

## СТАБИЛИЗАЦИЯ РЕГУЛЯТОРНОЙ НАГРУЗКИ: ТРУДНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА «ОДИН ЗА ОДИН»

**Шестоперов О.М., Рукавишникова Т.Л.\***

### Аннотация

*Принцип «один за один» в нормотворческой деятельности означает отмену существующего регулирования в размере величины издержек, налагаемых новым регулированием на субъекты предпринимательской деятельности. В статье проводится обзор опыта применения принципа «один за один» в Великобритании, Австралии и Канаде. Рассматриваются сложившиеся модели его применения, их особенности, приводятся количественные результаты применения и в первую очередь – статистические данные о той величине издержек, направленных на выполнение требований законодательства, на которую удалось сократить общую нагрузку законодательства на бизнес за счет применения принципа «один за один». На основе исследования зарубежного опыта проводится анализ рисков, связанных с применением данного принципа. Показано внедрение данного принципа в нормотворческую деятельность в России: исследуется нормативная правовая база, регулирующая его использование, а также первые итоги правоприменения. Анализ практики применения принципа «один за один» в России основывается на статистических данных, представленных на едином портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru). По результатам исследования делаются выводы о возможностях и последствиях применения принципа «один за один» в России. Принцип в настоящее время распространяется не на все проекты нормативных правовых актов, которые могут увеличивать административную нагрузку. Формулировка принципа в законодательстве порождает неопределенности его применения на практике, в том числе методического характера (ограничения в применении модели стандартных издержек). Практика отмены действующего регулирования с учетом принципа «один за один» имеет единичный характер. Вместе с тем применение принципа может оказать положительное воздействие на снижение административных издержек, например при пересмотре отраслевой нормативной правовой базы государственного контроля, формировании единого реестра форм отчетности и пересмотре отчетности бизнеса перед государственными органами.*

**Ключевые слова:** принцип «один за один»; one – in, one – out; модель стандартных издержек (МСИ); оценка регулирующего воздействия (ОРВ); издержки; сокращение административного бремени; зарубежный опыт.

\* Шестоперов Олег Михайлович – к.э.н., генеральный директор АНО «Информационно-консультационный центр «Бизнес-Тезаурус». Адрес: 101000, г. Москва, пер. Потаповский, д. 5, к. 4. E-mail: [olshest@nisse.ru](mailto:olshest@nisse.ru)

Рукавишникова Татьяна Леонидовна – эксперт АНО «НИСИПП». АНО «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства». Адрес: 101000, г. Москва, ул. Малая Лубянка, д. 16, подъезд 2, офис 500. E-mail: [rukavishnikova@nisse.ru](mailto:rukavishnikova@nisse.ru)

Принцип «один за один» (one – in, one – out) – механизм нормотворческой деятельности, согласно которому введение нового регулирования предполагает отмену существующего регулирования, издержки исполнения которого со стороны бизнеса равны издержкам на соблюдение предлагаемого к введению. Данный принцип уже несколько лет применяется за рубежом, а в последние годы Минэкономразвития России, как уполномоченный в сфере оценки регулирующего воздействия (ОРВ) федеральный орган, осуществляет его внедрение и в России. Рассмотрим опыт применения принципа «один за один» в Великобритании, Канаде, Австралии.

Наиболее интересным представляется опыт применения указанного принципа в Великобритании, где он был разработан. В 2005 г. специальная группа по улучшению регулирования (Better Regulation Task Force), оказывающая консультационные услуги министерствам и подготавливающая предложения по совершенствованию системы регулирования, представила новый план действий по устранению избыточного регулирования. Этот план включал использование разработанной в Нидерландах модели стандартных издержек (МСИ), а также новый подход «один за один», который выражался в поиске баланса между введением нового регулирования и отменой существующего, ставший частью механизма оценки регулирующего воздействия. Название «один за один» было дано Правительством Великобритании (Renda, 2006).

Принцип «один за один» введен осенью 2010 г. в рамках Положения Нового регулирования (Statement of New Regulation), согласно ему от каждого Департамента требовалось:

- оценить «чистую» стоимость для бизнеса (net cost to business) соблюдения предлагаемого регулирования;
- подтвердить, что величина чистых издержек для бизнеса удостоверена независимым Комитетом регуляторной политики (Regulatory Policy Committee)<sup>1</sup>;
- выявить и отменить те положения, которые налагают на бизнес равную по стоимости величину издержек, что и предлагаемое к введению (HMGovernment, 2011a).

Нормативное требование о применении принципа «один за один» в числе прочих мер, направленных на снижение издержек бизнеса и улучшение регуляторной среды, вступило в силу в 2011 г. (HMGovernment, 2011b). С этого момента Великобритания начала активно развивать систему, основанную на применении этого принципа для внутреннего регулирования страны, кроме того, с целью введения данного механизма в новое регулирование Европейской Комиссии.

Необходимо отметить, что цель применения принципа «один за один» заключается также и в том, чтобы департаменты начали аккуратнее относиться к введению новых нормативных актов и стремились искать альтернативные способы достижения политических и экономических целей.

С 2011 г. дважды в год в Великобритании публикуется Положение Нового регулирования (Statement of New Regulation)<sup>2</sup>, которое содержит информацию относительно планируемых, вводимых норм, оцененных издержек,

отмененных норм и уже понесенных издержек. В помощь государственным служащим в реализации Нового регулирования, в том числе принципа «один за один», были разработаны многочисленные методические справочные материалы.

После успешного применения подхода «один за один» как принципа нормотворчества в Великобритании с 2013 г. начал внедряться принцип «один за два» (one in – two out). Он заключается в том, что каждое предполагаемое издержки бизнеса вводимое регулирование должно сопровождаться отменой требований существующего регулирования, исполнение которых связано с размером издержек, в два раза превышающих величину издержек нового регулирования (т.е. каждый новый фунт стерлингов издержек нового регулирования должен отменять издержки на 2 фунта стерлингов уже существующего). Таким образом, введение любого нового регулирования теперь стало сопровождаться снижением издержек, в то время как принцип «один за один» позволял только сдерживать их рост. Следует отметить, что применение нового принципа имеет два основных последствия: с одной стороны, снижается административное бремя при введении нового регулирования, с другой – тормозится нормотворческий процесс за счет необходимости поиска положений, отмена которых позволит покрыть вводимые в двойном размере.

В помощь государственным служащим в 2013 г. было разработано и впервые опубликовано методическое руководство по применению данной системы: *Better regulation Framework Manual* (2015). Методология системы, основанной на применении принципа «один за два», почерпнута из Зеленой книги (*Green Book*) (HM Treasury, 2003) инструментов ОРВ. Инструменты оценки необходимы для принятия обоснованных решений относительно предложений о введении новых и отмене существующих актов.

Принцип «один за два» распространяется на все нововведения, изменения, в том числе связанные с окончанием срока действия акта, если они не подпадают в сферу ведения Подкомитета по сокращению регулирования (*Reducing Regulation sub-Committee (RRC)*)<sup>3</sup>. Новые нормативные предложения, исходящие от национальных регулирующих органов, но не являющиеся законопроектами, подпадающими в сферу действия принципа «один за два», тем не менее должны, согласно иным положениям законодательства Великобритании, проходить оценку воздействия. Не подпадающими под действие принципа «один за два» нормативно-правовыми мерами являются:

- 1) не оказывающие прямого влияния на бизнес;
- 2) регулирующие деятельность Европейского союза, его Решения и Директивы, за исключением тех случаев, когда они выходят за пределы минимума (издержек), как это определено в Руководствах ЕС;
- 3) направленные на выполнение международных обязательств, в том числе если они частично связаны с выполнением международных обязательств. Однако та часть, которая выходит за пределы таковых (в том числе часть комплекса мер), подпадает под действие указанного принципа;

- 4) регулирующие гражданские чрезвычайные ситуации;
- 5) направленные на решение проблем системного финансового риска в соответствии с определением ОЭСР;
- 6) вводимые на короткий временной срок (менее 12 месяцев), включающие механизм регулирования, названный «sunset clause» (законодательство, вводящееся временно – до назначенной даты его пересмотра; похожий механизм в России – правовой эксперимент)<sup>4</sup>;
- 7) регулирующие сборы и платежи, в том числе ежегодное повышение таких сборов. Исключение составляют изменения уровня сборов/платежей, если это является результатом расширения или сокращения объема регуляторной деятельности;
- 8) касающиеся периодического проведения корректировок существующего регулирования или режима регулирования, нацеленных на поддержание текущего уровня регулирования в условиях общей заработной платы и инфляции цен (корректировка должна быть либо предусмотрена в действующем законодательстве непосредственно, либо, например, рекомендована соответствующим независимым органом);
- 9) касающиеся штрафов и пени, даже взимаемых с регулируемого объекта за несоблюдение установленных требований;
- 10) являющиеся неотъемлемой частью решений, связанных со значительными расходами, например некоторые инфраструктурные проекты.

Эффективность внедрения нового принципа очевидна: департаментами Великобритании было принято 157 регуляторных мер, из которых 119 оказались связанными с высокими издержками для бизнеса, а отменено 214 регуляций (Department of Business, Innovation & Skills, 2014). Все количественные оценки издержек были подтверждены независимым Комитетом по вопросам регуляторной политики. Департаменты, в свою очередь, подготовили данные о необходимости тех или иных положений, нормативных правовых актов. Таким образом, уже в 2011 г. каждая предлагаемая норма тщательно проходила оценку на издержки для бизнеса. В результате за 2011 г. было подготовлено 11 новых норм, отменено 9, суммарные чистые издержки бизнеса от введения составили 0,065 млрд. фунтов стерлингов, отмененные суммарные чистые издержки бизнеса – 3,27 млрд. фунтов стерлингов. В итоге снижение чистых издержек бизнеса составило 3,2 млрд. фунтов стерлингов (HMGovernment, 2011).

В январе 2012 г. принцип «один за один» был принят в Канаде как одна из составляющих мероприятий политики по снижению бюрократии (Red Tape Reduction Action Plan, 2012). Теперь, если новое или измененное регулирование увеличивало административное бремя на бизнес, регулятор обязан отменить какую-либо существующую норму, равную по величине издержкам бизнеса, а также каждый раз при внесении, представлении нового регулирования, налагающего административные издержки на бизнес, во-первых, обеспечить отмену какого-либо ранее действовавшего регулирования в течение двух лет с момента получения окончательного подтверждения нормативных изменений, предусматривающих введение новой административной нагрузки на бизнес, а во-вторых, публиковать сведения

о величине экономии или бремени для бизнеса, возникающих от регулирования, в отчете «Анализ регулятивного воздействия», а также в официальном СМИ канадского Правительства Canada Gazette ([www.gazette.gc.ca](http://www.gazette.gc.ca)).

Принцип был прописан в Red Tape Reduction Action Plan (принят в 2012 г.), однако законодательно закреплен в Законе о сокращении бюрократических издержек (Red Tape Reduction Act<sup>5</sup>) 23 апреля 2015 г. [17]. Принцип распространяется на все сферы, включая здравоохранение и безопасность, если нормы содержатся в нормативных указах и нормативных актах в соответствии с Законом о нормативных актах. Нормы подготавливаются или утверждаются губернатором в Совете, Казначейством, кабинетом министров (Minister of Crown); принцип «один за один» должны применять федеральные департаменты, агентства, а также государственные организации, которые находятся в ведении кабинета министров, если они наделены нормотворческими правами.

Также в целях максимальной открытости и прозрачности вводимых изменений была запланирована ежегодная публикация отчетов о реализации системных реформ, включая результаты применения принципа «один за один». Необходимо отметить, что в данном нормативном акте закреплено требование его пересмотра по истечении пяти лет с момента вступления в силу.

В Канаде создан Консультативный комитет по регулированию (Regulatory Advisory Committee), который оценивает результаты деятельности по каждой из реформированных сфер, составляет собственный отчет, затем предоставляемый Генеральному Аудитору (Auditor General). Таким образом, исполнение реформы проходит постоянный системный контроль (Red Tape Reduction Action Plan, 2012).

Решение о необходимости внедрения системы «один за один» было принято после того, как было выявлено, что 80% издержек от регулирования происходят из 20% существующих норм. Расчет проводился при помощи Модели стандартных издержек. Большое внимание уделялось инвентаризации существующих требований федерального законодательства, в которых содержатся положения, связанные с издержками. Мероприятия по проведению инвентаризации были запланированы до 2014 г. с последующей постоянной актуализацией базы, а также ее публикацией. Для этого все регулирующие ведомства и агентства должны составлять перечень находящихся в их ведении обязательств, что помогает при применении принципа «один за один».

Для оценки принимаемых и отменяемых норм регулятор обязан рассматривать 10-летний период (прогноз) последствий принимаемого решения, с необходимой корректировкой на инфляцию.

С целью эффективного применения принципа «один за один» в Канаде был собран и подготовлен комплекс методических пособий и инструментов<sup>6</sup>, способных обеспечить ответственных лиц всеми необходимыми материалами для проведения оценки. Все материалы опубликованы в открытом доступе<sup>7</sup>. В методиках представлены, в том числе, удачные примеры проведенных оценок введения и отмены регулирования, в первую очередь внимание уделяется проведению расчетов.

По итогам 2014–2015 гг. были опубликованы результаты применения системы «один за один». По данным «Ежегодного отчета применения правила “один за один”: 2014–2015» (Annual Report on the Application of the One-for-One Rule: 2014–15), 11 новых регулирований привели к увеличению издержек на 500 тыс. долл. ежегодно, причем 60% этих издержек исходили только из трех новых нормативных актов. В противовес новым вводимым требованиям было отменено 13 существовавших, издержки на которые со стороны бизнеса составляли 3,2 млн. долл. (при этом полный перечень с указанием издержек по каждому также опубликован и находится в открытом доступе). Таким образом, чистое сокращение административного бремени на бизнес составило 2,7 млн. долл.

Не всегда, однако, применение принципа «один за один» позволяет добиться сохранения или снижения уровня административной нагрузки на предприятия. С 2007 г. механизмы повышения качества регулирования внедрялись в Австралии. В 2009 г. Правительство страны пришло к выводу о необходимости значимых регуляторных сдвигов. Применение принципа «один за один» стало одной из предложенных мер, заключавшейся в отмене/корректировке любого регулирования, если это позволит сократить административное давление на бизнес. К примеру, это могут быть отмена избыточного регулирования, упрощение требований к отчетности, упрощение административных процедур. Требование об отмене не было обязательным, однако органы власти обязаны предоставить подтверждения того, что варианты отмены или изменения требований рассматривались (Department of Finance and Deregulation, 2011).

Однако значительных успехов по снижению нагрузки на бизнес добиться не удалось. Австралийской торговой палате по итогам 2012 г. (Australian Chamber of Commerce and Industry, 2012) пришлось прийти к выводам об ухудшении ситуации. Так, 72,4% предпринимателей посчитали, что время, которое они затрачивают на административные процедуры, за последние два года возросло, 73,1% отмечали увеличение в этот период и общих затрат, связанных с административными процедурами (Australian Chamber of Commerce and Industry, 2012).

С 2013 г. в Австралии были изменены подходы к снижению издержек регулирования. В стране были проанализированы сферы экономики с точки зрения их перспективности в плане снижения издержек, непосредственно принцип «один за один» более не упоминался в отчетах о снижении административного бремени в стране. Вместе с тем применение иных мер снижения издержек позволило в период с сентября 2013 г. по декабрь 2015 г. сократить издержки бизнеса на 4,8 млрд. долл. ежегодно (Australian Government, 2015).

### Риски применения принципа «один за один»

Как было рассмотрено ранее, применение принципа «один за один» не всегда приводит к фиксации издержек для бизнеса на определенном уровне. Успешное применение принципа требует анализа возмож-

ных рисков его применения, создания специальных условий, в которых данный принцип может работать. Зарубежный опыт подсказывает ряд обстоятельств, которые могут препятствовать применению принципа, а также необходимые этапы, без которых его нормальное внедрение может не состояться.

Один из пунктов критики системы, основанной на применении принципа «один за один», в том, что во внимание не принимаются преимущества нового предлагаемого нормативного правового регулирования. Это может препятствовать потенциально выгодным нормативным правовым изменениям из-за наличия трудностей или невозможности подобрать для отмены существующее регулирование, соответствующее по величине издержек (OECD, 2015). Более того, можно говорить о наличии риска устаревания регулирования, поскольку ограничение нормотворческой деятельности может привести к снижению инициативы, в том числе в части внедрения новых и, возможно, более эффективных технологий, реализация которых может потребовать *постепенного* перехода от существующего регулирования к новому. Невозможность же в короткие сроки отменить какое-то регулирование при принятии нового приводит к устареванию и снижению эффективности законодательства страны, что впоследствии негативно сказывается на бизнесе.

К издержкам внедрения принципа «один за один» также можно отнести необходимость использования при этом проработанной модели стандартных издержек и собранной базы статистических данных. Плохо выстроенная модель стандартных издержек или отсутствие ее применения становится риском внедрения указанного принципа. В рассмотренных выше странах нормативно МСИ закреплялась не сразу, а спустя несколько лет после начала ее постепенного внедрения. К этому моменту в стране были подготовлены методические материалы, собраны данные, а государственные служащие успели пройти соответствующее обучение. Важность применения модели стандартных издержек обусловлена необходимостью уметь измерять величину административного бремени, испытываемого бизнесом, для того чтобы оценка издержек как нового, так и существующего регулирования не происходила номинально, а расчетные величины, представленные в документах, отражали бы действительное положение дел.

Кроме того, риск применения принципа «один за один» кроется в нем самом. Казалось бы, его можно упростить: один акт вводится, один отменяется. Однако издержки исходят не из всего акта, а из нормы, закрепленной актом. Применение принципа по отношению именно к нормам, а не актам, значительно усложняет модель расчетов, поскольку задача превращается в расчет издержек по норме, границы которой необходимо изначально установить. Установление таких границ с последующим просчетом издержек является задачей, требующей от государственных служащих наличия специального образования, знания теоретических подходов и практического опыта, позволяющих проводить подобные расчеты.

## Применение принципа «один за один» в России

Начало внедрения принципа в России было положено Постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 N 83, которым помимо прочего был внесен пункт 8(1) в Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318<sup>8</sup> (далее – Правила ОРВ).

Согласно пункту 8(1), «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 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».

Пункт 8(1) вступил в силу с 1 октября 2015 г. Методика оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования, была утверждена Приказом Министерства экономического развития РФ от 22 сентября 2015 г. N 669<sup>9</sup>. Данный Приказ был зарегистрирован в Минюсте РФ 18 ноября 2015 г. Для реализации пункта 8(1) были проведены изменения в структуре сводного отчета об оценке регулирующего воздействия. В форме отчета в отношении проектов актов с высокой степенью регулирующего воздействия появился новый раздел 12, в котором разработчиком должны приводиться описание отменяемых обязанностей, запретов или ограничений, описание и оценка затрат на выполнение отменяемых обязанностей, запретов или ограничений и указываться нормативный правовой акт, в котором содержатся отменяемые обязанности, запреты или ограничения.

Поскольку пакет изменений в приказы Минэкономразвития России так или иначе был принят и покрыл основные формальные аспекты применения принципа, то, казалось бы, можно говорить о том, что в России внедрена система «один за один». Однако необходимо выделить ряд черт российского принципа «один за один», которые могут притормозить его реализацию на практике и не позволить достигнуть в полной мере цели его введения. Смеем предположить, что они совпадают с зарубежными и для России исходят из создания работоспособного механизма, способного стабилизировать нагрузку на бизнес, вызываемую бессистемным принятием новой нормативной правовой базы без ориентации на отмену (расчистку) ранее действующих норм.



Как следует из формулировки пункта 8(1), принцип распространяется на проекты нормативных правовых актов только с высокой степенью воздействия. Действительно, согласно п. 6 Правил ОРВ, такие проекты актов содержат «положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности». Иными словами, это и есть то самое новое законодательство, которое при принятии и следует уравновесить отменой ранее действовавшего. Однако, согласно тому же пункту Правил ОРВ, выделяются проекты актов со средней степенью воздействия, которые содержат «положения, изменяющие ранее предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к увеличению ранее предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности».

Определения степеней воздействия, содержащиеся в п. 6 Правил ОРВ, позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, принцип «один за один» фактически не применяется к отдельным, содержащимся в проекте акта нормам (положениям), поскольку степень его воздействия устанавливается относительно проекта акта в целом, тогда как именно оценка нормы является основанием его отнесения к той или иной степени воздействия. Между тем проект акта, отнесенный к высокой степени, может содержать как новые нормы, так и нормы, изменяющие действующие ранее требования, причем в ту или иную сторону меняя издержки бизнеса. Пункт 8(1) не расшифровывает, соразмерно каким требованиям должна происходить отмена – всех содержащимся в проекте акта норм, или только новых, наличие которых послужило отнесению всего проекта акта к актам высокой степени воздействия.

Рассмотрим условный пример. Предположим, что принцип «один за один» действует в отношении издержек государственных органов, а упомянутое выше Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 N 83 должно пройти оценку регулирующего воздействия. Проект постановления как содержащий новые механизмы, до этого не использовавшиеся в России, в частности оценку фактического воздействия, принцип «один за один» и ряд других, был бы отнесен к актам высокой степени воздействия. Часть Постановления касается внесения изменений в Правила ОРВ, меняет требования и объем обязанностей государственных служащих,

и при формальном следовании пункту 8(1) Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 N 83 должно отменить соразмерные требования (обязанности), в данном случае в сфере оценки регулирующего воздействия. При этом расчет соразмерных требований должен был бы проводиться по обеим его частям – и по новым механизмам, и по изменяемым. Предположим, что изменения Правил ОРВ в целом приводили бы к расширению круга оцениваемых проектов актов и увеличению объема работы (что недалеко от истины). Для условного примера оценим дополнительно возникающую нагрузку государственных служащих по реализации новых механизмов в 1 млн. руб., изменение до этого существующих обязанностей по проведению процедур в соответствии с Правилами ОРВ приводит к росту нагрузки еще на 500 тыс. руб., в сумме 1,5 млн. руб. Если бы принцип, закрепленный в п. 8(1), касался только норм, вводящих новые механизмы, соразмерную отмену пришлось бы искать на 1 млн. руб., в текущей же формулировке – облегчить себе работу на 1,5 млн. руб., т.е. в 1,5 раза. Это в том случае, если «соразмерность» означала бы полную эквивалентность по стоимостной оценке. Однако моментом, который необходимо подчеркнуть, является правовая неопределенность содержащегося в п. 8(1) понятия «соразмерное»: должно ли полностью отменяемое требование снимать с субъекта регулирования равную величину издержек, затрачиваемых на его соблюдение, рассчитанную в денежном выражении? Требование должно быть соразмерным в затрачиваемых трудочасах? Требование должно применяться с использованием какого-то коэффициента (что также может считаться соразмерным, хотя и не эквивалентным)?

Во-вторых, принцип не распространяется на круг актов со средней степенью и соответственно на нормы, которые вводят дополнительные издержки для бизнеса (в размере прироста по отношению к ранее действовавшим). То есть значительная доля проектов актов, ведущих к росту издержек предпринимателей, остается за рамками применения системы «один за один». В связи с этим резонно предположить, что есть риск, при котором рост издержек по актам со средней степенью воздействия, пусть даже обоснованных, может перекрывать сокращение соразмерных издержек в группе актов с высокой степенью.

Это можно показать на простом примере. Предположим, в определенной сфере регулирования есть 100 действующих требований, исполнение которых накладывает 1000 руб. издержек на бизнес. Нормотворец решил изменить пять требований на новые, «стоимостью» 20 руб. каждое, и выпускает один соответствующий акт, отменяя им 10 требований, нагрузкой по 10 руб. каждое. Действующая до этого и новая общая нагрузка на бизнес по рассматриваемой сфере регулирования как была 1000 руб., так и осталась, количество требований сократилось со 100 до 95. Нормотворец из соседнего ведомства решил, что одно из текущих требований слишком мягкое и, например, безопасность граждан страдает в текущем периоде сильнее, чем прежде. Он изменяет данное требование и вводит, например, более частую отчетность по нему. Это увеличивает величину нагрузки кратно увеличению частоты отчетности бизнеса: предположим,

ранее издержки на нее составляли 20 руб., а теперь составят 80 руб. (смена с квартальной на ежемесячную). Данный нормотворец выпускает свой акт, по которому количество требований не меняется и ничего не отменяется, так как свой акт он относит к средней степени (ведь обязанность сдавать отчетность была и до этого). Общие издержки возрастают до 1060 руб. Цель введения принципа в виде стабилизации нагрузки не достигается. Заставить нормотворца из соседнего ведомства отнести свой акт к высокой степени в отсутствие четкого определения того, что такое «изменение обязанности», может только уполномоченный в сфере ОРВ орган, если докажет, что смена частоты отчетности является новым, до того не использовавшимся способом регулирования.

На практике таких «спорных» случаев довольно много. Кроме того, практика использования такого маркера, как степень регулирующего воздействия, с самого начала вызвала критику. Поскольку разработчики используют его достаточно вольно и без детальной оценки проекта акта и издержек, оценка которых на данный момент ведомствами практически не проводится, порой сложно по представленному разработчиком сводному отчету об ОРВ добраться до истины. При объеме проектов актов, поступающих на ОРВ – примерно 900 в год, – имеется значительный при таком потоке риск ошибки отнесения проекта акта не к той степени воздействия.

Единицей отмены, согласно п. 8(1), является «требование», причем требование «в той же области правового регулирования» и к тому же «в соответствующей сфере предпринимательской или иной экономической деятельности». Наличие таких ограничений на практике сужает возможности ведомства даже при желании воспользоваться принципом «один за один». Самая простая ситуация – выпуск ведомством приказа взамен действовавшего с таким же уровнем издержек. Возьмем случай, когда для отмены соразмерного требования необходимо изменить несколько нормативных правовых актов, один или несколько из которых находятся в ведении иного ведомства, но в той же сфере предпринимательской деятельности. Приказ одного ведомства не может быть отменен приказом другого.

Наконец, следует отметить и еще один аспект. В зарубежной практике применение принципа основывается на модели стандартных издержек. В России также избран данный путь. Однако, судя по формулировкам раздела 12 формы сводного отчета, принцип и соответственно методику оценки стандартных издержек предполагается применять и к ограничениям или запретам, а не только к обязанностям. Предположим, проект акта, накладывающего новый запрет на розничную продажу алкогольной продукции. Согласно ему, например, плотность торговых точек в границах населенного пункта не должна быть выше одной точки на 100 кв. км. При такой постановке вопроса 1000 точек по стране должны завершить свою работу или перестать торговать алкогольной продукцией. По модели стандартных издержек, новых издержек не возникает, так как не возникает затрат бизнеса ни на выполнение новых требований, ни на отчетность о выполнении. Более того, у этих 1000 точек больше не возникает

необходимости отчитываться в ЕГАИС, содержать соответствующее оборудование, объем бухгалтерии сокращается на объем сделок по алкоголю. По модели стандартных издержек бизнес в плюсе, ничего отменять во исполнение п. 8(1) взамен не следует. Вместе с тем понятно, что бизнес понес потери в размере оборота по алкоголю – 1000 торговых точек, и соответствующего оборудования, которое было поставлено для торговли алкоголем. И не факт, что оборот, а равно и поступления в бюджет будут восполнены другими точками, ведь цель такого смоделированного регулирования, как правило, декларируется как «сокращение потребления спиртных напитков». Данные потери не могут быть оценены по модели стандартных издержек, требуется другой инструментарий. В связи с этим следует понимать, что применение МСИ для реализации принципа имеет свои ограничения и расчет только на нее может не привести к достижению выше обозначенной цели введения принципа.

Таким образом, говорить о том, что введенная система «один за один» в ее нынешнем виде теоретически позволит сохранять текущий уровень издержек бизнеса на данный момент, преждевременно.

С момента вступления в силу пункта 8(1) прошло чуть более девяти месяцев, с момента его появления в российском законодательстве почти 1,5 года. Уже можно говорить о первых итогах применения принципа. За период с 1 октября 2015 г. по 20 июля 2016 г. на официальном сайте для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) (далее – единый портал) ведомствами в целях проведения публичных консультаций в рамках ОРВ было размещено 93 проекта акта, отнесенных к высокой степени регулирующего воздействия. Размещение проектов сопровождается публикацией сводных отчетов об ОРВ, где есть раздел 12, в котором должна содержаться информация об отмене требований и их размере. После публичных консультаций сводный отчет подлежит доработке и дополнению и также размещается на едином портале. Разделы 12 по всем сводным отчетам и были рассмотрены на предмет наличия интересующих нас сведений (табл. 1).

Собранная статистика свидетельствует о том, что заполнение раздела 12 скорее исключение из правил, нежели правило с исключениями. В 88 из 93 отчетов (95%) сведения об отмене либо не приведены, либо обозначаются как «отсутствует», «отмена не предусмотрена». 21 проект акта прошел стадию публичных консультаций, и по ним на дату сбора информации были размещены дополненные сводные отчеты. Только один отчет из них содержал информацию об отменяемых обязанностях, заключающуюся в следующем: «Обязанности, запреты и ограничения, предусмотренные настоящим проектом приказа, идентичны обязанностям, запретам и ограничениям, предусмотренным приказом МПР России от 16.07.2007 N 183 «Об утверждении правил лесовосстановления», который будет отменен в связи с вступлением настоящего приказа». При этом расчета, доказывающего идентичность издержек, не приведено.

Таблица 1

**Статистические данные об исполнении федеральными органами исполнительной власти – разработчиками проектов нормативных правовых актов пункта 8(1) ППРФ № 1318 на основе сводных отчетов о проведении оценки регулирующего воздействия, размещенных на портале regulation.gov.ru за период с 1 октября 2015 г. по 20 июля 2016 г.**

| № | Федеральный орган исполнительной власти | Кол-во проектов актов с высокой степенью, текст которых и сводный отчет размещены на regulation.gov.ru |  | Раздел 12 сводного отчета не содержит информацию об отмене соразмерных требований («отсутствуют», «не предусмотрена» и т.п.) |       |  | Кол-во проектов актов, получивших заключение об ОРВ |       |                           |       |
|---|---|--|--|--|-------|--|---|-------|---------------------------|-------|
|   |   | для публичных консультаций   | после публичных консультаций в доработанном варианте | в варианте отчета на публичные консультации  | %     | в варианте отчета после публичных консультаций | %   | всего | в том числе положительное | %     |
| 1 | МВД России                              | 1  | 0  | 1  | 100,0 | -  | -   | -     | -                         | -     |
| 2 | Минздрав России                         | 2  | 1  | 2  | 100,0 | 1  | 100,0   | 1     | 1                         | 100,0 |
| 3 | Минкомсвязь России                      | 4  | -  | 4  | 100,0 | -  | -   | -     | -                         | -     |
| 4 | Минкультуры России                      | 3  | -  | 3  | 100,0 | -  | -   | -     | -                         | -     |
| 5 | Минобрнауки России                      | 3  | -  | 3  | 100,0 | -  | -   | -     | -                         | -     |
| 6 | Минприроды России                       | 10   | 4  | 9  | 90,0  | 3  | 75,0  | 3     | 2                         | 66,7  |
| 7 | Минпромторг России                      | 7  | 5  | 6  | 85,7  | 5  | 100,0   | 2     | 0                         | 0,0   |

| №            | Федеральный орган исполнительной власти | Кол-во проектов актов с высокой степенью, текст которых и сводный отчет размещены на regulation.gov.ru |  | Раздел 12 сводного отчета не содержит информацию об отмене соразмерных требований («отсутствуют», «не предусмотрена» и т.п.) |             |  |             | Кол-во проектов актов, получивших заключение об ОРВ |                           |             |
|--------------|---|--|--|--|-------------|--|-------------|---|---------------------------|-------------|
|              |   | для публичных консультаций   | после публичных консультаций в доработанном варианте | в варианте отчета на публичные консультации  | %           | в варианте отчета после публичных консультаций | %           | всего   | в том числе положительное | %           |
| 8            | Минсельхоз России                       | 15   | 3  | 15   | 100,0       | 3  | 100,0       | 2   | 1                         | 50,0        |
| 9            | Минстрой России                         | 7  | 1  | 7  | 100,0       | 1  | 100,0       | 1   | 0                         | 0,0         |
| 10           | Минтранс России                         | 17   | 1  | 16   | 94,1        | 1  | 100,0       | -   | -                         | -           |
| 11           | Минфин России                           | 8  | 3  | 8  | 100,0       | 3  | 100,0       | 3   | 2                         | 66,7        |
| 12           | Минэнерго России                        | 2  | 1  | 2  | 100,0       | 1  | 100,0       | -   | -                         | -           |
| 13           | Росалкоголь-регулирование               | 4  | -  | 4  | 100,0       | -  | -           | -   | -                         | -           |
| 14           | Ростехнадзор                            | 1  | -  | 1  | 100,0       | -  | -           | -   | -                         | -           |
| 15           | ФАС России                              | 4  | -  | 3  | 75,0        | -  | -           | -   | -                         | -           |
| 16           | ФНС России                              | 3  | -  | 2  | 66,7        | -  | -           | -   | -                         | -           |
| 17           | ФТС России                              | 2  | 2  | 2  | 100,0       | 2  | 100,0       | 1   | 1                         | 100,0       |
| <b>Итого</b> |   | <b>93</b>  | <b>21</b>  | <b>88</b>  | <b>94,6</b> | <b>20</b>                                      | <b>95,2</b> | <b>13</b>   | <b>7</b>                  | <b>53,8</b> |

**Источник:** Расчеты авторов на основе анализа сводных отчетов о проведении оценки регулирующего воздействия, размещенных на портале regulation.gov.ru за период с 1 октября 2015 г. по 20 июля 2016 г.

Как следует из проанализированных сводных отчетов, проекты актов не содержат положений об отмене требований, тем более соразмерных, однако, несмотря на это, вполне возможно получить положительное заключение об ОРВ уполномоченного органа. Это происходит примерно в половине случаев.

Эмпирической базы в сводных отчетах недостаточно для каких-то обобщающих выводов, однако следует обратить внимание на то, что иногда указывают разработчики в разделе 12. Кроме «не предусмотрено» в основном указывается, что предлагаемый акт заменяет такой же действующий; в ряде случаев указано, что отмена аналогичных требований находится за рамками подведомственности разработчика; некоторые надеются, что такие требования «выяснятся в ходе публичных консультаций», что и указывают в разделе отчета, размещаемого для проведения консультаций, однако и в доработанном варианте отчета этот раздел оставляют пустым.

В целом первые девять месяцев действия принципа можно расценивать как не очень удачные. Принцип пока не работает, что в определенной мере связано с некоторой задержкой внедрения методики стандартных издержек (утверждение произошло почти на 10 месяцев позже принятия Постановления Правительства РФ от 30.01.2015 N 83, предусмотревшего необходимость ее разработки), с соответствующим нежестким контролем за исполнением принципа, а также обычной практикой подготовки и проведения ОРВ ведомствами-разработчиками, характеризующейся недостаточным пока уровнем проработки и качества.

## Выводы

Исходя из рассмотренного ранее международного опыта стран, более прочих продвинувшихся в реализации принципа «один за один», можно обратить внимание регулятора, планирующего внедрение данного принципа, на следующее.

1. В основе системы лежит применение модели стандартных издержек, именно она позволяет в основном оценить предлагаемое к внедрению и отмене регулирование. Страны, планирующие или вводящие принцип «один за один», сначала должны внедрить и развить применение МСИ, что требует разработки базы статистических данных, а также системы сбора и пополнения этой базы.
2. Важным моментом является выбор типов нормативных актов и перечня регуляторов, которые обязаны использовать систему «один за один» при разработке нового или изменении существующего регулирования. Распространение модели должно быть максимально широким, иначе возникает риск того, что часть административного бремени для бизнеса может остаться за пределами системы, и попытки стабилизировать или сократить издержки только в одной части не приведут к стабилизации общей нагрузки. Помимо этого, следует точно определить единицу оценки и замены, а именно, оценивается

ли введение нормативного правового акта или отдельной нормы, содержащейся в акте, в чем состоит понятие обязанности и каковы отличия от требования или ограничения, установить границы, когда требование или обязанность будут считаться измененными.

3. Для эффективного применения системы государственными служащими необходима разработка соответствующих детализированных методических пособий, содержащих полный алгоритм проведения исследования, а также примеры из лучших практик, как, например, это сделано в Великобритании.
4. Открытость и прозрачность системы «один за один» обеспечиваются периодической публикацией отчетов о результатах деятельности регуляторов с высоким уровнем детализации информации о вводимых и отменяемых требованиях. Поддерживающей внедрение принципа практикой может стать проведение общих и специальных (в конкретной сфере регулирования) исследований бизнеса на предмет восприятия и оценки административных издержек, основанных на инструментарию измерения стандартных издержек.
5. Применение только системы «один за один» не может гарантировать снижения административного бремени на бизнес, необходимо использование всего существующего на сегодняшний момент комплекса мер по снижению избыточного регулирования. Сама система «один за один» должна являться частью оценки регулирующего воздействия, поскольку при разработке нового регулирования важно фокусироваться на всех положительных и отрицательных последствиях, а не только на стандартных издержках, если политика государства направлена на повышение качества регулятивной среды для бизнеса в целом. В мире кроме оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия используются и другие способы сокращения административного бремени. Применение техник, связанных с применением рассматриваемого принципа, при реализации этих способов может оказать положительно воздействие на снижение административных издержек. Для России на текущем этапе это может означать, например, применение принципа при пересмотре отраслевой нормативной правовой базы государственного контроля, формировании единого реестра форм отчетности и пересмотре отчетности бизнеса перед государственными органами.
6. Система «один за один» не направлена на обеспечение снижения издержек на бизнес, поскольку строится на замене одних издержек другими, «соразмерными». Если цель внедрения системы заключается не в сохранении текущего уровня издержек, а в постепенном его сокращении, то необходимо применение механизма, требующего введения нового регулирования при отмене текущего, издержки на которое выше, – то, что за рубежом названо «один за два». Однако одномоментное введение такого требования к регуляторам представляется маловероятным; необходимо обеспечить постепенный переход от системы «один за один» к системе «один за несколько», поскольку он потребует пони-



мания методики, умения находить и оценивать равное по издержкам регулирование, которое может быть отменено, и только затем можно говорить о возможностях и наличии соответствующих навыков у лиц, принимающих решение, позволяющее не сохранять, а сокращать административные издержки.

### **Благодарность**

*Авторы благодарят за помощь в подготовке данной статьи, теоретическом и практическом осмыслении зарубежного и российского опыта применения принципа «один за один» директора центра оценки регулирующего воздействия Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ Д.Б. Цыганкова и руководителя комитета по регуляторной реформе МОО «Московская ассоциация предпринимателей» В.А. Маслакова.*

## ЛИТЕРАТУРА

1. Australian Chamber of Commerce and Industry. ACCI National Red Tape Survey. 2012. URL: [https://14-acci.cdn.aspedia.net/sites/default/files/uploaded-content/field\\_f\\_content\\_file/acci\\_redtape\\_survey\\_final.pdf](https://14-acci.cdn.aspedia.net/sites/default/files/uploaded-content/field_f_content_file/acci_redtape_survey_final.pdf) (дата обращения: 20.06.2016).
2. Australian Government. Annual Red Tape Reduction Report. 2015. URL: <http://www.cuttingredtape.gov.au/annual-red-tape-reduction-report-2015> (дата обращения: 20.06.2016).
3. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. 2015. – URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf) (дата обращения: 02.08.2016).
4. Department of Business, Innovation & Skills. The Ninth Statement of New Regulation. Better Regulation Executive. 2014. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf) (дата обращения: 02.08.2016).

5. Department of Finance and Deregulation. 2011 Annual Review of the Regulatory Burden on Business: Identifying and Evaluating Regulation Reforms. Submission to Productivity Commission. 2011. URL: <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/submissions/subdr011.doc> (дата обращения: 02.08.2016).
6. Government of Canada. Controlling Administrative Burden That Regulations Impose on Business: Guide for the «One-for-One» Rule. 2012. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/guides/cabtrib-lfarie/cabtrib-lfarietb-eng.asp> (дата обращения: 20.06.2016).
7. Government of Canada. Annual Report on the Application of the One-for-One Rule: 2014–15. 2015. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/araofor-raarupu-eng.asp> (дата обращения: 20.06.2016).
8. HM Treasury. The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. 2003, last updated: 20 October 2015. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government> (дата обращения: 02.08.2016).
9. HM Government. One-in, One-out: Fourth Statement of New Regulation. 2011a. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/36595/12-p96b-one-in-one-out-fourth-statement-new-regulation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/36595/12-p96b-one-in-one-out-fourth-statement-new-regulation.pdf) (дата обращения: 02.08.2016).
10. HM Government. One-in, One-out: Statement of New Regulation. 2011b. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31617/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31617/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf) (дата обращения: 02.08.2016).
11. Malyshev N. The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries, OECD. 2004. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf> (дата обращения: 02.08.2016).
12. One-in, One-out: Statement of New Regulation. Datasets. URL: <https://data.gov.uk/dataset/one-in-one-out-statement-of-new-regulation> (дата обращения: 02.08.2016).
13. Red Tape Reduction Action Plan 2012. URL: <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/rtrapr-grarfa-eng.pdf> (дата обращения: 02.08.2016).
14. OECD. Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015. 2015. URL: <http://www.oecd.org/publications/regulatory-policy-in-perspective-9789264241800-en.htm> (дата обращения: 02.08.2016).
15. Renda A. Impact Assessment in the EU: The State Of The Art and the Art of the State, Brussels: Centre for European Policy Studies. 2006. URL: <https://www.ceps.eu/system/files/book/1291.pdf> (дата обращения: 02.08.2016).

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Regulatory Policy Committee: official site. – URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee> (дата обращения: 20.06.2016).
- <sup>2</sup> One-in, two-out: statement of new regulation. – URL: <https://www.gov.uk/government/collections/one-in-two-out-statement-of-new-regulation>
- <sup>3</sup> Комитет, созданный для принятия стратегических решений в сфере регуляторной политики.
- <sup>4</sup> <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/sunset-clause/>
- <sup>5</sup> Red Tape Reduction Act (2015). – URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/R-4.5/FullText.html> (дата обращения: 20.06.2016).
- <sup>6</sup> Часть инструментов, например методика проведения публичных консультаций с заинтересованными сторонами, существовала ранее и применялась в иных направлениях сокращения бюрократических издержек для бизнеса.
- <sup>7</sup> Red Tape Reduction: Guidelines and Tools. // Government of Canada: official site. – URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/guides/index-eng.asp> (дата обращения: 20.06.2016).
- <sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318 (ред. от 30.06.2016) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии»). Информационно-правовая система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/70285758/>
- <sup>9</sup> Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 сентября 2015 г. N 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования». Информационно-правовая система «Гарант». – URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/71253786/paragraph/1:1>

# THE STABILIZATION OF THE REGULATORY BURDEN: THE “ONE-IN ONE-OUT” PRINCIPLE IMPLEMENTATION CHALLENGES

## **Shestoperov Oleg M.**

PhD in Economics, General Director of the  
ANO “Information-Consulting Centre “Business-Tezaurus”.  
Address: 4, 5 Potapovsky Lane, 101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: olshest@nisse.ru

## **Rukavishnikova Tatiana L.**

Expert of the ANO “National Institute for System Studies of Entrepreneurship”.  
Address: office 500, entrance 2, 16 Malaya Lubyanka St.,  
101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: rukavishnikova@nisse.ru

## Abstract

The principle “one-in, one-out” means that the regulator should abolish the existing regulation in the amount of the costs imposed by a new regulation on business. This article contains an overview of experience in applying the “one-in, one-out” principle in Great Britain, Canada, and Australia. This research provides an analysis of the existing models of its application their features and quantitative results of the application of the principle, with the most interesting part being statistical data on the magnitude of costs, aimed at fulfilling the requirements of legislation which could reduce the overall burden of legislation on business during the application of the ne-in, one-out” principle. B Basing on the study of international experience, an analysis of risks relating to the use of this principle, is carried out. The implementation of the principle «one-for-one” is shown in lawmaking activities in Russia: the regulatory framework governing its use, as well as the results of the first enforcement. An analysis of the practice of application of the principle in Russia is based on statistics provided on regulation.gov.ru. portal. The research results in drawing conclusions about opportunities and consequences of the principle "one-for-one" implementation that can be claimed when applied in Russia. At present, the principle does not embrace all draft regulations that may increase the administrative burden. The formulating of the principle in legislation brings about some ambiguity that creates uncertainty in using it, as well as in methods (limitations on using the standard cost model). The practice of canceling the existing regulation, based on the «one-in, one-out» principle, is rare. However, the application of the principle in certain areas may have a positive impact on the reduction of administrative costs, such as the revision of the sectoral regulatory and legal framework of state control, the formation of a unified register of reporting forms and review of business reporting to public authorities.

**Keywords:** one-in, one-out principle; standard cost model (SCM); regulatory impact assessment (RIA); costs; administrative burden reduction; international experience.

**Citation:** Shestoperov, O.M. & Rukavishnikova, T.L. (2016). Stabilizatsiya reguliatsionnoy nagruzki: trudnosti realizatsii printsipa «odin za odin» [The Stabilization of the Regulatory Burden: The “One-In, One-Out” Principle Implementation Challenges]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 69–90 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Australian Chamber of Commerce and Industry (2012). *ACCI National Red Tape Survey* Available: [https://14-acci.cdn.aspedia.net/sites/default/files/uploaded-content/field\\_f\\_content\\_file/acci\\_redtape\\_survey\\_final.pdf](https://14-acci.cdn.aspedia.net/sites/default/files/uploaded-content/field_f_content_file/acci_redtape_survey_final.pdf) (accessed: 20 June, 2016).
2. Australian Government (2015). *Annual Red Tape Reduction Report*. Available: <http://www.cuttingredtape.gov.au/annual-red-tape-reduction-report-2015> (accessed: 20 June, 2016).
3. *Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials*. 2015. Available: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf) (accessed: 2 August, 2016).
4. Department of Business, Innovation & Skills (2014). *The Ninth Statement of New Regulation. Better Regulation Executive*. Available: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf) (accessed: 2 August, 2016).
5. Department of Finance and Deregulation (2011). *2011 Annual Review of the Regulatory Burden on Business: Identifying and Evaluating Regulation Reforms. Submission to Productivity Commission*. Available: [www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/submissions/subdr011.doc](http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/submissions/subdr011.doc) (accessed: 2 August, 2016).
6. Government of Canada (2012). *Controlling Administrative Burden That Regulations Impose on Business: Guide for the 'One-for-One' Rule*. Available: [www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/guides/cabtrib-lfarie/cabtrib-lfarietb-eng.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/guides/cabtrib-lfarie/cabtrib-lfarietb-eng.asp) (accessed: 20 June, 2016).
7. Government of Canada (2015). *Annual Report on the Application of the One-for-One Rule: 2014-15*. Available: [www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/araofor-raarupu-eng.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/araofor-raarupu-eng.asp) (accessed: 20 June, 2016).
8. HM Treasury (2003, last updated: 20 October 2015). *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*. Available: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government> (accessed: 2 August, 2016).
9. HM Government (2011a). *One-in, One-out: Fourth Statement of New Regulation*. Available: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/36595/12-p96b-one-in-one-out-fourth-statement-new-regulation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/36595/12-p96b-one-in-one-out-fourth-statement-new-regulation.pdf) (accessed: 2 August, 2016).
10. HM Government (2011b). *One-in, One-out: Statement of New Regulation*. Available: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31617/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31617/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf) (accessed: 2 August, 2016).

11. Malyshev, N. (2004). *The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries*. OECD. Available: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf> (accessed: 2 August, 2016).
12. *One-in, One-out: Statement of New Regulation*. Datasets. Available: <https://data.gov.uk/dataset/one-in-one-out-statement-of-new-regulation> (accessed: 2 August, 2016).
13. Red Tape Reduction Action Plan (2012). Available: <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/rtrapr-rparfa-eng.pdf> (accessed: 2 August, 2016).
14. OECD (2015). *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Available: <http://www.oecd.org/publications/regulatory-policy-in-perspective-9789264241800-en.htm> (accessed: 2 August, 2016).
15. Renda, A. (2006). *Impact Assessment in the EU: The State Of The Art and the Art of the State*. Brussels: Centre for European Policy Studies. Available: <https://www.ceps.eu/system/files/book/1291.pdf> (accessed: 2 August, 2016).