

---

*Томас Д. Хопкинс\**

## Регулирование в США и его контекст

Классификатор JEL: H10, K20, L51

**Ключевые слова:** регулирование, следование нормам регулирования, бремя регулирования, затраты регулирования, экономическая свобода.

### Резюме

Регулирование является мощным инструментом, посредством которого государство санкционирует или запрещает действия в частном секторе. Следование нормам регулирования связано с затратами, и данная статья дает обзор этих затрат в экономике США. Оценки бремени регулирования в статье сопоставляются с соответствующими оценками для основного альтернативного инструмента государственной экономической политики — государственных расходов и налогообложения, а также с оценками бремени регулирования в других странах. Бремя регулирования в США является значительным при любом методе подсчетов и составляет, возможно, более половины фискального бремени.

---

\* Профессор экономики, Технологический институт Рочестера, Нью-Йорк, США. Автор ранее служил в Отделе информации и регулирования при Административно-бюджетном управлении США, а также занимал должность исследователя в Управлении по делам малого бизнеса США.

Однако, по сравнению с другими странами, бремя регулирования в США является достаточно умеренным.

### **Регулирование в США и его контекст**

Любое общество осознанно или непреднамеренно создает механизмы решения проблем, вызванных неизбежным фактом редкости ресурсов. Эти механизмы контролируют использование ресурсов или влияют на него, тем самым определяя размеры и распределение связанных с этим выгод и затрат.

Три системы — регулятивная, фискальная (государственные расходы и налогообложение) и монетарная — являются основными механизмами данного типа, учреждаемыми государством. В основе этих механизмов и их мотивации лежат глубинные общественные нормы — культурные факторы, отраженные в законах и традиции. Они служат для сдерживания или ограничения возможных последствий индивидуальных взаимодействий на децентрализованных рынках, где индивиды независимо друг от друга следуют своим частным интересам.

Эта статья предлагает обзор некоторых основных механизмов регулирования экономики в Соединенных Штатах. Регулирование имеет серьезные последствия. В конце концов, одно письменное предписание, выпущенное как официальное постановление, может разрешать или запрещать определенные действия всего населения. Его законная сила обеспечивается правовой системой, уполномоченной применять как финансовые, так и уголовные санкции. Регулирование приносит значительные выгоды обществу и требует немалых затрат. Кроме того, оно перераспределяет выгоды и затраты между индивидами. Многие из этих эффектов, но не все, могут быть количественно определены с помощью индикаторов экономического и социального благосостояния, таких как скорректированный на инфляцию ВВП, уровень занятости, показатели здоровья и благоденствия, а также статистических данных о сфере действия этих эффектов, которые учитывают неравенство и уровень жизни в отдельных слоях общества.

Влияние регулирования столь значительно, что оно вполне естественно привлекает внимание как мотивируемых личным интересом граждан, так и тех, кто заинтересован в прогрессе общества в целом. В

США накоплен большой опыт взаимодействия сторонников и критиков регулирования как первого, так и второго типа.<sup>1</sup>

Например, в течение многих лет владельцы некоторых предприятий в сфере транспорта и коммуникаций могли убеждать государство в необходимости защиты их от конкурентных сил с помощью ограничения входа в отрасль. Это неблагоприятным образом отражалось на потребителях и замедляло технологические инновации. Подобные регулятивные барьеры входа остаются бременем потребителей в других сферах, таких, как пищевая и швейная промышленность, так как производители сахара и ряда других продуктов в США освобождены от конкуренции со стороны импортных товаров.

С другой стороны, подкрепляя свои доводы применением методов анализа затрат-выгод, сторонники мер по сокращению социального риска успешно находили устойчивую поддержку мер регулирования, которые создают дополнительные социальные выгоды, значительно превышающие затраты, что приводит к впечатляющему росту общего благосостояния. Например, уменьшение смертности при ДТП было обусловлено постановлениями, содержащими определенные требования к устройству автомобилей и использованию ремней безопасности. Затраты принятия этих постановлений незначительны по сравнению с полученными выгодами.

Учитывая большие возможности регулирования, неудивительно, что в настоящее время оно является инструментом, который повседневно применяется практически всеми органами центрального правительства США, а также десятками органов в каждом из 50 правительств штатов. Кроме того, постановления постоянно дополняются и изменяются. По данным правительства, «в каждый данный момент может существовать до 500 законодательных норм, вынесенных на общественное обсуждение более чем 160 федеральными нормотворческими агентствами».<sup>2</sup> Не существует

<sup>1</sup> Внушительный поток литературы, обобщающей этот опыт, имел своим источником выдающуюся статью Джорджа Стиглера: Stigler George. The Theory of Economic Regulation // *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971. Spring. 2. P. 3–21.

<sup>2</sup> См. “eRulemaking Fact Sheet” по адресу в Интернете <http://www.regulations.gov/images/eRuleFactSheet.pdf>. В этом документе также утверждается, что все правовые акты, вынесенные на общественное обсуждение, можно найти на специальном веб-сайте <http://www.regulations.gov>

единого органа, несущего общую ответственность за все акты регулирования, касающиеся граждан и предприятий США, хотя значительный прогресс был достигнут в последние годы с предоставлением общественности систематического доступа к основным документам и возможности более эффективного участия в процессе принятия решений.<sup>3</sup>

Правовое регулирование является более децентрализованным процессом, чем налогообложение, государственные расходы и монетарная политика. Не существует автоматической или обязательной системы расчета при разработке и принятии мер регулирования, поскольку нет бюджетных ограничений, и лица, принимающие решения, не сталкиваются с фундаментальными компромиссами при добавлении очередного постановления. В результате измерение и контроль степени и роста регулирования — не говоря уже о его качественных сторонах — значительно затруднены по сравнению с измерением и контролем государственных расходов и налогообложения. Поэтому набор стимулов субъектов принятия решений (а также заинтересованных лиц, стремящихся на них повлиять) не сбалансирован.

Как правило, конкретная политическая цель может быть достигнута с равной определенностью как в случае, если государство платит за соответствующее действие, так и в случае, когда государство обязывает гражданина или бизнес заплатить за него. Второй метод является значительно менее наблюдаемым, измерить соответствующие затраты сложнее. Сущность и влияние конкретных групп интересов могут быть различными, и это определенно вызывает непропорционально высокое доверие в некоторых областях к регулированию по сравнению с налогообложением и государственными расходами, независимо от социальной ценности государственного вмешательства.

---

<sup>3</sup> Например, по адресам [http://firstgov.gov/Topics/Reference\\_Shelf/Laws.shtml](http://firstgov.gov/Topics/Reference_Shelf/Laws.shtml) и <http://www.reginfo.gov/public> можно легко получить доступ к основным документам, таким как (а) выходящая раз в полгода *Единая программа федеральных мер регулирования и дерегулирования (Unified Agenda of Federal Regulatory and Deregulatory Actions)*, в которой указаны постановления, разрабатываемые более чем в шестидесяти федеральных агентствах, и раз в году публикуется разрабатываемый правительством «План регулирования», в котором указываются наиболее важные планируемые меры регулирования, и (б) *Сборник федеральных постановлений (Code of Federal Regulations)*, содержащий все ныне действующие нормы.

Понимание обществом проблем регулирования отставало от понимания проблем государственных расходов, а также монетарной и налоговой политики. Отчасти это было обусловлено тем, что регулирование часто остается относительно незаметным для большинства, за исключением тех, к кому непосредственно относятся соответствующие акты. Однако в последние годы было достигнуто значительное продвижение вперед в увеличении «прозрачности» системы регулирования. Этот прогресс происходит как на микроуровне отдельных актов регулирования, так и на макроуровне общих процессов регулирования.<sup>4</sup> Связь между этими уровнями заключается в том, что знание объема и уровня развития регулирования на макроуровне дает корректную мотивацию для работы на микроуровне. Если бы общий объем регулирования был небольшим и сокращался, не было бы сильных стимулов к затратам значительных усилий на улучшение отдельных актов регулирования.

Последним исследованием федерального регулирования в США на национальном уровне является отчет, опубликованный в сентябре 2005 г. Управлением по делам малого бизнеса в Вашингтоне, автор — У. Марк Крейн.<sup>5</sup> Этот отчет является последним в серии, начатой Управлением по делам малого бизнеса в 1995 г.<sup>6</sup> По результатам исследования Крейна структура регулирования массивна и продолжает развиваться. Основные моменты полученных им результатов приведены ниже.

<sup>4</sup> Среди государственных структур США лидирующую роль в увеличении подотчетности регулирующих органов играет Административно-бюджетное управление, подразделение которого — Отдел информации и регулирования — ежегодно предоставляет Конгрессу отчет о затратах и выгодах федерального регулирования и сотрудничает с соответствующими агентствами в целях повышения эффективности регулирования. См. <http://www.whitehouse.gov/omb/infoereg/regpol.html>. Критическую оценку деятельности этого управления см. в отчетах, подготовленных Объединенным центром исследований государственного регулирования АЕИ-Брукингс (AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies): <http://www.aei-brookings.org> и Центром Меркатус Университета Джордж Мейсон (Mercatus Center of George Mason University): <http://www.mercatus.org>

<sup>5</sup> Crain W. Mark The Impact of Regulatory Costs on Small Firms // Office of Advocacy, U.S. Small Business Administration, Washington. 2005. September (NTIS #PB2005-108597), <http://www.sba.gov/advo/research>

<sup>6</sup> См. Hopkins Thomas D. Profiles of Regulatory Costs // U.S. Small Business Administration, Washington. 1995 (NTIS #PB96-128038); и Crain W. Mark and Hopkins Thomas D. The Impact of Regulatory Costs on Small Firms // U.S. Small Business Administration, Washington, 2001 (NTIS #PB2001-107067), <http://www.sba.gov/advo/research>

Крейн пытается проследить соответствие расходов индивидов и предприятий нормам регулирования, принятым центральным правительством Соединенных Штатов по четырем направлениям: экономическое, трудовое, природоохранное и налоговое. В *экономическую* категорию вошли меры по контролю над ценами и разрешениями (лицензиями), ограничениями в международной торговле и т.п. В *трудовую* категорию вошло около двадцати пяти актов, регулирующих заработную плату, охрану труда и пособия. *Природоохранное* регулирование направлено на сокращение риска, связанного с загрязнением окружающей среды. *Налоговое* направление подразумевает оценку ценности времени, затрачиваемого на соблюдение федеральных налоговых норм.

Оценив расходы, связанные с исполнением всех четырех типов регулирования, Крейн заключает:

«... в 2004 г. затраты на соблюдение государственных норм регулирования в США составили примерно 1,1 трлн. долл. или 11 процентов национального дохода. Это бремя увеличилось на 16 процентов (с корректировкой на инфляцию) по сравнению с оценкой для 2000 г. в исследовании Crain and Hopkins (2001). Затраты следования федеральным нормам регулирования в 2004 г. составили более половины от бюджетных поступлений федерального правительства США, которые достигли 18 процентов национального дохода... Тогда как доля бюджетных поступлений федерального правительства в национальном доходе сокращалась с 2000 по 2004 г., бремя федерального регулирования возрастало. В сумме эти два вида затрат, связанных с программами федерального правительства, в 2004 г. достигли 27 процентов национального дохода, что является весьма значительным бременем для граждан и предприятий США».<sup>7</sup>

Распределение этого ежегодного бремени соблюдения норм регулирования между различными типами регулирования таково:<sup>8</sup>

Экономическое	52%
Трудовое	10%
Природоохранное	20%
Налоговое	18%

<sup>7</sup> Crain, p. 4

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 29

Независимо от того, как разработаны норма регулирования или налог и чьим бременем они должны оказаться, в конечном итоге все затраты прямо или косвенно ложатся на отдельных граждан (индивидов). По этой причине поучительно показать, каковы были бы расходы среднего домохозяйства, если бы все затраты следования актам регулирования и налоговым нормам распределялись поровну между всеми домохозяйствами. Крейн провел подобные вычисления:<sup>9</sup>

Год	Федеральные бюджетные поступления в расчете на 1 домохозяйство	Общие затраты регулирования в расчете на одно домохозяйство	Общее бремя в расчете на одно домохозяйство
2004	17,187 долл.	10,172 долл.	27,359 долл.
2000	21,050 долл.	9,126 долл.	30,176 долл.
1995	17,004 долл.	8,437 долл.	25,441 долл.

Среди выводов, которые можно сделать из этих результатов, два заслуживают особого внимания.

Во-первых, общий масштаб бремени регулирования достаточно велик по сравнению с фискальным бременем, чтобы подотчетность (ответственность) и тщательное аналитическое исследование стали важнейшими требованиями в обеих областях. Если усилия по уменьшению фискального бремени приводят к простому увеличению бремени регулирования, едва ли можно говорить о прогрессе. По-видимому, именно это и происходит в США.

Во-вторых, сбалансированная оценка достоинств актов регулирования или фискальной политики не может быть достигнута без понимания на микроуровне выгод и затрат каждого конкретного акта регулирования и государственных расходов, финансируемых за счет налогов. Это требует применения анализа затрат и выгод. Само применение этого анализа связано с определенными затратами, но они оправданы получением выводов, подобных заключениям Крейна о значительной абсолютной величине бремени.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, p. 48

Административно-бюджетное управление США достигло значительного продвижения вперед, возглавляя совместную деятельность органов государственного управления по применению анализа затрат и выгод в разработке актов регулирования (см. сноску 3 выше). Однако поток норм регулирования опережал развитие доступных для этой цели аналитических ресурсов. Например, в течение последних 25 лет было принято более 100000 новых федеральных актов регулирования, и более 1000 из них привели к затратам, превышающим 100 млн. долл. по каждому из них.<sup>10</sup> В большинстве этих случаев пока не проводился анализ эффективности соответствующих актов регулирования в достижении поставленных перед ними целей. Самое большее, что можно сказать, это что в настоящее время проводится все более тщательный анализ новых актов регулирования, и это увеличивает шансы, что с каждым годом будет приниматься все меньше неэффективных новых мер.

Полезный международный контекст для интерпретации результатов Крейна предоставляет другой отчет, выпущенный в сентябре 2005 г. Всемирным Банком под названием «Ведение бизнеса в 2006 г.» (*Doing Business in 2006*), третий в этой ежегодной серии.<sup>11</sup> Хотя в исследовании Всемирного Банка используется иной подход к измерению, содержащий индикаторы (включая некоторые налоги), отличные от затрат следования нормам регулирования, оно ясно показывает, что общее бремя регулирования, существующее в настоящее время в Соединенных Штатах, каким бы огромным оно ни казалось, на самом деле является довольно скромным по сравнению с бременем регулирования в большинстве других стран мира.

В исследовании Всемирного Банка делается вывод, что регулятивные ограничения экономической деятельности в Соединенных Штатах

<sup>10</sup> По отчету Джона Д. Грэхема, руководителя Управления информации и регулирования, подразделения Административно-бюджетного управления, на симпозиуме, проводившемся Управлением по делам малого бизнеса 20 сентября 2005 г. в Вашингтоне и посвященном разработке Закона о повышении гибкости регулирования (*Regulatory Flexibility Act*).

<sup>11</sup> The International Bank for Reconstruction and Development // The World Bank, *Doing Business in 2006: Creating Jobs*, Washington, September 2005 (ISBN 0-8213-5749-2). См. также *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth* и *Doing Business in 2004: Understanding Regulation* <http://www.worldbank.org/publications>

<sup>12</sup> *Doing Business in 2006*, Table 1.2.



тах являются в меньшей степени обременяющими, чем в остальных странах, за исключением двух: только в Новой Зеландии и Сингапуре нормы регулирования более дружественны к бизнесу. По данным Всемирного Банка, наименее обременяющими являются системы регулирования в следующих десяти странах<sup>12</sup>:

1. Новая Зеландия
2. Сингапур
3. США
4. Канада
5. Норвегия
6. Австралия
7. Гонконг, Китай
8. Дания
9. Великобритания
10. Япония

В более детальной обобщающей таблице «Сравнение регулирования бизнеса» Всемирный Банк дает Российской Федерации 79-е место среди 155 стран, рассматриваемых в данном исследовании. Самым обременяющим признано регулирование в Демократической Республике Конго, она на 155-м месте.

Сторонники облегчения бремени регулирования иногда изображаются как благоприятствующие размыванию барьеров, защищающих общество от вредных последствий беспрепятственной конкуренции. Всемирный Банк, напротив, отмечает: «Высокий рейтинг в степени свободы предпринимательства не означает, что в стране отсутствует регулирование... Все страны, обладающие высоким рейтингом, регулируют экономическую деятельность, но делают это с меньшими затратами и возлагают меньшее бремя [на граждан]...» Особо выделяя вышеупомянутые скандинавские страны, Всемирный Банк отмечает, что «они имеют простые нормы регулирования, которые позволяют предприятиям быть производительными и сосредотачивают вмешательство в тех областях, где оно имеет большое значение — защита прав собственности и

<sup>12</sup> *Op.cit.*, p. 4

<sup>14</sup> Gwartney James and Lawson Robert. *Economic Freedom of the World // 2005 Annual Report*, The Fraser Institute, Vancouver, BC, Canada, <http://freetheworld.com/> и "Index of Economic Freedom," The Heritage Foundation, Washington, DC, <http://www.heritage.org/index>

предоставление социальных услуг.»<sup>13</sup> Пожалуй, стоит заметить, что Всемирный Банк не причисляет США к странам, обладающим «простыми нормами регулирования».

Еще один источник сведений о том, как страны соотносятся друг с другом по степени экономической свободы — ежегодные рейтинги, публикуемые независимо друг от друга Институтом Фрейзера и Фондом наследия (в сотрудничестве с *The Wall Street Journal*).<sup>14</sup> В последнем отчете Института Фрейзера, который также вышел в сентябре 2005 г., три страны из первой десятки по версии Всемирного Банка — Норвегия, Дания и Япония — оказались за пределами первой десятки. Их места заняли Швейцария и Ирландия. Четыре «победителя» по версии Всемирного Банка — США, Канада, Норвегия и Япония — не попали в первую десятку по версии Фонда наследия/*The Wall Street Journal*, опубликованной в январе 2005, где США занимает 12-е место; их позиции заняли Люксембург, Эстония, Ирландия и Исландия.

Все три независимых рейтинга сходятся в оценке пяти стран, которые могут рассматриваться как имеющие наименьшее бремя ограничений экономической свободы: Новая Зеландия, Сингапур, Австралия, Гонконг, Китай и Великобритания.

Так или иначе, по общему мнению, регулирование является мощным и широко применяющимся инструментом государственной политики. В США регулирование создает значительные выгоды и сопряжено со значительными затратами. Сохраняется настоятельная потребность в том, чтобы решения о сохранении и изменении существующих норм регулирования, а также о добавлении новых актов, отражали объективную оценку приростных чистых общественных выгод. Абсолютная величина бремени показывает, что общество могло бы получить значительную выгоду от более продуманных решений, несмотря на тот факт, что ситуация с регулированием в США представляется более благополучной, чем в большинстве других стран.