

## АНАЛИЗ ПРИНЯТОГО В РОССИИ ПОДХОДА К ОЦЕНКЕ СТАНДАРТНЫХ ИЗДЕРЖЕК

### 1. Рассматриваемый подход к оценке стандартных издержек

Развитие института оценки регулирующего воздействия (ОРВ)<sup>1</sup> в России как инструмента повышения качества регулирования подошло к новому этапу, на котором акцент сделан уже не столько на процедурную, сколько на методическую и инструментальную составляющие. Одним из методических инструментов количественного характера, нацеленных на упрощение аналитической работы в рамках ОРВ, является модель стандартных издержек (standard cost model, CSM).

Теоретически данная модель может служить:

- упрощенной версией процедуры ОРВ;
- специализированным оценочным стандартом в отношении части издержек для различных участников в рамках ОРВ в целом и публичных консультаций в частности;
- основой формирования статистической базы издержек регулирования;
- инструментом зацикливания ОРВ по принципу «one in – one/two/three out»;
- инструментом планирования и контроля затратности регулирования, в том числе на политическом уровне.

Первичное внедрение модели стандартных издержек в российский нормотворческий процесс реализовано целевым образом в форме правовой конструкции так называемого принципа «one in – one out». Так, пунктом 8(1) Правил проведения ОРВ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила проведения ОРВ), установлено следующее: «В случае если проекты актов, регулирующих отношения, указанные в пункте 60(1) Регламента Правительства и пункте 3(1) Правил подготовки нормативных правовых актов, имеют высокую степень регулирующего воздействия, такие проекты актов должны предусматривать положения об отмене соразмерных требований в той же области правового регулирования в соответствующей сфере предпринимательской или иной экономической деятельности в

---

<sup>1</sup> В структуре Правительства Российской Федерации действует процедура оценки регулирующего воздействия (ОРВ) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318, а также процедура оценки фактического воздействия (ОФВ) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83. В рамках доклада совокупность обеих процедур будет именоваться «ОРВ» в широком смысле слова, если не указано иного.

соответствии с утвержденной Министерством экономического развития Российской Федерации методикой оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования».

## **2. Преимущества и ограничения применения подхода**

Указанная Методика оценки стандартных издержек была разработана с участием научно-экспертного сообщества<sup>2</sup> и утверждена приказом Минэкономразвития России от 22 сентября 2015 г. № 669. Стандартные издержки, согласно данной Методике, включают не только информационные, но и содержательные издержки, что соответствует более полноценной концепции стандартных издержек по сравнению, например, с некоторыми документами ОЭСР<sup>3</sup> и ЕС<sup>4</sup>. Методика содержит рекомендуемый порядок действий по оценке стандартных издержек, при этом практическая реализация данного механизма проектируется на базе портала публичного обсуждения [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) в виде специального раздела в полуавтоматической форме. Таким образом, российский вариант SCM позволяет обеспечить методическое единообразие.

Вместе с тем, предстоящая реализация SCM на практике может натолкнуться на ряд обстоятельств, в том числе:

- избыточная нормотворческая деятельность, в том числе в структуре Правительства Российской Федерации и других субъектов законодательной инициативы;
- низкое качество сводных отчетов об ОРВ, подготавливаемых ведомствами-разработчиками проектов нормативных правовых актов (далее – разработчики);
- объективные ограничения в использовании официальных статистических данных;
- наличие процедурных возможностей обхода и ограничения правил проведения ОРВ.

Указанные обстоятельства создают ограничения для результативного применения SCM в рамках российского нормотворчества.

---

<sup>2</sup> Процесс разработки сопровождался организацией нескольких научно-исследовательских работ по заказу Минэкономразвития России, а также многократному открытому обсуждению на заседаниях рабочей группы при Консультативном совете по оценке регулирующего воздействия при Минэкономразвития России, в которых автор настоящего доклада принимал активное участие.

<sup>3</sup> Например, International Standard Cost Model Manual: Measuring and reducing administrative burdens for businesses. SCM-Network, 2005.

<sup>4</sup> Например, Better Regulation "Toolbox". ЕС, 2015.

С другой стороны, достижение некоторых результатов все же возможно как в части упорядочения расчетов ведомств-разработчиков проектов актов и участников публичных консультаций по предоставлению количественных данных в рамках ОРВ.

### **3. Теоретическая аргументация**

Рассмотрим эффективность SCM с точки зрения основ экономической теории. Экономическая эффективность государственного управления в целом и нормотворческой деятельности в частности является уже традиционным предметом научных дискуссий, среди нерешенных вопросов которых можно выделить возможность разработки объективных критериев эффективности, взаимосвязь эффективности и масштабов государственного вмешательства в экономику, а также обоснованность презумпции невмешательства государства, основанную на экономической теории общественного благосостояния. Так, согласно первой теореме общественного благосостояния, рынок совершенной конкуренции обеспечивает оптимальное по Парето использование ограниченных ресурсов<sup>5</sup>, то есть состояние, при котором возможности улучшения благосостояния каких-либо одних субъектов без ухудшения при этом благосостояния каких-либо других, полностью исчерпаны. Напротив, существование рыночных изъянов, как то рыночная власть, асимметрия информации, внешние эффекты, общественное благо и иных, приводит к отклонению экономической системы от оптимального состояния, создавая тем самым основание для возможного вмешательства со стороны государства, которое требует доказательства эффективности.

С этой точки зрения ОРВ является практической и вместе с тем фундаментально обоснованной теоретически процедурой доказательства эффективности проекта правового регулирования. Не останавливаясь подробно на рассмотрении теорий государственного регулирования<sup>6</sup>, отметим, что в идеальной ситуации при наличии денежных оценок положительных и отрицательных эффектов применение анализа издержек и выгод (cost-benefit analysis, CBA), составляющего методическое ядро ОРВ, давало бы в результате чистые оценки воздействия регулирования на социальные группы, интересы которых оно может затронуть (как прямо, так и косвенно). Проект регулирования, не приводящего к чистым потерям ни для одной из социальных групп и создающего выгоды хотя бы для одной из них, соответствовал бы оптимизации по Парето. Однако, поскольку на практике

---

<sup>5</sup> Arrow K.J. General Economic Equilibrium: Purpose, Analytic Techniques, Collective Choice. Nobel Memorial Lecture, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, December 12, 1972 ([http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1972/arrow-lecture.pdf](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1972/arrow-lecture.pdf)).

<sup>6</sup> Решению данной задачи посвящены работы [Hertog J. den. General Theories of Regulation. // Bouckaert B., De Geest G. (eds). Encyclopedia of Law and Economics, Cheltenham, Edward Elgar, 2000], [Крючкова П.В. (ред.) Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / Бюро экон. анализа. – М.: ТЕИС, 2005.].

таких случаев не встречается по причине наличия социальных групп, несущих чистые потери, существует более мягкий критерий эффективности Калдора-Хикса, в соответствии с которым эффективным признается проект регулирования, в рамках которого выигрывающие социальные группы потенциально способны компенсировать потери проигрывающим, оставаясь при этом в чистом выигрыше, то есть суммарные выгоды от такого регулирования превышают суммарные издержки. Решение вопроса экономической эффективности, вместе с тем, оставляет открытым вопрос социальной справедливости, связанной с распределением эффектов между социальными группами. Однако ОРВ в этом плане играет скорее информационную функцию, оставляя принятие окончательного решения для политического уровня руководства.

Рассмотрение SCM через призму экономической эффективности приводит к следующим выводам. Использование SCM может быть вполне оправданным в качестве специализированного оценочного стандарта или основы формирования статистической базы. В этих случаях данная модель является методической опорой (но не ограничением), то есть снижает издержки оценивания и контроля.

Однако сведение процедуры ОРВ к оценке стандартных издержек, а также применение принципа «one in – one/two/three out» в чистом виде фактически выводят из рассмотрения существенные экономические эффекты, а именно выгоды, а также издержки, не относящиеся к категории стандартных (прямые и косвенные финансовые затраты – неналоговые платежи, а также долгосрочные структурные последствия регулирования). С точки зрения экономической эффективности это может быть оправданным только в случаях, когда выведенные из рассмотрения эффекты являются, бесспорно, незначительными.

В остальных случаях применение SCM в качестве критериальной основы целесообразности введения нового регулирования не является оправданным с теоретической точки зрения, поскольку способствует возникновению систематических ошибок как I, так и II рода. Ошибки I рода заключаются в принятии неэффективного регулирования, например, в случае внедрения менее затратного, но вместе с тем, и гораздо менее результативного способа решения проблемы, или отмены действующего затратного, но вместе с тем, эффективного регулирования. Примерами принятых решений такого рода могут являться ошибочная замена в отдельных случаях более сложных схем сертификации продукции на менее сложные<sup>7</sup> или чрезмерное упрощение процедуры регистрации прав

---

<sup>7</sup> Соответствующий риск существует в рамках Решения Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 г. № 621 «О Положении о порядке применения типовых схем оценки (подтверждения) соответствия требованиям технических регламентов Таможенного союза», а также в рамках отдельных технических регламентов Таможенного союза.

собственности, не предполагающей экспертизы подлинности документов<sup>8</sup>. С другой стороны, ошибки II рода означают возможность отклонения экономически более эффективного регулирования только лишь на основании его затратности, особенно если позитивные изменения отложены во времени. Такого рода ситуации особенно актуальны в контексте процесса разработки и реализации антикризисного плана Правительства Российской Федерации<sup>9</sup>.

Данные выводы в целом соответствуют логике развития регуляторной политики в развитых странах, в соответствии с которой принятая изначально концепция дерегулирования, в основе которой лежал принцип «меньше регулирования» был впоследствии заменен на более взвешенный подход «умного регулирования» («smart regulation»), принимающего во внимание все возможные эффекты и интересы.

#### **4. Риски практического применения принципа «one in – one out»**

Практическая реализация принципа «one in – one out» как основного предназначения SCM в России на текущем этапе может натолкнуться на следующие риски.

Во-первых, в соответствии с Правилами проведения ОРВ принцип «one in – one out» применяется к проектам актов высокой степени регулирующего воздействия, то есть вводящих принципиально новое регулирование. Это означает высокую вероятность того, что структура выгод и нестандартных издержек у нового и действующего регулирования будет существенно отличаться. То есть в чистом виде это чревато систематическим возникновением описанных выше ошибок I и II рода, минимизация которых потребует дополнительного проведения ОРВ в полном объеме. Если представить при этом, что действующее регулирование эффективно, то решение проблем по принципу «one in – one out» будет подразумевать обмен не издержками, а проблемами, то есть введение нового регулирования для решения одной проблемы потребует отказаться от эффективного регулирования, обеспечивающего решение другой проблемы. В реальности возникновение такой ситуации также возможно в силу определенных стратегических ведомственных соображений. Таким образом, с теоретической точки зрения применение механизма «one in – one out» могло бы быть скорее оправданным по отношению к проектам актов средней степени регулирующего воздействия, направленных на изменение действующего регулирования, однако это и так происходит по определению.

---

<sup>8</sup> В настоящее время Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (редакция от 29 декабря 2015 г.) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» установлено только засвидетельствование подписи на заявлении.

<sup>9</sup> План действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утвержденный 1 марта 2016 г.

Решением данной проблемы было бы дополнение принципа «one in – one out» принципом повышения эффективности, в соответствии с которым новое регулирование, соразмерное по стандартным издержкам отменяемому действующему регулированию, должно либо 1) позволять решить проблему в существенно большей степени или быть связанным с существенно меньшими неналоговыми платежами и негативными структурными последствиями, либо 2) требовать существенно меньших стандартных издержек при сопоставимых позитивных эффектах с действующим регулированием.

Во-вторых, необходимость отмены соразмерных требований должна быть обеспечена хотя бы первыми результатами оценки фактического воздействия (ОФВ) действующих нормативных правовых актов. Вместе с тем, в 2016 году реализация ОФВ предусмотрена лишь в пилотном режиме, да и эти результаты могут появиться ближе к концу года, а принцип «one in – one out» формально уже вступил в силу, что в ближайшее время, скорее всего, будет означать его игнорирование всеми участниками процесса.

В-третьих, конвейерный характер российского нормотворчества в совокупности с возможностями обхода и ограничения правил проведения ОРВ предопределяет весьма выборочное применение SCM. Добросовестно настроенному ведомству-разработчику проекта акта высокой степени регулирующего воздействия требуется провести сначала оценку стандартных издержек действующих нормативных правовых актов, подготовив и реализовав для этого годовой план оценки фактического воздействия в установленном порядке<sup>10</sup>. При этом, данный план должен содержать нормативные правовые акты различной затратности (с точки зрения стандартных издержек), отмена<sup>11</sup> которых не привела бы к возникновению правовой неопределенности (особенно в отношении подзаконных актов) или возобновлению решенных ранее проблем. После этого, спустя полтора-два года, разработчик мог бы оценить стандартные издержки нового регулирования высокой степени регулирующего воздействия и поменять их на соразмерные действующие требования, подтверждая таким образом их неэффективность, а также рискуя получить отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия проекта акта. С этой точки зрения, механизм «one in – one out» мог бы стать процедурным стимулом для проведения оценки фактического воздействия с целью формирования «резерва для отмены».

---

<sup>10</sup> В соответствии с Правилами проведения оценки фактического воздействия, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83 (далее – Правила проведения ОФВ).

<sup>11</sup> Следует заметить, что в пункте 8(1) Правил проведения ОРВ используется именно понятие «отмена», имеющее значение возврата к первоначальному состоянию, в отличие от понятия «утраты силы», означающего окончание действия, более уместного в данном контексте, на наш взгляд.

Однако вместо этого разработчик может попробовать следующие известные варианты:

- а) просто проигнорировать принцип «one in – one out»;
- б) обосновать невозможность отмены соразмерных требований;
- в) указать в качестве соразмерных требований предшествующий, заменяемый новым акт, подлежащий формальной отмене в обычном режиме;
- г) определить степень регулирующего воздействия проекта акта как среднюю;
- д) обосновать, что проект акта не требует ОРВ;
- е) внести акт в Правительство Российской Федерации или направить на регистрацию в Минюст России без заключения об ОРВ;
- ж) (в случае проекта ведомственного акта) обосновать отсутствие необходимости регистрации в Минюсте России;
- з) (в случае проекта закона) внести его в Государственную Думу через депутата или иного субъекта законодательной инициативы;
- и) а также различные менее известные варианты.

Принимая во внимание низкое качество большинства подготавливаемых сегодня сводных отчетов об ОРВ, можно представить вероятности реализации добросовестной и перечисленных не вполне добросовестных стратегий.

Представляется, что полноценная реализация механизма «one in – one out» возможна при выполнении как минимум следующих необходимых условий:

- 1) внедрение централизованного на уровне Правительства Российской Федерации планирования нормотворческой деятельности, упомянутого в докладе Министра экономического развития «О развитии института оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации» на заседании Правительства Российской Федерации в июне 2014 года;
- 2) контроль Минэкономразвития России надлежащего применения ведомствами-разработчиками утвержденных методик ОРВ и ОФВ;
- 3) запуск процедуры ОФВ в промышленную эксплуатацию аналогично ОРВ;
- 4) хотя бы частичное решение проблемы спонтанного (не требующего ОРВ, в том числе так называемых «поправок с голоса») законотворчества в Государственной Думе.

Ввиду весьма высокой сложности выполнения указанных условий в ближайшее время, представляется, что сфера применения SCM будет расширена за рамки механизма «one in – one out», который в свою очередь мог бы быть отменен после апробации в пилотном режиме или оставлен в формально-спящем режиме «до лучших времен».

## **5. Потенциал применения SCM для планирования и контроля регуляторной политики**

Итак, модель стандартных издержек не следует отождествлять с механизмом «one in – one out», ведь сфера применения SCM содержательно шире. Более важными функциями SCM, с нашей точки зрения, являются:

- 1) оценочная стандартизация издержек в целях массового применения различными участниками аналитической и публичной части ОРВ;
- 2) формирование статистической базы издержек регулирования.

Наконец, 3) в перспективе SCM могла бы применяться в качестве одного из инструментов планирования и контроля регуляторной политики как на уровне отдельных ведомств-разработчиков, так и Правительства Российской Федерации в целом.

Важно зафиксировать, что размер стандартных издержек является не критерием эффективности регулирования, а скорее индикатором для планирования. Высокие стандартные издержки могут служить основанием для включения соответствующего акта в план оценки фактического воздействия с целью последующего анализа возможных способов их снижения без потерь в эффективности.

Речь может идти о разработке правительственного и ведомственных планов снижения административных издержек бизнеса или совершенствования (модернизации) регулирования, а также соответствующих компонентов в различных программных и стратегических документах.