

Госрегулирование в России — это Австралия XVII века: границы континента более или менее известны, но как именно устроены административные барьеры, мешающие свободному развитию экономики, — белое пятно, область догадок и искажений. Переход от почти средневекового бестиария административных барьеров к попытке их достоверного описания — важный шаг. Будем надеяться, что сознательный отказ авторов от академичности — лишь прием натуралиста. За этим непременно должна последовать более академичная работа систематиков и аналитиков: «борьба с бюрократией» прошлых лет была во многом неэффективной в том числе из-за отсутствия таких книг, из-за крайне романтического и неточного представления общества, с чем предстоит иметь дело.

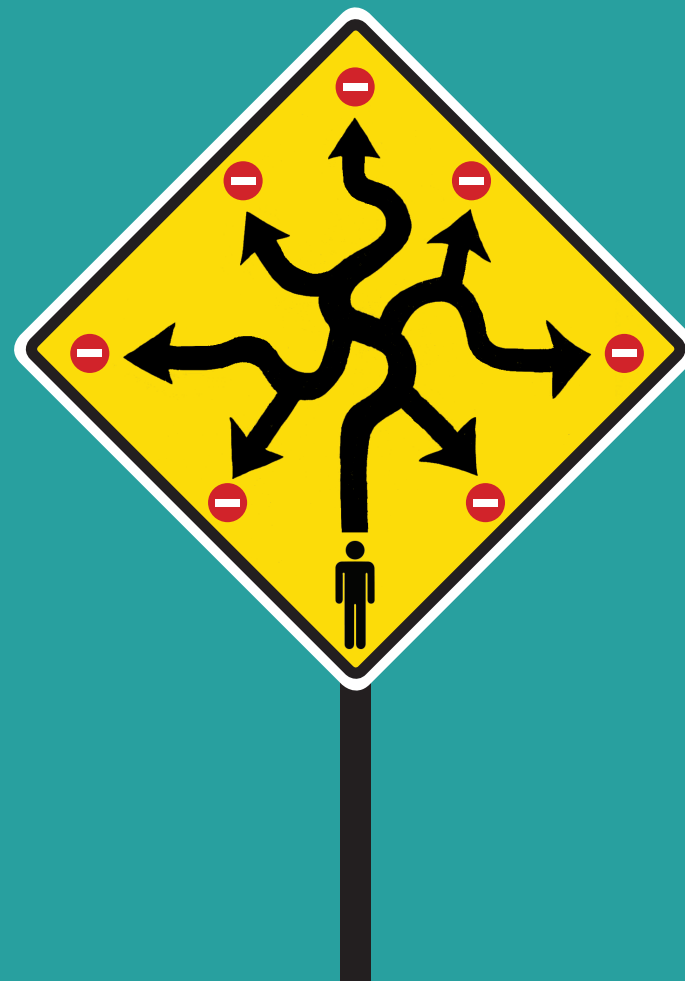
Дмитрий Бутрин, «Коммерсант»

Это одна из самых удачных книг о качестве государственного регулирования бизнеса в России. Построенная на основе поразительных свидетельств предпринимателей, она показывает механизмы избыточного регулирования, чрезмерной сложности процедур и устаревших законов, тормозящих развитие экономики страны. В некоторых частях она оставляет ощущение нереальности и абсурда от неэффективности государства. Авторы особо подчеркивают паралич судебной системы, которая не справляется с ролью санитара бюрократии. В целом книга — один из лучших ответов на вопрос «почему российская экономика находится в рецессии».

Андрей Горянов, Slon.ru

Административные барьеры, остановившие российский экономический рост — не абстрактные сущности. Это бездарное избыточное регулирование с тотальной регламентацией всего живого; это конкретные чиновники, построившие свое финансовое благополучие на «левой» реализации госполномочий; и, увы, это частные предприниматели, чей бизнес разбился о бюрократические барьеры. Издержки, вменяемые российской бюрократией экономике и обществу, несовместимы с ростом. Два десятка историй о нелепом госрегулировании бизнеса, рассказанные сотрудниками ИГМУ ВШЭ, способны убедить даже мертвого, что всю эту систему нужно реформировать быстро и решительно.

Борис Грозовский, Forbes Russia



Знакомьтесь, административные барьеры

ИЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БИЗНЕСА ПО-РУССКИ

УДК 342.518
ББК 67.401
3-71

Коллектив авторов:

Жулин Андрей Борисович
Кнутов Александр Владимирович
Минченко Ольга Сергеевна
Плаксин Сергей Михайлович
Чаплинский Александр Владимирович

3-71 Знакомьтесь, административные барьеры, или Государственное регулирование бизнеса по-русски: [Текст] / А.Б. Жулин, А.В. Кнутов, О.С. Минченко, С.М. Плаксин, А.В. Чаплинский; Национальный исследовательский университет — Высшая школа экономики. — М.: Новое издательство, 2014. — ... с.

В данной книге предпринята попытка проанализировать конкретные проблемные точки осуществления государственного регулирования экономики с помощью разрешительных и контрольных полномочий. Авторы попытались собрать в книге примеры законодательных требований и бюрократической практики, смысл и польза которых неочевидны, а издержки для бизнеса от которых значительны.

Издание не претендует на академичность. Скорее оно является сборником казусов и экспертных мнений о наиболее одиозных случаях государственного регулирования. Публикация предназначена для широкого круга читателей. Ее цель — привлечь общественное внимание к проблемам ведения бизнеса в России.

УДК 342.518
ББК 67.401

ISBN 978-5-98379-186-2

© Коллектив авторов
© Институт государственного и муниципального управления
НИУ ВШЭ, 2014

Оглавление

Введение	7
Вместо предисловия. Надлежащие меры. Антон Чехов	9
История 1. Сферический конь. Непрозрачность предмета контроля	13
История 2. Бесконечные проверки. Контроль за предпринимательской деятельностью	23
История 3. Клеймо на бизнесе. Пробирный надзор	27
История 4. Кто выносит мусор. Учет отходов производства и потребления	37
История 5. На большой дороге. Весовой контроль на автотрассах	45
История 6. Ветеринар для колбасы. Почему мы платим дважды	59
История 7. Номер вагона. Чем полезное отличается от необходимого	69
История 8. Опасный объект. Как заработать научному изданию	73
История 9. Монополия на спасение. Сколько стоит безопасность	77
История 10. Окончательная бумажка. Регистрация лекарственных препаратов для животных	85
История 11. Витамины для животных. Регистрация кормовых добавок	95
История 12. Связи с границей. Ввоз в Россию кормов для животных	103
История 13. Злоупотребления на местах. Регулирование строительного бизнеса	111
История 14. На глубине 30 см. Разрешение на земляные работы	121
История 15. Вольные каменщики. Саморегулирование в строительной области	127
История 16. Платный экзамен. Как пройти аттестацию в Ростехнадзоре	131
История 17. Дорогие гости. Аккредитация иностранных юридических лиц	137
История 18. Наследство СССР. Аттестация рабочих мест и специальная оценка условий труда	141
История 19. К ним едет ревизор. Надзор в сфере труда	147
История 20. Государственная рулетка. Поверка средств измерений	157
История 21. «Удобный» флаг. Регистрация морских судов	163
Заключение	171

Введение

Мы часто слышим в СМИ, что российский бизнес задыхается от избыточных административных барьеров, что Россия занимает неприглядное место в международных бизнес-рейтингах. Однако мало кто имеет четкое понимание, что же такое административные барьеры, кто и как их построил.

В данной книге предпринята попытка проанализировать конкретные проблемные точки государственного регулирования в экономике с помощью разрешительных и контрольных полномочий. Что и кто именно препятствует ведению бизнеса в России? Мы попытаемся ответить на эти вопросы, используя конкретные примеры.

Публикация не претендует на академичность. Скорее она является сборником казусов и обнародованных экспертных мнений о наиболее одиозных случаях госрегулирования.

Составители сборника не ставят перед собой в качестве основной цели скорейшее инициирование решения проблем, о которых идет речь. Более того, некоторые затронутые проблемы уже решены и стали достоянием истории. Весьма вероятно, что еще часть проблем будет решена к моменту, когда эта книга будет опубликована. Однако у авторов нет сомнений, что аналогичные трудности для ведения бизнеса будут возникать, к сожалению, и далее. Ведь административные барьеры — как головы дракона: их отрубает, но вскоре вырастают новые.

Авторы надеются, что сборник историй об административных барьерах поможет вам понять, какие управленческие процессы происходят в российской бюрократии.

При подготовке данной книги использовались аналитические материалы, собранные подразделениями Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; заключения Минэкономразвития России, подготовленные по результатам оценки регулирующего воздействия, и доклады данного

министерства по вопросам осуществления государственного контроля (надзора); материалы ФАС России по результатам рассмотрения дел о нарушении анти-монопольного законодательства; решения арбитражных судов; информация с профессиональных интернет-форумов и другие материалы.

Авторы выражают глубокую признательность Евгению Вячеславовичу Ковтуну и Людмиле Викторовне Солонцовой за поддержку замысла по написанию этой книги и ценные советы в процессе ее создания.

В качестве предисловия мы решили поместить рассказ Антона Павловича Чехова «Надлежащие меры». Рассказ написан почти 130 лет назад, но в нем легко узнаются актуальные и сейчас проблемы государственного контроля.

Во многих случаях отсутствует четкая характеристика того, что вообще нужно проверять и в каком объеме, что оставляет большую свободу контролеру. Зачастую проверяемому лицу неясен предмет проверки (что он должен сделать, чтобы избежать замечаний при проверках). При этом методы проводимых проверок не позволяют выявить нарушения, реально угрожающие жизни и здоровью людей, окружающей среде и другим охраняемым ценностям. Поэтому в ходе проверок осуществляется контроль за второстепенными, чаще всего формальными требованиями, исполнение которых не влияет непосредственно, а то и вообще не может повлиять на безопасность продукции.

вместо предисловия

Надлежащие меры.

Антон Чехов

Маленький заштатный городок, которого, по выражению местного тюремного смотрителя, на географической карте даже под телескопом не увидишь, освещен полуденным солнцем. Тишина и спокойствие. По направлению от думы к торговым рядам медленно подвигается санитарная комиссия, состоящая из городского врача, полицейского надзирателя, двух уполномоченных от думы и одного торгового депутата. Сзади почтительно шагают городовые... Путь комиссии, как путь в ад, усыпан благими намерениями. Санитары идут и, размахивая руками, толкуют о нечистоте, вони, надлежащих мерах и прочих холерных материях. Разговоры до того умные, что идущий впереди всех полицейский надзиратель вдруг приходит в восторг и, обернувшись, заявляет:

— Вот так бы нам, господа, почаще собираться да рассуждать! И приятно, и в обществе себя чувствуешь, а то только и знаем, что ссоримся. Да ей-богу!

— С кого бы нам начать? — обращается торговый депутат к врачу тоном палача, выбирающего жертву. — Не начать ли нам, Аникита Николаич, с лавки Ошейникова? Мошенник, во-первых, и... во-вторых, пора уж до него добраться. Намедни приносят мне от него гречневую крупу, а в ней, извините, крысиный помет... Жена так и не ела!

— Ну что ж? С Ошейникова начинать, так с Ошейникова, — говорит безучастно врач.

Санитары входят в «Магазин чаю, сахару и кофию и прочих колониальных товаров А. М. Ошейникова» и тотчас же, без длинных предисловий, приступают к ревизии.

Заключение

Как мы видим, процент бессмыслицы и абсурдности в отечественной системе государственного регулирования бизнеса отнюдь не мал. Истории, помещенные в наш сборник, тому подтверждение. Некоторые из них даже слегка сюрреалистичны, другие вполне можно рассказывать как анекдот. Действительно, они были бы смешны, если бы не было грустно от осознания того, что это наша жизнь.

Однако нашим читателям не стоит приходить к выводу, что Российское государство уже никуда не годится. Бюрократические лабиринты стали предметом для шуток не только в России. Природа чиновников одинакова по всему земному шару.

Специфическая российская проблема заключается не в конкретных административных барьерах, а в слабости механизмов по борьбе с ними. В развитых странах роль таких инструментов выполняет судебная система. Жизненно важно, чтобы работал механизм обжалования действий или бездействия государственных органов, их должностных лиц. Тогда те или иные «очаги» чиновничьего самоуправства, бесполезных требований и административной волокиты будут оперативно гаситься.

В России, к сожалению, судебная система не справляется со своей ролью «санитара» бюрократии. В судах господствует позитивистский подход к рассмотрению дел. Если по тому или иному вопросу выпущен нормативный правовой акт, то в большинстве случаев суд рассмотрит дело по букве закона

даже в ущерб общим принципам права. Отечественные суды очень осторожно и неохотно подвергают сомнению компетенцию ведомств по регулированию тех или иных отношений.

Очень часто российские служители Фемиды придерживаются уже сложившейся административной практики, руководствуясь принципом: «Раз это было до нас, значит, так и надо». Но главное — презумпция правомерности действий «государева человека» практически всегда доминирует над презумпцией добросовестности гражданина и предпринимателя.

К сожалению, в России не только судебная система проигрывает в схватке с бюрократией. Специально уполномоченные на борьбу с административными барьерами органы не имеют существенных рычагов влияния на сложившуюся систему.

Так, ФАС России, имеющая право на возбуждение дел о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе административными органами, часто бессильна перед своими оппонентами в виде федеральных органов-регуляторов тех или иных отношений. Принятые антимонопольной службой решения с легкостью опротестовываются в суде.

Минэкономразвития России, уполномоченное на проведение оценки регулирующего воздействия, в том числе действующих актов, чаще всего бывает не услышано разработчиками раскритикованных актов. Нормативные акты, в которых обнаружены положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской деятельности, продолжают действовать годами в неизменном виде.

Представления Минюста России о внесении изменений в ведомственные приказы также часто остаются неисполненными.

Даже Правительственная комиссия по проведению административной реформы не может изменить ситуацию. Реинжиниринг отдельных государственных услуг (функций), начатый комиссией, так и не был завершён до конца. Ведомства очень неохотно отзываются на призывы оптимизировать свою деятельность. Административная реформа, требуемая сверху, на местах оказалась бурей в стакане.

Да что говорить, если даже принятые решения Правительства РФ по вопросам проведения административной реформы часто не исполняются. Так, в результате работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы в 2010–2011 годах председателем Правительства России В.В. Путиным было утверждено 12 распоряжений правительства с планами мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций в отдельных сферах. Всего было утверждено 19 распоряжений с учетом планов по оптимизации предоставления государственных услуг.

Однако даже по официальной отчетности Минэкономразвития России к апрелю 2014 года утвержденные планы мероприятий исполнены только на 61%. План оптимизации регулирования в сфере сельского хозяйства выполнен только на 24%¹. Просрочка по отдельным мероприятиям составляет до трех лет. Как тут не вспомнить изречение Николая I: «Россией правят столоначальники».

Конечно, помещенные в книгу истории не исчерпывают все глупые и странные административные препоны на пути ведения бизнеса в России. Авторы даже не могут утверждать, что рассказанные истории — самые вопиющие. В книге было рассказано о тех фактах, с которыми авторам приходилось сталкиваться в ходе экспертной деятельности в рамках работы в Высшей школе экономики.

Тем не менее рассмотренные административные барьеры позволяют сделать некоторые общие выводы об особенностях российского государственного управления:

- в управленческой сфере как нигде применимо правило о том, что нет ничего более постоянного, чем временное;
- чиновники и судьи часто подспудно руководствуются словами немецкого философа Георга Гегеля: «Все действительное — разумно, все разумное — действительно»;
- как бы это ни казалось странным, но в сфере государственного управления многие решения принимаются с гораздо большим влиянием случайного фактора, чем это кажется со стороны;

¹См. портал административной реформы: Совершенствование государственного управления [http://ar.gov.ru/sectoral/index.html].

- волеизъявление первого лица ведомства не всегда гарантированно приведет к структурным преобразованиям, ведь очень велико давление на принятие решения служащих среднего звена, которые по тем или иным причинам саботируют намеченные преобразования.

Но, несмотря на всю печальность ситуации, мы верим, что изменения к лучшему не только возможны, но и обязательно произойдут. Надеемся, что данная книга привлечет внимание общественности к озвученным проблемам и поможет их скорейшему разрешению. А в завершение сборника еще один анекдот:

«Иностранцы удивляются:

— Как вы можете жить при таких плохих законах?

— А мы их плохо выполняем!»