

СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПУТИ ЕЕ РАЗВИТИЯ

Дальнейшее развитие рыночной экономики требует соответствующего логического развития и совершенствования ее правовой основы в целях обеспечения оптимального баланса во взаимоотношениях частного предпринимательства и государства, что подразумевает ту меру государственного участия в хозяйственной жизни, при которой для экономических агентов создаются максимально благоприятные условия для устойчивого функционирования и быстрого роста.

Сегодня действующая в России система норм, правил и процедур государственных административных инструментов регулирования предпринимательской деятельности громоздка, избыточна и непрозрачна для всех участников рынка. Она частично унаследована российской экономикой с дореформенного периода, а частично стала естественной реакцией государства на ситуацию, сложившуюся на потребительском рынке в начале 90-х годов, – лавинообразное заполнение потребительского вакуума, масштабная товарная интервенция происходили в условиях противостояния на рынке недобросовестных предпринимателей и некомпетентных потребителей. Естественно, перед государством встала задача создать фильтр на пути недобросовестного поведения участников рынка, некачественной и опасной продукции. В условиях неразвитости рыночных механизмов спроса и конкуренции такой фильтр был построен в виде системы тотального государственного контроля на всех стадиях создания продукта, распространяющейся в том числе на деятельность предприятий в области определения потребительских свойств и конкурентных преимуществ продукции.

Сейчас государственным контролем и надзором на федеральном уровне занимаются более 40 различных организаций, деятельность которых распространяется на изготовителей и продавцов продукции. Кроме того, функционируют контролирующие структуры в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах муниципального самоуправления.

Контролем от имени государства занимается также более 4 тысяч различных коммерческих организаций (около 800 органов по обязательной сертификации, более 1000 испытательных лабораторий, более 100 экспертных организаций, аккредитованных только Госгортехнадзором России и т.п.).

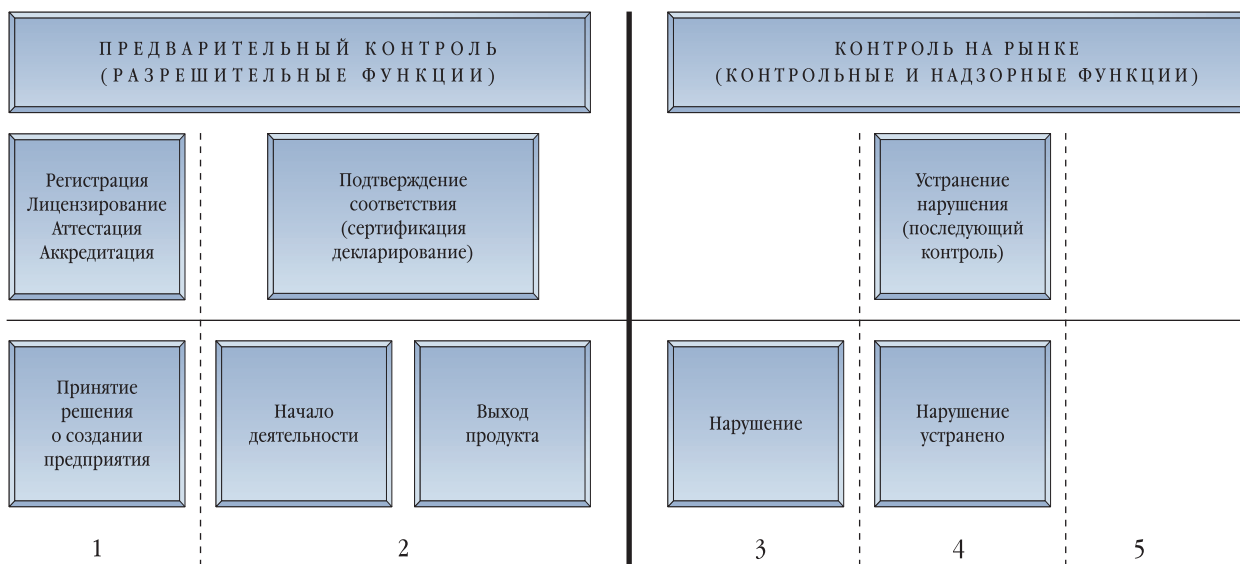
В целом действующую систему государственного контроля и надзора можно отразить следующей схемой 1.

Кратко опишем схему. Итак, 1-й этап – решение о создании предприятия принято. Что дальше? Далее необходимо придать решению юридический статус, то есть зарегистрировать предприятие, выбрав соответствующую организационно-правовую форму. Следующее действие предпринимателя – получение разрешения на определенный вид деятельности – это либо лицензия, либо аттестация или аккредитация, если такие виды разрешений предусмотрены законодательством. 2-й этап – разрешения получены, предприятие работает. Сегодня, независимо от того, что является результатом работы предприятия – продукция или услуга, любой продукт деятельности подвергается процедуре подтверждения соответствия обязательным нормативным требованиям – сертификации или декларированию (последнее, к сожалению, практически не работает). 3-й этап – продукт или услуга выходят в оборот с сертификатом соответствия. За деятельностью предприятия регулярно проводится государственный контроль или надзор, и при выявлении нарушения наступает 4-й этап – это время, затраченное на устранение нарушения (выделено как самостоятельный этап, так как в определенных случаях мерой пресечения нарушения может быть приостановление деятельности). 5-й этап – продолжение деятельности предприятия.

Государство в сфере регулирования предпринимательской деятельности использует три комплекса административных инструментов.

Первый комплекс связан с созданием предприятия (регистрация, лицензирование, аттестация, аккредитация).

1



СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

Второй – связан с организацией доступа на рынок продукции предприятия (подтверждение соответствия в формах декларирования и сертификации) и третий комплекс – это контроль за оборотом продукции на рынке.

Первый и второй комплексы относятся к «предварительному контролю» и фактически реализуют разрешительные функции государства, третий – относится к «контролю на рынке».

В рыночной экономике фазу «контроля на рынке» за безопасностью и качеством продукции обслуживают несколько институтов:

1. Государство (в лице властных контрольных и надзорных органов).
2. Общество (через самоорганизующиеся структуры).
3. Рыночные механизмы (конкуренция и спрос).

Нарушение оптимального соотношения контролирующих институтов (как любое нарушение баланса) затрудняет деятельность экономических агентов. Изменение соотношения в сторону разрастания государственного контролирующего аппарата создает барьеры предпринимательской деятельности и приводит к ограничению сферы действия конкурентных механизмов. Вместе с тем конкуренция как один из фундаментальных механизмов рынка оказывает позитивное воздействие на эффективность производства и темпы экономического роста, наилучшим образом отвечает запросам потребителей по соотношению цена/качество.

Избыточность контрольных и надзорных полномочий также сковывает рыночную саморегуляцию, поскольку не конкурентные отношения и потребительский спрос, а келейные властные решения влияют на жизнедеятельность предприятия и ассортимент предложений на рынке.

Вместе с тем регулирующая функция – одна из основных государственных функций, и ее участие на

рынке абсолютно необходимо. Выход – в адекватной мере государственного участия в хозяйственной жизни, что создает максимально благоприятные условия для устойчивого функционирования и быстрого роста экономических агентов, а следовательно, для экономики в целом. Однако самопроизвольное выравнивание степени влияния указанных институтов невозможно. Государство применяет юридическое регулирование, основанное на властных решениях, а это значит, что без пересмотра объемов и форм вмешательства государства в жизнь предприятий и рынков создание нормального предпринимательского климата невозможно.

Этот путь проходили многие страны мира в последние десятилетия – Великобритания, Франция, США в 80-е годы решали схожие проблемы выхода из стагнации через масштабные реформы, связанные с пересмотром роли государственного вмешательства.

В России очевидна необходимость замены барьерной экономики экономикой, регулируемой принципиально иным способом. Речь идет не об отказе от контроля, а о принципиальных изменениях в механизме его осуществления:

- а) Акцент перемещается с предварительного контроля на контроль самой деятельности и действительного качества товаров.
- б) Устанавливаются жесткие рамки и четкие процедуры проведения контрольных (надзорных) мероприятий. В конечном итоге контроль должен быть ориентирован только на защиту прав и законных интересов потребителей.

Реализация этих принципов предполагает не разовые меры, а проведение долгосрочной политики Правительства Российской Федерации. Ее суть – в установлении единых законодательных норм на всей территории России, которые исключают возможность нарушения целостного экономического пространства.



Эта политика потребует последовательных и взаимосвязанных шагов. Они постепенно обеспечат снижение административной нагрузки на экономику.

Цель *первого этапа* – ограничение наиболее явных форм бюрократического произвола по трем важнейшим направлениям: регистрация предприятий, получение лицензий, контрольные проверки. Итог первого этапа – 8 августа 2001 года приняты три федеральных закона: «О государственной регистрации юридических лиц» № 129-ФЗ, «О лицензировании отдельных видов деятельности» № 128-ФЗ и «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» № 134-ФЗ.

Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц» четко разграничивает права и обязанности предпринимателей и государственных органов при регистрации и нацелен на установление такой системы регистрации, которая соответствовала бы своей основной функции, – наполнения информационного пространства о субъектах рынка с введением правила «одного окна» для подачи документов и установлением ответственности за недобросовестную подачу сведений. Сокращение сроков регистрации обеспечит актуальность информации, что существенно при условии свободного доступа к реестру предприятий. Закон решил также проблему множественности нормативных актов, регулирующих данную сферу (их было более 50 – федерального и регионального уровня). Необходимость изменений можно проиллюстрировать некоторыми результатами независимых исследований¹ (приложение 1).

Наглядно изменение ситуации с регистрацией юридических лиц показано в таблице 1.

Упрощение и унификация порядка регистрации достигнуты в значительной мере за счет отказа от проверки учредительных документов на соответствие законодательству. Действующий пакет законов о хозяйственных обществах (ОАО, ООО) настолько подробно регламентирует требования к учредительным документам, что при регистрации используется ограниченное число типовых документов. Это сводит в большинстве случаев процедуру проверки к простой формальности, а на деле служит поводом для взимания дополнительной платы с предприятий.

Сами предприниматели заинтересованы в тщательной проверке учредительных документов своих партнеров. Сейчас они вынуждены тратить средства на розыск такой информации. Единый государственный реестр юридических лиц, установленный законом, будет открыт для всеобщего ознакомления и обеспечит законный доступ к этой информации.

При всей важности проблемы регистрации следует отметить, что издержки на нее относительно невелики по сравнению с другими издержками входа на рынок. Как правило, главной проблемой является

не юридическая регистрация как таковая, а наличие всех необходимых разрешений и согласований для фактического начала ведения бизнеса. В действующем законодательстве такое разрешение осуществляется прежде всего в форме лицензирования.

За последние 10 лет лицензирование превратилось в одну из крупнейших проблем для участников рынка. Количество лицензий нарастало лавинообразно, и по закону о лицензировании № 158-ФЗ от 25 сентября 1998 г. таких видов деятельности 215. Практика дробления каждого вида деятельности довела это число до 500. Для сравнения: в Австрии лицензируется 28 видов деятельности, в Великобритании – 38, в Испании – 75, во Франции – 140.

По многим видам деятельности лицензирование было введено совершенно необоснованно, так как по ним имеется много других форм государственного регулирования. Например, производство котлов, сосудов и трубопроводов. По этому виду, помимо существовавшего лицензирования, использовалось 13 других способов государственного контроля, включая регистрацию, экспертизу, декларацию, обязательное страхование, аттестацию, стандартизацию и сертификацию, аккредитацию и прочее. Процедура получения лицензии на производство хлеба включает в себя посещение до 8 инстанций, оформление более 20 документов, затраты до 15 тысяч рублей и около 270 часов времени. Себестоимость единицы продукции возрастает на 3% при цене 1 кг хлеба, равной 6 рублей. При этом наличие лицензии не является показателем качества продукции. Контроль за качеством и безопасностью хлебопекарной продукции осуществляется на основании Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

Дробление и увеличение количества лицензируемых видов деятельности вело также к раздуванию штата лицензионных органов, усложняется последующий контроль (нельзя забывать, что второй наряду с выдачей лицензии функцией этих органов является реальный контроль за соблюдением предприятиями лицензионных требований). В действительности нередко исполнение функции контроля проводится чисто формально, хотя бы просто в силу недостатка соответствующих специалистов, что означает отсутствие должного контроля, а следовательно, обесценивание лицензии как гарантии для общества безопасности данных услуг или данной продукции.

Лицензирование – жесткий способ государственного вмешательства в работу отраслевых рынков. И использоваться он должен в исключительных случаях.

Поэтому принятый в августе 2001 г. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» вводит критерии для сокращения количества лицензируемых видов деятельности. Исходным положением является невозможность регулирования

¹ Исследования АНО «ИКЦ Бизнес-Тезаурус».



Таблица 1

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРОЦЕДУРЫ РЕГИСТРАЦИИ
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ДО ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ»
И УСТАНОВЛЕННОГО ИМ ПОРЯДКА**

Основные вопросы	Процедура регистрации до принятия Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц»	Процедура, установленная Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц»
Нормативные акты, которыми регулируется государственная регистрация юридических лиц	<ul style="list-style-type: none"> – Отсутствие единой системы законодательства; – Более 50 нормативных правовых актов Российской Федерации (законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ); – Большой массив местного законодательства 	Единый закон, основанный на положениях Гражданского кодекса
Время регистрации	Каждый субъект Российской Федерации устанавливает данный срок своим нормативным актом	5 дней регистрация «в одном окне»
Основания для отказа в регистрации	Отсутствует четкий перечень конкретных оснований для отказа в регистрации	<ul style="list-style-type: none"> – Непредставление определенных законом документов, необходимых при регистрации – Представление документов в ненадлежащий регистрирующий орган
Органы, осуществляющие государственную регистрацию	Множественность органов, осуществляющих государственную регистрацию юридических лиц	Осуществляется органами, образующими единую систему
Процедура постановки на учет	Представление документов заявителем непосредственно в регистрирующий орган	Допускается представление документов по почте
Перечень документов, представляемых в регистрирующий орган	В большинстве субъектов Российской Федерации регистрирующим органам предоставлено право самостоятельно устанавливать требования, предъявляемые к комплектности документов, представляемых на регистрацию, что позволяет практически в любом случае отказать в регистрации	В законе устанавливается исчерпывающий перечень документов, которые должны представляться при регистрации учреждаемых юридических лиц
Реестр юридических лиц	Не существует единой формы государственного реестра юридических лиц	Предусмотрено создание единого государственного реестра



**ПРИМЕР
ИЗЛИШНЕГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ДАВЛЕНИЯ
НА ОДИН ОБЪЕКТ КОНТРОЛЯ**

Объекты	Субъекты
Результат (товар, услуга)	Госторгинспекция, СЭС, Госстандарт, милиция – участковый
Процесс (производство товара)	СЭС, госпожнадзор, налоговые органы, налоговая полиция, органы внебюджетных фондов, таможенные органы, органы по валютному и экспортному контролю, органы госкомэкологии, госторгинспекция, ространсинспекция, госэнергонадзор, милиция – участковый, экологическая милиция

Комментарий к таблице:

Государственный экологический контроль за охраной воздуха осуществляют 4 министерства и ведомства, поверхностных и подземных вод – 5, биологических ресурсов – 5, недр – 3.

другими методами, такими, как системы регистрации, сертификации, стандартизации, аккредитации. Другой критерий – потенциальная опасность данного бизнеса для жизни и здоровья неограниченного круга лиц. Основное достижение принятого закона – исчерпывающий перечень из 120 видов деятельности, подлежащих лицензированию.

После прохождения стадии регистрации, зачастую сопряженной еще и с получением лицензии на определенный вид предпринимательской деятельности, фирмы попадают в сферу контроля и регламентирующей деятельности целого ряда бюрократических структур. С этого момента административные барьеры заключаются в проверках, за которыми следуют, как правило, либо штрафы и иные санкции за несоблюдение тех или иных требований и стандартов, либо прямое вымогательство. И то, и другое в конечном счете выражается для предприятий (особенно для малых) в потерях времени и денежных средств.

В сфере надзора и контроля создана объемная нормативно-методическая база.

Проверки осуществляются примерно 20 различными инстанциями и происходят в течение всего года. На некоторых крупных предприятиях существуют специально выделенные помещения для проверяющих (то есть проверки осуществляются практически постоянно). По результатам независимых социологических исследований, как правило, основными проверяющими инстанциями являются пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический надзор, налоговая инспекция, лицензионная палата, пенсионный фонд и архитектурное управление. Предметами повышенного внимания становятся новые предприятия и предприятия малого бизнеса (как наиболее незащищенные перед произвольными решениями чиновников).

Существующие в настоящее время органы государственного контроля и надзора можно классифицировать следующим образом.

По иерархическому уровню контрольных и надзорных органов:

- федеральные органы государственного контроля и надзора;
- региональные органы государственного контроля и надзора (органы государственной власти субъектов Российской Федерации).

По статусу структур, осуществляющих государственный контроль:

- структурные подразделения в системе органов государственной власти;
- самостоятельные, специально созданные для этой цели, органы.

По степени специализации государственных органов по контрольной и надзорной деятельности:

- структуры, полностью специализирующиеся на осуществлении государственного контроля и надзора;
- структуры, осуществляющие контроль и надзор наряду с другими функциями государственного управления.

Как показывает анализ деятельности органов контроля и надзора, избыточность контрольных мероприятий проявляется:

- I. Из-за неправильного определения объема полномочий:
 - отсутствие четкого регламентирования масштабов, сроков и периодичности проверок;
 - дублирование контрольных функций;
 - нечетко установленная ответственность контрольных и надзорных органов и их должностных лиц за допускаемые нарушения.
- II. Из-за неправильно установленного объема требований:
 - конфликт нормативных требований;
 - излишняя жесткость норм, которые невозможно выполнить (постоянная виновность);
 - размытые границы штрафов;



– необходимость получения платных услуг для получения заключения надзорного органа;
 – использование штрафов на финансирование деятельности контрольного или надзорного органа.
 III. Из-за чрезмерного количества органов, на которые возложены контрольные или надзорные функции, на один «объект» проверки. Причем под «объектом» проверки понимается не предприятие как таковое, которое является субъектом проверки так же, как и проверяющий орган, а то, что собственно проверяют, – товар или процесс хозяйственной деятельности (табл. 2).

Защитить предпринимателей от произвола контролеров – основная цель принятого Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» № 134-ФЗ. Им устанавливаются:

- порядок проведения и оформления контрольных мероприятий, ограничивающий полномочия проверяющих (например, введение обязанности для инспектора предъявлять специальное разрешение на проверку);
- различие режимов государственного контроля в зависимости от добросовестности поведения предприятия на рынке;
- периодичность плановых проверок не чаще одного раза в два года;
- присутствие наблюдателей при проверке, возможность апелляции, а также право на информацию;
- ответственность органов государственного контроля (надзора) за нарушение правил проверки и причинение вреда предприятию.

Закон формулирует основные принципы осуществления контроля:

- предметом государственного контроля может быть только проверка обязательных требований, а также проверка исполнения обязательных предписаний органов государственного контроля;
- запрет на взимание платы за осуществление контрольных мероприятий;
- презумпция добросовестности предпринимателя;
- строгое соответствие предмета контрольного мероприятия компетенции уполномоченных органов;
- недопустимость дублирования полномочий в сфере проведения контрольных мероприятий;
- осуществление государственного контроля только государственными служащими или лицами, уполномоченными федеральными законами.

Второй этап мер по дебиюрократизации нацелен на поддержку формирования общественных институтов, которые обеспечат качество и безопасность на рынке, прежде всего потребительском.

Эта идея будет реализована в совершенствовании законодательства по трем направлениям:

- а) в области стандартизации и подтверждении соответствия.

Российское законодательство в области стан-

дартизации и подтверждения соответствия опирается на законодательную базу, созданную еще в 1993 г. Оно строится на принципах, унаследованных с советских времен, когда практически все предприятия находились под непосредственным административным контролем государства. Оно не отвечает потребностям рынка и мировой практике. Это существенно осложняет процедуру принятия Российской Федерацией во Всемирную торговую организацию (ВТО).

Предполагается установить четкую границу между обязательными и добровольными требованиями к продукции либо условиям ее производства при усилении ответственности производителей и предусматривает сбалансированное применение как обязательной сертификации, так и декларирования соответствия.

Обязательными для соблюдения являются требования, устанавливающие характеристики в отношении обеспечения безопасности товаров (работ, услуг) (далее – технические регламенты). Все иные документы (стандарты) носят необязательный (добровольный) характер. В течение разумного срока технические регламенты гармонизируются с международными.

Процедура разработки технических регламентов и стандартов является прозрачной и предусматривает в соответствии с правилами ВТО информирование и консультации с заинтересованными лицами.

Основным принципом должно стать ограничение ведомственного нормотворчества и регулирование отношений в области стандартизации и оценки соответствия федеральными законами. Зона обязательной сертификации значительно сокращается, при этом будет усилена ответственность производителей за безопасность товаров;

- б) создание правовой базы для деятельности саморегулируемых организаций.

Целью организаций саморегулирования является обеспечение добросовестного осуществления предпринимательской деятельности членами, а также установление и поддержание более высоких стандартов предпринимательской деятельности, чем те, которые установлены законодательством. И российский, и зарубежный опыт показывают: такие организации вполне конкурентоспособны по сравнению с государственными органами в поддержании стандартов поведения на рынке.

Саморегулирование может служить как дополнением к государственному регулированию (конкретизация моментов, четко не прописанных в федеральном законодательстве; этический контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов), так и частичной заменой госрегулирования (передача части контрольных полномочий организациям саморегулирования либо установление упрощенных процедур контроля за членами организаций саморегулирования). Первый шаг по упрощению процедур государственного контроля в отношении саморегулируемых организаций был сделан в Законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».



Законодательство должно определить роль саморегулирования как способа самоорганизации хозяйствующих субъектов, отличительные признаки организации саморегулирования, общие принципы организации саморегулирования в Российской Федерации, правовое положение организаций саморегулирования.

Организациям саморегулирования должно быть предоставлено право создания и поддержания механизмов обеспечения гарантий законных прав третьих лиц в случае возникновения отношений между ними и членами организации саморегулирования в связи с осуществлением членами организации саморегулирования предпринимательской деятельности. Такими механизмами должны стать системы внесудебного урегулирования споров (третейские суды), страховые фонды, субсидиарная ответственность членов организации перед третьими лицами и т.п. Предполагается законодательно определить статус систем внесудебного урегулирования споров;

в) введение более простой и понятной системы согласования и получения разрешительной документации на реализацию инвестиционных проектов, которая должна в значительной степени устранить существующие барьеры на пути инвестиций в реальный сектор российской экономики.

Инвесторами отмечается сложная административная процедура, установленная для привлечения инвестиций в форме капитальных вложений.

Основные принципы этих процедур установлены земельным и градостроительным законодательством, а не законодательством об инвестиционной деятельности.

Проблема избыточных административных барьеров при осуществлении капитальных вложений будет решена путем:

- разработки более эффективных процедур предоставления земельных участков и прав на них и отражения этих процедур в новом Земельном кодексе Российской Федерации;
- упрощения процедур согласования и проведения экспертизы проектной документации, установления правовых основ определения прав застройщиков и владельцев объектов недвижимости через внесение изменений и дополнений в Градостроительный кодекс Российской Федерации.

В законопроекте определены четкие основные процедуры проведения экспертизы градостроительной и проектной документации, а так-

же установления градостроительных регламентов в соответствии с принципами территориального зонирования, установленными Земельным кодексом Российской Федерации.

Параллельно с подготовкой законопроектов проводится инвентаризация нормативной базы, определяющей функции и полномочия органов, осуществляющих контроль (надзор). Цель – сократить их полномочия до необходимого уровня, устранить дублирование и описать полномочия в законах с нормами прямого действия.

Принятые на первом и втором этапе законопроекты влекут за собой пересмотр действующей законодательной базы. Эта задача и будет решаться на третьем этапе.

Так, принятие нового законодательства в области применения обязательных требований к продукции, стандартизации и оценки соответствия потребует внесения изменений и дополнений к уже действующему Закону «О защите прав потребителей». Они должны ужесточить требования к предоставляемой потребителям информации. В частности, ввести обязательное предоставление полной информации с целью защиты прав потребителей о фирме-изготовителе и организации, уполномоченной изготовителем представлять его интересы на территории Российской Федерации, в том числе принимать и рассматривать претензии потребителей. Предполагается усилить ответственность субъектов хозяйственной деятельности за незаконное использование чужих товарных знаков, а также за введение потребителей в заблуждение путем использования в отношении однородных товаров обозначений, сходных с чужими товарными знаками до степени смешения.

При этом существенным достижением проводимых мер по снижению административной нагрузки на предпринимательскую деятельность является персонификация экономической ответственности за несоблюдение обязательных требований по безопасности продукции. Изготовитель или продавец в соответствии с новыми правовыми нормами будут обязаны отозвать опасный товар с рынка в добровольном или судебном порядке. Очевидно, что взаимное воздействие как административной и уголовной, так и экономической ответственности даст существенный эффект обеспечения безопасности продукции, которая в условиях конкурентной борьбы станет стимулом повышения качества предлагаемых товаров.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ДЕПАРТАМЕНТА
РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И РАЗВИТИЯ
КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
М.К. Глазатова

