

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

№ 32Р

С.Жаворонков, В.Мау, Д.Черный, К.Яновский

**Дерегулирование российской
экономики**

Москва
2001

Институт экономики переходного периода

В настоящей работе предпринято исследование дерегулирования в российской экономике, в частности затронута сфера, до сих пор остававшаяся малоизученной – общие условия функционирования хозяйствующих субъектов на рынке. Целью данного исследования является достижение комплексного представления об общих (неспецифических) механизмах государственного регулирования деятельности экономических агентов в РФ. В работе представлены конкретные предложения по принятию мер в этой сфере и совершенствованию законодательства.

Выпускающий редактор: И.Устинова
Компьютерный дизайн: А. Астахов

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского Проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США

ISBN 5-93255-048-1

Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09 ноября 1995 г.
103918, Москва, Газетный пер., 5
Тел. (095) 229–6413, FAX (095) 203–8816
E-MAIL – root @iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

© **Институт экономики переходного периода, 2001**

Оглавление

§1. Введение	5
1.1. Понятие дерегулирования	5
1.2. Цели и задачи	7
1.3. Методология	8
§2. Анализ существующего положения	10
2.1. Контролирующие инстанции	10
2.2. Полномочия контролирующих инстанций	11
2.2.1. Санитарно-эпидемиологическая служба	11
2.2.2. Государственная Противопожарная Служба МВД РФ.	14
2.2.3. Милиция	17
2.2.4. Федеральная инспекция труда	18
2.2.5. Профсоюзы.	22
2.3. Согласование проектной документации	24
2.4. Государственное регулирование цен	29
§3. Общие недостатки правового поля	34
§4. Концепция законотворческой деятельности	38
4.1. Необходимые изменения в существующих законодательных и нормативных актах.	38
4.2. Дальнейшее направление работ. Разработка новых нормативных актов	39
§5. Заключение	44
Приложение 1. Пример из нормотворческой деятельности СЭС	49
Приложение 2. О подходах к стимулированию самозащиты прав на безопасную окружающую среду	51
Приложение 3. Важные ДЕЙСТВУЮЩИЕ ПРИКАЗЫ МИНЗДРАВА РОССИИ , которые отсутствуют в открытых источниках	54
Приложение 4. Поправки к ФЗ «О милиции».	57
Приложение 5. Правила противопожарной безопасности	59
Приложение 6. Реформа согласования проектной документации.	63

§1. Введение

1. 1. Понятие дерегулирования

Под дерегулированием и дебиюрократизацией экономики следует, прежде всего, понимать устранение излишних барьеров, установленных государством на пути развития свободного предпринимательства. Речь идет о барьерах, не дающих того положительного результата, на который они были рассчитаны, либо дающих неоправданно низкие результаты.

Дерегулирование (дебиюрократизация) также означает безусловное снятие любых противозаконных препятствий и ограничений деловой активности. Другими словами, дерегулирование и дебиюрократизация экономики – это реализация соответствующих принципов и положений Конституции РФ (статья 34 - свобода предпринимательства, часть 1 статьи 37 – свобода труда и часть 1 статьи 44 - свобода творчества). В более широком смысле, дерегулирование – это снижение издержек хозяйствующих субъектов от государственного вмешательства.

Под это определение также подпадает уточнение законодательства, ликвидация «белых пятен» в нормативной базе и возможностей ее произвольного толкования, замена законами подзаконных актов. Однако, неправильно было бы истолковывать понятие «дебиюрократизации» как стремление к «освобождению» от каких-либо норм и требований, установленных антимонопольным и бюджетным законодательством.

Российские экономисты часто обращались к тематике устранения излишних административных барьеров на пути развития предпринимательства. Однако, как правило, они рассматривали некий отдельный сюжет, связанный с рядом законодательных или нормативных актов, регулирующих отдельную специальную сферу, или связанный с незаконными решениями органов государственной власти. Например, ИЭПП проанализировал мировой опыт дерегулирования экономики¹. БЭА выпустило в 1999 г. анализ ограничений конкуренции на региональных рынках в РФ.² В 1999 г. вышло исследование РЦЭР под руководством В. В. Буева «Исследование и разра-

¹ Дергулирование экономики – опыт пяти стран. М. 1999 г.

² Ограничение конкуренции на региональных рынках товаров и услуг местными органами власти. БЭА М. 1999 г.

ботка рекомендаций по упрощению и оптимизации процессов лицензирования, сертификации и аккредитации в трех регионах РФ», в котором были показаны излишки государственного регулирования в данных сферах. В. В. Радаев показал транзакционные издержки на приобретение контрактов на государственные закупки, субсидии или оплату услуг по защите частного предпринимательства, и без того входящие в обязанности чиновника.³ Группа специалистов экономического факультета МГУ под руководством В. Л. Тамбовцева⁴ осуществила расчеты издержек предпринимателей (и, следовательно, потребителей, т.к. предприниматели закладывают издержки в цену товара или услуги) на оплату административных барьеров и оценила их на уровне 5-7 % ВВП. Исследование А. Аузана и П. Крючковой «Административные барьеры в экономике: задачи дерегулирования» высветило на примере нескольких сфер (стандартизация товаров, Постановление Правительства РФ ном. 601 о защите продукции защищенными от подделок знаками соответствия) рентоориентированность создателей барьеров, частный характер изымаемой с экономических агентов ренты (которая идет всегда не в бюджет, в некую «уполномоченную структуру»), и логику мультипликации барьеров. В данном исследовании поставлена проблема институционального обеспечения дерегулирования экономики, создания «индустрии дерегулирования» и защиты прав предпринимателей.⁵

В нашем исследовании мы хотим проанализировать, прежде всего, общие условия функционирования хозяйствующих субъектов на рынке. Независимо от того, торгует ли предприятие изготовленными кустарным образом безделушками, или же представляет собой огромный высокотехнологичный концерн с собственным производством и ресурсной базой, оно сталкивается на рынке с общими для экономических агентов правилами. Сначала учредители регистрируют юридическое лицо, затем получают необходимые разрешения (лицензии, сертификаты и др.) и приступают к хозяйственной деятельности, в ходе которой предприятие становится объектом проверок со стороны различных контролирующих инстанций.

Теоретически это нормальная процедура. В то же время для России, страны, которая лишь десять лет назад отказалась от централизованно пла-

³ В.В. Радаев. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М, ЦПТ, 1998 г.

⁴ На правах рукописи, 2001 г.

⁵ На правах рукописи, 2001 г.

нируемой экономики, возникла проблема несоответствия старых правил и норм, ориентированных на тотальный контроль над экономическими агентами, и предъявляемого рыночной экономикой требования эффективности, оперативности, удовлетворения оптимальным образом быстро меняющихся запросов потребителя. Законодательная и нормативная база менялась медленно. Вскоре для заинтересованных лиц стало очевидным, что обилие и неформализованность предъявляемых требований, строгость наказаний и широта полномочий государственных органов является отличным предлогом для вымогательства взяток с предпринимателя.

Эти интересы структурировались и нашли себе политическое и идеологическое прикрытие. Сторонники сохранения избыточных регулирующих и контролирующих функций государственных органов ссылаются на необходимость соблюдения общегосударственных интересов, которые якобы требуют поступиться частными интересами бизнеса, а также необходимости защиты прав потребителя от приобретения некачественных товаров и услуг⁶. Поведение чиновника, как правило, является рентоориентированным.

1.2. Цели и задачи

Целью данного исследования является достижение комплексного представления об общих (неспецифических) механизмах государственного регулирования деятельности экономических агентов в РФ. Необходимо провести анализ законодательной и нормативной базы, выявив те положения, которые реально препятствуют нормальному ведению предпринимательства. На основании проделанной работы сформулированы предложения по изменению российской законодательной и нормативной базы с целью улучшения инвестиционного климата в РФ. Таким образом, исследовательскими задачами являются: критический анализ законодательной и нормативной базы контролирующих организаций, в частности а) государственной санитарно – эпидемиологической службы РФ б) государственной противопожарной службы РФ; в) МВД; г) министерства труда; д) профессиональных союзов; е) процедуры согласования проектной документации; ж) регулирования цен.

⁶ Такова позиция Госстандарта и Росторгинспекции; весьма сходную позицию обосновывал в пространной статье в «Известиях» ...

1.3. Методология

В настоящей работе рассматриваются нормативные акты преимущественно федеральных ведомств и Правительства РФ, регламентирующие производство и продажу товаров, оказание услуг, а так же осуществление контрольных функций государственными органами (службами) над подобной деятельностью. *Даже приблизительный анализ показал, что широко распространенная гипотеза о произволе местных властей в области регулирования экономики как основном факторе, ухудшающем предпринимательский климат, не соответствует действительности. Корни проблемы – в федеральном законодательстве и нормотворчестве, которое, с одной стороны, придумывает тысячи мелких требований к экономическим агентам, а с другой – настолько расплывчато и неконкретно формулирует полномочия контрольных инстанций, что на законном основании позволяет им вторгаться в практически любой вопрос хозяйственной деятельности. Кроме того, законодательная и нормативная база переполнена нелепостями и противоречиями. Министр экономического развития и торговли РФ Г. Греф приводил ставший нарицательным пример, когда милиция, ссылаясь на одну инструкцию, требует ставить решетки на окна первого этажа предприятий, а противопожарная инспекция (структурное подразделение того же МВД), ссылаясь на другую инструкцию, требует их не ставить. Такая ситуация создает благоприятные условия для вымогательства взяток.*

Из рассмотрения исключаются нормативные акты, регламентирующие производственную и коммерческую деятельность, связанную с повышенной опасностью или требующую специальных знаний. Т.е., такие отрасли как атомная энергетика и промышленность, производство, разработка и продажа продукции военного назначения, банковская и страховая деятельность, медицина (врачебная деятельность) и образование, частная охранная и детективная деятельность и т.д.

Мы сознательно не затрагиваем такие важные сферы, как регистрация юридических лиц и лицензирование отдельных видов деятельности. Регистрация предприятия не является принципиальной проблемой для предпринимателя, а денежные затраты на регистрацию (несколько сот долларов) являются разовыми и вполне посильными даже при нынешнем несовершенном порядке вещей. В настоящее время Правительство РФ одобрило новые редакции законодательных норм в этих сферах, упрощающие процедуру регистрации и резко сокращающие (до 91 с более чем тысячи) перечень лицензируемых видов деятельности. Что же касается безусловно важ-

ной сферы лицензирования, то она заслуживает отдельного научного исследования.⁷

Таким образом, основное внимание будет сосредоточено на деятельности государственных структур обеспечивающих контроль над соблюдением санитарно-эпидемиологических норм, правил пожарной безопасности, а также мер по охране труда. Будет рассмотрена проблема согласования проектной документации. Отдельным заслуживающим внимания сюжетом является практика регулирования цен, торговых надбавок, уровней рентабельности.

Авторы выражают благодарность за помощь и ценные советы А. А. Аузану, П. В. Кузнецову, О. А. Макаровой, А. Е. Шадрину.

⁷ Одним из наиболее удачных примеров исследования может быть доклад ТАСИС “Законодательное регулирование развития малого предпринимательства (процедуры регистрации, лицензирования, сертификации, ликвидации и банкротства, регулирование внешнеторговой деятельности)”, 1998 г. ;

§2. Анализ существующего положения

2.1. Контролирующие инстанции

В настоящее время контроль над соблюдением существующих государственных правил и норм при производстве и реализации товаров и оказании услуг осуществляют следующие инстанции:

- санитарно-эпидемиологическая служба Российской Федерации;
- государственная ветеринарная служба;
- государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии;
- государственная хлебная инспекция при Правительстве Российской Федерации;
- государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Российской Федерации;
- государственная противопожарная службы МВД России;
- государственной служба защиты растений Министерства сельского хозяйства РФ;
- федеральная инспекция труда;
- государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно - коммунальному комплексу;
- федеральное государственное учреждение «Государственная экологическая экспертиза»;

Кроме того, согласно закону «О милиции » сотрудники милиции имеют право контролировать соблюдение предприятиями и организациями государственных правил и норм, в любой области деятельности и практически без каких-либо ограничений.

Профсоюзы наделены правами контролировать деятельность предприятий на которых работает хоть один член данного профсоюза.

2.2. Полномочия контролирующих инстанций

2.2.1. Санитарно-эпидемиологическая служба

Нормативная основа деятельности СЭС базируется на федеральном законе «О санитарно - эпидемиологическом благополучии населения» № 53-ФЗ от 30.03.1999 и постановлении Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 554 «Об утверждении положения о санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и положения о государственном санитарно - гигиеническом нормировании».

Постановлением Правительства РФ утверждено положение о ГосСанЭпидемСлужбе. Согласно положению Служба определяет санитарно-эпидемиологические нормы, контролирует их соблюдение, ведет производственную и закупочную деятельность в той же предметной области, где и осуществляет контроль, осуществляет лицензирование, выдает заключения, организации входящие в службу «организуют и проводят санитарно-эпидемиологические экспертизы, расследования, обследования, исследования, испытания, а также токсикологическую, гигиеническую и иные виды оценок». При этом в состав службы могут входить и негосударственные предприятия, по крайней мере, так можно понимать термин «иные организации».

Принципиально неприемлемо сосредоточение в одних руках и разработки правил, и контроля за их соблюдением.

В тексте положения используются такие выражения как: «иные организации; виды деятельности, представляющие потенциальную опасность для здоровья человека; потенциально опасные для человека химические и биологические вещества; аттестация гигиенической подготовки работников» Подобные формулировки допускают самое широкое толкование. Какого-либо нормативного акта, содержащего расшифровку этих терминов, обнаружить его не удалось.

Структурные подразделения органов исполнительной власти и иных государственных органов, входящих в Службу, осуществляют контроль за выполнением санитарных правил при осуществлении всех видов строительных работ (проектирование, строительство, реконструкция), производстве и разработке любых видов продукции, торговых операциях, обучении, организации отдыха.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» содержит немало положений, понятий, определений банальных

с одной стороны, и весьма широких, исключающих четкое и недвусмысленное толкование с другой:

«Благоприятные условия жизнедеятельности человека - состояние среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека» *(при буквальном толковании такие условия недостижимы в любых когда-либо существовавших обстоятельствах, кроме райского сада)*.

«Массовые неинфекционные заболевания (отравления) - заболевания человека, возникновение которых обусловлено воздействием ... и (или) **социальных факторов** среды обитания».

«Граждане имеют право: на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека».

Согласно статье 11 предприниматели обязаны:

«Проводить работы по обоснованию безопасности для человека новых видов продукции и технологии ее производства, критериев безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания и разрабатывать методы контроля за факторами среды обитания». Это означает, по сути, возложение на частный бизнес государственных функций – выработки правил, а также объявляет «презумпцию виновности» бизнеса, который должен доказывать, что его продукция является безопасной. На самом деле разумным подходом было бы обратное – доказательство санитарно-эпидемиологической службой, с использованием принятых правил и норм, а также экспертиз, опасности предлагаемой новой номенклатуры продукции. Исполнение подобной нормы может оказать негативное влияние на деловую активность предприятий действующих в условиях жесткой конкурентной борьбы. Кроме того, такие двусмысленные формулировки законодательства дают контролеру свободу действий.

«Иметь в наличии официально изданные санитарные правила, методы и методики контроля факторов среды обитания». Понимание этой словесной конструкции довольно затруднено, например не очень понятно, чем в этом контексте метод отличается от методики и как метод может быть издан. Однако гораздо большее беспокойство вызывает тот факт, что закон не определяет набор официально изданных санитарных правил, которые предприниматели и юридические лица должны иметь в наличии, также не определено место их хранения, количество, и т.д.

В пункте 4 статьи 12 инвестору, осуществляющему финансирование или кредитование строительных работ, предписывается прекращать финансирование или кредитование в случае выявления нарушения санитарных правил или невозможности их исполнения. Представляется разумным из-

менить эту норму таким образом, чтобы вопрос о прекращении финансирования (кредитования) решал суд.

Статья 25 содержит следующее положение: *«условия труда, рабочее место и трудовой процесс не должны оказывать вредное воздействие на человека»*. Исполнение этой нормы представляется заведомо невозможным.

Санитарно – эпидемиологическая служба обладает полномочиями осуществлять контроль над любым видом деятельности любого предприятия организации или индивидуального предпринимателя, вне зависимости от того представляет ли деятельность этого предприятия или организации существенную угрозу для жизни и здоровья человека. Общедоступная нормативная база не определяет закрытого списка видов деятельности и производств, товаров и услуг, подлежащих контролю и сертификации со стороны СЭС. Согласно федеральному закону и положению о СЭС финансирование деятельности СЭС возможно не только за счет бюджетных средств, но и за счет **пожертвований** граждан и юридических лиц.

Согласно действующему законодательству организациям СЭС разрешено совмещать контрольные функции и коммерческую деятельность. Это обстоятельство активно используется контролирующими инстанциями. Так, количество действующих санитарных правил и норм, утверждаемых Министерством здравоохранения, превышает 10 тыс. документов, по компетенции заключению главного государственного санитарного врача Г. Онищенко.

Эти правила и нормы не доступны обществу и предпринимателям. Таким образом, предприниматель, планируя определенное техническое решение на производстве, даже не знает, соответствует ли оно требованиям. В открытых правовых системах, например, в «Консультанте», опубликованы лишь единицы таких документов. Правда, существует ФГУП «Интерсэн», которое продает отдельные документы и сборники документов за деньги. Но даже эта организация не предоставляет полного сборника документов. Кроме того, отсутствие единого санитарного кодекса приводит к тому, что любая деятельность по реформированию нормативной базы и отмене устаревших правил и норм может привести лишь к тому, что будет отменено последнее по дате принятия, устаревшее, правило, но будет действовать более раннее, еще более устаревшее.

Отдельной претензией к существующему порядку вещей может служить тот факт, что санитарно–эпидемиологическая служба РФ совмещает в своих руках, согласно ст. 5 упомянутого ФЗ, и государственный санитарно-эпидемиологический надзор, и государственное санитарно-

эпидемиологическое нормирование. Таким образом, СЭС контролирует и выпуск правил, и контроль за их исполнением. В условиях, когда сам закон позволяет ей еще и заниматься коммерческой деятельностью, создаются очевидные условия для коррупции.

2.2.2. Государственная Противопожарная Служба МВД РФ.

Полномочия Главного управления Государственной противопожарной службы МВД РФ и государственной инспекции Российской Федерации по пожарному надзору определены в федеральном законе «О пожарной безопасности», положением «О государственной противопожарной службе министерства внутренних дел российской федерации» утвержденного постановлением Правительства РФ № 849 от 23 августа 19993 года и правилами пожарной безопасности в Российской Федерации ППБ-01-93 (в ред. Приказов МВД РФ от 25.07.1995 № 282, от 10.12.1997 № 814, от 20.10.1999 № 817).

Согласно п.10 ФЗ,

«Государственная противопожарная служба в соответствии с возложенными на нее задачами:

- организует разработку, утверждает самостоятельно или совместно с заинтересованными организациями обязательные для исполнения требования, нормы и правила в области пожарной безопасности, производства пожарной техники и огнетушащих средств;
- рассматривает и согласовывает проекты стандартов, норм, правил, других нормативных документов, содержащих требования пожарной безопасности или в которых эти требования должны быть установлены;
- осуществляет государственный пожарный надзор за соблюдением требований пожарной безопасности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, предприятиями, а также должностными лицами и гражданами;
- рассматривает и согласовывает в части учета требований пожарной безопасности градостроительную и проектно - сметную документацию на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию, расширение и техническое перевооружение предприятий, зданий и сооружений при обоснованных отступлениях от действующих норм проектирования или при их отсутствии."

Согласно п.12, Государственная противопожарная служба имеет право:

- информировать лицензионные органы о несоблюдении соискателями лицензионных условий в части требований пожарной безопасности;
- беспрепятственно входить (по предъявлении служебного удостоверения) на территорию и во все помещения предприятий с целью проверки их противопожарного состояния;
- осуществлять контроль за выполнением проектными и строительными организациями требований пожарной безопасности стандартов, норм и правил при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, расширении и техническом перевооружении предприятий, зданий и сооружений;
- давать руководителям предприятий, должностным лицам и гражданам обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений требований пожарной безопасности стандартов ... а в случае уклонения от исполнения или несвоевременного исполнения этих предписаний применять административные взыскания в соответствии с действующим законодательством;
- приостанавливать полностью или частично (на основании вынесенных постановлений) работу предприятий при нарушении правил пожарной безопасности, создающем непосредственную угрозу возникновения пожара, а также в случае невыполнения противопожарных требований, предусмотренных проектами или нормами проектирования при строительстве, реконструкции, расширении, техническом перевооружении предприятий, зданий и сооружений;
- налагать в соответствии с действующим законодательством штрафы на должностных лиц и граждан за нарушение или невыполнение правил пожарной безопасности.

Таким образом, как и в случае санитарно-эпидемиологической службы, существует порядок, когда одна и та же структура и устанавливает правила, и контролирует их исполнение. Как и милиция, противопожарная служба обладает правом приостановить работу предприятия на неопределенный срок. Это не может улучшать положение экономических агентов. Кроме того, штраф за нарушение правил пожарной безопасности выписывается в бесспорном порядке. Разумно привлечь к разрешению данных споров суд.

Ст. 6 ФЗ устанавливает, что руководство государственной противопожарной службы одновременно руководит противопожарным надзором. При том, что необходимость существования государственной противопожарной службы никем не подвергается сомнению, основные претензии бизнеса ад-

ресованы противопожарному надзору – т.е. сугубо профилактической организации, которая, тем не менее, используется для вымогательства взяток.

Представляется необходимым разработать и принять закон «Об обязательном страховании имущества хозяйствующих субъектов от пожара», возлагающий на страховщика ответственность за соблюдение правил противопожарной безопасности. В настоящее время обязательное страхование имущества от пожаров применяется только к «предприятиям - иностранным юридическим лицам, предприятиям с иностранными инвестициями, которые осуществляют предпринимательскую деятельность на территории Российской Федерации», а также к предприятиям, чей перечень установлен Правительством РФ (ст. 28 ФЗ). Такие странные формулировки дают возможность, например, одно предприятие обременить страховыми взносами, а другое – нет. Но главное, страхование в нынешних условиях дублирует функции пожарного надзора.

Необходимо также существенно изменить законодательную и нормативную базу.⁸

В правилах пожарной безопасности в Российской Федерации ППБ-01-93, в частности, говорится – (п.1.1.2) «Отраслевые и региональные правила пожарной безопасности, а также другие утвержденные в установленном порядке нормативные документы в области пожарной безопасности, не должны снижать требований настоящих Правил». Наличие «региональных» правил можно было бы допустить, если бы физические закономерности распространения огня отличались в различных регионах РФ, что, очевидно, не так. Представляется необходимым установить, что по меньшей мере региональные правила, не должны противоречить правилам пожарной безопасности в РФ, а также вводить дополнительные требования, т.е. правила пожарной безопасности должны содержать исчерпывающий перечень требований. Дискуссионным предложением является также, в случае, если речь не идет об объектах федеральной собственности (а именно в федеральной собственности находятся объекты повышенной опасности, например, АЭС), распространить эти требования и на отраслевые правила. Аналогичные требования необходимо переформулировать в ст. 2 и ст. 17 ФЗ «О пожарной безопасности».

Общей особенностью правил и ФЗ является наличие множества банальностей, а также частных, трудновыполнимых, а зачастую весьма нело-

⁸ Некоторые предложения сформулированы в приложении ном.5.

гичных с точки зрения здравого смысла требований. О них пойдет речь в приложении 4.

2.2.3. Милиция

Полномочия по контролю над деятельностью предприятий определенные в законе **ФЗ «О милиции»** № 1026-1 от 18.04.1991 г.

Милиция в соответствии с поставленными перед ней задачами обязана:

- предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения; выявлять обстоятельства, способствующие их совершению, и в пределах своих прав принимать меры к устранению данных обстоятельств;
- проверять у физических и юридических лиц разрешения (лицензии) на совершение определенных действий или занятие определенной деятельностью, контроль за которыми возложен на милицию законодательством Российской Федерации;

Однако права, предоставляемые милиции, явно выходят за пределы ее непосредственных обязанностей.

Милиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляются права проверять у любых физических и юридических лиц разрешения на совершение определенных видов деятельности, получать любые справки, копии и документы, изымать материальные ценности, опечатывать кассу, и, более того – во внесудебном порядке приостанавливать деятельность предприятия в случае, если у предприятия только заподозрены нарушения. Сроки, на которые изымаются ценности, опечатывается касса или помещения, ничем не нормированы.

Используя формулировку закона, сотрудники милиции проводят осмотры на любом предприятии, на рынке, как правило, проверяют сразу не менее у трети предпринимателей. О каких - либо «данных», которыми закон оговаривает проведение проверки, говорить не приходится. Срок, на который можно, например, опечатать кассу и тем самым существенно затруднить работу предприятия, никак не нормирован. Необходимо внести в закон изменения, где срок изъятия ценностей определялся бы – не более 7 дней, все проверки проводились на основании предписания начальника, определяющего, куда и с какой целью направляется сотрудник милиции на проверку, и какие сведения о нарушении законодательства данным предприятием (предпринимателем) имеются. Такая практика действует в большинстве силовых структур, в частности, в ФСБ и налоговых органах.

Сотрудники милиции называются предпринимателями в числе первых чиновников, занимающихся поборами⁹. Потому вопрос о полномочиях милиции далеко не праздный.

2.2.4. Федеральная инспекция труда

Полномочиями в области контроля условий труда обладает значительное число инстанций, это: федеральная инспекция охраны труда и ее территориальные подразделения, санитарно-эпидемиологическая служба, торговая инспекция, профсоюзы. Кроме того, в условиях практически любой государственной лицензии фиксируется требование к лицензиату соблюдать нормы по охране труда, или же вводятся специфические нормы и требования к рабочим местам и/или персоналу. Лицензирующий орган имеет право проверять выполнение лицензиатом соответствующих требований, сотрудники МВД так же могут проводить проверки условий труда, поскольку их нарушение является как минимум административным правонарушением.

Представляется необходимым сосредоточить данные полномочия в одних руках. Скорее всего, этой инстанцией может стать Федеральная инспекция труда.

По результатам анализа нормативных документов можно выделить несколько основных направлений в деятельности федеральной инспекции труда и министерства труда: создание системы государственной регистрации несчастных случаев на производстве и организация системы обязательного страхования работников; создание нормативной базы, регулирующей вопросы безопасности труда; создание системы квотирования рабочих мест для лиц, особо нуждающихся в социальной защите; создание подразделений (служб) по охране труда на всех предприятиях, независимо от формы собственности.

Федеральное законодательство, регулирующее вопросы охраны труда состоит из федерального закона «Об основах охраны труда в Российской Федерации» от 17 июля 1999 года № 181-ФЗ и кодекса законов о труде от 9 декабря 1971 года. Поскольку в настоящее время в Государственную Думу уже внесен проект нового КЗОТ'а, специальный анализ существующего варианта не проводился.

⁹ А.Аузан, П. Крючкова "Административные барьеры в экономике: задачи дерегулирования". На правах рукописи, М., 2001 г.

Положение о федеральной инспекции труда было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2000 г. № 78. За государственными инспекторами закреплены следующие права:

п. 9. Государственные инспекторы труда имеют право:

- беспрепятственно в любое время суток при наличии удостоверения установленного образца посещать в целях проведения инспекции организации любой организационно - правовой формы;
- запрашивать и безвозмездно получать от руководителей и иных должностных лиц организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей (их представителей) документы, объяснения, информацию, необходимые для осуществления своих полномочий;
- предъявлять работодателям (их представителям) обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о труде и охране труда, о восстановлении нарушенных прав граждан с предложениями о привлечении виновных в этих нарушениях к дисциплинарной ответственности или отстранении их в установленном порядке от должности;
- привлекать к административной ответственности в установленном законодательством Российской Федерации порядке лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации о труде и охране труда;
- по результатам проверок передавать материалы по фактам нарушений законодательства Российской Федерации о труде и охране труда в правоохранительные органы с привлечением виновных лиц к уголовной ответственности, а также предъявлять иски в суд.

Как и в описанных выше случаях с санитарно -эпидемиологической службой и противопожарным надзором, трудовая инспекция имеет право выписывать штрафы в бесспорном порядке. С нашей точки зрения, необходимо также привлечь судебные органы к таковой процедуре взимания штрафов. Так, должно быть возможно не оплачивать выписанную Вам штрафную квитанцию, если вы не согласны с ней, однако в этом случае контрольный орган мог бы обратиться в суд, и, в случае, если нарушение вами правил будет доказано, обязать вас платить максимальный штраф, предусмотренный за данный тип правонарушений.

Согласно п.10. положения государственные инспекторы по охране труда наряду с правами, указанными в пункте 9 данного Положения, имеют право:

1) расследовать в установленном порядке несчастные случаи на производстве;

2) выдавать разрешения на строительство, реконструкцию, техническое переоснащение производственных объектов, производство и внедрение новой техники, внедрение новых технологий; при проведении предупредительного надзора с целью предотвращения отступлений от проектов, ухудшающих условия труда, снижающих его безопасность, выдавать заключения о возможности принятия в эксплуатацию новых или реконструируемых производственных объектов;

3) требовать в установленном порядке от работодателя принятия мер по устранению обнаруженных в ходе проверок нарушений и недостатков в каком-либо сооружении, оборудовании или в организации труда, которые они имеют основание считать угрожающими здоровью или безопасности работников;

4) запрещать производство и использование средств индивидуальной и коллективной защиты работников, не имеющих сертификатов соответствия или не соответствующих государственным нормативным требованиям по охране труда;

5) изымать для анализа образцы используемых или обрабатываемых материалов и веществ при условии уведомления об этом работодателя (его представителя);

6) приостанавливать работу отдельных производственных подразделений и оборудования при выявлении нарушений требований охраны труда, которые создают угрозу жизни и здоровью работников, до устранения этих нарушений;

7) отстранять от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж (чей? – авт.) по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знаний требований охраны труда.

Обязанности и ответственность государственных инспекторов сформулированы следующим образом, согласно п.12 Положения:

«Должностные лица, осуществляющие надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда:

- при осуществлении своих полномочий независимы от государственных органов и руководствуются только федеральными законами и Конституцией Российской Федерации;
- несут в соответствии с законодательством Российской Федерации ответственность за противоправные действия или бездействие.

Решения должностных лиц могут быть обжалованы соответствующему руководителю по подчиненности и (или) в судебном порядке».

Объем полномочий, предоставленных сотрудникам федеральной инспекции труда, представляется избыточным, поскольку создается ситуация типичная для современного российского государственного регулирования. Один и тот же орган создает нормы, контролирует их выполнение и обладает правом налагать административные санкции за нарушение норм. Таким образом, трудовая инспекция имеет право контролировать любые сферы, и даже вправе отстранять от работы специалиста, не прошедшего непонятно чей «инструктаж» по охране труда. Подчеркиваем, речь идет не о сложном техническом, а о любом производстве.

Особенно опасным представляется ничем не ограниченное право останавливать производственную деятельность. Существующие нормативные акты не определяют какой-либо ответственности именно за остановку производства без достаточных на то оснований, кроме возможной личной ответственности сотрудника федеральной инспекции принявшего такое решение¹⁰. Также избыточным является право давать разрешение на строительство, реконструкцию и т.д.

Необходимость существования собственной службы охраны труда в организации зафиксирована в статье 12 федерального закона «Об основах охраны труда в Российской Федерации», а в статье 13 зафиксирована необходимость создания комитетов (комиссий) по охране труда на предприятиях. Комиссия (комитет) по существу является общественным органом по охране труда, однако с учетом того, что аналогичные права предоставлены профессиональным союзам представляется разумным устранить дублирование прав и полномочий.

Министерство труда и социального развития и федеральная инспекция труда в своей деятельности большое влияние уделяют формированию системы собственных служб охраны труда на предприятиях. Постановлением Министерства труда и социального развития от 8 февраля 2000 г. № 14 утверждены рекомендации «По организации работы службы охраны труда в организации». Полномочия сотрудников собственной службы охраны труда во многом напоминают полномочия сотрудников аналогичной государственной службы, например, к их обязанностям отнесены участие в приемке зданий, машин и механизмов, как новых, так и прошедших ремонт, а так

¹⁰ Эти сюжеты активно использовались в ходе некоторых "войн за собственность" 90 - х - на Новолипецком металлургическом комбинате, Выборгском ЦБК.

же согласование планов и проектов. В результате реализации этих положений может и должна сложиться ситуация, когда в приемке одного производственного здания будут участвовать три службы охраны труда – государственная, профсоюзная и собственная служба предприятия.

Приказ Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 95 с формулировкой «в целях приведения нормативных правовых актов Министерства труда и социального развития Российской Федерации в соответствие с законодательством Российской Федерации» прекратило компанию по квотированию рабочих мест для лиц, особо нуждающихся в социальной защите, проходившую с начала 1995 года. Нормативные акты, регламентирующие квотирование, предоставляли право местным органам власти, охраны труда и социальной защиты, устанавливать квоты рабочих мест для различных категорий населения на предприятиях независимо не только от формы собственности, но и от сложности производственных процессов. В случае невозможности создания таких рабочих мест работодателям предлагалось арендовать их, или же внести денежный эквивалент стоимости создания необходимых рабочих мест и содержания сотрудников, получатели денежного эквивалента не были четко определены в федеральных нормативных актах и поэтому различались в зависимости от региона, достаточно часто ими были внебюджетные фонды. Не редко к лицам, нуждающимся в особой социальной защите и, соответственно, попадающих под квотирование относили: лиц освободившихся из мест лишения свободы, трудных подростков, офицеров, уволенных с военной службы и т.д. Федеральные нормативные акты были дублированы во многих субъектах федерации, насколько нам удалось выяснить, после отмены федеральных нормативных актов региональные не были отменены, несмотря на то, что постановление Министерства труда, отменившее систему квотирования, было принято более трех месяцев назад.

2.2.5. Профсоюзы.

Профсоюзы имеют широкие полномочия в сфере контроля над деятельностью предприятий. Действующий федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 года № 10-ФЗ наделяет их следующими правами:

Статья 12 пункт 2. «Ликвидация организации, ее подразделений, изменение формы собственности или организационно-правовой формы организации, полное или частичное приостановление производства (работы), влекущие за собой сокращение количества рабочих мест или ухудшение

условий труда, могут осуществляться только после **предварительного уведомления (не менее чем за три месяца) соответствующих профсоюзов** и проведения с ними переговоров о соблюдении прав и интересов членов профсоюза».

Статья 20. п.2. «**Профсоюзы** осуществляют профсоюзный контроль за состоянием охраны труда и окружающей природной среды через свои органы, уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда, а также собственные инспекции по **охране труда, действующие на основании положений, утверждаемых профсоюзами**. В этих целях они имеют право беспрепятственно посещать различные организации (независимо от их форм собственности и подчиненности), их структурные подразделения, рабочие места; участвовать в расследовании несчастных случаев на производстве (работе); защищать права и интересы членов профсоюза по вопросам условий труда и безопасности на производстве (работе), возмещению вреда, причиненного их здоровью на производстве (работе); а также по другим вопросам охраны труда и окружающей природной среды в соответствии с федеральным законодательством».

п. 3. «В случаях выявления нарушений, угрожающих жизни и здоровью работников, профсоюзные органы в организации, профсоюзные инспектора по охране труда вправе потребовать от работодателя немедленного устранения этих нарушений и одновременно обратиться в Федеральную инспекцию труда для принятия неотложных мер».

п.4. При невыполнении требований по устранению нарушений, особенно в случаях появления непосредственной угрозы жизни и здоровью работников, профсоюзные органы, профсоюзные инспектора по охране труда вправе требовать от работодателя, органа управления организацией, должностного лица приостановления работ впредь до принятия окончательного решения Федеральной инспекцией труда. **Работодатель, должностное лицо обязаны незамедлительно выполнить такое требование.**

Из данных законоположений следует, что профсоюз может останавливать рабочий процесс на предприятии под надуманным предлогом, сколько угодно раз и не нести никакой ответственности за выдвижение неправомерного обвинения в адрес работодателя. Данные положение ФЗ нуждаются в немедленной отмене. Не понятно также, на каком основании профсоюзы могут создавать собственные правила и нормы, и почему только им (а не всем гражданам) предоставляется право апеллировать к контрольным инстанциям и получать от них обязательный ответ.

2.3. Согласование проектной документации

Государственная экспертиза – это установление соответствия разработанных программ, проектной и иной документации требованиям, условиям и ограничениям, предусмотренным нормативными, нормативно – правовыми и законодательными актами РФ.

Согласование проектной документации в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством и отдельными, правда, далекими от исчерпывающих разъяснениями КС РФ (например, постановление КС от 04.03.1997 г. № 4-П по иску о соответствии Конституции ФЗ «О рекламе») является объектом комплексного нормативного правового регулирования, т.е. находится в компетенции и федеральных, и региональных, и местных властей. Фактически это согласование и осуществляется на трех уровнях. В настоящее время существуют следующие виды согласования проектной документации – согласование при строительной деятельности, согласование рекламы, согласование для обеспечения условий труда.

Согласование строительной документации осуществляется в соответствии с Градостроительным, Земельным и Водным кодексами, 11 федеральными законами, 5 нормативными документами федеральных органов исполнительной власти. В Москве, где эта деятельность наиболее бюрократизирована, согласование проходит также в соответствии с 4 законами г. Москвы, 35 распоряжениями мэра Москвы и постановлениями Правительства Москвы. Само по себе такое количество нормативных актов не может не вызвать сложностей для предпринимателя. В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 1289 от 24.11.1999 г. Госкомитету по строительству и ЖКХ даны полномочия (п.7.10) «устанавливать порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации, а также по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проектной документации;» и в системе контролирующей проектную документацию органов Госстрой занимает первостепенное положение. Согласно Постановлению Правительства РФ от 20.06.1993 г. № 585 градостроительная, предпроектная и проектная документация на строительство, реконструкцию, расширение и техническое перевооружение предприятий, зданий и сооружений независимо от формы собственности подлежит обязательной государственной экспертизе в Главгосэкспертизе при Госстрое РФ и других специально уполномоченных Правительством РФ государственных органах.

Так, например, Градостроительный Кодекс определяет нуждающуюся в согласовании проектной документации градостроительную деятельность

как «деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного планирования развития территорий и поселений, *определения видов использования земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко - культурных, экологических, природных особенностей указанных территорий и поселений*». Под такое определение подходит и реконструкция Манежной площади, и перепланировка квартиры, и установка пивного ларька.

Ст.29 п. 4. Кодекса гласит: «Заключение органа государственной экспертизы градостроительной и проектной документации должно быть основано на заключениях государственной экологической экспертизы, комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, специально уполномоченных органов охраны памятников культуры, управления государственным фондом недр, государственного горного надзора, санитарно - эпидемиологического надзора, органов охраны недр, а также других заинтересованных государственных органов, перечень которых определяется заданием на разработку градостроительной и проектной документации в соответствии с законодательством Российской Федерации.» *Таким образом, отсутствует исчерпывающий перечень организаций, которые вправе проводить экспертизу проектной документации.* Ст.51 п.2 устанавливает, что нормы и правила проведения проектной документации устанавливаются «федеральным органом архитектуры и градостроительства».

В свою очередь, различные иные инстанции, пользуясь предоставленными им полномочиями, устанавливают собственные правила.

Законодательная и нормативная база переполнена нелепостями. Интересен приказ Госкомэкологии № 372 от 16.05.2000 г. «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НАМЕЧАЕМОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», в котором от соискателя согласования требуется –

«п. 2.4. При проведении оценки воздействия на окружающую среду заказчик (исполнитель) обязан рассмотреть альтернативные варианты достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности. *Заказчик (исполнитель) выявляет, анализирует и учитывает экологические и иные связанные с ними последствия всех рассмотренных альтернативных вари-*

антов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также «нулевого варианта» (отказ от деятельности)».

п.2.1 при этом прямо устанавливает принцип презумпции виновности по результатам «хозяйствующей и иной деятельности». Таким образом, при таких расплывчатых критериях и странных требованиях изначально предполагается, что вообще никакой деятельностью заниматься не стоит.

В соответствии с ФЗ «Об основах охраны труда в РФ» каждое предприятие с численностью сотрудников более 100 человек обязано иметь службу охраны труда (ст.15), к сотрудникам которой предъявляются неформализованные требования «компетентности». Данная служба должна участвовать в согласовании проектной документации (ст.16 п.2). При этом необходимо отметить, что к сложным и вредным производствам предъявляются особые требования, так что признать разумными данные нормы довольно сложно. В соответствии с упомянутым ФЗ существует постановление Минтруда № 14 от 08.02.2000 г., дублирующие данные нормы. Постановление Минтруда № 65 от 12.10.1994 г. предусматривает проведение проверок, причем (п.4) не позднее месяца со дня назначения «руководителя ...или специалиста», и не реже чем раз в три года – работника. Требуется, в том числе, знакомство с проектной документацией и законодательством об охране труда. Следует подчеркнуть, что, как и в предыдущем случае, к опасным объектам предъявляются другие, совершенно особые требования.

На основании подобных положений можно отказать в согласовании документации любому.

Как правило, такие инструкции не устанавливают сроков проведения экспертизы, что делает временные затраты на нее крайне существенными. В СССР общий срок согласования документации не превышал трех месяцев, а в органах госнадзора - 15-30 дней, причем экспертиза осуществлялась бесплатно. Это было вполне естественно в условиях господства государственной собственности и наличия заранее принимаемых государственных решений для самого факта начала инвестиционной деятельности. К тому же государственной экспертизе предшествовал длительный период согласований для выработки принципиального решения о начале строительства и открытия нового предприятия.

За 90-е годы ситуация с согласованием и экспертизой документации на новое предприятие существенно усложнилась. Гибкости предпринимательских решений о вхождении на рынок противостоит громоздкая процедура согласований и получения разрешений. Нередко основной целью деятельности соответствующих инстанций является не столько реализация офици-

ально объявленных функций, а вымогательство взяток или произвольное ограничение доступа на рынок.

В 90-е годы принят ряд законов Российской Федерации, которые устанавливают проведение обязательной специализированной экспертизы проектов (или их отдельных разделов) многими федеральными органами исполнительной власти (или их региональными подразделениями). Речь, в частности, идет о Госкомэкологии, Министерстве по чрезвычайным ситуациям, Министерстве труда, Министерстве природных ресурсов, Министерстве здравоохранения, Госгортехнадзоре.

Каждый орган специализированной экспертизы, в который должен обращаться инвестор (предприниматель), устанавливает свои собственные условия и правила проведения экспертизы. Законодательными актами регулируются только вопросы экологической экспертизы, промышленной безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, архитектурная деятельность. Однако и в этих случаях соответствующие законодательные акты, как правило, не являются актами исключительно прямого действия и предполагают наличие ведомственных инструкций.

Всего необходимо 10-15 согласований, на получение которых уходит до одного года. Причем внесение изменений в соответствии с рекомендациями экспертных организаций предполагает повторное рассмотрение проектов. Суммарные затраты на согласования в некоторых случаях превышают стоимость разработки проектной документации.

Выросло (даже по сравнению с советским периодом) число согласующих инстанций, фактически не существует ограничений на срок согласования и на сумму оплаты услуг экспертов.

Дополнительной проблемой является конфликт интересов, возникающий тогда, когда контролирующие инстанции непосредственно связаны с отдельными предпринимательскими организациями, находящимися в сфере их контроля. Особенно наглядным это оказывается в тех случаях, когда по лицензии государственных органов экспертизу осуществляют специализированные коммерческие организации (это характерно, в частности, для Госгортехнадзора). К тому же данные организации имеют право затребовать всю документацию по проекту, что может сделать нового предпринимателя полностью открытым для конкурентов.

Реальную работу по согласованию проектной документации выполняют все же не государственные ведомства, а уполномоченные ими институты, конструкторские бюро, архитекторы и т.п. Именно они, а не чиновники государ-

ственных ведомств сверяют – иногда скупупулезно, а иногда не очень – проектную документацию с требованиями различных нормативных документов.

В этой связи представляется разумной идея лицензирования (сертификации) услуг подобных экспертных институтов, которые будут доказывать государству свою компетентность, а заказчику – свою способность оперативно выполнять работу за установленную нормативную плату. В таком случае обращаться необходимо будет не в государственный орган, а в один из обладающих лицензией (сертификатом) и конкурирующих между собой экспертных институтов. Именно они будут нести ответственность за возможное нарушение градостроительных и иных правил. Стремясь заработать деньги, такие экспертные институты будут стараться работать эффективно и без проволочек.

2.4. Государственное регулирование цен

Наследством советского периода является наличие в законодательстве России многочисленных положений, позволяющих различным инстанциям вмешиваться в процесс ценообразования. Как известно, в советском законодательстве существовало понятие «государственная дисциплина цен», т.е. государство как владелец подавляющего массива собственности устанавливало цены на производимые товары и услуги. Перепродажа товаров, произведенных в государственном секторе, рассматривалась как «спекуляция», что влекло за собой уголовную либо административную ответственность. Свободно можно было определять цену только на узкую номенклатуру товаров, право производить которые не отрицалось советским законодательством (например, сельскохозяйственные продукты, произведенные на личном подворье). В конце 1991 – начале 1992 г. г. одним из первых шагов реформаторского Правительства стала либерализация цен и правил торговли – указ Президента РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 210 «Об отмене ограничений на заработную плату и на прирост средств, направляемых на потребление», указ Президента РСФСР от 3 декабря 1991 г. № 297 «О мерах по либерализации цен» предусматривали снятие ограничений, как на повышение заработной платы, так и на цены предприятий.

Однако государственное регулирование цен было сохранено на практически все виды энергоносителей, услуги связи и транспорта, коммунальные услуги, а также многие потребительские товары – хлеб, молокопродукты, сахар, соль, растительное масло, водку и спирт, спички, лекарственные препараты и т.п. Затем, в течение 1992 – 1994 г. этот перечень сокращался, и приобрел конечный вид в Указе Президента от 28 февраля 1995 г. № 221

«О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», во исполнение которого были приняты постановления Правительства РФ «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» - от 7 марта 1995 г. № 239 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 08.02.96 № 131, от 15.04.96 № 473, от 31.07.96 № 915, от 30.06.97 № 773, от 30.07.98 № 865, от 28.12.98 № 1559). Указ № 221, признавая на словах необходимость дальнейшей либерализации цен и сохранения регулирования цен только в области естественных монополий, предписывал п. 2 Правительству РФ определять порядок регулирования цен и перечни товаров и услуг, цены на которые регулируются государством.

В соответствии с упомянутым Постановлением Правительства № 239 (с последующими изменениями), органы федеральной исполнительной власти регулируют цены на следующее:

- газ природный, попутный нефтяной и сухой отбензиненный (кроме реализуемого организациями - производителями газа, не являющимися аффилированными лицами Российского акционерного общества «Газпром», акционерных обществ «Якутгазпром», «Норильскгазпром» и «Роснефть - Сахалинморнефтегаз», а также реализуемого населению и жилищно - строительным кооперативам), газ попутный нефтяной, реализуемый газоперерабатывающим заводам для дальнейшей переработки, широкая фракция легких углеводородов, газ сжиженный для бытовых нужд (кроме реализуемого населению) (в ред. Постановления Правительства РФ от 30.07.98 № 865);
- продукцию ядерно - топливного цикла;
- электроэнергию и теплоэнергию, тарифы на которые регулируются Федеральной энергетической комиссией;
- транспортировку нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам (в ред. Постановления Правительства РФ от 30.07.98 № 865);
- продукцию оборонного назначения;
- алмазное сырье, драгоценные камни (в ред. Постановления Правительства РФ от 30.06.97 № 773);
- протезно - ортопедические изделия;
- перевозки грузов, погрузочно - разгрузочные работы на железнодорожном транспорте;
- перевозки пассажиров, багажа, грузобагажа и почты на железнодорожном транспорте (кроме перевозок в пригородном сообщении);

- погрузочно - разгрузочные работы в портах, портовые сборы, сборы за проход по внутренним водным путям с судов, плавающих под иностранными флагами;
- услуги ледокольного флота;
- аэронавигационное обслуживание воздушных судов на маршрутах и в районах аэродрома;
- обслуживание воздушных судов, пассажиров и грузов в аэропортах;
- отдельные услуги почтовой и электрической связи, услуги связи по трансляции программ российских государственных телерадиоорганизаций по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации;
- водку, ликероводочную и другую алкогольную продукцию крепостью свыше 28 процентов, производимую на территории Российской Федерации или ввозимую на таможенную территорию Российской Федерации (введено Постановлением Правительства РФ от 08.02.96 № 131, в ред. Постановления Правительства РФ от 31.07.96 № 915).

Органы исполнительной власти субъектов федерации регулируют цены на следующее:

- газ природный и сжиженный, реализуемый населению и жилищно-строительным кооперативам, (кроме газа для заправки автотранспортных средств);
- электроэнергию и теплоэнергию, тарифы на которые регулируются региональными энергетическими комиссиями;
- топливо твердое, топливо печное бытовое и керосин, реализуемые населению;
- перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного городского транспорта, включая метрополитен, и пригородного сообщения (кроме железнодорожного транспорта);
- оплату населением жилья и коммунальных услуг;
- ритуальные услуги;
- услуги систем водоснабжения и канализации;
- торговые надбавки к ценам на лекарственные средства и изделия медицинского назначения;
- социальные услуги, предоставляемые населению Российской Федерации государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания (введено Постановлением Правительства РФ от 15.04.96 № 473).

При этом органам исполнительной власти субъектов федерации запрещается применять регулирование цен путем установления фиксированных цен, предельных цен, надбавок, предельных коэффициентов изменения цен, предельного уровня рентабельности, декларирования повышения цен на все виды продукции производственно - технического назначения, товаров народного потребления и услуг, кроме продукции, товаров и услуг (п.7 Постановления).

Казалось бы, система регулирования цен в РФ близка к оптимальной – цены регулируются либо на продукцию естественных монополистов, либо на крайне ограниченную номенклатуру товаров первой необходимости. Однако на практике происходит иное. Во многом это вызвано не только произволом региональных властей (установлено незаконное регулирование цен более чем в 65 регионах РФ, причем в подавляющем большинстве из них соответствующие постановления действуют до сих пор), но и крайней запутанностью законодательной и нормативной базы. До сих пор (март 2001 г.) действует советский вариант Кодекса об административно – процессуальных нарушениях, ставящий своей задачей «охрану общественного строя СССР» – т.е. уже 10 лет несуществующего государства. В нем (ст. 146.6, 150.2, 151) предусмотрены штрафы и конфискация товара, перепродаваемого «по ценам, превышающим государственные розничные цены», а также в случае «спекуляции». Ст.224.8 того же КОАП постановляет, что рассматривать дела о нарушении государственной дисциплины цен вправе «начальники органов по контролю за ценами» в субъектах федерации. Причем, данные статьи являлись вполне действующими, и, более того, соответствовали ст. 424 п.1 ГК, согласно которому регулирование цен производится только на основании закона.

Региональные власти и милиция активно пользуются этими положениями для поборов с предпринимателей.

Несовершенными можно отметить и меры, предусмотренные упомянутыми Указами Президента РФ и Постановлениями Правительства. Прежде всего это касается регулирования цен на алкогольную продукцию и лекарственные препараты. Регулирование цен на алкогольную продукцию крепостью выше 28 % осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 1996 г. № 131 «О мерах по обеспечению устойчивой работы ликероводочной отрасли промышленности». В фискальных целях данный документ предусматривает установление минимальных цен на ликероводочные изделия. Право устанавливать эти цены передано Минэкономики по согласованию с Минсельхозпродом РФ. Таким

образом возникает пространство для произвола. Думается, даже если придерживаться идеологии установления минимальных цен, разумно предложить установить минимальные цены на ликероводочную продукцию отдельным законом, зафиксировав ее в МРОТ.

Еще более прискорбную ситуацию можно наблюдать на лекарственном рынке. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 марта 1999 г. № 347 «О мерах государственного контроля за ценами на лекарственные средства» необходимо не только согласовывать цену с Минэкономки и Минздравом, но и региональным властям дается право устанавливать предельные торговые надбавки на лекарственные препараты. Причем размер этой предельной надбавки никак не нормирован. На легальных основаниях можно установить, например, предельную надбавку в 0.001 %. В постановлении речь идет о лекарственных препаратах в соответствии с неким перечнем «жизненно необходимых лекарств», однако он включает в себя сотни лекарственных препаратов, не говоря об их фармацевтических аналогах, и тем самым является практически всеобъемлющим. Данное постановление легализовано ФЗ «О лекарственных средствах» от 22 июня 1998 года № 86-ФЗ. Ст.5 п.5 ФЗ говорит о существовании «государственного регулирования цен», однако вообще не указывает, в каких случаях оно применяется.

Ст. 424 п. 1 ГК РФ устанавливает, что государственное регулирование цен применяется только в установленных законом случаях. Таким образом, все иные предписания субъектам предпринимательской активности, не согласованные с законодательством, выполняться не могут. Однако законодательство, как это видно из предыдущего, практически не регулирует вопросы цен, все решения устанавливаются нормативными документами.

§3. Общие недостатки правового поля

Существующая система нормативных актов, регулирующих хозяйственную деятельность и контроль над ней, провозглашает принцип «презумпции виновности» хозяйствующего субъекта. Т.е. предприятие должно доказывать, что товар безвреден для покупателя, предполагается, что любой товар не имеющий сертификата соответствия или качества опасен для потребителя.

Полномочия сотрудников государственных органов осуществляющих контроль над производственной и коммерческой деятельностью определены в общем, но не более того. В нормативных актах крайне редко разделяются плановые и внеплановые проверки. Достаточным основанием для проведения проверки в большинстве случаев признается «наличие информации о нарушении...» или «существование обстоятельств позволяющих предполагать ...».

Как показал анализ существующей нормативной базы, понятия «плановая проверка» и «внеплановая проверка» по преимуществу используются в документах МНС, ЦБ РФ, ГТК, а так же в нормативных актах, регламентирующих проведение контрольных мероприятий на опасных производственных и транспортных объектах. Термины «плановая проверка» и «внеплановая проверка» употребляются в примерно трехстах нормативных актах, при этом только два из них не относятся к финансовому или таможенному контролю или контролю над опасными производствами.

Как правило, субъектам РФ предоставляется право вводить свои санитарные, противопожарные и иные нормы если устанавливаемые стандарты безопасности не ниже установленных федеральных; любое снижение административного контроля над деятельностью предприятий с формальной точки зрения приводит к снижению стандартов безопасности. Таким образом для успешного проведения мероприятий по уменьшению полномочий контролирующих органов необходимо лишить регионы возможности устанавливать свои «стандарты безопасности».

Как правило, система нормативных актов, устанавливающая нормы и правила для сектора рынка или регламентирующая контрольную деятельность в какой-либо области выглядит следующим образом: федеральный закон → постановление правительства + положение → нормативный акт соответствующего ведомства устанавливающий стандарты. Как правило наиболее нелепые положения содержатся именно в ведомственных нормативных актах, например в приложении № 1 можно ознакомиться с выдержками из «Гигиенических требо-

ваний к видеодисплейным терминалам, персональным электронно - вычислительным машинам и организации работы» СанПиН № 2.2.2.542-96, данные правила составлены авторским коллективом примерно из ста человек, и в случае их применения (или контроля за их соблюдением) можно прогнозировать существенное сокращение использования компьютеров в РФ.

Январский 2001 г. конъюнктурный опрос ИЭПП дал следующие результаты¹¹.

Среднее количество проверок одного промышленного предприятия государственными органами за два месяца (ноябрь-декабрь) 2000 г. по регионам

Регионы		Регионы	
Красноярский Край	13.1	Пензенская обл.	3.9
Кировская обл.	8.6	Хабаровский Край	3.9
Нижегородская обл.	7.7	Московская обл.	3.8
Ставропольский Кр	7.2	Г. Москва	3.7
Татарстан	6.9	Краснодарский Кр	3.7
Алтайский Край	6.9	Ивановская обл.	3.6
Ростовская обл.	6.5	Тульская обл.	3.5
Волгоградская обл.	6.0	Свердловская обл.	3.3
Ярославская обл.	5.4	Башкортостан	3.3
Челябинская обл.	5.1	Ленинградская обл.	3.3
Саратовская обл.	5.1	Чувашия	3.3
Ульяновская обл.	5.0	Г. Санкт-Петербург	3.2
Кемеровская обл.	4.9	Тамбовская обл.	3.2
Новосибирская обл.	4.2	Новгородская обл.	3.2
Воронежская обл.	4.2	Рязанская обл.	3.2
Брянская обл.	4.2	Марий-Эл	3.1
Омская обл.	4.1	Смоленская обл.	2.9
Пермская обл.	4.0	Владимирская обл.	2.7
Самарская обл.	4.0	Приморский Край	2.5
Псковская обл.	4.0	Тверская обл.	2.3
В Среднем По Стране	4.4	Количество Ответов	779

¹¹ www.iet.ru

Таким образом, в среднем за месяц предприятие подвергается 4-5 проверкам со стороны контролирующих инстанций. Это немало, учитывая вышеупомянутые проблемы с адекватностью требований.

Отношение со стороны предпринимателей к проведению проверок примерно следующее: потери времени легко выявить в ходе опроса предпринимателей малого бизнеса, при этом можно установить и степень «назойливости» тех или иных контролирующих государственных органов (см. табл. 1).

ТАБЛИЦА 1. РЕГУЛЯРНОСТЬ ПОСЕЩЕНИЯ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ (ДОЛЯ ОПРОШЕННЫХ, %)

	Реже одного раза в год	Один раз в год	Один раз в квартал	Один раз в месяц	Чаше одного раза в месяц	«Не помню»	Итого
Пожарный надзор	19,9	30,4	36,7	6,6	2,8	3,6	100
СЭС	30,4	25,5	19,9	15,7	4,2	4,3	100
Регистрационная палата	63,6	19,9	3,1	0,7	1,0	11,7	100
Лицензионная палата	55,6	24,5	7,0	2,1	1,7	9,1	100
Архитектурное управление	70,6	10,1	3,5	1,4	0,7	13,7	100
Налоговая инспекция	15,4	30,4	27,6	8,4	14,0	4,2	100
Органы внутренних дел	35,7	16,4	15,7	11,2	14,0	7,0	100
Таможенники	69,6	4,9	2,8	2,4	1,7	18,6	100
Пенсионный фонд	43,4	28,3	15,4	4,2	1,7	7,0	100
Рэкет	35,0	1,4	8,7	34,3	2,8	17,8	100

Если допустить, что на одну проверку уходит примерно одинаковое время (что на практике, конечно, далеко не так) и совокупные потери времени на «отпор» проверяющим органам принять за 100 %, то потери времени на разбирательство с налоговыми и правоохранительными органами вполне сопоставимы с рэкетом.

Многие контролирующие органы совмещают полномочия по выработке определенных правил и стандартов и контролю за их реализацией.

Контрольные органы обладают полномочиями выписывать штрафы в бесспорном порядке. Также контрольные органы наделены полномочиями приостанавливать деятельность предприятия на неограниченный срок и не нести никакой ответственности за неоправданное прекращение работы предприятия. Полномочия контрольных органов дублируются.

Многие правила и нормы неопубликованы и потому недоступны для предпринимателей. Таким образом, они даже не могут знать, нарушают ли они инструкцию своим определенным действием или бездействием.

Правила и нормы зачастую содержат мелкие бессмысленные ограничения и сформулированы так, чтобы дать простор для произвольных трактовок сотрудниками контролирующих инстанций.

Законодательство содержит в себе отсылки на бесконечный массив ведомственных инструкций, вместо того чтобы устанавливать закрытый перечень требований к экономическим агентам.

§4. Концепция законотворческой деятельности

4.1. Необходимые изменения в существующих законодательных и нормативных актах.

Предлагается внести изменения и дополнения (практически переписать заново) следующие федеральные законы:

- «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;
- «О пожарной безопасности»;
- «Об основах безопасности труда в Российской Федерации»;
- «О милиции»;
- «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Поскольку именно эти законы определяют общие полномочия контрольных органов, новые редакции должны содержать следующие положения:

1. «Презумпция невиновности» хозяйствующего субъекта.

2. Плановые проверки. Периодичность проведения, максимальные сроки проверок, в тех случаях, когда их проведение требует приостановки производственной деятельности, критерии по которым проводится проверка (представляется неразумным употребление таких терминов как «потенциальная опасность», «особенно в случаях появления непосредственной угрозы ...» и т.д.), полный и исчерпывающий перечень документов которые администрация предприятия обязана предоставлять при проведении проверки.

3. Внеплановые проверки. Необходимо определить исчерпывающий перечень оснований для проведения внеплановых проверок. Такими основаниями могут быть:

- заявления граждан в контролирующие органы, в тех случаях когда нарушения норм могут привести к тяжелым последствиям;
- письменные заявления граждан, в тех случаях, когда на предприятии выявлялись аналогичные нарушения в течение последнего года;
- письменные заявления граждан, если заявление о подаче иска о нарушении прав потребителя в суд, во всех остальных случаях;

- официальные решения СРО о нарушении организацией членом СРО принятых на себя обязательств в части соблюдения стандартов качества продукции или услуг.

4. Основанием для начала любой проверки должно быть мотивированное решение руководителя территориального подразделения соответствующего контрольного органа или руководителя (или его заместителя) соответствующей федеральной структуры. Решение должно содержать следующие сведения: сроки проведения проверки, состав группы, осуществляющей проверку, полный перечень проверяемых объектов (подразделений). О сроках проведения плановой проверки, с точностью до месяца, предприятие должно извещаться не менее чем за три месяца.

5. Необходимо определить ответственность сотрудников контролирующих органов за разглашение сведений, составляющих коммерческую тайну (и аналогичных) проверяемого предприятия, ставших им известными в результате осуществления своей деятельности.

6. Необходимо определить служебную (в дополнение к гражданской и административной) ответственность сотрудников контролирующих органов, если в результате их действия или бездействия хозяйствующему субъекту был причинен ущерб.

7. Необходимо законодательно устранить дублирование контролирующих полномочий, поскольку в настоящее время возможно появление нескольких проверок подряд, проводимых разными инстанциями, но проверяющих одно и то же, например соответствие рабочих мест существующим нормативам может проверяться СЭС, инспекцией по охране труда, и органом выдавшим лицензию на осуществление лицензируемой деятельности.

Необходимо в корне изменить порядок согласования проектной документации, сосредоточив функции «единого окна» в ведомстве, в наибольшей степени и сейчас принимающей участие в данном процессе.

Аналогичные изменения предлагается внести в положения о соответствующих контролирующих органах, утверждаемых постановлениями правительства.

4.2. Дальнейшее направление работ. Разработка новых нормативных актов

Можно только одобрить инициативу Правительства РФ по разработке ФЗ «О защите прав юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) при проведении государственного контроля (надзора)». В настоящее время

законопроект находится на стадии внесения в ГД ФС РФ, принципиальное одобрение документа, разработанного под руководством МЭРТ, уже получено. К основным положениям законопроекта можно отнести следующие: вводится единый журнал учета проверок на предприятии; контролирующие органы вправе проводить проверку на предприятии не чаще 1 раза в два года, Правда, этот порядок не распространяется на налоговые, таможенные органы и спецслужбы; предполагается устранить дублирование функций ведомств и учреждений, осуществляющих контрольную деятельность.

Представляется разумным создать следующие нормативные акты, имеющие статус федерального закона: «Кодекс санитарных правил РФ», «Кодекс противопожарной безопасности РФ».

Необходимость создания подобных документов продиктована следующими соображениями:

во-первых, при низком статусе документов (инструкция, правила, и т.д.) они разрабатываются заинтересованным ведомством и не подвергаются ни широкому обсуждению, ни независимой экспертизе, что существенно снижает качество подготовки нормативных актов;

во-вторых, в некоторых случаях, ведомственные инструкции противоречат друг другу, на наш взгляд создание двух кодексов и части третьего (КЗОТ), не противоречащих друг другу вполне реально. В случае придания этим документам статуса федерального закона все положения подзаконных актов противоречащих таким кодексам автоматически перестанут действовать. В тоже время поиск и исправление всех или большинства противоречий в действующих подзаконных актах задача, как минимум мало реалистичная;

в-третьих, сведение норм и правил в три кодекса даст возможность сформировать осмысленную и предсказуемую государственную политику в соответствующих областях, позволит повысить качество принимаемых решений и сократить количество нарушений в своей деятельности, как руководителям предприятий, так и сотрудникам контролирующих органов.

При создании кодексов представляется разумным использовать следующие принципы:

- государственные нормы и правила не могут содержать рекомендательных положений;
- требования государственных норм и правил должны содержать в себе количественно строго уставленный предел технических характеристик, по достижению которых продукт (услуга) перестает быть безопасным;

- государственные нормы и правила не должны предусматривать проведение экспертизы в случае, если формально не обозначен предел технических характеристик, по достижению которых продукт (услуга) перестает быть безопасным;
- неформализованное отрицательное заключение контрольной инстанции о деятельности предприятия не имеет силы, если в нем не указаны конкретные факты и параметры, нарушающие требования государственных норм и правил (со ссылками на соответствующие статьи норм и правил).

Планом Правительства Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 года № 1072-р предусмотрена разработка части пакета мер, направленных на ограничение полномочий и пересмотр функций государственных органов по осуществлению контрольных мероприятий при производстве и реализации товаров и оказании услуг и применению мер административного воздействия; реализация принципа уведомительной регистрации юридических лиц в «одном окне» при усилении ответственности учредителей за предоставленную при регистрации информацию; упрощение и упорядочение единого порядка лицензирования с определением закрытого списка лицензируемых видов деятельности.

В соответствии с этими задачами разработаны проекты законов «О порядке проведения государственного контроля (надзора) при производстве товаров, работ, услуг и их реализации»; «О государственной регистрации юридических лиц», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также проекты постановлений Правительства для обеспечения текущих работ по снятию административных барьеров.

На следующем этапе работ по дерегулированию экономики (2001 год - 1 пол. 2002 года) необходим последовательный пересмотр нормативной базы, определяющей права контроля и вмешательства в деятельность предприятий со стороны государственных органов (в первую очередь, органов милиции, госпожарнадзора, санэпидемнадзора).

В среднесрочной перспективе (2002-2004 годы) целесообразно стимулировать регулирование рыночных процессов на уровне негосударственных институтов (усиление роли саморегулируемых организаций участников рынка; принятие поправок в процессуальное законодательство, предусматривающих возможности коллективных исков, а также исков в защиту неопределенного круга лиц).

На уровне государственного регулирования представляется целесообразным отходить от излишних форм прямого контроля, особенно там, где его реализация влечет за собой большие затраты и положительный эффект не очевиден. Примером могут служить санитарные нормы, число которых превышает 10 тысяч; строительные нормы, противопожарные, экологические, нормы безопасности труда и т.д. Аналогичные проблемы стоят в сфере эффективной поддержки системы стандартов качества и безопасности товаров.

Такие системы контроля, основанные исключительно на государственных институтах, не обеспечивают в настоящее время приемлемого уровня качества и безопасности для потребителей, а лишь создают препятствия для ведения бизнеса. Целесообразно разумное сочетание косвенного контроля государства с работой некоммерческих и коммерческих лабораторий по проверке качества товаров и негосударственной сертификации товаров, организаций по проверке соответствия проектной документации действующим нормативам и стандартам. Со временем также возможно формирование негосударственных инспекций для проверки соответствия действующих объектов санитарным и экологическим стандартам, иным стандартам безопасности. Подобные системы контроля на финансовых рынках в интересах акционеров и вкладчиков уже широко распространены (в виде сети независимых аудиторов) и действуют не менее ответственно и качественно, чем государственные контролирующие инстанции.

Во всех развитых странах, также как и в России организации потребителей вполне конкурентоспособны по сравнению с государственными органами защиты интересов потребителя. В этом же заинтересованы предприятия с высокой репутацией, давно присутствующие на тех или иных рынках. Они объективно нуждаются в возможно более жестких системах общественного контроля для подчеркивания своих конкурентных преимуществ.

Речь идет о создании правовой основы механизмов рыночного контроля на основе гражданско-правовых институтов. Эта работа включает, в частности, подготовку законопроектов «О стандартизации и подтверждении соответствия», «Об организациях саморегулирования», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О защите прав потребителей», «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

Наконец, необходим комплекс законодательных мер по снижению индивидуальных издержек для потребителей, собственников жилья по защите

своих прав на благоприятную окружающую среду, на своевременную и достоверную информацию о качестве товаров и услуг.

Эффективность мер от снижения административной нагрузки на экономику (дебюрократизации экономики) будет в значительной мере зависеть от того, насколько жестко и последовательно будут внедряться новые правовые нормы на федеральном, региональном и местном уровнях, что, в свою очередь, связано с успехом административной и судебной реформы. Без достижения значимых успехов на этих направлениях меры по дебюрократизации экономики, связанные с активностью неправительственных организаций и граждан по самозащите своих прав и законных интересов, дадут лишь весьма ограниченный результат.

§5. Заключение

Основными функциями государства являются обеспечение правового порядка и безопасности. Правовой порядок включает в себя, как собственно правосудие (то есть судебную систему, министерство юстиции, прокуратуру и другие правоохранительные органы), так и систему законодательства, вырабатываемую преимущественно парламентом.

Доверие хозяйствующих субъектов к надежности, эффективности законодательства и правоприменения, к адекватности действий правоохранительных органов создает рамки для эффективности тех мероприятий, которые определяются как дерегулирование и дебюрократизация. При этом привлекательность для инвесторов тех стран, где есть барьеры, создаваемые чрезмерно жестким законодательством (налоговым, экологическим, социальным и т. п.), тем не менее, остается выше, чем стран с формально либеральным налогообложением и минимальными формальными препятствиями для начала бизнеса, но при этом слабыми гарантиями неприкосновенности личности, а следовательно и всего комплекса прав, связанных с частной собственностью.

Это означает, что спрос со стороны предпринимателей на эти институты существенно выше и значимость их для формирования благоприятного инвестиционного климата больше, чем таких институтов, как регистрация предприятий, лицензирование бизнес - деятельности, согласование инвестиционных проектов, проведение проверок бизнеса и т. п., связанных с действующим в России регулированием со стороны государства.

Таким образом, процесс дерегулирования не отделим от установления нормального правопорядка, обеспечения гарантий прав личности и прав собственности. Без выполнения этих общих условий меры по дерегулированию не дадут желаемого эффекта.

Основными неспецифическими препятствиями на пути предпринимательской активности в современной России являются следующие.

1) *Высокие «барьеры входа» на рынок, создаваемые не уровнем рыночной конкуренции, а административными препятствиями на пути предпринимательской активности. От забюрократизированности процедуры открытия нового предприятия страдают и отечественные предприниматели, и иностранные, что приводит к потере значительных потенциальных инвестиций. Но особенно чувствителен к высоким административным «барье-*

рам входа» малый и средний бизнес. От них страдает и государство, поскольку гораздо проще и эффективнее оказывается вести незарегистрированную, то есть не облагаемую налогами, хозяйственную деятельность.

2) *Тотальный контроль над деятельностью предприятия.* Процесс хозяйственной деятельности является объектом внимания примерно трех десятков контролирующих инстанций. Законодательство предоставляет им право действовать согласно своим внутриведомственным инструкциям. Масштабы контроля и разного рода проверок почти ничем не ограничены, также как и возможности использования этого рычага для ограничения конкуренции в пользу отдельных, дружественных представителям власти коммерческих структур или для вымогания взяток.

3) Противоречивость, нелепость и невыполнимость требований правового поля;

4) Излишняя жестокость санкций за нарушение установленного порядка функционирования предприятия, возможность чиновника во внесудебном порядке приостановить работу предприятия на неопределенный срок;

5) *Непрозрачность процедуры издания и применения подзаконных нормативных актов*, нацеленных на регулирование и контроль предпринимательской деятельности.

6) Совмещение одним и тем же ведомством функций установления правил и контроля за их соблюдением;

7) Беспорядок в ценовом регулировании и произвол региональных властей в данном вопросе;

В сфере надзора и контроля создана обширная нормативно-методическая база. Правил, инструкций, других документов, регулирующих деятельность хозяйствующих субъектов (разработанных на профессиональном уровне) и полномочий в части выявления нарушений и применения соответствующих санкций более чем достаточно.

Проблема состоит в другом: с какой целью задействованы надзорными и контрольными органами имеющиеся в их руках рычаги воздействия. В настоящее время существуют условия для использования полномочий контрольных органов с целью вымогательства взяток в пользу сотрудников данных структур. Необходим анализ практики реализации надзорных и контрольных функций соответствующими ведомствами, что, по существу, явилось бы косвенной мерой государственной поддержки предпринимательства.

Зачастую министерства и ведомства имеют значительные полномочия по контролю и надзору за деятельностью в соответствующей области. Пол-

номочия закрепляются и оформляются, как правило, в виде нормативных актов различной юридической силы (в т.ч. и ведомственных).

Контрольно-ревизионные функции осуществляет значительное количество различных надзоров и инспекций. Каждый из них действует по собственным нормативным и инструктивным документам, определяющим методы, порядок и периодичность контроля, которые не согласованы между собой. Имеет место дублирование контрольных функций. При этом, в силу отсутствия должного обмена информацией, различные контрольные органы требуют предоставления сходных документов. Следует отметить также слабую информированность хозяйствующих субъектов о существующих нормативно-инструкционных документах. В большинстве случаев отсутствует необходимая информация о правах и полномочиях контролирующих органов.

Нормативными актами, как правило, нечетко установлена ответственность контрольных и надзорных органов и их должностных лиц за допускаемые нарушения, не разграничена ответственность надзорных органов и хозяйствующих субъектов в случае наступления «страхового случая», наблюдается стремление надзорных органов не брать на себя (избегать) ответственности.

В ряде случаев, функции, полномочия и компетенция, установленные нормативными правовыми актами, в том числе и ведомственными не соответствуют системе организации работы, существующим материальным и кадровым ресурсам, находящимся в распоряжении надзорных и контрольных органов. Указанное несоответствие приводит к формальному выполнению контрольных функций, отсутствию реального влияния на качество оказываемых услуг.

Во многих случаях для субъектов хозяйственной деятельности каждое заключение соответствующего надзорного органа, финансируемого за счет соответствующего бюджета, и обязанного выполнять работу на безвозмездной основе, оборачивается, как правило, платной услугой.

Контрольные и надзорные органы необходимо заставить работать в полную силу и на государство, учитывая, что они созданы для осуществления конкретных функций и для этого наделены именно государством значительными полномочиями. Используя популярный ныне оборот, необходимо «национализировать приватизированные государственные ведомства».

Каковы принципы, заложенные в основу заявленной концепции по дерегулированию? Во-первых, максимальное сосредоточение регулятивных норм в законах прямого действия, то есть отказ от ситуации, когда заинте-

ресованные ведомства сами пишут инструкции и правила, а затем сами же следят за их исполнением. Во-вторых, упорядочение и взаимное согласование требований, предъявляемых к бизнесу (классический пример: когда милиция требует установления решеток в окнах первого этажа, а пожарная инспекция это запрещает). В-третьих, отказ от дублирования разрешительных процедур по ведению одного и того же вида бизнеса (например, если товар сертифицируется, то для его производства не должна требоваться лицензия и т.д.). В-четвертых, обеспечение соразмерности санкций масштабу правонарушений (нередко за мелкую провинность могут накладываться наказания, ведущие к закрытию бизнеса). В-пятых, ограничение количества проверок для добросовестных предпринимателей (не чаще одного раза в два года и продолжительностью не более одного месяца). В-шестых, проведение контрольных мероприятий не должно проводиться за счет средств контролируемых организаций (уже само это решение должно ограничить давление на бизнес, лишив соответствующие организации материальных стимулов к дополнительным проверкам). Нетрудно заметить, что все эти принципы имеют отчетливую антикоррупционную направленность, поскольку предполагают максимальную унификацию правил и процедур, а также выводят их установление на уровень законодательства.

Предполагается активизировать работу по формированию рыночных (и демократических) механизмов, замещающих бюрократический контроль. С одной стороны, речь идет о повышении роли саморегулирующих организаций, которые должны нести ответственность за поведение входящих в них фирм и предпринимателей. С другой стороны, важную роль должны будут играть механизмы страхования, которые должны будут обеспечить должный контроль за деятельностью своих клиентов. (Кстати, стимулирование развития страхового бизнеса будет одним из «побочных эффектов» политики дерегулирования).

Необходимо отметить, что наиболее разумным путем решения проблемы разбюрокрачивания экономики являлся бы пересмотр самой структуры административных органов, законов и положений, устанавливающих их полномочия; существенное сокращение числа контролирующих органов; замена государственного контроля над деятельностью хозяйствующих субъектов в тех сферах, где это возможно, стимулированием процедур добровольного выполнения предпринимателями определенных стандартов предоставления качественных услуг (через механизмы распространения стандартов саморегулируемых предпринимательских ассоциаций, добровольной сертификации и аудита, страхования рисков и т.п.).

Нужна кодификация существующих норм и правил, причем в виде законодательных актов, определяющих закрытый перечень требований. Кодификацию необходимо провести с привлечением общественности, предпринимательских ассоциаций, гласно. Более того, представляется разумным полностью отказаться от государственного надзора в тех сферах, где достаточной представляется защита прав потребителя в соответствии с ФЗ «О защите прав потребителя» и предусмотренные им судебные процедуры. Прежде всего, имело бы смысл рассмотреть саму необходимость существования в нынешнем виде тех инстанций, чьи функции устойчиво ассоциируются населением только с получением взяток. Для этого, безусловно, нужна политическая воля.

Приложение 1. Пример из нормотворческой деятельности СЭС

Компьютер давно стал незаменимым рабочим инструментом в самых разных сферах деятельности. Ниже приводятся выдержки из документа, составленного авторским коллективом более чем в 50 человек, и призванного определить правила использования компьютеров на производстве, в организациях, в сфере образования и в домашних условиях. Представляется вероятным, что более чем в 90 % случаев эти правила не выполняются.

Подчеркнем, что документ, отрывки из которого мы цитируем, является единственно представленным в «Консультанте» СанПиН. На основании только одного этого документа можно сделать вывод о возможности блокирования на законном основании деятельности любой современной организации, пользующейся компьютерами. Естественно, в реальности этого не происходит. Однако экономические агенты вынуждены стимулировать такое «невнимание» к выполнению инструкции сотрудников санитарно – эпидемиологического надзора, по нашей гипотезе, в денежной форме.

Гигиенические требования к видеодисплейным терминалам, персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы, санитарные правила и нормы. СанПиН 2.2.2. 542-96.

2.1 Ввод в эксплуатацию помещений, предназначенных для работы с ВДТ и ПЭВМ, должен осуществляться при обязательном участии представителей Государственного санитарно - эпидемиологического надзора Российской Федерации.

4.2. Естественное освещение должно осуществляться через светопроемы, ориентированные преимущественно на север и северо-восток...

4.10. Помещения с ВДТ и ПЭВМ должны оборудоваться системами отопления, кондиционирования воздуха или эффективной приточно - вытяжной вентиляцией.

5.4. Для повышения влажности воздуха в помещениях с ВДТ и ПЭВМ следует применять увлажнители воздуха, заправляемые ежедневно дистиллированной или прокипяченной питьевой водой...

5.10. Запрещается проводить ремонт ВДТ и ПЭВМ непосредственно в рабочих, учебных и дошкольных помещениях.

6.5.... Дополнительным звукопоглощением служат однотонные занавеси из плотной ткани, гармонирующие с окраской стен и подвешенные в складку на расстоянии 15 - 20 см от ограждения. Ширина занавеси должна быть в 2 раза больше ширины окна.

8.1.5. Рабочие места с ВДТ и ПЭВМ при выполнении творческой работы, требующей значительного умственного напряжения или высокой концентрации внимания, следует изолировать друг от друга перегородками высотой 1,5 - 2,0 м.

8.1.15. Помещения с ВДТ и ПЭВМ должны быть оснащены аптечкой первой помощи и углекислотными огнетушителями.

8.2.1. Высота рабочей поверхности стола для взрослых пользователей должна регулироваться в пределах 680 - 800 мм; при отсутствии такой возможности высота рабочей поверхности стола должна составлять 725 мм.

9.1.9. Продолжительность непрерывной работы с ВДТ без регламентированного перерыва не должна превышать 2 часов.

9.1.16. Работающим на ВДТ и ПЭВМ с высоким уровнем напряженности во время регламентированных перерывов и в конце рабочего дня показана психологическая разгрузка в специально оборудованных помещениях (комната психологической разгрузки).

10.1. Профессиональные пользователи ВДТ и ПЭВМ должны проходить обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические медицинские осмотры в порядке и в сроки, установленные Минздравмедпромом России и Госкомсанэпиднадзором России.

Представляется необходимым отменить все указанные выше статьи, как нелепые (в большинстве случаев) или создающие слишком большие издержки для экономического агента без достаточных оснований.

Приложение 2. О подходах к стимулированию самозащиты прав на безопасную окружающую среду

Текущая ситуация контроля за качеством среды обитания, пищевых продуктов и предметов потребления и т.п. представляется неудовлетворительной прежде всего с точки зрения охраны здоровья населения, так как такая охрана, совершенно очевидно, почти отсутствует.

Многочисленные заметки в прессе свидетельствуют, что обращения граждан в такие инстанции, как СЭС, торговые инспекции, милицию и т.п. по поводу качества продаваемых продуктов, или по поводу возможного экологического вреда от различных объектов весьма мало эффективны.

В то же время возможности усложнить работу торговых и иных предпринимательских структур в связи с обстоятельствами выполнения (невыполнения) требований, например, СЭС (или разнообразных технических инспекций) весьма велики, и они широко используются представителями этих инстанций.

Количество различных требований, нормативов и условий, нарушение которых может явиться поводом для приостановления той или иной деятельности, настолько велико, что контроль их выполнения становится практически невозможным, а попытки их применения действительно делают невозможной любую деятельность.

Можно попытаться, не ухудшив ситуацию для населения (потому, что дальше ее ухудшить весьма трудно), улучшить ситуацию для предпринимателей, а также вооружить население некими процессуальными инструментами отстаивания своих потребительских прав (и шире - экологических прав), что связано с предоставлением возможности пользоваться сравнительно дешевыми и простыми в обращении приемами определения качества товаров (продуктов) и в целом окружающей среды в месте обитания.

С этой целью целесообразно прекратить практику, когда такие органы, как СЭС, пожарные инспекции и им подобные имеют право своим решением или через инстанции административного управления приостановить или прекратить какую-либо предпринимательскую деятельность по основаниям нарушения предпринимателем тех или иных нормативов; и также покончить с положением, когда граждане настаивают на прекращении какой-либо

деятельности по тем же основаниям, а инстанции таких оснований не находят.

ТАБЛИЦА 1.

Вид загрязнения (вредности)	Доступный способ контроля	Основные параметры	Нормативы	Примечания
Шумовое	Активирование путем сбора свидетельских показаний	Указывается, на каком расстоянии звук ощущался как чрезмерно громкий	Ограничение шума по уровню, по времени, по расстоянию	Объективный контроль – замер шума (уровня в децибелах) прибором
Пылевое	««	Указывается, что запыленность ощущалась как сильная	Ограничения по объему пыли или числу пылевых частиц, улавливаемых средствами контроля за определенное время на определенном расстоянии	объективный контроль – по итогам работы пылеуловителей
Радиационное	Показания счетчиков излучений	Указывается, когда, где и за какое время получены данные	Ограничения по уровню излучения и по действию на организм (биологический эквивалент радиации)	объективный контроль – аттестованными приборами
Электромагнитное и магнитное	Обстоятельства, дающие повод предполагать наличие чрезмерно интенсивных электрических и магнитных полей			««

Вместо этого предлагается оставить право решения о прекращении предпринимательской деятельности только за судом, в который могут обращаться с подобным иском как граждане, так и учреждения, контролирующие выполнение установленных нормативов.

Для обоснованности обращений с подобными исками (а также для обоснованных возражений на такие иски) необходимо закрепить за гражданами возможность пользоваться понятными, доступными и недорогими способами контроля качества среды, продуктов, предметов. Понятно, что если для определения наличия и количества тех или иных факторов загрязнения (или иной вредности) требуется сложная и дорогая аппаратура, то ее применение может быть отнюдь не дешевым, и поэтому не всегда доступным.

С этой целью необходимо законодательно определить, что применение доступных, простых и дешевых способов контроля и анализа вполне допустимо при обосновании обращения в суд (смотри таблицу 1), который, на основании мнения сторон и экспертов, может потребовать применения более сложных и дорогих методов.

Приложение 3. Важные ДЕЙСТВУЮЩИЕ ПРИКАЗЫ МИНЗДРАВА РОССИИ, которые отсутствуют в открытых источниках

№ п/п	НАИМЕНОВАНИЕ ДОКУМЕНТА
1.	ОБЩИЕ ВОПРОСЫ
1.1	Перечень химических и биологических веществ, прошедших государственную регистрацию в Российском регистре потенциально опасных химических и биологических веществ (1998 г)
1.2	Перечень химических и биологических веществ, прошедших государственную регистрацию в РОССИЙСКОМ регистре потенциально опасных химических и биологических веществ (1999 г)
1.3	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О качестве и безопасности пищевых продуктов »
1.4	Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»
1.5.	Закон «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»

2.	КОММУНАЛЬНАЯ ГИГИЕНА
2.1	Санитарные правила устройства, эксплуатации амбулаторно-поликлинических учреждений стоматологического профиля, охраны труда и личной гигиены персонала, № 2956а-83
2.2.	Санитарные правила устройства, оборудования и эксплуатации больниц, родильных домов и других лечебных стационаров. СанПиН 5179-90
2.3.	Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. СанПиН 2,2.1/2 1.1-984-00
2.4.	Гигиенические требования к обеспечению качества охраны атмосферного воздуха населённых мест. СанПиН 2.1.6.983-00
2.5.	Выбор базовых показателей для социально-гигиенического мониторинга (атмосферный воздух населенных мест) МУК 2.1.6.792-99
2.6.	Требования к качеству воды нецентрализованного водоснабжения. Санитарная охрана источников. СанПиН 2Л.4.544-96
2.7.	Питьевая вода СанПиН 2 1.4.559-96
2.8.	Питьевая вода и водоснабжение населенных мест. Методические указания по внедрению и применению СанПиН 2ЛЛ.559-96. МУ 2.1 Л.682-97
2.9.	Гигиенические требования к охране поверхностных вод СанПиН 2.1.5.980-00
2.10.	Организация госсанэпиднадзора за обеззараживанием сточных вод МУ 2 Л.5.800-99
2.11.	Санитарно-эпидемиологический надзор за обеззараживанием сточных вод ультрафиолетовым излучением МУ 2Л.5.732-99г.
2.12.	Санитарная оценка водных объектов при регистрационных испытаниях пестицидов, предназначенных для применения в сельском хозяйстве. МУ 2.1.5.693-98
2.13.	Гигиеническая оценка материалов, реагентов, оборудования, технологий, используемых в системах водоснабжения. МУ 2.1.4.783-99

2.14.	Правила сбора, хранения и удаления отходов лечебно-профилактических учреждений, СанПиН 2.17.728-99
2.15.	Гигиеническая оценка качества почвы населенных мест. МУ 2.1.7.730-99
2.16.	ПДК, ОБУВ загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест. Дополнение № 2 ГН 2Л 6 789-99, ГН2 1 6 790-99
2.17.	Предельно-допустимые концентрации (ПДК) и Ориентировочные безопасные уровни (ОБУВ) вредных веществ для воды рыбохозяйственных водоемов 13,08.97г. Доп.№ 2
2.18	ПДК и ОДУ химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно бытового водопользования. Дополнение № 1 к ГН 2.1 J.689 СП2.1.5.761-99
2.19	Полимерные и полимеросодержащие строительные материалы, изделия и конструкции, Гигиенические требования безопасности. СанПиН 2.1.2.729-99
2.20	Санитарная охрана территории. СанПиН 3.4.035-95

3.	ГИГИЕНА ТРУДА
3.1.	Методические указания по измерению концентрации вредных веществ в воздухе рабочей зоны. Выпуск 11. Москва 1992 год.
3.2	Предельно допустимые уровни загрязнения кожных покровов вредными веществами. ГН 2.2.5.563-96
3.3	Методические указания по контролю содержания вредных веществ на кожных покровах и спецодежде. Выпуск 1. Москва 1992 год.
3.4	Гигиенические требования к условиям труда женщин. СанПиН 2.2.0.555-96
3.5	Гигиенические требования к микроклимату производственных помещений. СанПиН 2.2.4.548-96
3.6	Гигиенические требования к предприятиям угольной промышленности и организации работ. СанПиН 2.2.3.570-96
3.7.	ПДК, ОБУВ вредных веществ в воздухе рабочей зоны. Дополнение № 1 ГН 2.2.5.691-98, ГН2.2.5.692-98
3.8	ПДК, ОБУВ вредных веществ в воздухе рабочей зоны. Дополнение № 2 ГН 2.2.5.794-98, ГН2.2.5.795-98
3.9	ПДК, ОБУВ вредных веществ в воздухе рабочей зоны. Дополнение № 3 ГН 2.2.5.978-00, ГН2.2.5.979-00
3.10	Гигиенические требования к ручным инструментам и организации работ СанПиН 2.2.2.540-96
3.11	Гигиенические критерии оценки и классификация условий труда по показателям вредности и опасности факторов производственной среды, тяжести и напряженности трудового процесса. Р 2.2.755-99

4.	ФИЗИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ И ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
4.1	Шум на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и на территории жилой застройки. СН 2.2.4\2Л.8.562-96
4.2.	Производственная вибрация. Вибрация в помещениях жилых и общественных зданий, СН2.2.4Л 2.1.8.556-96
4.3.	Оценка освещенности рабочих мест. МУ 2.2.4.706-98/ МУ ОТ РМ 01 -98

4.4	Переменные магнитные поля промышленной частоты (50 Гц) в производственных условиях СанПиН 2.2.4.723-98
5.	ГИГИЕНА ПИТАНИЯ
5.1.	Гигиенические требования к качеству и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов. СанПиН 2.3.2.560-96
5.2.	Показатель общей минерализации безалкогольного напитка «Вода искусственно-минерализованная» Дополнение № 2 к СанПиН 2.3.2.560-96. ГН 2.3.2.961-00
5.3.	Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них продовольственного сырья и пищевых продуктов. СП 2.3.6.959-2000
5.4	Условия, сроки хранения особо скоропортящихся продуктов. СанПиН 42-123-4117-86
5.5.	Производство молока и молочных продуктов СанПиН 2.3.1.551-96
5.6.	Производство и реализация рыбной продукции СанПиН 2.3.4.050-96
5.7.	Производство хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий СанПиН 2.3.4.545-96
5.8.	Порядок санитарно-эпидемиологической экспертизы технических документов на пищевые продукты. МУК 2.3.2.971-00
5.9.	Временные санитарные правила для оптовых продовольственных рынков. СП23.5.669-97.
5.10.	Методические материалы и учебное пособие для гигиенического обучения работников продовольственной торговли.
5.11	Учебное пособие для Гигиенического обучения работников общественного питания.
5.12.	Производство спирта этилового ректифицированного и ликероводочных изделий. СанПиН 23.4.704-98
5.13	Определение безопасности и эффективности биологически активных добавок к пище. МУК 2.3.2.721-98.
5.14	Федеральный реестр биологически активных добавок к пище часть 1
5.15	Федеральный реестр биологически активных добавок к пище часть 2
5.16	Федеральный реестр биологически активных добавок к пище часть 3
5.17	Предельно-допустимые количества химических веществ, выделяющихся из материалов, контактирующих с пищевыми продуктами. ГН 2.3.2.972-00
5.18	Инструкция по порядку и периодичности контроля за содержанием микробиологических и химических загрязнителей в мясе, птице, яйцах и продуктах их переработки. 2000г.
6.	ГИГИЕНА ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ
6.1	Медико-биологические критерии оценки условий труда с целью определения противопоказаний и показаний к применению труда подростков. МУ 2.4.6.665-97

Приложение 4. Поправки к ФЗ «О милиции».

Ст. 10 п.25. «Регистрировать средства цветного копирования, осуществлять контроль за их использованием, в порядке, определяемом Правительством РФ».

Предлагается убрать этот пункт, как минимум – убрать «осуществление контроля».

Ст. 11, устанавливающая права сотрудника милиции, содержит следующие нормы;

Ст. 11 п. 2 **«проверять у физических и юридических лиц разрешения на совершение определенных действий или определенной деятельности, контроль за которой возлагается на милицию законодательством РФ».** Подчеркнем, что в законе отдельно сказано о функциях милиции по контролю за автотранспортом, деятельностью охранных агентств и т.п. Тем самым, несмотря на кажущийся либерализм, данный пункт дает право требовать с предпринимателя предъявления любой лицензии, сертификата и др., контроль за которыми входит в компетенцию других ведомств. Сторонникам сохранения такой формулировки можно лишь указать, что в этом случае надо ликвидировать все остальные контролирующие инстанции.

Ст.11 п.4 **«получать от граждан и должностных лиц необходимые объяснения, сведения, справки, документы и копии с них».**

Предлагается исключить слова «документы и копии с них», или дополнить словами «с письменного согласия граждан и должностных лиц». Так как действующая формулировка позволяет сотруднику милиции, например, прийти к вам и скопировать имеющийся у вас коммерчески ценный материал, чтобы затем воспользоваться им на свое усмотрение.

Ст. 11 п. 25 «при наличии данных о влекущем уголовную или административную ответственность нарушении законодательства, регулирующего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность» сотрудники милиции имеют право « беспрепятственно входить в помещения ... проводить осмотр производственных, складских, торговых и иных служебных помещений, транспортных средств, **других мест хранения и использования имущества** (?? – это где – авторы)...изымать необходимые документы на материальные ценности, денежные средства, кредитные и финансовые операции, а также образцы сырья и продукции, опечатывать кассы, помещения и места хранения документов, денег и то-

варно – материальных ценностей, ... требовать обязательного проведения проверок, инвентаризаций и ревизий производственной и финансово – хозяйственной деятельности организаций, а также проводить их, **приостанавливать до устранения допущенных нарушений законодательства деятельность предприятий торговли** в случае неисполнения ими законного требования сотрудника милиции о прекращении правонарушения».

Необходимо внести в закон изменения, где срок изъятия ценностей определялся бы – не более 7 дней, все проверки проводились на основании предписания начальника, определяющего, куда и с какой целью направляется сотрудник милиции на проверку, и какие сведения о нарушении законодательства данным предприятием (предпринимателем) имеются. Такая практика действует в большинстве силовых структур.

Ст. 11 п. 29 «Пользоваться беспрепятственно в служебных целях средствами связи, принадлежащим организациям, общественным объединениям и гражданам».

Предлагается дополнить эту и предыдущую (где речь идет о транспортных средствах) статью следующей фразой – « с последующей компенсацией материальных затрат, в случае, если они произойдут».

Ст.11 п. 30 «получать безвозмездно от организаций и граждан информацию...»

См. пояснения к ст.11, п.4. Понимая, что в идеале имеется в виду, оставлять формулировку так нельзя.

Приложение 5. Правила противопожарной безопасности

Общей особенностью правил и ФЗ является наличие множества банальностей, а также частных, трудновыполнимых, а зачастую весьма нелогичных с точки зрения здравого смысла требований. О них и пойдет речь далее.

Приказом МВД РФ от 25.07.1995 № 282 введен п. 1.1.8 Правил – а именно требование к собственнику любого предприятия «обеспечивать непрерывное несение службы в созданных подразделениях пожарной охраны, использование личного состава и пожарной техники строго по назначению.» *Представляется необходимым отменить этот пункт, либо дополнить его конкретными указаниями, какие именно предприятия должны быть обеспечены круглосуточным «надзором» со стороны работников предприятия.*

Нуждается в отмене или дополнении п. 1.2.1. «Во всех производственных, административных, складских и вспомогательных помещениях на видных местах должны быть вывешены таблички с указанием номера телефона вызова пожарной охраны». *Номер телефона пожарной охраны – 01 известен большинству наших граждан со времен школы. Кроме того, как быть в ситуации, если на предприятии (например, маленькая ферма в сельской глубинке) просто нет телефона? Должен ли на «видном месте» быть обозначен номер пожарной охраны в кабинетах председателей Правления ОАО «Газпром» или РАО ЕЭС? Хотелось бы, чтобы сторонники сохранения данного пункта ответили на эти вопросы;*

Нуждаются в отмене п.1.2.3. в фрагменте, требующем от предприятий «определить места и допустимое количество одновременно находящихся в помещениях сырья, полуфабрикатов и готовой продукции», в связи с неясностью этого пункта;

П. 1.3.2.1. в части: «Применение в процессах производства материалов и веществ с неисследованными показателями их пожаровзрывоопасности или не имеющими сертификатов, а также их хранение совместно с другими материалами и веществами не допускается». *Предлагается убрать слова «с неисследованными показателями их пожаровзрывоопасности или».*

П. 1.3.2.8. в части «Запрещается устанавливать глухие решетки на окнах и приямках у окон подвалов, за исключением случаев, специально ого-

воренных в нормах и правилах, утвержденных в установленном порядке»; - именно этот пункт является поводом для взимания анекдотичных поборов с предпринимателей - одно милицейское подразделение (пожарный надзор) требует не ставить решетки на окнах, а другое (вневедомственная охрана) – ставить их. Предлагается отменить эти требования.

П. 1.3.2.12. в части: «Прямки у оконных проемов подвальных и цокольных этажей зданий (сооружений) должны быть очищены от мусора и других предметов. Металлические решетки, защищающие указанные прямки, должны быть открывающимися, а запоры на окнах открываться изнутри без ключа (п. 1.3.2.12 в ред. Приказа МВД РФ от 20.10.1999 № 817)». *Пункт неясен, под понятие «мусора» можно подвести все, что угодно.*

П. 1. 3.2.18. в части «иллюминация должна быть выполнена с соблюдением ПУЭ. При использовании электрической осветительной сети без понижающего трансформатора на елке могут применяться гирлянды только с последовательным включением лампочек напряжением до 12 В; мощность лампочек не должна превышать 25 Вт;

при обнаружении неисправности в иллюминации (нагрев проводов, мигание лампочек, искрение и т.п.) она должна быть немедленно обесточена». Убрать слова «последовательное включение лампочек», «мигание лампочек» (*т.е. последнее является неотъемлемой частью любой гирлянды*).

«применять дуговые прожекторы, свечи и хлопушки, зажигать фейерверки и устраивать другие световые пожароопасные эффекты, могущие привести к пожару» - отменить;

«одевать детей в костюмы из легкогорючих материалов» – отменить; (интересно, какие материалы для пошива одежды не являются легковоспламеняющимися? - авторы)

Отменить: П. 1.3.2.10. в части: «В помещениях с одним эвакуационным выходом одновременное пребывание 50 и более человек не допускается.

В зданиях IV и V степени огнестойкости одновременное пребывание 50 и более человек допускается только в помещениях первого этажа.

При проведении мероприятий должно быть организовано дежурство на сцене и в зальных помещениях ответственных лиц, членов добровольной пожарной дружины или работников пожарной охраны предприятия».

Отменить: П. 2.2. в части: «В сельской местности на стенах индивидуальных жилых домов (калитках или воротах домовладений) должны вывешиваться таблички с изображением инвентаря, с которым жильцы этих домов обязаны являться на тушение пожара». *Нелепость данного пункта очевидна;*

Отменить: П. 2.7. в части «Населенные пункты и отдельно расположенные объекты должны быть обеспечены исправной телефонной или радиосвязью для сообщения о пожаре в пожарную охрану», *в связи с невыполнимостью данного пункта при современном уровне экономического развития России;*

Отменить: П. 3.2. в части: «В индивидуальных жилых домах, квартирах и жилых комнатах допускается хранение (применение) не более 10 л ЛВЖ и ГЖ в закрытой таре. ЛВЖ и ГЖ в количестве более 3 л должны храниться в таре из негорючих и небьющихся материалов».

Отменить: П. 3.8. в части: «Все прибывающие в гостиницу, кемпинг, мотель, общежитие граждане должны быть ознакомлены (под роспись) с правилами пожарной безопасности». *(Для справки, эти правила составляют ровно 100 страниц).*

Отменить П. 3.9. в части: «В гостиницах, кемпингах, мотелях и общежитиях, предназначенных для проживания иностранных граждан и лиц без гражданства, памятки о мерах пожарной безопасности должны выполняться на нескольких языках».

Отменить П. 5.3. в части «В лабораториях и других помещениях допускается хранение ЛВЖ и ГЖ в количествах, не превышающих сменную потребность. Доставка жидкостей в помещения должна производиться в закрытой безопасной таре» *(интересно, сменная потребность – это сколько? - авторы)*

Отменить П. 7.4. в части «Все культурно - просветительные и зрелищные учреждения перед открытием сезона должны быть проверены на соответствие требованиям пожарной безопасности и приняты межведомственными комиссиями, образуемыми органами местного самоуправления».

Отменить П. 8.5. в части: «При продаже товаров повышенного спроса руководитель обязан принять дополнительные меры по обеспечению безопасности покупателей (ограничить доступ людей в торговые залы, выставить дополнительных дежурных и т.п.)».

Отменить П. 14.1.11. в части: «Дежурное освещение в помещениях складов, а также эксплуатация газовых плит, электронагревательных приборов и установка штепсельных розеток не допускается».

Отменить П. 14.1.15. в части «В цеховых кладовых не разрешается хранение ЛВЖ и ГЖ в количестве, превышающем установленные на предприятии нормы. На рабочих местах количество этих жидкостей не должно превышать сменную потребность».

Отменить П. 14.5.1.2. в части «На складах лесоматериалов емкостью менее 10 тыс. м. куб. должны быть разработаны и согласованы с органами государственного пожарного надзора планы размещения штабелей с указанием пре-

дельного объема хранящихся материалов, противопожарных разрывов и проездов между штабелями, а также между штабелями и соседними объектами».

Отменить П. 14.4.2.3. в части «Запрещается:

- хранить совместно с зерном другие материалы и оборудование;
- применять внутри складских помещений зерноочистительные и другие машины с двигателями внутреннего сгорания;
- работать на передвижных механизмах при закрытых воротах с двух сторон склада;
- розжиг сушилок, работающих на твердом топливе, с помощью ЛВЖ и ГЖ, а работающих на жидком топливе - с помощью факелов¹²»;

Отменить П.17.1.4. в части, требующей для осуществления контроля за правильностью выполнения требований пожарной безопасности, инспектирования АЗК (АЗС), экстренного получения необходимой для работы справочной и технической информации на АЗК (АЗС) нахождения следующей документации:

- выкопировка из утвержденного в установленном порядке генерального плана АЗК (АЗС), содержащего схему размещения объектов на его территории с указанием расстояний между ними и до близрасположенных к АЗК (АЗС) объектов, а также схему движения транспортных средств по указанной территории;
- план - схему ближайших водоисточников с указанием расстояний до них и дебита водоисточников;
- перечень разрешенных на АЗК (АЗС) работ (в том числе ремонтных) и услуг, утвержденный руководителем эксплуатирующей организации (владельцем) и согласованный с территориальными подразделениями ГПС МВД России.

¹² Розжиг сушилок на элеваторе (а именно о нем идет речь в статье) с помощью факелов чреват взрывом. Если кто – то и нарушит этот пункт правил, применить затем к нему санкции будет затруднительно.

Приложение 6. Реформа согласования проектной документации.

В перспективе необходимо перейти к рассмотрению правил утверждения проектной документации исходя из предложенного в программе Правительства РФ принципа «одного окна». В дальнейшем необходим переход на обязательное страхование имущества и коммерческих проектов при предоставлении проектной документации. Так, обязательное страхование от огня могло бы успешно заменить существующую систему пожарного надзора.

Исключение может быть сделано в случае, если речь идет об объектах или видах деятельности, признаваемых опасными (действующее законодательство и нормативная база устанавливает категории и признаки таковых). Также отдельный порядок рассмотрения проектной документации может устанавливаться в случае, если проектная документация касается экономического проекта, финансируемого с привлечением средств государственного бюджета (за основу можно, например, взять доработанные методические рекомендации Минэкономики, Минфина, Госстроя ВК 477 от 21.06.1999 г.).

В настоящее время возможно взять за основу законопроект «О государственной экспертизе в РФ», подготовленный Госстроем РФ. Однако он должен носить рамочный характер. Ст. 3 данного законопроекта должна быть дополнена следующей фразой: « Законодательные и иные нормативные акты РФ и субъектов федерации не должны противоречит настоящему закону. В случае, если законодательные и иные нормативные акты РФ и субъектов федерации противоречат настоящему закону, применяются нормы настоящего закона».

В законопроекте предусматривается концентрация функций по осуществлению государственной экспертизы на Главгосэкспертизе при Госстрое РФ и территориальных органах вневедомственной экспертизы на региональном уровне. Этим органам должны быть переданы полномочия по проведению необходимых согласований с такими органами, как водоканал, электросеть, узел связи, пожарный надзор и др. На переходный период вторым «окном», согласующим проектную документацию, может оставаться Госсанэпиднадзор РФ и ее территориальные подразделения. В дополнение к существующим функциям ему могут быть переданы функции согласования с комитетами по экологии и природным ресурсам. В этой связи требу-

ется также внесение соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство, предъявляющее требования к проектной документации:

Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Земельный кодекс РСФСР.

Водный кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 17.11.95 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации».

Закон РСФСР от 15.12.78 «Об охране и использовании памятников истории и культуры».

Федеральный закон от 25.02.99 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Федеральный закон от 30.03.99 № 52-ФЗ «О санитарно - эпидемиологическом благополучии населения».

Федеральный закон от 04.05.99 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

Федеральный закон от 14.03.95 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.95 № 52-ФЗ.

Закон РСФСР от 19.12.91 № 2060-1 (в редакции от 02.06.93) «Об охране окружающей природной среды».

Федеральный закон от 23.11.95 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Федеральный закон от 21.12.94 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

Закон Российской Федерации от 09.07.93 № 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах».

Строительные нормы и правила (СНиП и ВСН).

Реставрационные нормы и правила РНиП 1.02.01-94.

Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное приказом Минприроды Российской Федерации от 18.07.94 № 222.

Инструкция о порядке проведения государственной экспертизы проектов строительства (РДС 11-211-95).

Положение о Государственной противопожарной службе МВД РФ, утвержденное постановлением Совета Министров Российской Федерации от 23.08.93 № 848 (в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 26.06.95 № 627, от 12.03.96 № 271).

Наставление по организации Государственного пожарного надзора в Российской Федерации, утвержденное приказом ГУГПС от 25.05.95 № 10.

Из данных документов должны быть устранены ссылки на иные контролирующие проектную документацию инстанции, кроме Госстроя РФ, Госсанэпиднадзора или на право муниципальных властей самостоятельно контролировать проектную документацию. Аналогичные ссылки должны быть устранены из положений о различных федеральных ведомствах. Кроме того, в Градостроительном, Земельном и Водном кодексах должен быть установлен исчерпывающий перечень ситуаций и технических требований, при которых порядок согласования проектной документации может проходить по иным принципам (в случае, если объект или предполагаемая деятельность являются опасными). Также в законодательстве должны содержаться четкие ссылки на технические и санитарные нормы, по которым в согласовании проектной документации может быть отказано. Правила безопасности должны быть кодифицированы и быть приняты в качестве единого законодательного акта. Содержащиеся в данном законодательном акте нормы должны носить негативный характер, т.е. описывать ситуации и параметры, при возникновении или превышении которых проект перестает быть безопасным. В законодательстве должен быть установлен конечный срок (предлагаемый вариант – месяц), или ограничить общий срок согласования (включая проведение всех необходимых по закону экспертиз шестью месяцами), в течение которого уполномоченные государственные органы могут дать мотивированный отказ в согласовании, запросив за это время информацию в других контролирующих организациях. Инвестор подает документы в территориальное управление двух экспертно-согласующих инстанций (Главгосэкспертиза и Госсанэпиднадзор), которые сами готовят за нормативно установленное вознаграждение все документы по согласованию, занимается перепиской и получением согласований (заклучений) со всеми специализированными согласующими (экспертными) органами. В случае необходимости могут создаваться межведомственные комиссии, проводящие экспертизу проектной документации.

Плата за проведение государственной экспертизы не должна превышать 3 % от стоимости проекта.

В законе должно быть оговорено, что доказательство негативных последствий осуществления проекта лежит на контролирующей инстанции, т.е. действует принцип презумпции невиновности хозяйствующего субъекта (вопреки, например, вышеприведенному положению Госкомэкологии).

В случае, если в установленный срок не дается мотивированного отказа, проект считается автоматически согласованным. Мотивированным отказом

может считаться такой отказ, в котором указано на несоответствие проектной документации требованиям того или иного закона (с указанием статьи, пункта, подпункта), а также строительным или реставрационным нормам и правилам (с указанием конкретных параметров).

При этом существующие санитарные, пожарные, технические нормы должны быть вывешены в Сети для общего ознакомления, и должна быть существенно усилена ответственность предприятий за их нарушение и (или) предоставление заведомо ложной информации в проектной документации. Контрольные функции по надзору за хозяйствующими субъектами мог бы взять на себя тот же Госстрой. При этом частоту проверок было бы желательно ограничить и совмещать с проверками других силовых структур.

Необходимо утвердить право инвестора на возмещение по суду ущерба, понесенного вследствие нарушения законного порядка проведения экспертизы (например, невыдачи заключения в установленный срок), а также опротестования в суде решения согласующей инстанции.

Согласование проектной документации, кроме государственных органов, могли бы взять на себя имеющие государственную лицензию (сертификат, аккредитацию) экспертные институты – за нормативно установленную плату.

Соответственно, необходимо разработать законопроект с условным названием «О лицензировании согласования проектной документации». Очень интересный концептуальный вариант такого законопроекта предложил в свое время фонд «Общественный договор», однако тогда он не получил должной оценки в Правительстве.

В случае, если определенные положения строительных, реставрационных норм и правил противоречат законодательству, а также друг другу, это не может считаться достаточным основанием для отклонения проекта. Противоречие норм, правил, а также различных положений законодательства должны толковаться в пользу хозяйствующего субъекта и считаться, при отсутствии иных претензий достаточным основанием для утверждения проекта.

Крайне желательно было бы вменить в обязанность опубликовать в установленном законом объеме информацию о проекте, принятом на экспертизу (для обеспечения прав граждан, а также возможностей для конкурентных предложений по использованию не принадлежащих инвестору ресурсов, использование которых планируется проектом).

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА
Серия «Научные труды»

- №31 *«Проблемы становления новой институциональной структуры в переходных странах»*, Сборник статей, Москва 2001
- №30 В.А. Бессонов *«Трансформационный спад и структурные изменения в российском промышленном производстве»*, Москва 2001
- №29 Е.Г.Потапчик, С.К.Салахутдинова, С.В.Шишкин *«Бюджетное финансирование федеральных учреждений здравоохранения»*, Москва 2001
- №28 *Некоторые проблемы денежно-кредитной политики в переходной экономике*, Сборник статей, Москва 2001
- № 27 С. Дробышевский, А. Золотарева, П. Кадочников, С. Синельников *«Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ»*, Москва 2001
- № 26 *«Посткоммунистическая Россия в контексте мирового социально-экономического развития. Материалы международной конференции»*, 2001
- № 25 С. Шишкин *"Реформа финансирования российского здравоохранения"* Москва, ИЭПП, 2000
- № 24 *"Совершенствование межбюджетных отношений в России"* Москва 2000
- № 23 М. Матовников *"Функционирование банковской системы России в условиях макроэкономической нестабильности"* Москва 2000
- № 22 Эндрю Добсон *"Долг и инвестиции для субъектов российской федерации"* Апрель 2000 года
- № 21 Л. Михайлов, Л. Сычева, Е. Тимофеев *"Банковский кризис 1998 года в России и его последствия"* Москва 2000
- № 20 *"Некоторые актуальные вопросы аграрной политики в России."* Москва, 2000)
- № 19 *"Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа."* (в 2-х томах), 2000
- № 18 *Материалы научной конференции на тему "Финансовый кризис: причины и последствия".* Москва, 2000
- № 17 С. Дробышевский *Анализ рынка ГКО на основе изучения временной структуры процентных ставок* Москва, 1999
- № 16 *Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран.* Москва, 1999
- № 15 *Некоторые политэкономические проблемы современной России.* Москва, 1999

- № 14 С. Дробышевский **Обзор современной теории временной структуры процентных ставок. Основные гипотезы и модели.** Москва, 1999
- № 13 Е. Гайдар **Наследие социалистической экономики: макро- и микроэкономические последствия мягких бюджетных ограничений.** Москва, 1999
- № 12 А. Радыгин, Р. Энтов **Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг.** Москва, 1999
- № 11 **Реформирование некоторых отраслей социальной сферы России.** Москва, 1999
- № 10 **Коммунистическое правительство в посткоммунистической России: первые итоги и возможные перспективы.** Москва, 1999
- № 9-1 В. Мау "ЭКОНОМИКА И ПРАВО" **Конституционные проблемы экономической реформы посткоммунистической России,** Москва, 1998
- № 9 **«Средний класс в России».** Сборник докладов. Москва, 1998
- № 8 **Политические проблемы экономических реформ: сравнительный анализ.** Сборник докладов, Москва, 1998
- № 7 С.Г. Синельников-Мурылев, А.Б. Золотарева **Роль Правительства и Парламента в проводимой бюджетной политике в постсоветской России.** Москва, 1998
- № 6 **Финансово-экономические проблемы военного строительства и пути их решения.** (материалы научно-практической конференции). Москва, 1998
- № 5 А.П. Вавилов, Г.Ю. Трофимов **«Стабилизация и управление государственным долгом России»**
- № 4 **Либерализация и стабилизация - пять лет спустя.** Сборник докладов. Москва, 1997
- № 3 **Пять лет реформ.** Сборник статей. Москва, 1997
- № 2 **Посткоммунистическая трансформация: опыт пяти лет.** Сборник докладов. Москва, 1996
- № 1 В. Мау, С. Синельников-Мурылев, Г. Трофимов **Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики России.** Москва, 1996