

**Голодникова А.Г., Цыганков Д.Б.**

### **Перспективы распространения Модели стандартных издержек для измерения издержек взаимодействия граждан с государственными органами**

Эффективность регуляторной политики, проводимой большинством стран ОЭСР последние десятилетия, не вызывает сомнений. Сокращение административных издержек, дерегулирование, принятие доказательных решений: все это было поставлено в качестве целей регуляторной политики правительств - и в той или иной степени достигнуто. В последние 2-3 года страны-лидеры регуляторных реформ, прежде всего США и Великобритания, вводят новые технологии оптимизации регулирования. Показательно, что практически не осталось ни одной из «лучших практик» стран ОЭСР – от «sunset legislation» до «standard cost model», которые бы не были обсуждены в России экспертами и чиновниками в последние годы, а часть таких новых технологий регулирования вводится в действие в 2016-2017 гг.

Известно, что фокус проводимой регуляторной политики изначально направлен в первую очередь на предпринимателей. Это обусловлено тем, что регуляторная политика является по сути системой «нефинансовых» мер по поддержке бизнеса и позволяет достигать целевых экономических показателей без масштабных бюджетных вливаний в отрасли или изменений тарифов, ставки Центробанка итп.

Для целей снижения административного бремени (в том числе - для первоначальной оценки такого бремени) широко используется метод стандартных издержек (англ. – standart cost model). Он позволяет выявить, в каких отраслях присутствуют излишние требования, связанные с подачей информации, и в целом во взаимодействии с государством. В России модель стандартных издержек нормативно связана с принципом соразмерной отмены требований к адресатам регулирования при введении новых регулирований, или коротко «одно за одно» (англ. - «one in – one out»).

Вместе с тем фактически упрощение взаимодействия с государством и снижение административных издержек является приоритетной задачей не только в отношении бизнеса, но и граждан. Так, запрет на запрос у заявителя документов, находящихся в пользовании госорганов, по сути направлен на сокращение издержек любых социальных групп, обращающихся за государственной услугой. Аналогично могут быть измерены обязательства граждан по предоставлению информации о своих банковских счетах, втором гражданстве и т.п.

Пунктом 8(1) Правил проведения ОРВ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318, установлена необходимость отмены соразмерных требований, если проект акта имеет высокую степень регулирующего воздействия. Данный принцип, именуемый в регуляторной практике “one in – one out”, фактически вступил в силу с 2016 года. Однако оценка фактического воздействия действующих актов запланирована только с 2017 года и будет вестись в ограниченных масштабах. В связи с этим отсутствует и в перспективе будет крайне ограниченно наполняться пул НПА - «кандидатов для отмены», что лишает работоспособности модель «одно за одно».

Кроме того, фильтры для проведения ОРВ в России по «степени регулирующего воздействия» не содержат количественных (монетизированных) порогов, что не создает культуры измерений, базирующихся на эмпирических данных.

Далее, недостаточный объем данных о типовых издержках в отдельных сферах регулирования является существенным ограничением практической применимости модели стандартных издержек. Определенная работа по данному направлению была проведена Минэкономразвития в 2013 году: были определены издержки бизнеса на исполнение требований регулирования по ряду отраслей, в том числе труд и занятость, санитарно-эпидемиологическое благополучие человека, техническое регулирование, пенсионное обеспечение и т.д. При этом, во-первых, остался неохваченным широкий спектр значимых сфер регулирования, налагающих существенный объем административных издержек на предпринимателей, а во-вторых, крайне низко исследовался вопрос обработки гражданами информации того, насколько те или иные ограничения при взаимодействии «с государством» влияют на результат проводимой политики, а также не принимались во внимание факторы, указанные в предыдущем пункте.

Выявление наиболее проблемных сфер целесообразно проводить с учетом имеющегося международного опыта, обзор которого показывает, в частности, перспективность проведения оценок по таким направлениям, как **налоговое администрирование, здравоохранение, охрана окружающей среды**, которые входят в топ наиболее барьероносных сфер регулирования.

Одним из перспективных направлений практической имплементации модели стандартных издержек является применение ее для оценки административных издержек населения, в частности - при исполнении требований нормативных актов, регламентирующих порядок оказания государственных услуг и устанавливающих требования к предоставлению финансовой отчетности. Данный подход применяется, например, в Германии и Австрии (с 2009 г.) и может быть внедрен в российскую практику

в рамках комплексной оценки качества предоставления государственных услуг и выработки рекомендаций по оптимизации их предоставления.

В части эмпирических исследований по модели стандартных издержек в 2017-2018 гг. потребуется:

- проведение оценки издержек в наиболее барьероносных сферах, выявленных на основании данных о поведении граждан, регулирования, определение и начало реализации мер по их сокращению;

- выявление (на основе социологического исследования) наиболее барьероносных актов для субъектов предпринимательской деятельности и оценка возникающих в связи с их реализацией административных издержек в целях формирования пула документов, первоочередных для отмены в рамках процедуры “one in – one out”;

- проведение научных экономических экспериментов (фокус-групп) и исследований с целью оценки эффективности предпринятых для снижения административной нагрузки мер и корректировка проводимой политики в случае необходимости.

Предлагаемые меры на горизонте до 2020 года сочетают как развитие собственно МСИ для бизнеса, так и ее распространение для измерения compliance costs граждан:

- 1) Выявление «болевых точек» предпринимателей и граждан в части налагаемых действующим регулированием административных издержек, увеличение потенциала экономического роста за счет целевого сокращения издержек в наиболее проблемных сферах;

- 2) В целях формирования и создания условий для наполнения баз данных для обеспечения функционирования модели стандартных издержек необходимо выработать требования к таким базам данных, а также включить в перечень сведений, предоставляемых субъектами предпринимательской деятельности в органы Росстата, информацию о понесенных административных издержках.