

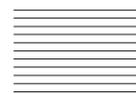
## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СТИМУЛЫ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ В СФЕРЕ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

6 февраля 2009 г. Фонд «Центр стратегических разработок» совместно со Всемирным банком провели семинар, посвященный обсуждению существующих стимулов, ограничений и перспектив дальнейшей коррекции организации и исполнения контроля и надзора предпринимательской деятельности. В работе семинара приняли участие: председатель Комитета Государственной Думы РФ по собственности В.С. Плескачевский, директор департамента по вопросам административной реформы Центра стратегических разработок В.Н. Южаков, академический директор Центра экономических и финансовых исследований и разработок Е.В. Журавская, а также представители заинтересованных контрольно-надзорных органов, органов власти, объединений малого и среднего бизнеса, потребителей и работодателей, экспертных и учебных организаций.

В своем вступительном слове модератор семинара В.Н. Южаков обрисовал круг вопросов, подлежащих обсуждению, основным из которых является выработка комплекса мер по совершенствованию контроля и надзора предпринимательской деятельности через конкретные законодательные решения. Основная цель – снижение административных барьеров и уменьшение давления на граждан и бизнес.

Основой для дискуссии стали три сообщения, представленные в первой части семинара.

Журавская Е.В., академический директор ЦЭФИР, представила в своем докладе основные итоги исследования «Стимулы для проведения реформ регулирования предпринимательской деятельности». Задачами исследования были: 1) выявление причин различий резуль-



татов реформы по дерегулированию между различными регионами и агентствами; 2) оценка соответствия отдельных административных процедур установленным законами нормам; 3) выявление отношений государственных служащих к реформам; 4) выявление узких мест проводимых реформ. Выборку данного исследования составили 1430 государственных служащих из различных контрольно-надзорных органов власти 20 субъектов Российской Федерации.

Докладчик высказал мнение по основным пунктам исследования, которые касались отношения госслужащих к реформе регулирования, изменений в организации регулирования в связи с реформой. Были приведены многочисленные результаты, демонстрирующие эти отношения и показывающие весьма существенный разброс оценок по органам власти и регионам.

Так, по вопросу об отношении государственных служащих к тому, насколько они поддерживают увеличение минимального срока действия лицензии, – 40% респондентов «скорее против» и «категорически против». По вопросу об отношении к сокращению количества лицензируемых видов деятельности более 50% государственных служащих в среднем считают, что далее сокращать лицензируемые виды деятельности нельзя. Более того, нужно вернуть статус лицензируемых некоторым видам деятельности.

Опрос показал, что подавляющее большинство государственных служащих не поддерживает сокращение сроков проведения проверок, поскольку ограничение сроков усложняет процесс проверки. На вопрос «как вы считаете, как дальнейшая реформа государственного регулирования может повлиять на обеспечение безопасности граждан?» 39% государственных служащих ответили, что дальнейшее продолжение реформы снизит безопасность граждан.

На вопрос «согласны ли вы с тем, что надо переходить к уведомительному порядку процедур?» – в среднем примерно 50% государственных служащих ответили, что не согласны. При этом в Пожнадзоре не согласны всего 29%, в то время как в Федеральной налоговой службе – 69%.

Один из основных выводов исследования: далеко не все госслужащие разделяют мнение о целесообразности многих аспектов реформы – и той, которая уже прошла, и той, которая обсуждается сейчас. Не удивительно в этой связи, по мнению докладчика, что законы не исполняются в полном объеме, поскольку государственные служащие считают, что иногда они не вполне соответствуют целям и задачам.

В рамках дискуссии участники семинара обратили внимание на то, что для полной оценки результатов исследования необходимо:

- обратить больше внимания различиям в оценках со стороны респондентов, которые с самого начала участвовали в исследуемых реформах, и тех, которые пришли в соответствующие госорганы позже (С.Г. Маковецкая);
- сопоставить ответы по отношению к конкретным действиям по реформе, данные госслужащими, с ответами на те же вопросы представителей бизнеса (В.Н. Южаков);

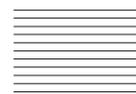
- проверить гипотезу о том, что ответы госслужащих на вопросы по сокращению и уменьшению всего, что связано с активностью контроля и надзора, зависят от того, занимаются ли госслужащие непосредственно, например, выдачей лицензий и участвуют ли они реально в проверке; не происходит ли того, что одобряют эти сокращения только те из госслужащих, кто сами в этом не участвуют, те же, кто участвуют, – на 100% не одобряют (*В.Н.Южаков*).

Далее слово было предоставлено *В.С. Плескачевскому*, председателю Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по собственности, который в своем выступлении обратил внимание на ряд практических рекомендаций по повышению эффективности реформирования контрольных и надзорных органов государственной власти. Основной мерой в данном направлении, по мнению выступающего, является замещение государственного регулирования в сфере надзора и контроля саморегулированием, что позволит учитывать интересы не чиновников, а основных участников рынка.

Обращаясь к выводам предыдущего сообщения, *В.С.Плескачевский* отметил, что для чиновника нет особых причин поддерживать административную реформу. Если административную реформу понимать как снятие части нагрузки с чиновника, сокращение его полномочий, повышение уровня их определенности, а также повышение уровня защищенности регулируемых субъектов, то едва ли стоит рассчитывать на поддержку со стороны чиновника. Вряд ли можно найти такого чиновника, который добровольно с этим согласится. Поэтому можно и не считать процент поддерживающих. С другой стороны, трудно найти предпринимателя, который добровольно согласился бы с повышением объективной регулирующей составляющей. Например, с помощью саморегулирующихся организаций (СРО) вводится материальная ответственность. Но нет нормального человека, который бы согласился с дополнительной ответственностью. Проведение реформы не может зависеть от степени ее поддержки этими участниками.

Сегодня мы инициируем создание институтов потребителей, например ассоциаций товариществ собственников жилья (ТСЖ), потому что, объединенные в ассоциации, они могут в какой-то степени стандартизировать свой потребительский продукт и выступать оппонентами управляющим компаниям и строителям в процессе сдачи, подготовки объектов. Такие отношения гораздо более справедливы, нежели установленные со стороны чиновника и государства.

Самое главное в модели, описанной в законе, – это наличие коллективной материальной ответственности. Как оказалось, это выгодно любой добросовестной части отрасли. Потому что сегодня недобросовестная, плохо регулируемая часть фактически устанавливает стандарты всей отрасли, и либо ты вынужден нести большие издержки и быть добросовестным, что не дает тебе никаких выгод, либо – снижать эти издержки, становясь на одну ступень со злоупотребляющим. А вот механизм саморегулирования такой стандартизации и установления правил, как оказывается, начинает работать и позволяет создавать ситуа-



цию, при которой добросовестный человек начинает диктовать условия недобросовестным.

На вопрос *С.Г. Маковецкой*, «должен ли возрастать государственный контроль и надзор над саморегулируемыми организациями в случае развития саморегулирования», *В.С. Плескачевский* ответил, что если мы позволим создаться институтам потребителей, то они сами, без чиновников отрегулируют эти отношения. Предпочтительно государство постепенно переводить в положение арбитра, используя непосредственно регулирующие отношения. Такого рода арбитры действуют, ориентируясь на обращения: когда сумма обращений превышает норму, значит, что-то не в порядке в системе. При этом не имеет значения, от кого – от членов ли СРО, или от потребителей – идут обращения, разбираться должно государство. Эта функция – «надзор за надзором». То есть надзор реализуется непосредственно внутри, и только в силу ответственности.

Далее с сообщением по результатам мониторинга внедрения административных регламентов выступил начальник отдела Института проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ *Костырко А.А.* По мнению докладчика, для контрольно-надзорных функций верно все, что говорится по поводу государственных услуг и других государственных функций. Он обозначил 10 основных исследовательских направлений, позволяющих целостно посмотреть на утвержденные административные регламенты от момента их разработки и согласования до внедрения, а также оценить уровень материально-технического и ресурсного обеспечения.

*А.А. Костырко* отметил, что, по его мнению, процесс осуществления контрольно-надзорных функций одинаково рассмотрен на всех уровнях права. Решения, принимаемые в данном контексте, типизированы по составу действия, но при этом различаются по срокам и основаниям, что, в свою очередь, приводит к целому ряду существенных проблем.

Начнем с того, что реальная практика, к сожалению, отличается от того, что прописано в нормативно-правовых актах. Первый пример – это то, что в части контрольно-надзорных функций большую долю полномочий в ходе предоставления и исполнения этой функции полномочные органы отдают своим подведомственным учреждениям: аккредитованным, сертифицированным или аттестованным организациям и специалистам. Этот процесс лицензирования всем известен: вы отправляете заявку, пакет документов, потом должны пройти какую-то экспертизу. Экспертизу делает аккредитованная организация. Значит, если вы хотите пройти процесс лицензирования гладко, вы, соответственно, идете в эту организацию, там вам все правильно «проэкспертируют».

Это характерный пример для всех функций по экологическому контролю и надзору, по строительному контролю и надзору, по лицензированию лома цветных и черных металлов.

Докладчик отметил также, что административные регламенты контрольно-надзорных функций сильно выделяются относительно дру-

гих типов регламентов отсутствием информирования и невозможностью обжаловать решение или подготовить обоснованный отказ в осуществлении над своим хозяйствующим субъектом контрольно-надзорных действий. Эта проблема является массовой. Особенно на региональном уровне. Был приведен пример с открытием небольшого ресторана. К вам приходят проверять кухню, кухню проверили – начинают проверять туалет, туалет проверили – начинают проверять освещение. Вот этих точек контроля и точек проверки внутри одного хозяйствующего субъекта может быть сколько угодно. Они нигде не регулируются. Их перечни утверждены разного рода СанПиНами, ПиНами, ГОСТами и стандартами. Ни информирование, ни обжалование в этом случае невозможны.

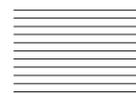
Попытка изменить эту ситуацию с помощью принятия технических регламентов пока, по мнению докладчика, не увенчалась успехом.

Свое мнение об экономических последствиях внедрения административных регламентов для клиента, потребителей, населения, бизнеса высказал *Г.Х. Лобанов*. По мнению докладчика, экономическая эффективность регламента состоит в том, что он снижает ваши транзакционные издержки на получение информации и на действия внутри этого регламента. Показателями эффективности контрольно-надзорной деятельности, по его мнению, уже сегодня являются: предотвращение различных происшествий, снижение тяжести последствий происшествий и снижение затрат материальных ресурсов на восстановление после происшествий.

*В.Н. Южаков* заметил, что в принимаемых административных регламентах надзорно-контрольные органы отвечают скорее за то, чтобы бумажку написать и в стол положить или в суд подать, а не за изменение к лучшему ситуации в подконтрольных сферах, и нет административных регламентов, в которых бы напрямую были прописаны в качестве результатов контроля и надзора те показатели, о которых было сказано выше. Докладчик согласился, что дела по контролю и надзору заканчиваются претензионно-исковой работой.

В дальнейшей дискуссии по докладам приняли участие представители контрольно-надзорных органов, научных и общественных организаций: *Артемов А.А.* – начальник контрольно-аналитического отдела Управления Ростехнадзора по Москве и Московской области, *Косарев Д.С.* – сотрудник Управления противопожарной службы МЧС России, *Маковецкая С.Г.* – программный директор ИНО «Общественный договор», *Лопатин В.Н.* – директор республиканского НИИ интеллектуальной собственности, *Лобанов Г.Х.* – советник Президента «ОПОРЫ России», *Сергиенко Г.П.* – исполнительный директор Российского Топливного Союза, *Зеленкин В.В.* – генеральный директор ООО «Национальный Институт Промышленного Развития».

В заключительном слове *В.Н. Южаков* отметил, что круглый стол может стать стартовым мероприятием по обсуждению данной темы на площадке ЦСР. Дальнейшие дискуссии позволят выработать специальные рекомендации и предложения по дальнейшему реформированию



надзора и контроля предпринимательской деятельности в интересах потребителей и производителей. Главный резерв, по его мнению, кроется в том, чтобы более внятно сформулировать единые требования к государственному контролю и надзору, начиная с единообразного понимания результатов, которые мы ожидаем от контроля и надзора, чтобы они не заканчивались актом проверки или обращением в суд, а все эти обращения не приводили к изменению ситуации; в контексте развития саморегулирования – замещением в необходимых случаях государственного контроля и надзора, государственного регулирования саморегулированием и контролем и надзором со стороны саморегулирования; в контексте развития, соответственно, особой формы контроля и надзора – за саморегулируемыми организациями.

Результатами этой работы могли бы стать: подготовка специальной рекомендации по разработке и совершенствованию административных регламентов по исполнению государственных функций по контролю и надзору; подготовка проекта типовых административных регламентов исполнения государственных функций по контролю и надзору, обеспечивающих существенное улучшение ситуации; подготовка предложений по единому законодательному акту, устанавливающему эти требования к государственному контролю и надзору с точки зрения дерегулирования: подготовка предложений по единой политике повышения эффективности контроля и надзора.

Более подробно с материалами семинара и его стенограммой можно ознакомиться на сайте Центра стратегических разработок /[www.csr.ru/](http://www.csr.ru/). Там же представлены материалы презентаций и докладов.