

Методические подходы к систематизации издержек предпринимателей, обусловленных регуляторным воздействием государства

Научный руководитель, кандидат социологических наук,
доцент – Цыганков Д.Б.

В статье рассматриваются возможные подходы к систематизации издержек предпринимателей, возникающих в связи с необходимостью следовать обязательным для исполнения нормам и требованиям, устанавливаемым государством в рамках реализации регулирующих функций, анализируются преимущества и недостатки каждого из предложенных подходов, оцениваются возможности их применения при оценке последствий регулирующего воздействия.

Необоснованно высокий уровень административной нагрузки на хозяйствующих субъектов на протяжении достаточно длительного периода времени рассматривается в качестве одной из наиболее значительных проблем современного этапа экономического развития. При этом характер такой нагрузки, как и специфические свойства издержек, возникающих в связи с необходимостью следовать действующей системе норм и правил, сами по себе достаточно разнородны и могут создавать определенные проблемы для исследователя. В настоящей статье предложены два подхода к систематизации издержек, с которыми сталкиваются предприниматели при осуществлении своей деятельности в рамках определенного правового поля.

Проблема анализа и оценки экономических эффектов, проявляющихся в связи с применением того или иного способа регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, является одной из центральных для современных оценочных дисциплин. Подходы, используемые исследователями в этих целях, различаются, в первую очередь, по своим логико-функциональным характеристикам, т.е., в зависимости от возможности и целесообразности их использования на тех или иных этапах применения нормативных правовых актов, реализации государственных программ или политик. Общепризнанной на сегодняшний день является классификация, выделяющая три основных типа оценочных подходов – предварительную, сопровождающую и итоговую оценку.

Последние два из обозначенных типов в наибольшей степени соответствуют широко распространенному на сегодняшний день понятию «мониторинг», т.е., проходят в ключе сбора, обработки и анализа фактической информации с целью получения выводов о соответствии последствий регулирующих решений стоящим перед ними целям и задачам. Первый же тип, в свою очередь, носит прогнозный характер и призван, прежде всего, предос-

тавить информацию для решения задачи выбора наилучшего способа регулирования из доступных с учетом возможных эффектов применения каждого из них.

Уже на данном уровне разграничения существующих типов оценочных подходов очевидно ключевое отличие первого типа от оставшихся двух, а именно, наличие данных для проведения оценки. В то время как сопровождающая и итоговая оценка априори предполагают существование тех или иных сведений¹, отражающих степень подтверждения гипотез, лежащих в основе принятого регулирующего решения, оценка предварительная вынуждена опираться на субъективные прогнозные оценки, изучение мнений сторон, затрагиваемых предполагаемым регулированием, результаты иных исследований и т.п. При этом необходимо понимать, что возможности прогнозирования и применения данных, полученных в рамках иных исследований, при проведении оценки напрямую зависят от степени унифицируемости характеристических признаков исследуемых объектов, т.е., проще говоря, качество получаемых оценок в данном случае будет возрастать пропорционально числу конкретизированных стандартных признаков исследуемого объекта. Так, в рассматриваемом случае с издержками, возникающими в связи с необходимостью следовать установленным нормам и правилам, степень достоверности оценок будет зависеть, в том числе, от того, насколько точно выделены специфические составляющие элементы таких издержек, и насколько точно каждый из них может быть оценен в отдельности.

Для целей разработки методических подходов к систематизации издержек, обусловливаемых различными формами регулирования, в первую очередь, необходимо определить основные группы затрат, связанных с исполнением предпринимателями обязательных требований, предъявляемых к осуществлению тех или иных видов деятельности. Наличие таких требований может выражаться для предпринимателей в двух основных типах экономических эффектов – прямых затратах по исполнению и косвенных затратах, связанных с необходимостью следовать действующим предписаниям или тем или иным образом уклоняться от их исполнения.

В первую очередь, к прямым издержкам существования в экономической системе норм и правил могут быть отнесены расходы, осуществление которых напрямую предписано фирмам государством, т.е., налоги, сборы и иные денежные отчисления. Вместе с тем, необходимо отметить, что данный вид издержек в контексте исследуемой проблемы не нуждается в углубленном анализе, поскольку фактическая нагрузка на предпринимательский сектор в данном случае может быть сравнительно просто оценена в соответствии с общим уровнем налоговых поступлений от тех или иных категорий

¹ Вполне очевидно, что проблемы нехватки данных для проведения оценки может наблюдаться и в случае с проведением сопровождающих и даже итоговых исследований. Вместе с тем, необходимо понимать, что указанные недостатки, прежде всего, связаны с недоразвитостью статистической базы и/или заведомо неверным дизайном анализируемых актов, не позволяющим адекватно отразить цели в терминах ожидаемых результатов.

предпринимателей².

Кроме того, к прямым издержкам также могут быть отнесены затраты, осуществляемые в связи с необходимостью адаптации деловых процессов к устанавливаемым нормам и правилам, а также затраты по исполнению информационных требований, установленных для тех или иных видов деятельности или процедур.

Под информационными издержками или издержками по исполнению информационных требований в данной статье понимаются затраты фирм по раскрытию и предоставлению информации, требуемой государственными органами власти при совершении в отношении предпринимателей тех или иных юридически значимых действий. Фактически большинство требований современного законодательства может быть разделено на две составляющие – содержательную и информационную. К содержательным аспектам могут быть отнесены безопасность производств и продукции, обеспечение надлежащих условий труда, социальная ответственность и т.п., информационными же аспектами являются наличие документов, подтверждающих соответствие предприятия тем или иным содержательным требованиям – лицензии, сертификаты, справки и т.д.

Существует достаточно распространенное мнение, что именно информационная составляющая обязательных требований является одним из ключевых факторов роста административного бремени, т.е., даже при условии того, что в содержательном смысле требование является абсолютно оправданным, а затраты по его исполнению для предпринимателей не слишком высоки, связанные с ним отчетность и необходимость взаимодействия с государственными контрольными органами могут приводить к весьма существенным издержкам. На практике же, оптимизации информационных требований, предъявляемых к бизнесу, до недавнего времени уделялось очевидно недостаточное внимание.

В качестве основных действий по исполнению информационных требований, приводящих к возникновению значительных издержек, на сегодняшний день в Европейском Союзе рассматриваются отчетность и уведомления, обращение за получением разрешения или подтверждением компетенции, проверки, маркировка в интересах третьей стороны, работа с жалобами, регистрация и т.д.

В свою очередь, к косвенным издержкам могут быть отнесены затраты, не предписываемые законодательством напрямую, однако опосредуемые им, например, таковыми будут в ряде случаев являться затраты на проведение внутреннего контроля, внешнее консультирование, издержки упущенных в связи с введением тех или иных ограничений возможностей, экономические и иные потери в связи с несоблюдением каких-либо требований и т.д.

² Опять же, в данном случае заведомо не рассматриваются вопросы, связанные с доступностью данных, принадлежащих налоговым службам.

Обозначив первичное распределение затрат, возникающих в связи с необходимостью соблюдения норм и требований законодательства, по основным типам, необходимо рассмотреть возможные варианты их углубленной типологизации и оценить возможности и ограничения применения данных подходов при проведении исследований в области предварительной оценки последствий проектируемых и принимаемых регулирующих решений.

Первый из предлагаемых для рассмотрения подходов к систематизации издержек предприятий в условиях наличия системы обязательных требований, регламентирующих порядок осуществления хозяйственной деятельности, базируется на понятии «качества», в широком смысле трактуемом в зарубежной литературе как степень соответствия предпринимателя действующим требованиям. Издержки обеспечения качества в данном случае могут выражаться как в затратах, связанных с соблюдением существующих норм и правил, так и в затратах, возникающих при неисполнении требований.

В целом издержки обеспечения качества могут быть разделены на три основные группы: «профилактические» издержки – затраты на предупредительные мероприятия, как например, планирование и управление качеством на предприятии, издержки контроля, возникающие в связи с оценкой и испытанием процессов и продуктов или результатов на соответствие предъявляемым требованиям, и издержки по устранению дефектов и ошибок – дополнительные расходы, возникающие в случае несоблюдения внутренних или внешних требований³.

Исходя из предложенного разделения, издержки профилактики и частично издержки контроля (в части, соответствующей организации внутреннего контроля с целью обеспечения соблюдения установленных норм и правил) могут быть объединены в группу «издержки соблюдения». Оставшаяся часть издержек контроля, а именно затраты на дополнительные контрольные мероприятия в случае выявления несоблюдения законодательных требований, и издержки по устранению дефектов и ошибок, в свою очередь, объединяются в условную группу «издержки уклонения».

Основные виды затрат, возникающих в связи с необходимостью соблюдения установленных требований, и их распределение по обозначенным выше подгруппам представлены в Таблице 1.

³ Thomas M. Fischer: Qualitätskosten, in Kosten-Controlling, hrsg. von T. Fischer, Stuttgart: Schäffer-Poeschel 2000.

Таблица 1. Виды затрат, связанных с соблюдением предприятиями установленных правил

Издержки профилактики	Издержки контроля	Издержки по устранению дефектов и ошибок	
		<i>Внутренние</i>	<i>Внешние</i>
Консультации по правовым вопросам	Консультации по правовым вопросам	Правовая и/или адвокатская помощь	Правовая и/или адвокатская помощь
Издержки адаптации деловых процессов к установленным правилам	Ведение и представление документации	Повторные проверки	Штрафы и взыскания
Информационные издержки	Затраты на контрольные мероприятия	Потеря сотрудников	Компенсация за причиненный ущерб
Налоги и сборы			Дополнительные платежи
Издержки упущенных возможностей			Потеря имиджа
Внешние услуги			

Из представленной таблицы видно, что номенклатура затрат, прямо и косвенно связанных с исполнением обязательных требований, достаточно широка, а характер затрат может различаться как внутри одной группы, так и между ними. Среди представленных элементов затрат можно выделить уже отмеченные ранее прямые и косвенные, также группы монетизированных и условно монетизируемых затрат. Кроме того, для целей анализа тех или иных регуляторных актов среди описанных видов издержек могут выделяться группы затрат, носящих разовый характер, и, соответственно, группы затрат скорее текущего свойства. К первой в данном случае могут быть отнесены затраты по адаптации деловых и производственных процессов к вводимым вновь правилам, а также практически весь блок затрат по устранению дефектов и ошибок, или даже несколько шире – выделенная выше группа затрат «издержки уклонения». Оставшиеся виды затрат, так или иначе, носят текущий характер.

Наиболее существенную проблему с точки зрения анализа и оценки составляют издержки по адаптации деловых и производственных процессов к предъявляемым требованиям, в наименьшей степени поддающиеся систематизации и стандартизации ввиду того, что уровень и характер затрат в каждом конкретном случае определяется в непосредственно направленностью регулирующего акта. Кроме того, данный тип затрат носит сугубо внутренний характер, тем самым, для достаточно адекватной спецификации и отражения издержек по подстройке к вводимым правилам необходимо исследо-

вание внутренних деловых процессов предприятий, поскольку, в отличие от достаточно легко стандартизируемых типов издержек, как, например, информационные издержки, затраты по адаптации могут в каждом конкретном случае быть достаточно специфичны. Следует отметить, что логика представленного ниже второго подхода к анализу издержек предприятий, возникающих в связи с необходимостью следовать действующим нормам и правилам, отчасти позволяет преодолеть указанную проблему.

Второй подход к систематизации издержек, провоцируемых регулирующим вмешательством в экономику, основывается на концепции «цепочки приращения стоимости» Майкла Портера, а также предполагает учет внешних связей предприятия. Модель Портера на основании анализа ключевых внутрифирменных взаимосвязей и видов деятельности в стандартизированной процессной форме отражает создание фирмой стоимости и конкурентных преимуществ. Как известно, «цепочка приращения стоимости» включает в себя ряд основных элементов – входящую логистику, операции, исходящую логистику, маркетинг и продажи, а также сервисные услуги, и набор процессов технической поддержки, таких как инфраструктура фирмы, управление персоналом, развитие технологий и закупки⁴. Следует отметить, что в рамках разработки рассматриваемой концепции Портером были выявлены десять основных факторов затрат, которые могут быть приписаны элементам цепочки приращения стоимости, среди которых, в числе прочего, были выделены и институциональные факторы, такие как налоги и регулирующее вмешательство.

Тем самым, логика второго подхода достаточно проста – проецирование норм регулирующего акта на элементы цепочки приращения стоимости может представить вполне достоверную картину воздействия тех или иных требований на деловые процессы внутри фирмы, отражая возникновение новых подвидов деятельности в рамках существующей деловой структуры в связи с введением тех или иных норм⁵. В случаях, когда это необходимо, для целей понимания природы возникновения издержек могут анализироваться внешние связи предприятия.

Предложенный подход может выполнять две основные функции: во-первых, в соответствии с обозначенной логикой можно отследить, на какие из деловых процессов воздействует нормативный правовой акт или конкретное регулятивное требование, что обеспечивает первичный системный обзор воздействия регулирования на предприятие. Во-вторых, нормы, оказывающие влияние на издержки предприятия, могут быть соотнесены с возникающими дополнительно или изменяющимися деловыми процессами и процедурами, поддающимися количественной оценке и, тем самым, обеспечивающими возможность оценки общего прироста издержек предприятия в связи с введением дополнительного регулирования с учетом размеров фирмы, отрас-

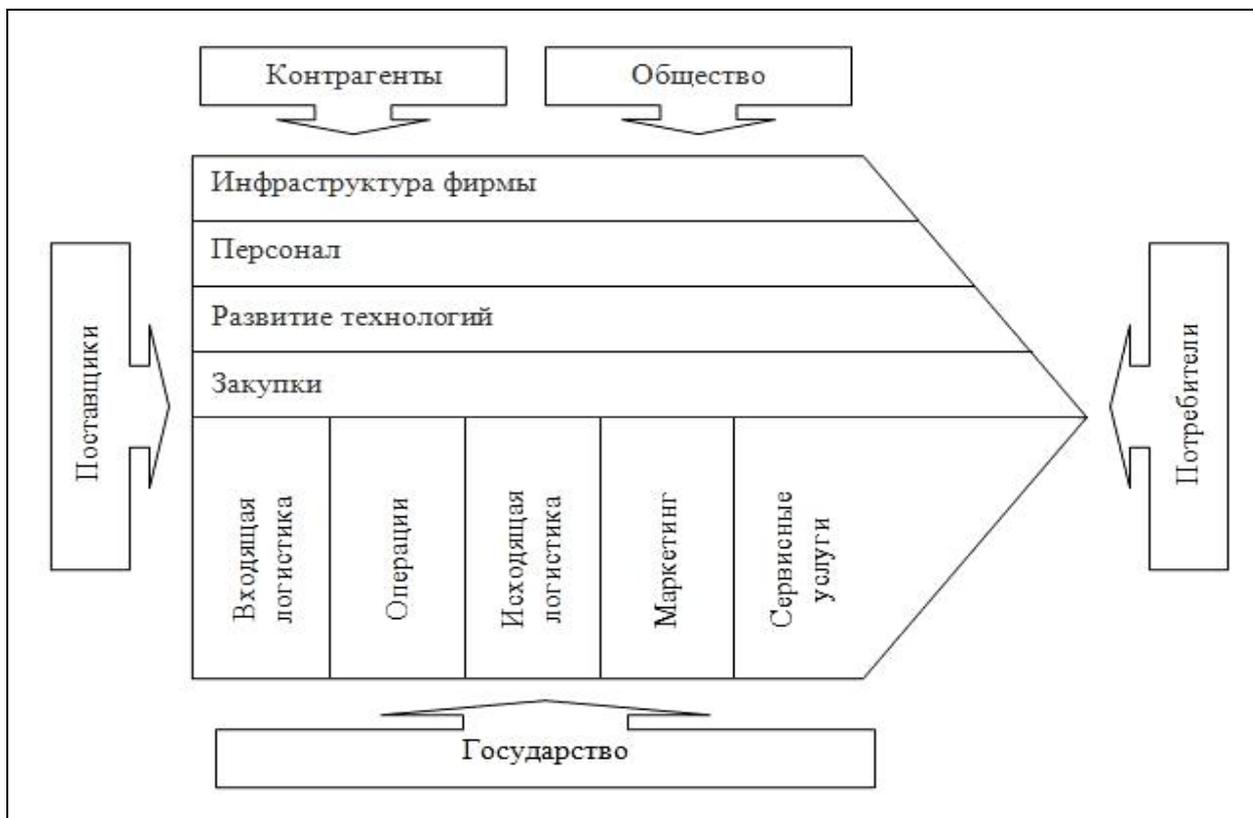
⁴ Michael E. Porter: *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, 1998

⁵ Andreas Hoffjan / Annenhild Bramann/ Stefan Kentrup: *Folgekosten von Gesetzen. Beispiel AGG*, in: *Controlling und Management*, Band 35. - Frankfurt (Main), Peter Lang GmbH 2008

левой принадлежности и характера внешних связей.

Логическая схема второго подхода к оценке издержек, возникающих у предприятия в связи с установлением обязательных для исполнения норм и правил, представлена на Рисунке 1.

Рисунок 1. Модель оценки издержек предприятия по соблюдению обязательных требований с учетом внутренних деловых процессов и внешних факторов воздействия



Таким образом, представленные подходы позволяют расширить понимание процесса возникновения у предприятий издержек в связи с введением регулирующих правил в целом и операционализировать целый ряд составных элементов, воздействующих на общий уровень административной нагрузки на предприятия. Детализация, обеспечиваемая применением указанных подходов, позволяет оперировать сравнительно более узкими и стандартизированными понятиями, нежели издержки соблюдения норм и правил в целом, что при прочих равных условиях позволяет рассчитывать на более обоснованные выводы при проведении как качественного, так и количественного анализа.

Вместе с тем, необходимо отметить, что каждый из представленных подходов имеет свои преимущества и недостатки, и целесообразность применения каждого из них напрямую зависит от задач исследования и характера анализируемого регуляторного акта.

Так, первый подход является сравнительно более комплексным и, что

логично, менее операциональным. Его применение позволяет получить качественный логический обзор всех возможных издержек предприятия, возникающих в связи с введением того или иного типа регулирования, в частности, первый подход, в отличие от второго, позволяет более явно наблюдать косвенные издержки, связанные с возможными нарушениями действующих предписаний. Вместе с тем, подход представляется излишне обобщенным и в связи с этим малопригодным для проведения анализа в отношении единичных нормативных правовых актов, за исключением случаев наличия достаточного массива количественных данных по издержкам, выявленных в рамках дополнительных исследований. С другой стороны, в случае необходимости получить хотя бы приблизительные оценки целого массива схожих по характеру воздействия регуляторных актов, первый подход выглядит значительно более предпочтительным по сравнению со вторым. Кроме того, нельзя недооценивать и значимости качественных характеристик при проведении анализа – в ряде случаев обследование на предмет того, какие из видов издержек обуславливаются тем или иным нормативным правовым актом, а какие при его введении остаются неизменными, уже может быть достаточно весомым для принятия решения.

В свою очередь, второй подход представляется более «компактным» и способным давать сравнительно лучшие результаты при необходимости получения точечных оценок воздействия отдельно взятого регуляторного акта. Взаимная увязка издержек, провоцируемых введением регулирующих норм, и деловых процессов в рамках предприятия, позволяет рассчитывать на получение достаточно адекватных количественных оценок. В целом, второй подход представляется логичным развитием широко известной в настоящее время «стандартной модели издержек⁶», в течение длительного периода времени применяемой в Нидерландах для оценки стоимости информационных требований для бизнеса. Вместе с тем, необходимо понимать, что подобного рода глубинный подход к исследованию неизбежно сопряжен со значительными затратами, далеко не во всех случаях являющихся допустимыми. Представляется, что наибольшую эффективность данный подход может демонстрировать в случаях, когда стоит задача достаточно глубоко проанализировать нормативный правовой акт или иное регулирующее решение, содержащие значительное число прямых предписаний к процессам функционирования предприятий, как, например, принимаемые в рамках реализации политики технического регулирования технические регламенты, устанавливающие требования к безопасности продукции, зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Общей чертой представленных подходов является возможность получения количественных оценок только при условии применения принципа «снизу-вверх», т.е., с использованием калькуляции издержек для единичной

⁶ Annenhild Bramann: Standardkosten-Modell (SKM), in: Controlling, 20 (2008) 2.

фирмы и последующей экстраполяцией на общее число адресатов норм. Вместе с тем, необходимо отметить, что предложенная детализация открывает дополнительные возможности по использованию в условиях нехватки статистических данных при проведении предварительной оценки результатов иных исследований. С учетом того, что многие из выделенных составных элементов издержек являются стандартными, допустимым представляется заимствование ранее полученных оценок при проведении исследований воздействия регулирующих актов схожей направленности. В частности, такой подход может быть применим по отношению к информационной составляющей издержек предприятия⁷, в ряде случаев к издержкам по контролю и ряду деловых процессов внутри фирмы.

Необходимо также понимать, что эффективность применения предложенных подходов во многом зависит от степени развитости статистической базы, являющейся, как правило, достаточно низкой. В связи с этим возрастает значимость развития дополнительных способов сбора информации, в первую очередь, сопровождающих социологических исследований, направленных на сбор субъективной статистики.

Обобщая изложенные выше выводы и завершая настоящий анализ, следует отметить, что представленные подходы нуждаются в дальнейшей проработке в рамках их применения по отношению к конкретным регулирующим актам на уровне пилотных проектов в области оценки государственной политики и качества государственного управления. Предложенные подходы к детализации издержек предпринимателей, обусловливаемых установлением обязательных требований, могут обеспечить дополнительные возможности для осуществления оценки воздействия законодательства на бизнес-среду, развития прогнозных подходов и использования инструментов анализа издержек-выгод при проектировке норм и правил и, соответственно, стимулирования принятия более обоснованных регулирующих решений.

Литература:

1. Крючкова П.В. (ред.) Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. Бюро экономического анализа. / - М.: ТЕИС, 2005.
2. Табовцев В.Л. Основы институционального проектирования: Учебное пособие для вузов / М.: Инфра-М, 2008.
3. Andreas Hoffjan / Annenhild Bramann/ Stefan Kentrup: Folgekosten von Gesetzen. Beispiel AGG, in: Controlling und Management, Band 35. - Frankfurt (Main), Peter Lang GmbH 2008.
4. Annenhild Bramann: Standardkosten-Modell (SKM), in: Controlling, 20

⁷ Так, в рамках уже упомянутой регулярной оценки стоимости информационных требований для бизнеса, проводимой государственными органами Нидерландов, статистическая информация, собираемая путем выборочного обследования представителей бизнеса, аккумулируется в единой базе для целей повторного использования в случае возникновения такой необходимости.

(2008) 2.

5. Carl Böhret / Götz Konzendorf: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, im Auftrage des Bundesministeriums des Inneren und des Innenministeriums Baden-Württemberg 2000.

6. Michael E. Porter: Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance, Free Press, 1998

7. Thomas M. Fischer: Qualitätskosten, in Kosten-Controlling, hrsg. von T. Fischer, Stuttgart: Schäffer-Poeschel 2000.