

о выполнении работ по теме: «Оценка затрат субъектов предпринимательской деятельности на соблюдение установленных требований и взаимодействие с государством»

Проведение работ по оценке затрат субъектов предпринимательской деятельности на соблюдение установленных требований и взаимодействие с государством было осуществлено на основе разработанной методики оценки затрат субъектов предпринимательской деятельности на соблюдение установленных требований и взаимодействие с государством (административных издержек регулирования).

Разработанная методика оценки административных издержек регулирования охватывает такие вопросы проведения оценки, как:

- перечень ключевых административных процедур и видов издержек субъектов предпринимательской деятельности, учитываемых в рамках оценки;
- расчетная модель оценки административных издержек регулирования;
- методы сбора и анализа информации для получения оценки административных издержек регулирования.

Разработка методики осуществлена с учетом практического опыта зарубежных стран (в первую очередь, стран Европейского Союза) по проведению оценки административных издержек регулирования.

В основу методики легла Международная модель стандартных издержек (International Standard Cost Model), которая была в существенной степени переработана и модифицирована. Основными направлениями переработки стали: детализация расчетной модели и процесса оценки, упрощение и повышение экономичности оценки, определение вариативных параметров модели, учет особенностей национального законодательства.

Методика оценки административных издержек регулирования позволяет дать количественную оценку общего объема административных издержек субъектов предпринимательской деятельности на осуществление такой деятельности как:

- подготовка и представление отчетности органам государственной власти;
- лицензирование, получение разрешений, согласований и т.д.;
- взаимодействие с надзорными органами в ходе проведения проверок;
- ведение различных реестров, журналов и иных учетных форм;
- проведение внутренних обследований, испытаний и измерений, требуемых законодательством;
- направление органам государственной власти различных уведомлений;
- принятие и поддержание в актуальном состоянии различных планов, программ, перечней, инструкций;
- и т.п.

Перечисленные виды подготовки (представления) информации в соответствии с требованиями нормативных правовых актов называются информационными требованиями. Количественная оценка административных издержек регулирования осуществляется в разрезе указанных и подобных им информационных требований.

Каждое информационное требование предполагает подготовку (представление) определенного набора сведений или документов (информационных элементов), которая, в свою очередь, подразумевает необходимость осуществления определенных административных действий – например, сбор информации, заполнение форм и таблиц, утверждение, представление в орган власти и т.д. В ряде случаев, для осуществления таких действий необходимо приобрести определенные товары, работы или услуги (например, измерительное оборудование или нотариальные услуги).

Основная идея модели оценки состоит в том, чтобы для каждого информационного элемента и соответствующих ему административных действий определить «типичные» затраты рабочего времени на их осуществление¹. Данные «типичные» затраты оцениваются преимущественно посредством опросов (интервью) с представителями бизнеса и экспертного сообщества. Опираясь на условную стоимость рабочего времени в экономике, определяется стоимостная оценка административных издержек на один цикл подготовки (представления) информации. К этим издержкам могут также добавляться расходы на приобретение необходимых товаров, работ или услуг.

Далее, оценивается масштаб распространения каждого информационного требования в экономике в целом – например, число организаций, которые должны исполнять требование, или число событий, при наступлении которых должна быть подготовлена информация. Общий объем административных издержек по информационному требованию определяется как произведение двух указанных величин – административных издержек на один цикл подготовки (представления) информации и показателей, характеризующих масштаб распространения требования.

Методика оценки предполагает использование в расчетах большого объема данных, которые не фиксируются ни ведомственной, ни официальной статистикой. К их числу относится, как информация о «типичных» затратах рабочего времени на выполнение административных действий, так и значения показателей, характеризующих масштаб распространения информационных требований в экономике. При этом огромный объем таких данных и требование к экономичности оценки не позволяют в каждом случае использовать для определения искомых значений обширные социологические исследования².

Следствием указанных ограничений является исключительно индикативный характер результатов оценки административных издержек регулирования. Таким образом, методика оценки не позволяет получить точных оценок, но в то же время получаемые оценки являются сопоставимыми по различным ведомствам и правовым актам, а при соблюдении ряда условий методика также позволяет обеспечить сопоставимость оценок, сделанных в различные периоды времени.

На втором этапе работ была проведена апробация подготовленной методики оценки административных издержек регулирования на примере законодательства Российской Федерации по 10 сферам регулирования, в том числе:

¹ Под «типичными» понимаются затраты рабочего времени, которые организации и индивидуальные предприниматели несут «как правило», «обычно».

² Вместо них используются выборочные опросы, экспертные оценки, аналитические расчетные модели.

- Труд и занятость;
- Санитарно-эпидемиологическое благополучие;
- Техническое регулирование;
- Пенсионное обеспечение;
- Миграционное законодательство;
- Социальное страхование;
- Регистрация и учет объектов недвижимости;
- Государственные и муниципальные закупки;
- Защита прав потребителей;
- Туризм.

В рамках проведения оценки были проанализированы 973 нормативных правовых акта, выделено 1598 информационное требование и 2950 информационных элементов.

Согласно результатам проведенной оценки общий объем административных издержек регулирования по 10 указанным сферам составляет 789 млрд. рублей (ежегодно) в ценах 2013 года. Данная сумма не учитывает административные издержки бизнеса на выполнение информационных требований перед третьими лицами (работниками, контрагентами), а также издержки, обусловленные законодательством Таможенного Союза.

С учетом особенностей методики оценки данные цифры следует расценивать как минимальные, поскольку при определении показателей масштаба принимались нижние границы диапазонов возможных значений.

Распределение административных издержек по указанным сферам регулирования представлено в нижеследующей таблице:

№	Сфера регулирования	Объем административных издержек, млрд. руб.
	1	2
1	Труд и занятость	363,2
2	Санитарно-эпидемиологическое благополучие человека	226,1
3	Техническое регулирование	50,5
4	Пенсионное обеспечение	42,7
5	Миграционное законодательство	8,6
6	Социальное страхование	54,1
7	Регистрация и учет объектов недвижимости	35,7
8	Государственные и муниципальные закупки	7,2
9	Защита прав потребителей	0,7
10	Туризм	0,1
	Итого	788,9

Исходя из полученной в ходе исследования информации были сделаны следующие интересные наблюдения и выводы:

- На практике бизнес несет меньшие административные издержки регулирования, чем это определено исследованием, поскольку многие нормы не исполняются, либо исполняются формально.

Данный факт не в последнюю очередь объясняется слишком значительным бременем административных издержек, в стремлении снизить которое бизнес либо игнорирует законодательство, либо организует их формальное выполнение.

- Значительная часть требований (в первую очередь, санитарных норм, норм по охране труда) ориентирована исключительно на крупный бизнес, объективно определяя хозяйственную нецелесообразность их выполнения на малых и микропредприятиях.

Речь идет о различных приказах о назначении ответственных лиц, ведении сменных журналов, табелей учета рабочего времени, принятии планов (программ) производственного контроля, проведении аттестации рабочих мест по условиям труда и т.д.

- Электронизация взаимодействия с государством имеет ограниченный потенциал, так как основные издержки сосредоточены в области формирования документов, а не их представления.

Согласно проведенным расчетам издержки бизнеса на отправку и представление информации составляют всего 28 млрд. руб., или 3,5% от общего объема административных издержек регулирования по 10 выделенным сферам.

По завершению этапа апробации методики оценки административных издержек регулирования были сделаны следующие основные выводы:

1. Разработанная методика является практически применимой, однако даже с учетом модификаций, направленных на удешевление процесса оценки, предполагает очень существенные трудозатраты.

Значительный объем трудозатрат на проведение исследования объясняется: большим объемом неструктурированной информации (нормативные акты), необходимостью формулирования и определения значений показателей масштаба в «ручном режиме», огромной предварительной работой по поиску информации для расчетов, ощутимыми организационными издержками на взаимодействие с представителями бизнеса.

Кроме того, работа по анализу нормативных правовых актов по крупным сферам регулирования не может быть ускорена за счет большей численности персонала, поскольку для точного выделения информационных требований необходимо единое представление о взаимной связанности норм регулирования, их подчиненности, возможном дублировании положений различных актов.

2. Потенциал дальнейшей технологизации и автоматизации процесса оценки административных издержек существенно ограничен.

Работа с нормативными правовыми актами, анкетированием экспертов, интервьюированием бизнеса, формулированием и оценкой показателей масштаба не поддается технологизации, в т.ч. с применением программных средств. Возможная экономия при последующих исследованиях может быть достигнута только за счет: применения ранее полученных оценок по затратам рабочего времени, приобретениям и значениям показателей масштаба.

3. С учетом постоянного изменения законодательства оценка административных издержек в режиме «онлайн» является дорогостоящей и затруднительной с точки зрения практической реализации.

Во-первых, нормы правовых актов зачастую изменяются быстрее, чем проводится цикл оценки административных издержек регулирования. Во-вторых, проведение оценки издержек относительно изменившихся норм законодательства может оказаться по трудоемкости сопоставимым с первичной оценкой административных издержек «с нуля». Существенно сократится объем работ по получению оценок временных затрат, тогда как издержки на анализ нормативных правовых актов и уточнение показателей масштаба останутся значительными.

Существует еще одно затруднение для использования такого способа корректировки первичной оценки административных издержек регулирования. Показатели масштаба определяются не только исходя из структуры экономики, но и исходя из норм регулирования, определяющих на какие сегменты экономики распространяется то или иное требование. Изменение таких норм потребует пересмотра и пересчета значений соответствующих показателей масштаба. С учетом же того, что в базах данных не фиксируются нормы, определяющие показатели масштаба (зачастую эти нормы определяются актами из иных сфер регулирования), отбор таких норм потребует значительных издержек на анализ и сопоставление правовых актов.

С учетом полученных результатов были сделаны следующие предложения по основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в части снижения затрат бизнеса соблюдение установленных требований и взаимодействие с государством:

1. Организация проведения широкомасштабных оценок административных издержек регулирования с периодичностью в 5-10 лет.
2. Установление для федеральных органов исполнительной власти целевых ориентиров по снижению объема административных издержек в подведомственных сферах (на 15-20% за 5-10 лет).
3. Организация оценки административных издержек регулирования как части (блока) оценки регулирующего воздействия по проектам нормативных правовых актов. Изменение административных издержек регулирования должно выступать как один из факторов, определяющих эффективность принимаемых решений.
4. Проведение оценки административных издержек регулирования в части законодательных норм Таможенного Союза, а также норм, предполагающих возникновение обязанностей бизнеса по представлению информации третьим лицам – наемным работникам, контрагентам, учредителям, заинтересованным лицам. Оценка данных сфер регулирования позволила бы получить представление о полном объеме административного бремени, ложащегося на бизнес.
5. Централизованная разработка на уровне Минэкономразвития России и принятие нормативных правовых актов, сокращающих наиболее явные и значимые административные издержки (например, на представление уведомлений об открытии/закрытии расчетных счетов в несколько инстанций, представление копий учредительных документов и т.п.).