятся очевидными преимущества саморегулирования.

Принципы эффективного регулирования в интересах открытого рынка

Исходя из этого, Торговый комитет ОЭСР разработал шесть «принципов эффективного регулирования», которые призваны оказывать помощь в оценке нормативных актов с точки зрения экономической эффективности и создания благоприятных условий для торговли и инвестиций. Эти принципы, в сущности, лежат в основе деятельности ВТО и практически полностью соответствуют положениям Соглашений ТБТ и СФСМ и Генерального соглашения по торговле услугами. Эти принципы, в частности, включают:

- Прозрачность и открытость процесса принятия решений;
- Отсутствие дискриминации;
- Отказ от чрезмерного ограничения торговли;
- Использование международных стандартов в качестве основы регулирования;
- Признание эквивалентных мер других стран; и
- Использование принципов конкуренции.

Проведенные ОЭСР исследования, посвященные анализу режимов регулирования в разных странах и методам реализации этих принципов, со всей очевидностью свидетельствуют о том, что эти принципы неразрывно связаны друг с другом. Комплексное использование этих принципов может служить основой для создания равных условий участия всех стран в развитии конкуренции на международном уровне и предоставить им

возможность воспользоваться плодами глобализации. Они способствуют принятию решений, направленных на обеспечение эффективного регулирования, в частности:

- Создают четкое представление о затратах и экономическом эффекте у всех заинтересованных сторон;
- Гарантируют ведение бизнеса (внутри страны и за ее пределами) в предсказуемых условиях;
- Ограничивают возможности для свободы действия и произвольного применения;
- Облегчают поиск альтернатив, благоприятствующих торговле, инвестициям, развитию конкуренции и экономическому росту.

Тем не менее, они могут восприниматься неоднозначно. Против реформы могут возражать давно действующие участники рынка, которые защищены режимами регулирования, ограничивающими свободу рынка. В то же время, национальные участники рынка могут негативно относиться к предоставлению иностранным участникам более широкого доступа к национальной системе регулирования и, следовательно, доступа на свой внутренний рынок.

III. ПРИМЕРЫ НАИБОЛЕЕ РАЦИОНАЛЬНЫХ МЕТОДОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ИНТЕРЕСАХ СОХРАНЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ РЫНКА

Мы не видим необходимости в создании универсальной модели для всех стран, однако проведенный ОЭСР анализ позволяет выявить определенные подходы к применению принципов, которые, судя по всему, могут представлять интерес с точки зрения позитивного вклада в выполнение национальных задач в условиях сохранения или укрепления открытости рынка.

A. Прозрачность и открытость принятия решений

Вопрос о прозрачности, пожалуй, чаще всего возникает во время обсуждения вопросов, связанных с применением принципов эффективного регулирования. Принцип прозрачности касается принятия законодательных и других дополнительных мер, а также решений в области разработки и принятия нормативных актов в области регулирования. В данном контексте следует рассмотреть следующие четыре подхода:

1. Акцент на законодательных и дополнительных мерах, которые существенно влияют на торговлю

Для того чтобы меры, направленные на повышение прозрачности в сфере регулирования, отвечали интересам участников рынка, необходимо уделить особое внимание обеспечению прозрачности при принятии законодательных и дополнительных мер, которые существенно влияют на торговлю. Например, это должно включать регулярную публикацию нормативных актов и соответствующих процедурных документов, а также принятие мер по обеспечению прозрачности в таких областях, где традиционно ощущается отсутствие прозрачности, например, субнациональные нормативные акты и распределение инвестиций.

2. Согласованные нормативные кодексы и информационные службы

В целях повышения эффективности некоторые страны ввели согласованные нормативные кодексы, таким образом, создав хозяйствующим субъектам благоприятные возможности для предпринимательства в условиях действия разных режимов регулирования, под которое они могут подпадать. Несомненно, это особенно полезно тем хозяйствующим субъектам, которые не являются давно действующими участниками рынка. Кроме того, информационные службы могут предоставлять участникам экономической деятельности необходимые услуги, выполняя функции общеизвестного и доступного источника информации, который может направить ответ на запрос и дать четкие разъяснения. В ВТО в рамках Соглашения СФСМ и Генерального соглашения по торговле услугами уже существует практика обращения с запросами в информационно-консультативные службы. Эта методика также используется странами, которые открыли сайты в Интернете, чтобы предоставлять подробную информацию о нормах регулирования и отвечать на запросы, тем самым способствуя повышению прозрачности и снижению затрат.

Но даже тем странам, которые добились определенных положительных результатов в этой деятельности, не следует останавливаться на достигнутом. Например, информационные службы не должны ограничиваться ответами на вопросы, касающиеся только мер и услуг, предусмотренных Соглашением СФСМ. Кроме того, на данном этапе возможности этих служб гораздо более ограничены, когда дело касается предоставления информации о регулировании на региональном уровне.

3. Предварительные консультации

В ходе процесса разработки и введения новых нормативных документов «предварительные консультации», как правило, включают проведение процедур «уведомления и рассмотрения»:

- Публичное извещение о процедурах консультаций, которые будут проводиться, о предлагаемом регулировании и о любых полученных комментариях;
- Отсутствие дискриминации по отношению к национальным и зарубежным участникам;
- Четкие критерии выбора участников консультаций.

Предварительные консультации полезны в том плане, что они обеспечивают равные условия для участия в обсуждении разным заинтересованным сторонам, в том числе и зарубежным участникам, которые могут внести существенный вклад в развитие национальной экономики. Такое равноправие позволяет органам регулирования всесторонне оценить мнения заинтересованных сторон и обеспечивает регулированию высокую степень законности. Благодаря этому, заинтересованные стороны получают более подробную информацию о готовящихся нормативных документах, в том числе, об их задачах и целях, что может быть особенно важно для бизнеса.

4. Четкие правила по применению мер регулирования

Некоторые страны приняли специальные законодательные акты, направленные на обеспечение прозрачности процедур применения нормативных актов, например, они могут включать следующие требования:

- Публикация объективных критериев оценки запросов;
- Стандартные сроки принятия решений;
- Предоставление разъяснений в случае отклонения запросов; и т.п.

В. Отсутствие дискриминации

Этот вопрос касается национального режима (т.е. равные условия для отечественных и зарубежных поставщиков) и режима наиболее благоприятствуемой нации (НБН) (т.е. отсутствие дифференциации в отношении иностранных производителей). В данном контексте необходимо упомянуть о трех конкретных аспектах, которые важны для того, чтобы национальное регулирование обеспечивало благоприятные условия для торговли:

- *Регламентированный порядок* или право всех участников на обжалование административных решений и действий, независимо от национальной принадлежности.
- *Региональные торговые соглашения* по своей природе предоставляют преференциальный (т.е. дискриминационный) режим своим членам. Однако соглашения, обладающие определенными характеристиками, редко приводят к серьезным перекосам в торговле и могут оказывать позитивное воздействие на развитие мировой торговли и конкуренции: т.е. это соглашения, которые направлены скорее на расширение, чем на свертывание торговли; которые соответствуют правилам ВТО (например, не предусматривают повышение торговых барьеров для третьих стран и касаются торговли в целом); которые способствуют либерализации торговли в сферах деятельности, не охваченных ВТО, например, в сфере услуг и т.п. Эти характеристики требуют дальнейшего тщательного изучения.
- *Государственные закупки*, по последним данным ОЭСР, составляют около 20% ВВП во всем мире. Таким образом, речь идет о довольно значительном рынке, который, как правило, закрыт для иностранных участников и может даже не предусматривать проведения конкурсных торгов среди отечественных компаний. Повышение прозрачности процедур и отказ от дискриминационного подхода могли бы способствовать повышению рентабельности и экономической эффективности в этой области.

- **С. Отказ от чрезмерного ограничения торговли:**

Помимо использования АПР, о котором уже упоминалось, мы рассмотрим другие методы, направленные на сокращение бюрократических формальностей или на использование оценки на основе результатов деятельности, а товарных характеристик.

1. Анализ последствий регулирования (АПР)

Анализ последствий регулирования был разработан как процесс, направленный на то, чтобы обеспечить принятие решений на основе открытого доступа ко всей имеющейся информации, необходимой для получения максимально полного представления о затратах и экономическом эффекте предлагаемых мер регулирования. Цель АПР – помочь принятию мер регулирования, которые обеспечивают успешное выполнение поставленных задач в сфере регулирования. В ряде стран наблюдается тенденция к более широкому участию общественности и повышению прозрачности процедур АПР. Кроме того, все больше стран признают целесообразность рассмотрения последствий регулирования с точки зрения его влияния на торговлю и инвестиции, в частности, для того, чтобы найти варианты, которые предусматривали бы лишь минимальные ограничения торговли и инвестиций. Для выполнения этой задачи, при проведении анализа необходимо учитывать цели регулирования, его последствия и возможные альтернативы.

Следует отметить, что некоторые страны (в частности, развивающиеся страны) выражают озабоченность в связи с тем, что проведение АПР может повлечь за собой значительные административные расходы, которые не сопоставимы с их возможностями. В таких случаях, более легким (хотя и менее эффективным) выходом могла бы служить публикация основных положений новых или предлагаемых мер регулирования.

2. Критерии оценки результатов

Стандарты и нормы регулирования, основанные на проектно-конструкторских стандартах, могут оказаться в «регулятивном плену» у признанных участников рынка и сдерживать процесс внедрения нововведений, направленных на повышение эффективности, в частности, со стороны новых участников рынка. Квалификационные требования в сфере профессиональных услуг (например, основанные на национальном подходе) также могут носить открытый ограничительный характер. В таких случаях предпочтение следует отдавать разработке критериев на основе результатов деятельности, которые, как правило, напрямую связаны с поставленными задачами.

3. Независимые органы регулирования

Наибольший успех в выполнении поставленных задач регулирования, как правило, достигается в тех случаях, когда орган регулирования не зависит от поставщиков, которые являются объектом регулирования. Кроме того, решения и процедуры органов регулирования должны быть основаны на принципах, исключающих дискриминационный подход к участникам рынка.

4. Стимулирование торговли и упрощение таможенных правил

Процедуры, связанные с таможенной очисткой, нередко могут служить причиной существенных проволочек и затрат со стороны участников рынка. Значительный положительный эффект могут дать такие меры, как упорядочение требований к оформлению документации, ускорение процедур таможенной очистки и проведение гармонизации регулирования рынка.

D. Согласованные международные меры

Многообразие стандартов, существующих на разных рынках, как правило, служит препятствием для развития торговли и расширения инвестиций. Эту проблему можно решить за счет *использования международных стандартов* в качестве основы регулирования. Например, применение такого подхода в тех случаях, когда возможно, предусматривается Соглашениями ТБТ и СФСМ. Если международные стандарты пока не разработаны, определенное продвижение вперед возможно за счет принятия мер, направленных на повышение прозрачности существующих стандартов и привлечения более широкого круга участников к процессу разработки стандартов. Необходимо также уделять внимание вопросу о *признании эквивалентности мер* других стран, которые направлены на достижение аналогичных целей регулирования.

E. Отказ от дублирующих процедур оценки соответствия требованиям

Чрезмерные затраты, которые являются следствием дублирующих процедур оценки соответствия требованиям, можно сократить за счет заключения соглашений о взаимном признании, которые обычно касаются результатов тестов или сертификации. Тем не менее, учитывая проблемы, которые часто возникают в процессе заключения таких соглашений, в последнее время предпочтение отдается альтернативным мерам, в частности, признанию декларации соответствия поставщика (ДСП), включающей результаты тестирования, проведенного производителем или третьей стороной. Решение этой проблемы также возможно путем одностороннего признания результатов оценки соответствия требованиям, проведенной в других странах, в тех случаях, когда речь идет о применении схожих или одинаковых нормативных актов. В некоторых случаях положительный эффект достигается за счет добровольных соглашений между органами оценки соответствия требованиям в разных странах.

F. Использование принципов конкуренции

Проблемы, связанные с антиконкурентной практикой, как правило, рассматриваются в рамках национальных процедур, однако, интересным примером международных усилий по разработке подхода к этим проблемам может служить Приложение по основным видам телекоммуникаций к ГАТС.

IV. ВЫВОДЫ

«Принципы эффективного регулирования» в сфере торговли были разработаны ОЭСР на основе концепции, лежащей в основе ГАТТ/ВТО. Они носят общий характер и приемлемы для всех стран – хотя наше отношение к ним меняется в свете конкретного национального опыта. Информация о наиболее рациональных методах была пополнена за счет данных, собранных в ряде стран ОЭСР (а также в четырех странах АРЭС: США, Япония, Мексика и Корея). Было бы неправильным считать, что эти методы целесообразно применять во всех случаях, поскольку в разных странах и в разных секторах могут возникать разные ситуации, но, вместе с тем, этот опыт следует учитывать в контексте национальных усилий, направленных на проведение реформы регулирования.

Определенные методы также следует рассматривать в контексте международного сотрудничества и взаимодействия, направленного на продвижение реформы регулирования в условиях сохранения открытости рынка. Их использование представляется наиболее целесообразным в тех случаях, когда возникает необходимость в рассмотрении вопросов, связанных с тем, какую роль играют или могут играть международные принципы в оценке предсказуемости условий. Таким образом, опыт отдельных стран может быть полезен для понимания задач, связанных с эффективным применением принципов ВТО, а также для более глубокого и четкого изучения международных подходов. Встречи, подобные нашей, играют весьма важную роль и полезны для углубления взаимопонимания в этой области.