

**АУДИТОРСКО-КОНСАЛТИНГОВАЯ КОМПАНИЯ «ФБК»**

Департамент стратегического анализа

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД**

## **Устойчивость административных барьеров**



Авторы: д.э.н. И.А. Николаев  
И.Е.Шульга

Тел.: 737-53-53

Факс: 737-53-47

E-mail: [fbk@fbk.ru](mailto:fbk@fbk.ru)

Москва, 2003

# Оглавление

<b>ПЛАНЫ ПО ДЕРЕГУЛИРОВАНИЮ</b> .....	<b>4</b>
<b>РЕАЛИЗОВАННЫЕ МЕРЫ</b> .....	<b>5</b>
<b>РЕАКЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ</b> .....	<b>8</b>
СОХРАНЕНИЕ ГЛАВНЫХ БАРЬЕРОВ .....	8
<i>Регистрация предприятий</i> .....	9
<i>Лицензирование</i> .....	11
<i>Государственный контроль и надзор</i> .....	14
<i>Сертификация и стандартизация</i> .....	17
УСИЛЕНИЕ БАРЬЕРОВ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ОСНОВНОЙ «МИШЕНЬЮ» ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ .	18
<i>Разрешения</i> .....	19
<i>Согласования</i> .....	22
<i>Аккредитация</i> .....	23
<i>Регулирование арендных отношений</i> .....	27
СОЗДАНИЕ НОВЫХ БАРЬЕРОВ .....	27
<i>Создание полукommerческих (коммерческих) структур, наделенных властными полномочиями</i> .....	27
<i>Паспортизация</i> .....	28
<i>Проверка знаний</i> .....	28
<i>Иные барьеры</i> .....	30
ДИСКРЕДИТАЦИЯ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ .....	30
<b>ПРИЧИНЫ НЕУДАЧ</b> .....	<b>34</b>
НЕРЕФОРМИРОВАННОСТЬ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК ОСНОВНАЯ ПРИЧИНА СУЩЕСТВОВАНИЯ БАРЬЕРОВ .....	34
ОТСУТСТВИЕ КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА .....	34
НЕДООЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТЕЙ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ .....	35
<b>ВЫВОДЫ</b> .....	<b>36</b>

В 2000 году деятельность в области де бюрократизации (дерегулирования) была провозглашена одним из важнейших направлений реформирования российской экономики. Были подготовлены и приняты несколько фундаментальных законов, направленных на устранение административных барьеров. Тем не менее, затраты предпринимателей на преодоление административных барьеров остаются по-прежнему высоким и достигают, по оценке ФБК, 5 – 7 млрд долларов в год.

В настоящем докладе анализируются основные результаты мер по де бюрократизации российской экономики. На основании анализа делается вывод о главных причинах неудач реформирования.

## Планы по дерегулированию

Дерегулирование, дебиюрократизация, снятие административных барьеров – все эти меры-синонимы назывались в качестве ключевых в «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года» (т.н. «Программе Грефа»). Справедливо утверждалось, что последовательное проведение линии на дерегулирование будет способствовать созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности. Этот подход должен был позволить четко очертить сферу государственного регулирования экономических процессов. Государство же, сосредоточившись на эффективном выполнении своих базовых функций: защиты безопасности, прав и свобод граждан и бизнеса, гаранта соблюдения правил игры и власти единого для всех закона, постепенно должно было отойти от практики избыточного вмешательства в дела бизнеса.

Планировалось проведение следующих мер:

- снижение «барьеров входа» на рынок, переход к уведомительному принципу регистрации бизнеса «в одном окне» в законодательно установленные сроки;
- радикальное сокращение количества лицензируемых видов деятельности, введение исчерпывающего списка требующих лицензирования позиций, обеспечение единого порядка лицензирования на всей территории страны, максимальное разделение функций надзорных и лицензирующих органов;
- отказ от избыточности контроля и проверок, жесткое установление сроков и периодичности проверок, в первую очередь на региональном уровне, введение принципа единой системы контролирующих органов и проверок, отказ от ведомственных инструкций в качестве правовой базы проведения проверок;
- реализация конституционного запрета на движение товаров, капитала, рабочей силы по территории страны в правоприменительной практике;
- максимальная детализация управленческих и контрольных процедур в текстах законов, минимизация числа подзаконных актов, нацеленных на регулирование предпринимательской деятельности;
- стимулирование развития саморегулируемых организаций.

## Реализованные меры

С точки зрения нормотворчества меры по деbüroкратизации охарактеризовались двумя законодательными волнами.

### Первая волна

Принятие в 2001 году следующих законов, к настоящему моменту вступивших в силу:

- «О государственной регистрации юридических лиц»;
- «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»;
- «О лицензировании отдельных видов деятельности».

### Вторая волна

1) Принятие в 2002 году закона «О техническом регулировании в Российской Федерации»

2) Внесение в Государственную Думу законопроектов:

- «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О защите прав потребителей»;
- «О саморегулировании».

Из представленного выше перечня видно, что основной «мишенью» деbüroкратизации явились барьеры в области регистрации, лицензирования, государственного контроля и надзора, сертификации и стандартизации.

### **Лицензирование**

Основными целями нового законодательства в области лицензирования стали количественное сокращение лицензируемых видов деятельности, составление закрытого перечня лицензируемых видов деятельности, закрепление функций по лицензированию за конкретными лицензирующими органами.

### **Регистрация**

Основной целью нового законодательства в области регистрации явилось внедрение принципа «одного окна» с передачей функций по регистрации МНС России, упрощением процедуры регистрации и сокращением ее сроков и издержек.

## **Госконтроль и надзор**

Основными целями нового законодательства в области государственного контроля и надзора явились упорядочение проведения проверок и контрольных мероприятий.

## **Стандартизация**

Основными целями нового законодательства в области стандартизации стали жесткое регламентирование обязательных стандартов, сужение сферы распространения обязательных стандартов.

С организационной точки зрения были созданы многочисленные структуры по устранению административных барьеров: межведомственные комиссии, консультационные советы при областных администрациях, губернаторах, мэриях. Цели подобных комиссий можно было свести к реализации государственной политики в области устранения административных барьеров на пути развития предпринимательства.

Кроме того, активно заявили о себе институты гражданского общества в форме некоммерческих организаций, ставящие перед собой цели, связанные с деbüroкратизацией российской экономики и поддержкой малого бизнеса, в частности, ИНП «Общественный договор».

Был проведен ряд громких судебных процессов, закончившихся, в частности, отменой Постановления Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 г. № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» (с изменениями от 19 сентября 1997 г., 20 октября 1998 г, 24 июня, 10 июля 1999 г.), устранением ряда административных барьеров на региональном и муниципальном уровне (в частности, процедуры аттестации хозяйствующих субъектов в Мордовии, процедуры маркирования безалкогольной продукции в ряде российских регионов и др.).

В то же время выводы созданных межведомственных комиссий свидетельствуют о том, что за годы реформирования острота проблемы административных барьеров не снизилась, а чиновникам удалось успешно подстроиться под измененные правила игры.

Но главное, экономические показатели деятельности малых предприятий, которые в наибольшей степени испытывают на себе негативные последствия высокого административного вмешательства в экономику, не свидетельствуют об успехе предпринятых мер по дерегулированию экономики.

Оценки большинства основных показателей деятельности малых предприятий в промышленности, как свидетельствуют данные Центра экономической конъюнктуры при Правительстве Российской Федерации, были в III – IV кварталах 2002 года ниже, чем в аналогичном периоде 2001

года<sup>1</sup>. Неблагоприятная тенденция стала особенно очевидной к концу 2002 года. Так, в IV квартале 2002 года по сравнению с III кварталом 2002 года снизился с 70% до 59% удельный вес предприятий, портфель заказов которых характеризовался как нормальный. За этот же период резко уменьшился средний уровень загрузки производственных площадей: с 67% до 57%. Число инвестиционно активных малых предприятий сократилось за 2002 год с 20% до 12%.

---

<sup>1</sup> «Деловая активность субъектов малого предпринимательства в промышленности, строительстве, оптовой и розничной торговле во II полугодии 2002 года», Центр экономической конъюнктуры при Правительстве Российской Федерации, февраль, 2003 г.

## Реакция административной системы

До настоящего момента логика мер, направленных на устранение административных барьеров выглядела следующим образом: необходимо создать максимальные ограничения на существующие барьеры, максимально формализовать соответствующие процедуры (определить единый орган, осуществляющий регистрацию и срок регистрации, установить закрытый перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, упорядочить деятельность органов, осуществляющих государственный контроль и надзор и т.п.), и барьеры исчезнут.

Ответная реакция на такой подход со стороны чиновников сводится к трем основным направлениям:

- главные барьеры, являющиеся основной «мишенью» дебюрократизации, в значительной степени сохраняются. Это становится возможным за счет того, что либо действующее законодательство на местах просто не выполняется (чему способствуют законодательные и межведомственные противоречия на фоне неосведомленности предпринимателей о своих правах), либо создаются полулегальные схемы, позволяющие «обходить» существующее законодательство;
- барьеры, не затронутые или затронутые в недостаточной мере законодательством по дебюрократизации (в т.ч. разрешительно-согласовательная практика) усиливаются;
- создаются принципиально новые административные барьеры, позволяющие чиновникам компенсировать потери, возникающие в результате реализации мер по дебюрократизации.

## Сохранение главных барьеров

Сразу после вступления в силу пакета законов первой волны дебюрократизации, обнаружилось многочисленное проблемы с их исполнением на местах. Это касается и Закона «О регистрации», и Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля», и Закона «О лицензировании».

## Регистрация предприятий

Меры по дебиюрократизации в области регистрации были направлены на упрощение процедуры регистрации и реализации принципа «одного окна».

Ключевым этапом стало принятие Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Статьей 8 Закона были установлены предельные сроки государственной регистрации юридических лиц. В соответствии с п. 1. ст. 8 *«государственная регистрация осуществляется в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган»*.

Постановлением Правительства Российской Федерации «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц» от 17 мая 2002 г. № 319 функции регистрирующего органа были возложены на Министерство Российской Федерации по налогам и сборам.

Практика применения процедуры единого окна показала, что процесс регистрации предприятий стал ненамного проще. Во-первых, передача функций по регистрации предприятий в единый орган привела к возникновению многочисленных очередей в налоговые органы. Во-вторых, процедура по-прежнему остается достаточно сложной и многошаговой. Схематично процедура регистрации выглядит следующим образом.

I этап. Документы подаются в налоговые органы. Срок получения свидетельства о государственной регистрации – 5 дней, госпошлина – 2000 рублей.

II этап. Налоговые органы направляют документы в статистические органы для присвоения кодов. Срок изготовления кодов – 5 дней.

III этап. Осуществляется согласование эскиза печати с ее внесением в реестр печатей. Срок внесения в реестр – 7 дней, стоимость – от 630 рублей.

IV этап. Подается заявление в налоговые органы для постановки на учет и присвоения ИНН. Заявление необходимо подать в десятидневный срок после государственной регистрации. Одновременно в десятидневный срок после государственной регистрации осуществляется постановка на учет в качестве страхователя в Фонде социального страхования.

V этап. Осуществляется постановка на учет в качестве страхователя в Пенсионном фонде РФ. Постановка на учет осуществляется в тридцатидневный срок после государственной регистрации

VI этап. Осуществляется постановка на учет в Фонде медицинского страхования.

Заметим, что общая официальная стоимость процедуры регистрации не превышает 100 долларов.

О том, насколько упростилась и упростилась ли процедура регистрации после введения правила «одного окна», можно судить по ценам на услуги по регистрации юридических лиц, предлагаемым посредниками. Вопреки ожиданиям, после принятия новых законов этот рынок продолжает активно развиваться. Ниже приводятся усредненные данные по результатам анализа информации посреднических фирм, оказывающих соответствующие услуги по регистрации.

**Таб. 1. Рыночная стоимость услуг по регистрации предприятий**

Перечень услуг	Стоимость
Общество с ограниченной ответственностью - Проверка наименования на не повторяемость (временно прекращена) - Подготовка комплекта Учредительных документов для УМНС (Устав, Учредительный договор (если больше 1-го участника), Решение о создании, Протокол (если больше 1-го участника), заявление на утверждение эскиза печати - Подача документов в ИМНС - Получение свидетельства о государственной регистрации юридического лица - Заказ и получение кодов (ОКПО, ОКОНХ) в Госкомстат - Согласование эскиза печати в реестре - Изготовление печати - Постановка на учет в ИМНС и получение свидетельства о постановке на учет - Постановка на учет во внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования) - Открытие расчетного счета в банке (по желанию клиента)	<b>350 дол. США</b>

Если учесть, что до появления процедуры регистрации в «одном окне» стоимость аналогичных посреднических услуг составляла все те же 350 – 400 долларов, можно сделать вывод о том, что **регистрация «в одном окне» не привела к существенному сокращению издержек предпринимателей.** Заметим, что предлагаемые посредниками сроки выполнения услуг по регистрации юридических лиц составляют от одного месяца, что существенно превышает планируемые реформаторами 5 дней.

Тот факт, что спрос на подобные услуги существует, несмотря на то, что их стоимость в 3 – 4 раза превышает официальные затраты на прохождение

процедуры регистрации, свидетельствует о том, что соответствующая процедура так и не стала упрощенной.

## Лицензирование

Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128–ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» утвержден перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию. Этим же законом установлена единая величина лицензионного сбора – 1 300 рублей (300 рублей взимается за рассмотрение лицензирующим органом заявления о предоставлении лицензии и 1000 рублей – за предоставление лицензии). В соответствии со ст.15 Закона эти суммы в полном объеме зачисляются «в соответствующие бюджеты». Закрытый перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, был утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2002 г. № 135 «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Предполагалось, что установление Законом единых фиксированных сумм и порядка их зачисления в бюджет, а также упорядочение органов, осуществляющих лицензирование, позволит снизить уровень административных барьеров для бизнеса. Уверенность в действенности новых мер подкреплялась тем фактом, что общая фактическая стоимость лицензий до вступления в действие Закона значительно превышала установленные законом 1 300 рублей. Анализ практики лицензирования показывает, что в реальности **нарушаются требования как к перечню лицензируемых видов деятельности, так и к стоимости услуг по лицензированию.**

### Перечень лицензируемых видов деятельности

**На практике количество лицензируемых видов деятельности значительно превышает количество, определенное законодательством.** Ниже в качестве примера приводятся выдержки из Перечня видов деятельности, лицензирование которых осуществляет лицензионной палатой администрации Воронежской области, в соответствии с Постановлением Администрации Воронежской области от 23.05.2002 № 506 «О Лицензионной палате администрации Воронежской области». Среди прочих Палатой осуществляется лицензирование таких видов деятельности как:

- деятельность ломбардов;
- риэлторская деятельность;
- деятельность по содействию занятости населения;
- деятельность по социальному обслуживанию населения;

- торговля транспортными средствами и номерными агрегатами;
- деятельность по оказанию ритуальных услуг;
- эксплуатация автозаправочных станций;
- деятельность по производству, розливу минеральной и природной питьевой воды;
- оптовая реализация минеральной и природной питьевой воды.

Такая ситуация типична, аналогичные виды деятельности предлагают лицензировать многие региональные лицензионные палаты.

Заметим, что все вышеперечисленные виды деятельности в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128–ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию не подлежат. Интересно то, что все эти виды деятельности ранее действительно лицензировались на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 326 «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изменениями от 17 ноября 2000 г.), утратившим силу в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2002 г. № 135. Таким образом, можно сделать вывод о том, что **лицензирование этих и других видов деятельности осуществляется лицензионными палатами на местах «по инерции».**

#### Стоимость услуг по лицензированию

Исследование, проведенное ФБК, подтвердило формальное соответствие требований лицензирующих органов правилам, установленным Законом. В ответ на запросы о продолжительности процедуры и стоимости получения лицензии, направленные в МПТР России, Минтранс России и другие лицензирующие организации, неизменно указывалась сумма в 1 300 рублей и сроки в 1—2 месяца. Соответствующая сумма и схожие сроки фигурируют и на официальных сайтах лицензирующих органов.

Однако, обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на формально снизившиеся административные барьеры, активно развивается деятельность организаций, предоставляющих услуги по лицензированию, т.е. по сути выступающих посредниками между лицензирующими органами и предпринимателями. Сами посредники иногда называют такие услуги услугами по согласованию вопросов, связанных с получением лицензии. Оплата услуг подобных посредников включает в себя суммы несколько иного порядка по сравнению с суммами, указанными в Законе.

Проиллюстрируем это на примере получения лицензии Минтранса России. Информация из Московской транспортной инспекции, куда переадресуются желающие получить лицензии: стоимость получения лицензии на осуществление коммерческих перевозок пассажиров легковым транспортом

составляет 1 300 рублей. Срок получения лицензии – 1 месяц «в случае, если все документы окажутся в порядке».

Все документы, естественно, не оказываются «в порядке». Приходится идти к посредникам. В таблице ниже представлены данные о стоимости и характере услуг по получению той же самой лицензии, предлагаемые сегодня посредниками.

**Таб. 2 Стоимость получения лицензии в Минтрансе России**

Наименование услуги	Стоимость
Госпошлина за рассмотрение и выдачу 1 лицензии	1 300 руб.
Договор технического обслуживания	70 у.е./машина
Карточка лицензионная на машину	1 500 руб.
Заключение экспертного базового центра (на 1 лицензию)	120 у.е.
Подготовка пакета документов	100 у.е.
Обучение (2 недели):	
- профпригодность;	от 1 500 руб.
- безопасности дорожного движения	от 1 500 руб.
Нотариальное заверение копий документов	10 руб. 1 лист

Из представленных данных видно, что общая стоимость процедуры получения лицензии по данному каналу превышает 500 долларов США. Соответственно, **официальная стоимость лицензии, указанная в законе (1 300 рублей), не превышает и десятой части ее фактической стоимости** и, по сути, носит декларативный характер. Получается, что более 90% суммы, уплачиваемой предпринимателем за получение лицензии, поступает не в бюджет, а в карман посредников, а через них, в том числе и чиновникам.

Заметим, что максимальная сумма (120 долларов США) уплачивается заявителем за получение заключения экспертного базового центра, хотя в перечне документов, требуемых для получения лицензии, представленных на официальных сайтах лицензирующих органов, заключения экспертных базовых центров не фигурируют.

Схожая схема действует в отношении лицензий Госстроя России, Минздрава России, МПТР России, Минэнерго России, Минкультуры России и т.д. Однако суммы и вид услуг могут отличаться. Так, получение строительной лицензии обойдется заказчику более чем в 1000 долларов США, из которых около 40 долларов придется заплатить за «анализ документов», 130 долларов – за страхование строительных рисков, 320

долларов – за заключение экспертного центра и 250 долларов за подготовку пакета документов.

Учитывая количество предложений на рынке соответствующих услуг, можно сделать однозначный вывод, что они пользуются значительным спросом.

Необходимо учитывать также тот факт, что как минимум 10 – 15% лицензий, выдаваемых федеральными органами исполнительной власти, имеют, строго говоря, нелегитимный или полунелегитимный характер.

#### **Расчет издержек функционирования лицензионной системы**

По данным МНС России на 2002 год в России зарегистрировано 3,1 млн. юридических лиц. Из них реально работает около 2 млн., остальные являются фиктивными организациями. По оценке ФБК, в среднем на одну фирму приходится как минимум две лицензии. Среднюю стоимость лицензии можно оценить в 600 – 800 долларов. Таким образом, процедура разовой выдачи лицензий обходится приблизительно в 1,2–1,6 млрд. долларов. Согласно статье 8 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» срок действия лицензии не может быть менее чем пять лет. Соответственно, совокупные ежегодные затраты предпринимателей на получение лицензии составляют 0,25–0,35 млрд. долларов. Эта сумма включает и сумму госпошлины (1 300 рублей на одну лицензию).

## **Государственный контроль и надзор**

Ключевым моментом в реализации мер по де бюрократизации в сфере государственного контроля и надзора стало принятие Федерального Закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Соответствующим Законом впервые были определены:

- *порядок проведения мероприятий по контролю, осуществляемых органами государственного контроля (надзора);*
- *права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), меры по защите их прав и законных интересов;*
- *обязанности органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении мероприятий по контролю.*

Основными принципами, заложенными в закон, среди прочих, стали следующие:

- *периодичность и оперативность проведения мероприятия по контролю, предусматривающего полное и максимально быстрое проведение его в течение установленного срока;*
- *соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа государственного контроля (надзора);*
- *недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю, за исключением случаев возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований;*
- *недопустимость непосредственного получения органами государственного контроля (надзора) отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю и др.*

Иными словами, планировалось с помощью Закона ограничить возможности проведения необоснованных, внеплановых проверок. Кроме того, планировалось четко определить перечень органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции. В соответствии со ст. 4 Закона *«определение федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации...»*

Определение федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

На практике оказалось, что основные административные барьеры связаны с деятельностью территориальных подразделений федеральных органов власти (Госпожнадзора России, Госсанэпиднадзора России, МВД России). Такое положение дел во многом объясняется тем, что соответствующие структуры опираются в своих действиях не на законодательство по де бюрократизации, а на собственные нормативные акты и сложившуюся практику. При этом сложившаяся практика останется неизменной до тех пор, пока соответствующие структуры не получают «указания свыше».

Общеизвестно, что органы внутренних дел зачастую осуществляют внеплановые проверки предпринимателей, апеллируя при этом к Закону «О милиции». Так, Экспертно-координационным советом по развитию малого и среднего бизнеса при полномочном представителе Президента Российской Федерации

Федерации в Уральском федеральном округе были выявлены факты, в соответствии с которыми одно из подразделений ГУВД Тюменской области, ссылаясь на «Закон о милиции» и оперативный характер работы, регулярно проводило внеплановые проверки предпринимателей на потребительском рынке, не придерживаясь требований закона «О защите юридических лиц»<sup>2</sup>. В целом проверка по Тюменской области показала, что в августе 2002 г., через год после вступления в силу Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля», из восьми территориальных структур, три еще не приступали к его исполнению и ждут соответствующих инструкций и распоряжений сверху.

Интересно, что Положения о территориальных подразделениях федеральных органов власти утверждаются не на федеральном уровне, а на уровне субъектов Федерации. В результате создаются полулегальные возможности для полулегального извлечения выгод.

Постановлением Губернатора Саратовской области от 3 мая 2001 г. № 116 г. «О министерстве Саратовской области по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям» определены, в частности, следующие полномочия МЧС области; *«проводит в установленном порядке проверки органов исполнительной власти области, органов местного самоуправления и организаций по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; принимает решения по вопросам своей компетенции, обязательные для исполнения руководителями органов исполнительной власти области и местного самоуправления, организаций, независимо от их организационно-правовых форм; заслушивает должностных лиц органов исполнительной власти области, органов местного самоуправления, руководителей организаций по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных*

---

<sup>2</sup> В соответствии со ст. 7 Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля *«мероприятия по контролю проводятся на основании распоряжений (приказов) органов государственного контроля (надзора). В распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю указываются:*

- номер и дата распоряжения (приказа) о проведении мероприятия по контролю;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), уполномоченного на проведение мероприятия по контролю;
- наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводится мероприятие по контролю;
- цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю;
- правовые основания проведения мероприятия по контролю, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке;
- дата начала и окончания мероприятия по контролю.

*Распоряжение (приказ) о проведении мероприятия по контролю либо его заверенная печатью копия предъявляется должностным лицом, осуществляющим мероприятие по контролю, руководителю или иному должностному лицу юридического лица либо индивидуальному предпринимателю одновременно со служебным удостоверением».*

*ситуаций; запрашивает и получает в установленном порядке от органов государственной статистики, органов исполнительной власти области, органов местного самоуправления и организаций информацию и сведения, необходимые для выполнения возложенных на него задач...».*

Особый интерес представляет следующее полномочие: согласно Положению МЧС «заключает договоры с организациями, учреждениями, независимо от форм собственности, на проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ подчиненными МЧС области подразделениями».

Налицо конфликт интересов: организация, которая осуществляет контроль за соблюдением правил гражданской обороны, по сути, предлагает коммерческие услуги.

Этот пример не является исключением, а, скорее, иллюстрирует общую практику, в соответствии с которой властные структуры занимаются через подведомственные организации предпринимательской деятельностью. В частности, известны случаи, когда противопожарной службой предлагается в качестве товара государственный пожарный надзор.

## Сертификация и стандартизация

В июне 2003 г. вступает в силу Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Соответствующий закон должен кардинально изменить всю систему сертификации и стандартизации путем **введения системы технических регламентов.**

В соответствии с Законом техническое регулирование осуществляется на основании т.н. технических регламентов. Под техническим регламентом понимается *«документ, который принят международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства Российской Федерации и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации)».*

Таким образом, законодательно ограничиваются возможности произвола со стороны региональных и местных властей при установлении дополнительных требований к продукции, производственным процессам.

Кроме того, Закон ограничивает сферу применения и цели технических регламентов. В соответствии со ст. 6. Цели технических регламентов:

*«1. Технические регламенты принимаются в целях:*

- защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
- предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

2. Принятие технических регламентов в иных целях не допускается».

В соответствии с Законом «технические регламенты с учетом степени риска причинения вреда устанавливают минимально необходимые требования...» При этом, «не включенные в технические регламенты требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, правилам и формам оценки соответствия, правила идентификации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения не могут носить обязательный характер».

До вступления Закона в силу говорить о результатах мер в соответствующем направлении рано. Следует лишь отметить, что к настоящему моменту проблемы сертификации и стандартизации являются для предпринимателей достаточно острыми.

Наиболее острой, по-видимому, является проблема, связанная с сертификацией услуг в сфере торговли. Согласно «Перечню работ и услуг, подлежащих обязательной сертификации», утвержденного постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1013) (в редакции постановления Правительства РФ от 29 апреля 2002 г. № 287) услуги розничной торговли сертифицируются в обязательном порядке. При этом одновременно сертифицируются многочисленные виды продукции, реализуемые через розницу.

Идеология подхода к процедуре сертификации услуг в сфере торговли не имеет никакого отношения к улучшению качества обслуживания и сводится к формальному подтверждению наличия документов, которые и так должны быть у предпринимателя согласно действующему законодательству.

## **Усиление барьеров, не являющихся основной «мишенью» дебюрократизации**

Как было отмечено выше, деятельность по дебюрократизации была сосредоточена в основном на следующих видах барьеров:

- регистрация;
- лицензирование;
- государственный контроль и надзор;
- сертификация и стандартизация.

Между тем, это далеко не полный перечень административных барьеров, которые приходится преодолевать предпринимателям. Кроме них есть:

- разрешения;
- согласования;
- аккредитация;
- арендные отношения.

За время реформ барьеры этой категории не уменьшились, а наоборот выросли. Ниже будут проанализированы основные барьеры данной категории.

## Разрешения

Формально разрешение немногим отличается от лицензии, за исключением меньшей прозрачности и большей неформальной составляющей первого института. Новый Федеральный закон от 08 сентября 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее по тексту – Закон), определяет лицензию, как *специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.*

Основные административные барьеры связаны с получением разрешений на строительство.

Представление о количестве документов, необходимых для получения права на строительство дает, к примеру, выдержка из Постановления Администрации Курганской области от 13 августа 2002 г. № 322 «Об утверждении порядка выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости на территории Курганской области».

## «2. Подготовка документов и выдача разрешений на строительство

2.1. Для получения разрешения на строительство объектов недвижимости застройщик (заказчик) представляет в соответствующий орган местного самоуправления следующие документы:

- заявление о выдаче разрешения на строительство объекта недвижимости (приложение 2),
- решение органа местного самоуправления Курганской области о строительстве объекта недвижимости,
- документ, удостоверяющий право застройщика (заказчика) на земельный участок и иные объекты недвижимости,
- утвержденную в установленном порядке проектную документацию в объеме, достаточном для принятия решения:
- генплан,
- архитектурный проект,
- внешние инженерные сети,
- проект организации строительства,
- архитектурно - планировочное задание на объект,
- заключение экологической и государственной вневедомственной экспертизы».

Кроме того, по-прежнему представляют собой серьезные ограничения разрешения на право торговли (напомним, что услуги розничной торговли подлежат обязательной сертификации). О том, что получение такого права является достаточно сложной процедурой, свидетельствует следующая выдержка из Постановления Администрации г. Кургана от 29 марта 1996 г. № 702 «Об утверждении порядка размещения и выдачи разрешения на мелкорозничную торговлю на территории города:

*«7. Торговлю на микрорынках города, землях общего пользования и территориях, прилегающих к предприятиям торговли и другим организациям, осуществлять только при наличии размещения административно - технической инспекции.*

8. Для получения разрешения на торговлю на микрорынках, столах, лотках, с автомашин, прицепов, фургонов и др. объектах необходимо представить в инспекцию:

- свидетельство на право торговли и личный паспорт физического лица или утвержденный устав юридического лица;

- согласование городского центра санэпиднадзора, гор - ГАИ, государственной ветеринарной инспекции и других служб (по требованию инспекции).

...

10. Предпринимателям предоставляется только одно торговое место на микрорынках города при наличии свидетельства на право занятия предпринимательской деятельностью».

Характерно, что одновременно с этим вводится порядок предоставления льгот при получении соответствующих разрешений. Пример – Распоряжение мэра г. Кургана от 25 января 1999 г. № 338-р «О создании комиссии по предоставлению льгот при получении разрешения на осуществление торговли». Возможности по использованию разрешительно – ограничительной практики ограничений практически безграничны. Интересные примеры связаны с использованием административных барьеров в Якутии. Так, предпринимателям Устьяня запрещается вывозить за пределы улуса мясо и рыбу. Для этого необходимо получить специальное разрешение главы администрации улуса, причем за плату. Второй пример: запрет главы администрации Абыйского улуса на торговлю спиртным.

Особое распространение получили разрешения в сфере рекламы (см. например, Постановление Администрации г. Курска от 18 января 2000 г. № 87 «О выдаче разрешений на распространение наружной рекламы в г. Курске», Решение Курганской городской Думы от 18 декабря 2002 г. № 158 «О порядке распространения объектов наружной рекламы и информации в г. Кургане» и др.).

Одновременно с утверждением правил размещения и эксплуатации объектов наружной рекламы и информации создаются коммерческие и полукommerческие структуры, которым передаются полномочия по реализации соответствующих норм. Примером может служить МУП (!!!) «Реклама-Сервис», действующий в г. Иваново.

Практика показывает, что чиновником может быть отказано предпринимателю в размещении рекламного щита под любым предлогом, например, из-за чисто символической задолженности.

Зачастую институт разрешений тесно связан с практикой «принудительной благотворительности» и спонсорских взносов во всевозможные фонды. Пример – туристические фонды в г. Владивостоке.

Схема преодоления соответствующего административного барьера выглядит приблизительно так: предпринимателю, собирающемуся разместить или расширить свое дело на определенной территории, представители властных органов соответствующей территории подробно с цифрами и фактами рассказывают об одной или двух конкретных проблемах социальной сферы, решение которых сдерживается из-за отсутствия достаточных средств.

Примеров, когда бизнесмен в таких случаях отказал бы в финансовой поддержке решения проблемы в требуемых масштабах, практически не бывает.

## Согласования

Согласование удобно тем, что вместо установления единого общего для всех четкого правила по отношению к той или иной процедуре (виду деятельности) чиновниками вводится непрозрачная, полужформальная и, соответственно, взяткоемкая процедура.

Распространены следующие виды согласований:

- согласование перечня организаций, уполномоченных осуществлять ту или иную деятельность;
- согласование инвестиционных проектов;
- согласование строительных работ;
- согласование мест размещения рекламы и др.

Особое распространение институт согласования получил на муниципальном уровне.

Интересным примером является Постановление Администрации г. Кургана от 6 декабря 2000 г. № 45 «О согласовании режима розничной продажи алкогольной продукции в ночное время», выдержки из которого приводятся ниже.

*«1. Согласование режима розничной продажи алкогольной продукции в ночное время в городе Кургане производит лицензионная комиссия администрации города по заявлению юридических лиц и предпринимателей, осуществляющих деятельность без образования юридического лица, имеющих лицензии на осуществление розничной продажи алкогольной продукции.*

*2. Лицензионно - регистрационному отделу... проводить дополнительное обследование торгового объекта и давать заключение совместно с контролирующими органами для лицензионной комиссии.*

...

*6. Контроль за соблюдением условий продажи алкогольной продукции осуществляют государственные, правоохранительные и контролирующие органы, службы, определенные администрацией города, в пределах своей компетенции».*

На примере данного Постановления можно видеть, как сразу несколько контролирующих органов могут пополнить свой бюджет в результате принятия всего одного нормативного акта.

## Аккредитация

Аккредитация – одна из форм административных барьеров, ранее действовавшая параллельно с лицензированием, а с отменой последнего, усилившая свое значение. В отличие от лицензирования все издержки предпринимателей на преодоление данного института носят не прямой, а скрытый характер.

В соответствии с основным документом, устанавливающим правила аккредитации, Постановлением Госстандарта Российской Федерации от 30 декабря 1999 г. № 72 «Об утверждении Общих правил по проведению аккредитации в Российской Федерации», *«аккредитация - процедура, по результатам которой аккредитующий орган выдает аттестат аккредитации, удостоверяющий, что субъект является компетентным выполнять конкретные работы по оценке соответствия установленным требованиям качества и безопасности продукции, производственных процессов, услуг и других объектов»*. Заметим, что целью лицензирования также является удостоверение компетентности субъектов в выполнении определенных видов деятельности. Тем не менее на практике эти два института зачастую дублируют друг друга.

В настоящий момент нормативными актами федерального уровня установлены не менее 13 процедур аккредитации. Этот «незамеченный» на общем фронте борьбы с административными барьерами институт имеет важнейшее значение для перспектив деятельности следующих организаций:

- **организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности** (Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2001 г. № 514 «Об аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности»);
- **филиалов иностранных юридических лиц, создаваемых на территории Российской Федерации** (временное положение «О порядке аккредитации филиалов иностранных юридических лиц, создаваемых на территории Российской Федерации» (утвержденное Минюстом России 31 декабря 1999 г.);
- **физкультурно-спортивных объединений** (Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2001 г. № 515 «Об утверждении Положения об аккредитации общероссийских физкультурно-спортивных объединений (федераций, союзов, ассоциаций) по различным видам спорта») (с изменениями от 3 октября 2002 г.);

- **организаций, создавших внутрифирменные программы экспортного контроля** (Постановление Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2000 г. № 176 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации организаций, создавших внутрифирменные программы экспортного контроля» (с изменениями от 22 января 2001 г., 3 октября 2002 г.);
- **высших учебных заведений** (Постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 1999 г. № 1323 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации высшего учебного заведения»);
- **образовательных учреждений среднего профессионального образования** (Приказ Минобразования России от 2 июля 2001 г. № 2574 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательного учреждения среднего профессионального образования (среднего специального учебного заведения)»);
- **организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной торговли и общественного питания** (Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1998 г. № 1493 «Об утверждении Правил аккредитации организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной торговли и общественного питания»);
- **научных организаций** (Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 1997 г. № 1291 «О государственной аккредитации научных организаций» (с изменениями от 3 октября 2002 г.);
- **профессиональных аудиторских объединений** (Приказ Минфина России от 29 апреля 2002 г. № 38н «Об утверждении Временного положения о порядке аккредитации профессиональных аудиторских объединений при Министерстве финансов Российской Федерации»);
- **организаций, определяющих посевные качества семян сельскохозяйственных растений** (Приказ Минсельхоза России от 17 июля 2000 г. № 664 «Об утверждении Положения о порядке аккредитации физических и юридических лиц на право определения посевных качеств семян сельскохозяйственных растений»);
- **отборщиков проб из партий семян сельскохозяйственных растений** (Приказ Минсельхозпрода России от 6 октября 1999 г. № 690 «Об утверждении Положения о порядке аккредитации апробаторов сортовых посевов сельскохозяйственных растений и

Положения о порядке аккредитации отборщиков проб из партий семян сельскохозяйственных растений»);

- **отборщиков проб из партий семян лесных растений** (Приказ Рослесхоза от 15 июня 1999 г. № 126 «Об утверждении Положения о порядке аккредитации отборщиков проб из партий семян лесных растений»);
- **организаций, осуществляющих калибровочные работы** (Постановление Госстандарта России от 28 декабря 1995 г. № 95 «Об утверждении Правил по метрологии «Порядок аккредитации метрологических служб юридических лиц на право проведения калибровочных работ»).

На практике компании, осуществляющей определенный вид деятельности, приходится получать право аккредитации при ведомствах, в сфере деятельности которых осуществляется конкретный проект. Так, аудиторская компания или страховая компания, имеющая все необходимые лицензии для работы со строительной компанией, должна, к примеру, пройти аккредитацию при Госстрое России.

На региональном уровне получили распространение аккредитации:

- оценщиков;
- страховых медицинских организаций;
- организаций, осуществляющих деятельность в сфере обеспечения лекарствами;
- социальных магазинов;
- гидов-переводчиков и экскурсоводов;
- консалтинговых фирм и др.

Понятно, что данный перечень является далеко не полным.

Обратим внимание на то, что **в соответствии с существующим законодательством аккредитация является добровольным институтом**. Об этом напрямую сказано в Постановлении Госстандарта Российской Федерации «Об утверждении Общих правил по проведению аккредитации в Российской Федерации». Согласно этому документу базовым принципом аккредитации является добровольность. П. 2.2.1. «Добровольность» гласит: *«Аккредитация осуществляется в отношении субъектов, добровольно изъявивших желание получить оценку своей компетентности в определенной области, подавших в установленном порядке письменную заявку об этом в аккредитующий орган и добровольно пожелавших следовать установленным правилам»*. На практике аккредитация зачастую становится **обязательным** условием осуществления того или иного вида

деятельности или пользования теми или иными льготами, установленными для организаций соответствующего профиля.

Так, в соответствии с п.1.1 Порядка проведения аккредитации и лицензирования фармацевтической деятельности в Санкт-Петербурге 1.1. *«обязательной государственной аккредитации и лицензированию подлежит фармацевтическая деятельность, осуществляемая действующими на территории Санкт-Петербурга учреждениями, предприятиями, организациями (далее - юридические лица) независимо от организационно-правовой формы и форм собственности, а также физические лица, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица, оказывающие фармацевтические услуги».*

В соответствии с п.2. ст. 5 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (с изменениями от 19 июля, 17 декабря 1998 г., 3 января, 27 и 29 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г.) основанием для предоставления научной организации льгот на уплату налогов, предусмотренных налоговым законодательством Российской Федерации, и других льгот, установленных для научных организаций законодательством Российской Федерации, является свидетельство о государственной аккредитации.

Еще одним интересным примером, иллюстрирующим «добровольность» аккредитации, является регулирование производства и оборота алкогольной продукции на региональном уровне.

Так, в Татарстане в соответствии с решением региональной комиссии по аккредитации организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной торговли и общественного питания от 21 февраля 2003 г. № 2 **разрешено** осуществлять поставки алкогольной продукции в розничную торговлю и общественное питание ООО «ТоргПромСбыт-Инвест» (г. Казань) и ООО «Квантор-Чаллы» (г. Набережные Челны).

Постановлением Администрации (Правительства) Курганской области от 3 августа 2000 г. № 421 «Об уполномоченном органе по проведению аккредитации организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной торговли и общественного питания» был определен уполномоченный орган по проведению аккредитации организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной торговли и общественного питания в лице Департамента государственного имущества, промышленной политики и потребительского рынка. Одновременно соответствующая деятельность лицензировалась на муниципальном уровне. Заметим, что **аккредитация организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции, получила повсеместное распространение на региональном уровне.**

На рынке активно работают посредники, предлагающие свою помощь при аккредитации. К примеру, средняя стоимость услуг по подготовке

документов и правовому сопровождению при аккредитации филиалов, представительств инофирм составляет около 1000 долларов США.

## Регулирование арендных отношений

Проблемы, связанные с получением прав на аренду земельных участков, помещений и др., являются для предпринимателей особенно острыми в связи с необходимостью урегулирования соответствующих вопросов сразу во множестве инстанций.

Большинство малых предприятий не имеют собственных площадей и вынуждены вступать в арендные отношения с местными органами власти и/или государственными учреждениями. Формально арендная плата может быть небольшой, однако фактические выплаты, непосредственно поступающие в карманы чиновников, могут превышать ее в несколько раз.

## Создание новых барьеров

### Создание полукommerческих (коммерческих) структур, наделенных властными полномочиями

После принятия пакета законов по бюрократизации распространение получила практика создания при региональных и местных органах власти всевозможных коммерческих структур, в частности, территориальных агентств, наделенных властными полномочиями.

В г. Иваново возрождается местная структура «Алкогoлькoнтрoль». Понятно, что акцент деятельности чиновников сместится в сторону ужесточения контрольных процедур.

В г. Саратове образовано агентство территориального развития. Приложение № 4 к постановлению Губернатора Саратовской области от 1 июля 2002 г. № 153 «Положение об агентстве регионального развития при Губернаторе Саратовской области» определяет права агентства следующим образом: «Для выполнения своих функций агентство имеет право: пользоваться в установленном порядке информационными ресурсами органов исполнительной власти области; **запрашивать в установленном порядке необходимую информацию от министерств и ведомств области, а также учреждений и организаций, независимо от форм собственности;** привлекать на договорной основе научно-исследовательские учреждения,

другие организации, российских и иностранных ученых, специалистов для выполнения работ по направлениям деятельности Совета и агентства; инициировать при необходимости создание экспертных комитетов Совета, рабочих групп для подготовки отдельных вопросов.

Понятно, что таким образом создаются возможности для извлечения выгод.

Еще одним примером подобного рода является распоряжение мэра г. Кургана от 22 января 2001 г. № 244-р «О создании муниципального учреждения «Административно-техническая комиссия города Кургана».

Многочисленным организациям подобного рода передаются разрешительные и согласовательные функции на региональном и муниципальном уровне.

## **Паспортизация**

Примером внедрения нового административного барьера является проведение в 2002 г. (т.е. после принятия основного пакета законов по бюрократизации) в Екатеринбурге т.н. паспортизации, которой подверглись все предприятия розничной торговли и бытового обслуживания города. Заявленная цель паспортизации – повышение качества услуги торговли на предприятиях. Каждый предприниматель, работающий в сфере торговли и обслуживания, должен был получить «городской паспорт», по сути, являющийся лицензией на ведение предпринимательской деятельности, в дополнение к уже существующим у предпринимателя паспортам и лицензиям.

Для получения городского паспорта предпринимателю требовалось посетить несколько инстанций, собрать десятки справок, выдержать посещение нескольких инспекций. Интересно, что одним из неперемных условий получения «городского паспорта» является благоустройство территории вокруг торговой точки за свой счёт.

Результатом «паспортизации» в г. Екатеринбурге стало закрытие 200 объектов обслуживания, которым, судя по всему, придется преодолевать новые административные барьеры для возобновления деятельности.

## **Проверка знаний**

Интересный пример административного барьера представляет Постановление Губернатора Костромской области от 28 января 2003 г. № 32 «О порядке обучения и проверки знаний по охране труда руководителей, специалистов предприятий, организаций, учреждений Костромской

области», в соответствии с которым «обучение и проверку знаний по охране труда в порядке, установленном настоящим Положением, обязаны проходить все руководители (включая первых руководителей), специалисты предприятий и лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, связанные с организацией, руководством и проведением работы, непосредственно на рабочих местах и производственных участках, с осуществлением надзора и технического контроля за проведением работ, а также инженерные и педагогические работники профессиональных образовательных учреждений и учебных заведений». При этом помимо очередной проверки знаний руководителей и специалистов предприятий по охране труда, которая «должна проводиться не реже одного раза в три года», вводится институт внеочередной проверки, которая проводится «независимо от срока прохождения предыдущей проверки:

- при введении в действие новых или переработанных (дополненных) законодательных и иных нормативных правовых актов по охране труда;
- при изменениях (замене) технологических процессов и оборудования, требующих дополнительных знаний по охране труда обслуживающего персонала;
- при назначении или переводе на другую работу, если новые обязанности требуют от руководителей и специалистов дополнительных знаний по охране труда (до начала исполнения ими своих должностных обязанностей);
- по требованию Государственной инспекции труда в Костромской области, комитета по труду администрации Костромской области, департаментов, управлений, комитетов администрации Костромской области на подведомственных предприятиях, органов местного самоуправления на предприятиях, расположенных на территории муниципального образования, при установлении недостаточных знаний по охране труда;
- после аварий, несчастных случаев, а также при нарушении руководителями и специалистами или подчиненными им работниками требований нормативных правовых актов по охране труда;
- при перерыве в работе в данной должности более одного года».

Приведенные выше основания для внеочередных проверок, по сути, свидетельствуют о том, что такие проверки могут быть осуществлены в любое время.

## Иные барьеры

Возможности по созданию новых барьеров практически безграничны и зависят, главным образом, от фантазии чиновников. Ниже приводятся лишь некоторые варианты административных ограничений, действующих, в основном на административном уровне.

- проведение аттестации деятельности хозяйствующих субъектов;
- введение дополнительного сертифицирования (например, сертифицирования туристической деятельности) на местном уровне;
- организация дополнительных сборов (например, сборов с владельцев иномарок);
- проведение всевозможных экспертиз;
- введение региональных и муниципальных марок;
- введение непредусмотренной отчетности;
- создание неравных условий деятельности конкурирующих хозяйствующих субъектов (например, запрет на продажу предпринимателями спиртного на данной территории при одновременной организации торговли спиртным через муниципальную структуру);
- ограничение на расширение производства и ведение строительно-монтажных работ;
- ограничение на часы работы фирм (например, на работу в ночное время) и др.

## Дискредитация саморегулирования

Саморегулирование – институт, основанный на **добровольном** принятии экономическими агентами различного рода ограничений по отношению к собственному поведению на рынке с целью создания (поддержания) положительной репутации. Принятие соответствующих ограничений аналогично предоставлению потребителям соответствующих товаров или услуг определенного рода гарантий качества (надлежащего поведения). Такие гарантии позволяют саморегулируемым организациям привлекать дополнительных потребителей своих товаров (услуг) и, соответственно, извлекать дополнительные экономические выгоды.

Институт саморегулирования является самоподдерживающимся, самовоспроизводящимся: саморегулируемым организациям невыгодно нарушать установленные ими правила поведения (что равноценно предоставлению некачественных гарантий), поскольку в этом случае они лишатся описанных выше выгод. В этом смысле вмешательство государства в деятельность саморегулируемых организаций представляется избыточным, поскольку непосредственно экономические стимулы заставляют агентов выполнять установленные правила.

Таким образом, саморегулирование – негосударственный институт, альтернативный централизованному (законодательному) регулированию и не предполагающий дополнительного вмешательства со стороны государства. В этом смысле саморегулирование может рассматриваться как важный инструмент деbüroкратизации экономики.

По данным ИИП «Общественный договор», в настоящий момент в России действуют следующие саморегулируемые организации

- Институт Профессиональных Аудиторов (ИПАР) (создан в 2000 г.)
- Российская ассоциация компаний прямых продаж (создана в 1997 г.)
- Национальная Ассоциация Участников Фондового Рынка (НАУФОР) (учреждена в ноябре 1995 г.)
- Профессиональная Ассоциация Регистраторов, Трансфер-Агентов и Депозитариев (ПАРТАД) (создана в 1994 г.)
- Российская Гильдия Риэлтеров (создана в 1992 г.)
- Ассоциация добросовестных предпринимателей «БББ» (создана в 1996 г.)
- Лига кредитных союзов (создана в 1994 г.)

Кроме того, отдельные российские компании входят в отделения международных саморегулируемых организаций, имеющих внушительную историю.

- Ассоциация национальных рекламопроизводителей (ANA)
- Высший Медицинский Совет (GMC)
- Ассоциация Прямого Маркетинга (The DMA)
- Ассоциация Международных Фармацевтических Производителей (AIPM) (создана в 1994 г.)

Закон «О саморегулировании» существует пока только в проекте. В настоящий момент деятельность других саморегулируемых организаций регулируется на основании следующих основных нормативных актов.

- Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», Федеральный закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе» (с изменениями от 18 июня, 14 декабря, 30 декабря 2001 г.)
- Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (с изменениями от 21 декабря 2001 г., 21 марта, 14 ноября 2002 г., 10 января, 27 февраля 2003 г.)
- Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (с изменениями от 14 декабря, 30 декабря 2001 г.) \
- Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2003 г. № 100 «Об уполномоченном органе в делах о банкротстве и в процедурах банкротства и регулирующем органе, осуществляющем контроль за саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих»
- Постановление Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 3 июня 1998 г. № 22 «Об усилении роли саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг Российской Федерации и внесении дополнений в Положение о порядке лицензирования различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг Российской Федерации, утвержденного постановлением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 19 сентября 1997 года № 26» (с изменениями от 22 сентября 1998 г., 1 февраля 1999 г.)
- Распоряжение Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 30 сентября 1999 г. № 1006-р «О взаимодействии Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг с саморегулируемой организацией Национальная ассоциация участников фондового рынка по сбору отчетности и регистрационных форм профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих брокерскую, дилерскую деятельность и деятельность по управлению ценными бумагами» (с изменениями от 7 августа 2002 г.)

Следует отметить, что перечисленные выше саморегулируемые организации (некоторые из них, по мнению ФБК, можно классифицировать в качестве таковых с известной долей условности) появились еще до объявления кампании по де бюрократизации экономики. В этой связи особый интерес

представляют саморегулируемые организации, которые конституировались после 2000 года.

Саморегулируемые организации арбитражных управляющих в этой связи – наиболее подходящий объект для анализа. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» впервые включил в себя нормы, регламентирующие институт саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Теперь арбитражные управляющие не обязаны получать соответствующую лицензию. Однако они строго обязаны быть членом одной из саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Самый примечательный и вызывающий беспокойство момент заключается в том, что саморегулируемость саморегулируемых организаций арбитражных управляющих является весьма условной. Согласно ст. 29 Закона *Правительство Российской Федерации утверждает правила деятельности саморегулируемых организаций*. Более того, регулирующий орган, а им в настоящее время определен Минюст России, осуществляет:

- **контроль** за соблюдением саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих федеральных законов и иных нормативных актов;
- проводит **проверки деятельности** саморегулируемых организаций;
- обращается в арбитражный суд с **заявлением об исключении** саморегулируемых организаций из единого государственного реестра и т.д.

Таким образом, правомерен будет вывод о прямой **дискредитации института саморегулирования**, и неудивительно, что такая тенденция стала очевидной именно сейчас, когда предпринимаются попытки по снижению административного вмешательства в экономику.

## Причины неудач

### Нереформированность системы государственной службы как основная причина существования барьеров

Скромные результаты усилий по дерегулированию экономики объясняются ошибкой принципиального характера. **Дерегулирование невозможно было успешно осуществить без проведения административной реформы, без реформирования системы государственной службы.**

Административные барьеры в России сохранялись и сохраняются именно с целью извлечения чиновниками административной (статусной) ренты. Это позволяет рассматривать их как один из способов решения чиновниками своих материальных проблем и выделить в качестве основной причины существования административных барьеров именно неэффективность сложившейся системы стимулирования труда государственных служащих.

По расчетам ФБК, административная (статусная) рента чиновников только от лицензирования составляет 40 – 50 млн долларов. Следует заметить, что это больше, чем запланированные в федеральном бюджете 2003 года затраты на индексацию денежного содержания госчиновников.

Борьба с административными барьерами путем повышенного внимания к нормотворческим процессам без решения задач реформирования госслужбы, связанных с мотивацией чиновников, оказалась малоэффективной.

### Отсутствие комплексного подхода

Отсутствие комплексности со всей очевидностью продемонстрировал ранее проведенный анализ административных барьеров. Одни из них попали в поле зрения дерегуляторов и, по крайней мере, на законодательном уровне с ними попытались разобраться. Другие – остались без внимания. Третьи – естественным образом появились, хотя раньше замечены не были.

## **Недооценка возможностей региональных и местных властей**

Важная причина сохранения высокого уровня бюрократизации экономики состоит в том, что в России региональные и местные власти по-прежнему обладают значительными возможностями по административному регулированию бизнеса.

После предпринятых на федеральном уровне попыток ограничить административное вмешательство государства часть административных барьеров, к примеру, в области лицензирования, сохранилась и даже получила развитие на региональном (местном) уровне. Получили импульс для своего развития и другие административные барьеры.

## Выводы

1. Предпринятые в последние годы меры по снижению административных барьеров в экономике имели ограниченный положительный эффект. **Цель – деbüroкратизация экономики – не достигнута.**
2. Основные административные барьеры, на преодоление которых были направлены усилия Правительства (регистрация, лицензирование, государственный контроль и надзор, сертификация и стандартизация) сохранились.
3. Усилились барьеры, не являющиеся основной «мишенью» деbüroкратизации (разрешения, согласования, аккредитация и пр.)
4. Возникли новые административные барьеры (паспортизация и пр.), компенсирующие потери административной системы от проводимых мер по дерегулированию экономики.
5. Развитие института саморегулирования столкнулось с серьезными трудностями. Идея саморегулирования дискредитируется.
6. **Основной причиной сохранения и развития административных барьеров является неререформированность системы государственной службы.** Административные барьеры продолжают оставаться инструментом извлечения чиновниками административной (статусной) ренты.