

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»

Т. Н. Наровлянская, В. К. Карташева

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ КАК ИНСТИТУТ ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

Рекомендовано к изданию Ученым советом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по программам высшего профессионального образования по направлению подготовки 080100.68 Экономика

Оренбург
2012

УДК 330.1(075.8)
ББК 65.010.11я73
Н 30

Рецензент - профессор, доктор экономических наук Н. И. Парусимова

Наровлянская, Т. Н.
Н 30 Административные барьеры как институт трансформационной экономики: учебное пособие. / Т. Н. Наровлянская, В. К. Карташева; Оренбургский гос. ун-т. - Оренбург : ОГУ, 2012. - 127 с.

В учебном пособии рассмотрены теоретические и практические вопросы административных барьеров как института трансформационной экономики.

Учебное пособие предназначено для студентов, изучающих дисциплину «Институциональный анализ государства», всех форм обучения по направлению подготовки 080100.68 – Экономика, квалификация - магистр. Также оно будет полезно и интересно для преподавателей, аспирантов, студентов экономических специальностей, специалистов, занятых в сфере бизнеса.

Учебное пособие выполнено в соответствии с ФГОС ВПО.

УДК 330.1(075.8)
ББК 65.010.11я73

© Наровлянская Т. Н.,
Карташева В. К., 2012
© ОГУ, 2012

Содержание

Введение.....	5
1 Методология анализа барьеров в неоклассической и институциональной теории.....	6
1.1 Входные барьеры: их классификация и роль в хозяйственной деятельности субъектов экономики.....	6
1.2 Административные барьеры как институт трансформационной экономики: экономическое содержание, классификация и причины их устойчивого воспроизводства.....	15
2 Сравнительный анализ функционирования и преодоления административных барьеров в практике зарубежных стран и в России.....	27
2.1 Исторический опыт преодоления административных барьеров в развитых странах и странах с трансформационной экономикой (на примере стран Польши, Латвии и Литвы).....	27
2.2 Институт административных барьеров и формы его реализации в трансформационной экономике России.....	39
3 Региональный аспект исследования административных барьеров и опыта их преодоления на примере Оренбургской области.....	69
Проблемные ситуации (кейс-анализ)	90
Список использованных источников.....	99
Приложение А Барьеры - входа в рамках подходов различных школ теории отраслевых рынков.....	104
Приложение Б Виды барьеров входа – выхода.....	107
Приложение В Подходы к понятию административные барьеры.....	109
Приложение Г Классификация административных барьеров.....	111
Приложение Д Группировка стран с переходной экономикой в соответствии с достигнутыми результатами в предпринимательстве.....	112
Приложение Е Сравнительный анализ административных барьеров в странах с трансформационной экономикой.....	113

Приложение Ж Оценка совокупных издержек существования и цены преодоления административных барьеров.....	119
Приложение И Издержки по преодолению административных барьеров.....	121
Приложение К Мероприятия направленные на сокращение административных барьеров в Оренбургской области.....	123

Введение

Настоящее учебное пособие составлено в соответствии с рабочей программой дисциплины «Институциональный анализ государства» для студентов направления подготовки 080100.68 Экономика по магистерской программе «Институты российской экономики» с целью повышения эффективности освоения курса.

Цель учебного пособия – помочь студентам организовать процесс самостоятельного изучения данного курса. Согласно требованиям рабочей программы основными видами самостоятельной работы студентов являются:

- проработка и повторение лекционного материала, материала учебников и учебных пособий;
- подготовка к практическим занятиям, выполнение упражнений;
- самостоятельное изучение разделов дисциплины.

В результате освоения данного курса, обучающийся должен:

- владеть специальной экономической терминологией и лексикой;
- уметь применять понятийный аппарат институциональной теории с целью анализа трансформационной экономики;
- оценивать сложившуюся экономическую ситуацию;
- систематизировать и интерпретировать актуальную экономическую информацию, высказывать свое мнение, обосновывать его, опираясь на знания полученные в ходе изучения данного курса.
- уметь критически оценивать с разных сторон (производственной, мотивационной, институциональной и др.) поведение экономических агентов, тенденции развития объектов в сфере профессиональной деятельности;
- приобрести навыки выявления в конкретных экономических формах их общего содержания.

Промежуточная оценка знаний и умений студентов проводится в виде устного опроса вопросов после каждого раздела и письменной проверки ключевых терминов и понятий учебного пособия.

1 Методология анализа барьеров в неоклассической и институциональной теории

1.1 Входные барьеры: их классификация и роль в хозяйственной деятельности субъектов экономики

Ключевые термины и понятия: барьеры входа-выхода в отрасль, рынки со свободным входом, рынки с неэффективными барьерами входа, рынки с эффективными барьерами входа, рынки с заблокированным входом, стратегические барьеры, нестратегические барьеры, экономические барьеры, тарифные барьеры, административно-правовые барьеры, лицензирование, сертификация товаров и услуг, санкции за нарушения установленных правил, регистрация предприятий, институт, функции институтов, неформальные институты, барьерный характер регулирования, прямые и косвенные потери, неэффективные формальные институты.

Динамичное развитие рыночных преобразований в экономике и изменение роли и функции государства требуют более пристального внимания к проблеме барьеров для входа хозяйствующих субъектов на рынок. Анализ рынков с точки зрения наличия и степени значимости тех или иных барьеров для входа, позволяет выработать и реализовать наиболее эффективные практические меры по их устранению (снижению), с точки зрения как государства так и хозяйствующих субъектов.

Как показывают исследования, особое место занимают барьеры для входа на товарные рынки, создаваемые органами государственной власти в рамках процесса регулирования экономики (лицензирование, регистрация, налогообложение, регулирование цен, ограничение перемещения товаров, государственная помощь отдельным хозяйствующим субъектам, предоставление эксклюзивных прав).

Уровень монополизации экономики в значительной степени зависит от наличия и высоты барьеров входа-выхода в отрасль.

Под барьерами входа на рынок понимаются любые факторы и обстоятельства правового, организационного, технологического, экономического характера, пре-

пятствующим вступлению новых агентов на данный товарный рынок и ограничивающее их допуск к равной конкуренции с уже действующими там участниками [1].

Исследования проблем входа в отрасль или рынок и выхода из отрасли получили заметное развитие со времен зарождения теории отраслевых рынков как самостоятельной области экономических исследований, и, в первую очередь, связаны с пионерными трудами Дж. Бэйна. С пятидесятых годов XX в., когда вышла в свет его работа, и до сегодняшнего дня проблемы потенциальной конкуренции и условий входа в отрасль являются главными в рамках экономики отраслевых рынков, что, безусловно, породило множество подходов к определению отраслевых входных барьеров.

Барьеры входа могут носить структурный характер, обусловленный такими особенностями данной отрасли и рынка, как технология производства, стартовые и текущие затраты, объем спроса, зрелость и развитость рынка, тип конкуренции, либо определяются поведением хозяйствующих субъектов: включая антиконкурентные действия или соглашения. Важное значение имеют также барьеры входа, связанные с действием таких факторов, как сужение географических границ рынка вследствие роста транспортных издержек, возрастание международной конкуренции в условиях ограниченного спроса. Особое место занимают барьеры входа на рынок, вызванные действиями органов государственной власти на всех уровнях в процессе государственного регулирования экономики. Например, лицензирование, налогообложение, фиксация цен, государственная помощь отдельным субъектам.

Под барьерами выхода с рынка понимаются любые факторы, затрудняющие или делающие невозможным прекращение данным агентом деятельности на рынке без серьезных экономических потерь.

Барьеры выхода связаны, главным образом, со структурными характеристиками того или иного вида хозяйственной деятельности. Таковыми можно считать как ликвидность активов; возможность диверсификации производства с использованием имеющегося оборудования, технологий, источников сырья; замкнутость и связанность технологических цепочек. Кроме того, существуют и необратимые издержки

появляются в результате инвестирования в долгосрочные или специфические активы фирмы либо продукты, например капиталовложения в рекламу и маркетинг.

Мы полагаем, что поскольку барьеры входа и барьеры выхода тесно взаимосвязаны между собой, имеет смысл использовать общий термин для характеристики наличия некоего ограничения свободного движения капитальных и трудовых ресурсов между отраслями в виде «барьеров входа-выхода», или просто «рыночного барьера» [2].

Распространенным показателем выхода фирм с отраслевого рынка является норма выхода. Иногда используется показатель выживания фирм на отраслевом рынке.

Возведение барьеров является одной из форм борьбы за обретение и сохранение конкурентных преимуществ. Как правило, возможность создания входных барьеров обусловлена высокими уровнями капиталоемкости. Входные барьеры удерживают новых конкурентов от попыток утвердиться в отрасли (на рынке). Смысл их состоит в том, чтобы сделать затраты, связанные с проникновением в отрасль (на рынок), настолько высокими, что под угрозу будет поставлена сама окупаемость инвестированных капиталов. Входные барьеры фактически существуют для того, чтобы или повысить вступительный взнос, или увеличить риск для новичков. В большинстве стратегических ситуаций крайне важно суметь идентифицировать соответствующие входные барьеры [3].

Теоретические школы и подходы, определяющие барьеры входа в рамках теории отраслевых рынков дают исчерпывающее представление о непосредственном определении «барьера входа». Важнейшим выводом из анализа структурного определения отраслевых барьеров входа Дж. Бэйна, определения Чикагской школы, нормативного определения, определения с позиций укоренившихся фирм, определения в рамках контрактного подхода и определения с точки зрения преимуществ интернализации является выделение (экстракция) самих барьеров входа.

Нами представлены основные теоретические подходы определяющие понятие барьеры входа - выхода в соответствии с таблицей А.1 приложения А. Таким обра-

зом, таблица показывает, что существует множество различных взглядов экономистов определяющие понятие барьеры входа – выхода.

В экономической литературе сложилось два основных подхода к определению понятия отраслевых входных барьеров: с точки зрения теории отраслевых рынков (Industrial Organization) и с позиций стратегического управления (Strategic Management). Целью первого подхода является анализ характеристик отрасли и выявление барьеров входа в которой они уже существуют. Вторым подход предполагет оценку существования барьеров с точки зрения стратегических решений компании в рамках политики стратегического управления.

В рамках первого подхода сосуществует сразу несколько концепций входных барьеров:

- во-первых, это структурное определение Дж. Бэйна;
- во-вторых, определение Чикагской школы;
- в-третьих, нормативное определение;
- в-четвертых, определение с позиций укоренившихся фирм;
- в-пятых, определение в рамках контрактного подхода;
- в-шестых, определение с точки зрения преимуществ интернационализации.

По уровню барьеров, устанавливаемых на пути входа новых фирм на рынок, отрасли можно классифицировать следующим образом.

Дж. Бэйн выделял четыре типа отраслей по высоте и эффективности барьеров входа. Его классификация стала общепринятой в теории организации отраслевых рынков:

- рынки со свободным входом: уже действующие на рынке фирмы не обладают никакими преимуществами по сравнению с потенциальными конкурентами. На рынках со свободным входом обеспечивается полная мобильность ресурсов, цена в отрасли устанавливается на уровне предельных издержек;

- рынки с неэффективными (краткосрочными) барьерами входа: фирмы, действующие в отрасли, могут с помощью различных методов ценовой и неценовой политики препятствовать входу фирм-аутсайдеров, однако такая политика не будет для них предпочтительнее политики получения прибыли в краткосрочном периоде;

старые фирмы могут получать положительную экономическую прибыль в краткосрочном периоде за счет краткосрочного недопущения новых фирм на рынок, однако преимущества старых фирм исчезают в долгосрочном периоде;

- рынки с эффективными барьерами входа (замедленным входом): возможность препятствовать входу новых фирм сочетается с предпочтительностью такого рода политики для фирм, действующих в отрасли; старые фирмы обладают преимуществами перед новыми фирмами и проводят ценовую политику, которая препятствует проникновению новых фирм на рынок, в результате чего старые фирмы получают положительную прибыль даже в долгосрочном периоде;

- рынки с заблокированным входом: вход новых фирм на рынок полностью заблокирован старыми фирмами и в краткосрочном и в долгосрочном периодах.

В случаях, когда барьеры для проникновения могут создаваться законами, постановлениями особых привилегий и других решений органов власти и управления, снятие таких факторов может позволить и другим хозяйствующим субъектам проникнуть на эти рынки.

Существуют факторы, которые могут повысить барьеры вхождения в рынок, а именно: наличие жесткой вертикальной интеграции, необходимость развитой дистрибуторской системы, применения передовой технологии, зарекомендовавшие себя фирменные - наименования, также технологические и финансовые ресурсы и др.

Вход на рынок считается возможным, если он выгоден при ценах, которые предположительно будут действовать на рынке в соответствующий период времени, а их уровень будет гарантирован объемами поставок товара участниками рынка.

Вход на рынок считается достаточным, если он осуществляется в масштабах, обеспечивающих сохранение и развитие конкурентных отношений между участниками рынка.

Мы считаем необходимым обратить внимание на классификацию категории «расходы на вхождение в рынок». Расходы на вхождение в рынок - это любые затраты, которые должны нести хозяйствующие субъекты, входящие в рынок, но которые не осуществляют уже действующие на рынке хозяйствующие субъекты.

Основные виды расходов на вхождение на рынок:

- затраты на реализацию отдельных положений правительственных постановлений по вхождению в рынок, которые могут быть слишком дорогими и длительными по времени (например, затраты на приобретение лицензий для осуществления определенных видов деятельности и т. п.);

- расходы на производство и продажу соответствующего товара (финансовые и материальные затраты, которые могут понести хозяйствующие субъекты, пытающиеся войти на рассматриваемый рынок, связанные, в частности, с приобретением необходимого оборудования или переналадкой действующего, арендой или приобретением зданий, сооружений, транспортные расходы на реализацию, условия кредитования и т. п.);

- расходы на переключение потенциальных покупателей от покупок у действующего на данном рынке хозяйствующего субъекта к покупкам у хозяйствующего субъекта, входящего на рынок (например, рекламные расходы);

- расходы на преодоление важности «репутации» для высококачественных товаров [4].

Принято различать два вида барьеров: с точки зрения длительности временного интервала - стратегические, т.е. формируемые в результате поведения фирм; с точки зрения функционирования фирмы - структурные, или нестратегические, те, которые по большей части не поддаются воздействию со стороны хозяйствующего субъекта. Нестратегические барьеры, связанные с фундаментальными условиями функционирования отрасли, факторами объективного характера, в большинстве случаев не зависят от поведения фирмы. К нестратегическим могут быть отнесены три группы барьеров: социально-экономические, административные или правительственные и гражданские. Нами представлена классификация видов барьеров в соответствии с таблицей Б.1 приложения Б.

Анализ таблицы показывает, что существует два вида барьеров входа – выхода: нестратегические и стратегические.

Входной барьер на рынок можно рассматривать шире, чем разного рода препятствия участию в актах купли-продажи. Поскольку рынок можно определить как процесс свободной купли-продажи, то в идеальной модели рынка экономические

барьеры отсутствуют. Каждый покупатель, равно как и продавец, свободно участвует в рыночной деятельности. Однако на практике деятельность государства в качестве фактора формирования конкурентной среды приводит к образованию и функционированию экономических барьеров.

На уровне рыночных отношений между странами практика использования входных барьеров наиболее наглядна. Государство, покровительствуя своему национальному рынку и своим предприятиям, воссоздает экономические барьеры, препятствующие проникновению на рынок «не своим» предприятий.

К экономическим входным барьерам относятся тарифные барьеры, в тех случаях когда государство устанавливает высокие ставки таможенных пошлин на импортируемые товары. К экономическим входным барьерам относится также введение антидемпинговых и компенсационных пошлин. Экономические барьеры вхождения на рынок возникают также вследствие монополизации производства. В этом случае монополисты, заключая соглашения друг с другом, имеют возможность с помощью ценовой дискриминации (например, их снижения) и других экономических методов создавать экономические барьеры для вхождения на рынок.

Кроме экономических входных барьеров, принято выделять административно-правовые барьеры вхождения на рынок.

Административно-правовые барьеры вхождения на рынок создаются государством также с целью ограничения импорта. К ним относятся лицензирование, требования соответствия импортируемых товаров национальным техническим экологическим и санитарным стандартам и нормам и прочие административные процедуры. Более подробный анализ изучения административных барьеров будет проведен в следующем параграфе.

Таким образом, рассмотрев природу входных барьеров, можно привести два наиболее емких, на наш взгляд, определения:

- входные барьеры – это факторы, препятствующие проникновению конкурентов на определенный рынок;
- входные барьеры можно определить, и как любое препятствие для новой фирмы на равных конкурировать с уже существующими компаниями.

Как показывают многочисленные эмпирические исследования, в целом существует устойчивая зависимость между уровнями входных и выходных барьеров. Однако она тем значительнее, чем ниже эти барьеры, и наоборот: в отраслях, где последние высоки, наблюдаются низкие показатели норм и входа, и выхода фирм на рынок.

Формирование стратегических барьеров входа фирм на рынок – прерогатива активных фирм, имеющих рыночную власть. Однако в результате выигрывают все функционирующие на рынке фирмы, вне зависимости от того, участвовали ли они в инвестировании создания стратегических барьеров входа или нет. В результате может возникнуть проблема «безбилетника», состоящая в стремлении каждой действующей фирмы сократить свои инвестиции в надежде на то, что другие этого делать не будут, соответственно в том, что по истечении какого-то времени ослабление инвестиционного потока в формировании стратегического барьера приведет к снижению его уровня.

Таким образом, стратегические барьеры входа на отраслевой рынок есть проявление экономической власти активных фирм, способных «экспортировать» внутрифирменные властные отношения за свои пределы; они являются инструментом воздействия этих фирм на структуру рынка и на степень концентрации на нем продавцов, поведение как действующих фирм, так и потенциальных конкурентов.

Усиление рыночной власти активных фирм расширяет возможности альтернативного механизма использования ресурсов в виде фирм или их частей. Наряду с ресурсами, товарами и услугами на отраслевом рынке обращаются сами фирмы. Операциями же рынка являются фирменные (корпоративные) слияния (поглощения).

Встает острая проблема анализа и устранения административных барьеров. Она обусловлена следующими обстоятельствами. С одной стороны, административные барьеры оказывают все большее негативное влияние на предпринимательскую деятельность, что подтверждается данными социологических опросов и исследований, проводившихся как в России, так и за рубежом, в частности в странах ЕС. Анализ показывает, что хозяйственные субъекты, и особенно малые предприятия, вы-

нуждены нести все возрастающие финансовые и трудовые издержки, связанные с выполнением обязательных административных правил и процедур.

С другой стороны, снижение или даже устранение административных барьеров представляет собой более легкую и менее затратную задачу для государства, нежели преодоление иных категорий барьеров для входа на рынок (в частности, структурных). Для решения этой проблемы требуется политическая воля, разумная и целостная государственная политика, направленная на упрощение, унификацию и кодификацию законодательства, обеспечение его стабильности, повышение уровня информированности предпринимателей о действующих правовых актах и вносимых в них изменениях.

Органы региональной исполнительной власти и местного самоуправления далеко не всегда могут найти адекватные переходной экономике формы взаимоотношений с хозяйствующими субъектами. Зачастую они принимают подзаконные акты, касающиеся вопросов лицензирования и квотирования, усложняют порядок регистрации предприятий, чинят препятствия в отведении земельных участков, предоставлении производственных и служебных помещений и т. п. Подобные административные барьеры, являющиеся предметом рассмотрения в данной главе, способны существенно ограничить развитие предпринимательской деятельности.

Формирование эффективной конкурентной среды способствует экономическому росту, но тем не менее на различных уровнях административного, управления генерируются нормы, правила и другие вне рыночные меры, ограничивающие конкуренцию как на общенациональном, так и на локальных рынках. Условия конкуренции создают барьеры вхождения на рынок, заставляют экономических агентов работать по определенным правилам, соответствующим специфике рынка. Помимо рыночных барьеров в экономике существуют и административные барьеры. Административные барьеры - удел не только развивающихся экономик и переходных обществ, они в той или иной степени имеются и в экономически развитых экономиках. Логика исследования предполагает определение природы (сущности) административных барьеров как института в трансформационной экономике. Их содержание мы исследуем в следующем параграфе нашей работы.

1.2 Административные барьеры как институт трансформационной экономики: экономическое содержание, классификация и причины их устойчивого воспроизводства

Нестратегические барьеры, как свидетельствует, история формировались с момента возникновения государственных органов. Наиболее распространенными являются административные, или правительственные, барьеры входа-выхода фирм на рынок.

Административно-правовые барьеры вхождения на рынок создаются государством также с целью ограничения импорта. К ним относятся лицензирование, требования соответствия импортируемых товаров национальным техническим экологическим и санитарным стандартам и нормам и прочие административные процедуры. Такие барьеры могут иметь место и внутри страны, когда органы власти разрабатывают чрезвычайно сложные процедуры вхождения на рынок для предпринимателей. Это не только тормозит вхождение на рынок, но и приводит к другим негативным последствиям, провоцирует например, коррупцию.

Социально-психологические аспекты барьера вхождения на рынок возникают тогда, когда население в силу социально-экономических отношений, исторических традиций, менталитета, структуры производства, специфики предшествующих рыночным, не подготовлено к новым рыночным отношениям. Это характерно, например, для России, в которой свободное доведение товаров до потребителя (а не через государственный механизм) в условиях советской системы считалось спекуляцией, и было уголовно наказуемо. Это привело к тому, что рынок стал во многом полем деятельности для теневой экономики, а не для законопослушного населения, для которого свободный рынок ассоциировался со «спекуляцией». Наличие «внутреннего запрета» к активной рыночной деятельности явилось объективным препятствием для вхождения России в цивилизованную рыночную экономику.

В России введение в деловой и правовой оборот термина «административные барьеры» произошло на рубеже 1995-1998 годов. В тот период в нашей стране преимущественно говорили и писали о проблемах развития малого предприниматель-

ства: правовых, экономических, политических. Непосредственно об административных барьерах заговорили в последние несколько лет.

Подходы к понятию административные барьеры представлены нами в соответствии с таблицей В.1 Приложения В. Во всех определениях присутствуют элементы: «трудности (проблемы)», «правила», «платежи». Но именно последние два элемента делают возможным исследование административных барьеров как «институтов», поскольку в таком качестве, они содержат правила и санкции. Поскольку многие авторы считают институтами особого рода [5].

Тщательное изучение существующих проблем, барьеров встречающихся в развитии предпринимательства, свидетельствует о том, что они могут быть созданы преднамеренно и непреднамеренно. При этом создатели административных барьеров преследуют следующие цели:

- получение ренты;
- лоббирование интересов определенного круга лиц;
- уменьшение уровня риска;
- покрытие материальных и нематериальных расходов.

В первых двух случаях происходят целенаправленные действия, связанные со злоупотреблением и превышением своих полномочий на различных стадиях экономической деятельности. Между государственными органами управления и предпринимательскими структурами присутствует низкий уровень доверия. Вот поэтому в третьем случае для предотвращения «риска потерь» эти органы вводят многоступенчатую стадию сбора согласовательных и разрешительных документов на определенную деятельность и получение кредита.

К тому же представители государственных органов управления, ограниченные в финансовых возможностях, считают оправданным покрытие материальных и временных расходов на оформление и подписание справок и других документов, поэтому в четвертом случае они устанавливают плату и сборы.

Главная функция институтов - экономия транзакционных издержек. К сожалению, административные барьеры выполняют обратную функцию, то есть вызывают рост транзакционных издержек. На наш взгляд, данное обстоятельство оправ-

дывает специфику административных барьеров как особых институтов. С другой стороны, всякое правило может быть рассмотрено в качестве барьера, так как ставит ограничительные рамки деятельности. С позиции предпринимателей, большая часть правил может быть воспринята как барьеры, потому что они препятствуют быстрому росту и максимизации прибыли. С позиции государства, все создаваемые правила призваны упорядочить деятельность государственных и предпринимательских структур и защитить внутренний рынок. Однако обе стороны понимают, что существуют некоторые правила, которые действительно являются барьерами.

Предумышленно созданные административные барьеры выражаются в утверждении формальных институтов, не облегчающих процесс обмена, а, наоборот, осложняющих их. По этому поводу П. Крючкова пишет: «...административные барьеры можно рассматривать как формальные обязательные правила ведения хозяйственной деятельности на рынках товаров и услуг, устанавливаемые органами государственной власти и местного самоуправления, частные издержки, от введения которых для хозяйствующего субъекта, подпадающего под их действие, превышают частные выгоды от введения с учетом эффекта дохода».

На наш взгляд, некоторые административные барьеры можно рассматривать в качестве неформальных институтов, создающих в рамках формальных институтов. Например, для получения доступа к некоторым ресурсам, помимо выполнения всех формальных правил, необходимо иметь связи с конкретными людьми, прийти с ними к определенному соглашению. Только выполнение известного алгоритма действий дает предпринимателю гарантии получения необходимых ресурсов. На наш взгляд, их появление, прежде всего, связано с ментальностью нашего общества. Не всегда экономические агенты уверены в том, что достаточно выполнения формальных правил для получения необходимых ресурсов [6].

Общие причины возникновения и существования административных барьеров:

- недостаточно четкое определение сферы государственного регулирования, включая распределение компетенции органов исполнительной власти в сфере регулирования сферы малого предпринимательства;

- практика избыточного вмешательства государства дела бизнеса (в хозяйственную деятельность) и одновременно его недостаточная роль в обеспечении базовых рыночных условий – защиты прав собственности и создании равных условий конкуренции;

- избыточность органов исполнительной власти и недостаточная согласованность их действий в сфере контроля финансово-экономической и иной деятельностью субъектов предпринимательства;

- противоречия в действующем законодательстве Российской Федерации, субъектов РФ, актов органов местного самоуправления;

- недостаток профессиональных знаний о всех тонкостях законодательной, хозяйственной деятельности и административных правил контроля у субъектов малого предпринимательства.

Ситуации, возникающие в процессе предпринимательской деятельности, представлены нами в таблице 1 [7]. Опираясь на таблицу приведите примеры из хозяйственной практики РФ и других стран иллюстрирующие ситуации возникновения административных барьеров?

Таблица 1 - Ситуации возникновения административных барьеров

Причины (ситуации)	Формы проявления
При получении доступа к ресурсам и правам собственности на них	Регистрация предприятия, регистрация изменений в статусе предприятия, его уставных документах, получение права на аренду помещения, доступ к кредитам, лизингу оборудования;
При получении права на осуществление хозяйственной деятельности	Лицензирование, регистрация товаром, сертификация товаров и услуг
При текущем осуществлении хозяйственной деятельности	Санкции за нарушения установленных правил, согласование принимаемых решений с контролирующими организациями, получение различных льгот

Из таблицы мы видим, что существуют ситуации возникновения административных барьеров и разнообразные формы их проявления.

Подобный «барьерный» характер регулирования имеет ряд существенных негативных последствий. Во-первых, он ведет к серьезным экономическим потерям общества. Они могут быть как прямыми, выражающимся в росте цен, так и косвенным, обусловленными к недопроизводству ВВП из-за неэффективного использования ресурсов, Во-вторых, он не устраняет проблем, ради решения которых барьеры и создаются, при этом затрудняет использование иных, более эффективных методов и обеспечивает благоприятную почву для рентоориентированного поведения бюрократического аппарата. В-третьих, «барьерный» характер экономики государственных чиновников и связанных с ними коммерческих структур, вовлеченных в «барьерный» бизнес.

Экономические потери общества от установления административных барьеров ведения хозяйственной деятельности складываются из двух составных частей:

- прямые потери - транзакционных издержек (плата за право пользования ресурсами, вызванная необходимостью преодоления барьеров, значительная часть которых трансформируется в потери населения за счет роста розничных цен .

- косвенные потери - падения эффективности использования имеющихся ресурсов и недопроизводства стоимости (наличие административных барьеров существенно затрудняет вход на рынок прежде всего для малого и среднего бизнеса, что ведет к снижению уровня конкуренции и соответственно общей эффективности экономики) [8].

В то же время необходимо отметить, что основным объектом исследования и политических рекомендаций являются неэффективные административные барьеры, социальные издержки от введения которых выше социальных выгод). Именно они служат главным объектом политики деbüroкратизации.

Представляется целесообразным привести классификацию административных барьеров, присутствующих в разных сферах экономической деятельности:

- барьеры входа предприятий на рынок – лицензирование, разрешение, регистрация, согласование проектной документации;

- барьеры связанные с допуском товаров на рынок – сертификация, индентификация, маркирование;

- барьеры, связанные с текущей деятельностью – инспекции, контроль и надзор, включая лицензированный надзор, делопроизводство, документооборот, соблюдение многочисленных форм обязательной отчетности. Классификация административных барьеров нами представлена в соответствии с рисунком Г.1 приложения Г.

Из рисунка видно, что существует целая классификация видов административных барьеров.

Поскольку преодоление административных барьеров требует значительных дополнительных расходов предпринимателей и потребителей, интересной представляется оценка величины и уровня прямых и косвенных экономических потерь от их существования. Количественная оценка прямых потерь включает стоимостные - официальные выплаты и взятки, а также и временные затраты предпринимателя на

преодоление барьеров. При этом подобные разнородные данные могут быть сведены к единым стоимостным измерителям: при сопоставлении ожидаемых потерь времени с «запрашиваемой» величиной поборов предприниматели обычно выбирали взятки. Об этом более подробно будет рассмотрено нами во второй главе.

Исследование, проделанное нами позволяет нам классифицировать административные барьеры по ряду критериев. Данная классификация представлена нами в таблице 2 [25]. Прокомментируйте критерий классификации административных барьеров: «Рентное отношение государства к институту предпринимательства». В каких формах это проявляется?

Таблица 2 - Критерии классификации административных барьеров

Критерии классификации административных барьеров	Формы проявления административных барьеров и транзакционных издержек
«Рентное» отношение государства к институту предпринимательства	Административные барьеры и транзакционные издержки, связанные с получением доступа к ресурсам и правам собственности на них, административные барьеры и транзакционные издержки, сопровождающие получение права на осуществление хозяйственной деятельности.
Стадии производства, оборота и текущей деятельности предприятий	Административные барьеры при входе предприятий на рынок, административные барьеры, связанные с допуском предприятий на рынок, административные барьеры, связанные с административными издержками в процессе текущей деятельности предприятия.

Продолжение таблицы 2

Возможность присвоения ренты.	Если частные издержки деловых единиц выше частных выгод, то выделяют неэффективные административные барьеры (социальные издержки больше социальных выгод) и эффективные административные барьеры (социальные издержки больше социальных выгод). Неэффективные подразделяются в свою очередь на «рентные» то есть существует возможность присвоения рентного дохода и «нерентные», когда отсутствует возможность присвоения рентного дохода.
Потери общества от существования АБ	Прямые потери населения от роста розничных цен (непроизводительные транзакционные издержки), косвенные потери, связанные с недопроизводством стоимости.
Степень прозрачности	Явные, завуалированные административные барьеры

Анализ таблицы показывает, что существуют различные критерии классификации административных барьеров и формы их проявлений.

Существование системы административных барьеров приводит не только к росту прямых затрат предпринимателей, связанных с прохождением входных процедур в связи с открытием бизнеса, но и способствует опережающему росту издержек, обусловленных текущим контролем различными уполномоченными ведомствами, данные обстоятельства существенно замораживают потенциал роста российской экономики на 5 - 7 % в год. Большое значение приобретает объективная направленность измерения эффективности транзакции. Она измеряемая путем определения издержек, которые несет экономический субъект при совершении транзакции и прибыли, которую он получит в результате.

Согласно мнению ряда ученых, административные барьеры как способ регулирования хозяйственной деятельности возникли в ответ на товарную интервенцию начала 90 г. XX в.

Административные барьеры отрицательно сказываются на формировании рыночных отношений в масштабах страны, что проявляется в следующем:

- усиливается регионализация местных рынков и укрепляется локальный монополизм товаропроизводителей;
- ограничивается самостоятельность хозяйствующих субъектов, ущемляется свобода экономической деятельности;
- возникают препятствия для межрегионального перетока товаров, услуг, финансовых средств;
- снижаются общие объемы производства при росте цен в результате введения дополнительных налогов, запретов или квот на продажу продукции;
- усложняются начальные условия для создания новых предпринимательских структур [9].

Появление административных барьеров имеет несколько причин, причем каждая создает отдельное препятствие для хозяйственной деятельности:

- «некачественное» законодательство: законодательству не хватает прозрачности, кроме того его, сложно исполнять. Несмотря на то, что все услуги государственных органов обходятся достаточно дешево, следование официальным путем для их получения оборачивается огромной потерей времени. Временные затраты или взятки, позволяющие избежать их, либо и то и другое превращаются в значительные препятствия и являются административными барьерами. По сути, взяткой становится и то, что, например, некая структура берется быстро провести регистрацию начинающего предприятия, но за определенную плату. Кроме того, существуют несоответствия между федеральными, региональными и местными законами и нормативными актами: не действует принцип субсидиарности, что создает массу противоречий интересов субъектов экономики, которые можно разрешить либо с помощью дорогостоящего юриста, либо путем дачи взятки ответственному чиновнику;

- слишком большое число проверок, проводимых без предупреждения слишком большим количеством контролирующих органов. Нередко у предпринимателей и государственных служащих слишком неравные права и обязанности, что приводит к несправедливым и неоправданным санкциям в случае выявления нарушений.

К числу наиболее существенных административных барьеров федерального уровня можно отнести следующие:

- несогласованность законов, пробелы в законодательстве и общая нестабильность законодательной базы. Неравный подход к налогоплательщикам, включая специальные соглашения с крупнейшими налогоплательщиками, специальные схемы платежей, списание задолженностей и договоренности о реструктуризации задолженностей по налогам. Предоставление налоговых, таможенных и прочих льгот отдельным категориям хозяйственных структур или отдельным предприятиям на договорной основе. Чрезмерное количество контролирующих организаций;

- отсутствие конкуренции при размещении госзаказов, установление льготных цен при закупках у определенных категорий поставщиков, нарушение договорных обязательств. Вмешательство в процесс управления хозяйственными структурами;

- ограничения на продажу (покупку, обмен и т. п.) товаров, услуг или ресурсов одного регионального образования в другом и другие [10].

Таким образом, можно отметить, что наличие административных барьеров как институтов связано с существованием экономической власти. Именно она позволяет представителям органов исполнительной власти разрабатывать новые правила или дополнять уже существующие в целях их совершенствования, злоупотребления интереса определенного круга лиц. Экономическая власть, позволяющая производить неэффективные, но рентообразующие формальные правила, усиливается отсутствием ответственности за производство таких норм.

В результате административные барьеры проявляются двояким образом в виде: неэффективных формальных институтов и неформальных институтов, действующих вокруг формального института. По своему экономическому содержанию административные барьеры, ограничивающие поведение и хозяйственную инициативу предпринимательства, представляют собой совокупность ин-

ституты, формальных и неформальных правил и норм организации и осуществления предпринимательской деятельности, а также механизм принуждения к исполнению этих правил, предусматривающий применение стимулирующих санкций.

Преодоление административных барьеров требует значительных дополнительных расходов предпринимателей и потребителей, небезынтересной представляется оценка величины и уровня прямых и косвенных экономических потерь от их существования. Количественная оценка прямых потерь включает стоимостные - официальные выплаты и взятки, а также и временные затраты предпринимателя на преодоление барьеров. При этом подобные разнородные данные могут быть сведены к единым стоимостным измерителям: при сопоставлении ожидаемых потерь времени с «запрашиваемой» величиной поборов предприниматели обычно выбирают взятки.

На наш взгляд, административные барьеры можно рассматривать в качестве неформальных институтов, создающих в рамках формальных институтов. Например, для получения доступа к некоторым ресурсам, помимо выполнения всех формальных правил, необходимо иметь связи с конкретными людьми, прийти с ними к определенному соглашению. Только выполнение известного алгоритма действий дает гарантии предпринимателю получить необходимый ресурс. На наш взгляд, их появление, прежде всего, связано с ментальностью нашего общества. Не всегда экономические агенты уверены в том, что достаточно выполнения формальных правил для получения необходимых ресурсов.

Общими причинами возникновения и существования административных барьеров, можно считать: недостаточно четкое определение сферы государственного регулирования, включая распределение компетенции органов исполнительной власти в сфере регулирования сферы малого предпринимательства, практика избыточного вмешательства государства дела бизнеса (в хозяйственную деятельность) и одновременно его недостаточная роль в обеспечении базовых рыночных условий – защиты прав собственности и создании равных условий конкуренции, избыточность органов исполнительной власти и недостаточная согласованность их действий в сфере

контроля финансово-экономической и иной деятельностью субъектов предпринимательства, противоречия в действующем законодательстве Российской Федерации, субъектов РФ, актов органов местного самоуправления и т. д.

Исследование показало, что для современной экономики характерно существование таких препятствий для развития, которых принято называть административными барьерами. Хотя, административные барьеры нужны, они могут играть и играют положительную роль в экономике, но мы анализируем негативные влияния административных барьеров на хозяйственное развитие. Проведенный анализ позволяет дать сравнительную характеристику административных барьеров в развитых странах и России для того, чтобы использовать опыт их преодоления. Этому будет посвящена вторая часть нашей работы.

Вопросы для обсуждения

- 1 Что такое "барьеры-входа" на рынок?
- 2 Приведите примеры таких барьеров, создаваемых органами государственной власти в процессе регулирования экономики?
- 3 Дайте характеристику показателей выхода фирм с отраслевого рынка?
- 4 Как взаимосвязаны возможности создания входных барьеров с уровнем капиталоемкости?
- 5 Сравните два основных теоретических подхода к определению понятия "отраслевые входные барьеры". Сопоставьте их целевые установки?
- 6 Какова взаимосвязь между барьерами входа и выхода с рынка?
- 7 С какой целью государство создает барьеры вхождения на рынок?
- 8 Приведите характерные черты предумышленно и непредумышленно созданных барьеров? Приведите примеры из практики РФ и других стран?
- 9 Как вы понимаете такую цель создателей административных барьеров как "получение ренты"?
- 10 Как вы понимаете "барьерный бизнес чиновников"?

11 Приведите примеры прямых и косвенных потерь общества из-за установления административных барьеров?

12 Прокомментируйте критерий классификации административных барьеров: "Рентное отношение государства к институту предпринимательства". В каких формах это проявляется?

13 Попытайтесь логически обосновать взаимосвязь процесса товарной интервенции в РФ начала 90-х г. 20в. и возникновения административных барьеров?

14 К числу отрицательных последствий влияния административных барьеров в масштабе страны относятся следующие усложнения начальных условий для создания новых предпринимательских структур? Приведите примеры

15 Каким образом, на ваш взгляд, можно устранить "пробелы в законодательстве" о которых идет речь. что делается для этого?

16 Из каких элементов складывается количественная оценка прямых потерь предпринимателей, связанных с преодолением барьеров?

2 Сравнительный анализ функционирования и преодоления административных барьеров в практике зарубежных стран и в России

2.1 Исторический опыт преодоления административных барьеров в развитых странах и странах с трансформационной экономикой (на примере стран Польши, Латвии и Литвы)

Ключевые термины и понятия: государственные межведомственные комиссии, контролирующие организации, деформализация правил, принцип «одного окна», административное бремя, «оценка регулирующего воздействия», госрегистрация, налоговое бремя, воспроизводство административных барьеров, коррупция, административное право, саморегулируемые организации, лицензионный барьер, дебюрократизация экономики, государственный контроль и надзор, институт согласования, «цикл административного барьеро-строения».

Процессы, происходящие в российской экономике сравнимы тем, что происходило в странах, в период преодоления последствий существования командно-административной системы. На наш взгляд, интерес представляет сравнение процессов формирования и преодоления административных барьеров в Латвии, Польше и Литве.

Так как Россия относится к странам с трансформационной экономикой, логично было бы проанализировать опыт преодоления административных барьеров в странах Восточной Европы с целью выявления тенденций и зависимостей, а затем проанализировать и аналогичный опыт развитых стран.

Малые предприятия играют все большую роль и в странах с трансформационной экономикой Центральной и Восточной Европы, в балтийских государствах и в Содружестве Независимых Государств. Десятилетие реформ было отмечено значительными результатами в процессе перехода к рыночной экономике. В этих стра-

нах осуществлено, немало реформ, разработано множество законов и постановлений и созданы новые элементы инфраструктуры для поддержки и развития предпринимательства, в том числе и малого. Экономические показатели и темпы роста в этих странах существенно различаются. Однако характерной чертой процесса перехода от командно - административной экономике к рыночной экономике являются сохранение высоких темпов инфляции и экономической неопределенности. В большинстве из них признают, что малое предпринимательство выступают движущей силой экономического роста и одним из источников устойчивого развития. Они имеют важнейшее значение для реструктуризации промышленности, торговли и сферы обслуживания. Благодаря созданию новых рабочих мест, население получает доход и, в конечном счете, растет ВВП. Группировка стран с переходной экономикой в соответствии с достигнутыми результатами в предпринимательстве, представлена нами в соответствии с таблицей Д.1 приложения Д.

Анализ таблицы показывает, что в каждой из этих стран имеется своя национальная политика и программа развития малого предпринимательства. Восточная Европа и балтийские государства близки по уровню развития малого предпринимательства, а потому его общая оценка, вкупе с последующим анализом опыта преодоления административных барьеров в этих странах станет логическим шагом в исследовании проблемы преодоления административных барьеров на пути развития малого предпринимательства. Мы проанализируем опыт трех стран - Польша, Латвия и Литва представленной нами в соответствии с таблицей Е.1 приложения Е.

Анализ таблицы показывает, проблема разработки механизма защита предпринимательских структур от бюрократических и административных барьеров в Латвии не решена. В Латвии не нашло законодательного закрепления создание государственных межведомственных комиссии по преодолению административных барьеров. Законы принимаются без учета возможных последствия для бизнеса, правительственные организации по поддержке и развитию малого и среднего бизнеса, как и сами хозяйствующие субъекты в Латвии, заинтересованы в поиске конструктивного диалога с государственными чиновниками, главной целью которого было

бы разрешение назревших проблем в развитии малого и среднего бизнеса и преодоление административных барьеров.

Сравнивая опыт преодоления административных барьеров в этих странах, можно сделать вывод, что деформализация правил в экономике в Польши и Латвии происходит институциональными методами путем создания на законодательном и исполнительном уровнях контролирующих организаций. В то же время в Литве с административными барьерами борются мерами законодательного характера, деформализуя правила ведения хозяйственной деятельности и снижая, в первую очередь, избыточное налоговое бремя [11].

В России использовались оба метода деформализации правил в экономике: институциональный - через создание контролирующих организаций, исполняющих координационные функции институтов; законодательный - разработка новых правовых норм и правил. Однако, практика последних лет показала неэффективность институциональных методов, и внимание было сосредоточено на мерах законодательного характера [12].

Известно, что уже существует позитивный опыт сравнения по преодолению административных барьеров в странах с трансформационной экономикой, а также в странах с развитой экономикой. И его изучение позволит получить опыт с целью использования в России.

Области возникновения административных барьеров не зависят от степени «развитости» страны, и как в развитых странах, так и в странах с переходной экономикой, одинаковы.

Для упрощения и рационализации процедур применяется принцип «одного окна», позволяющий сократить время и стоимость регистрации. Использование этого принципа позволяет уменьшить количество государственных органов, занимающихся вопросами регистрации, упростить заполняемые формы – что повысит эффективность процедур регистрации. Важнейшими элементами принципа «одного окна» являются децентрализация, согласование определений и институциональное строительство. Лучше всего проблемы регистрации решены в Великобритании.

Высокие прямые регистрационные затраты могут говорить о сложности процесса регистрации, а низкие издержки указывают на то, что заполнять приходится относительно простые формы в небольшом количестве. Последнее особенно характерно для Великобритании. Относительно высокие прямые издержки регистрации отмечаются в Нидерландах.

Административные барьеры, в целом, не являются главными проблемами предпринимателей. Высокие оценочные значения характерны для Нидерланд, в то время как в Великобритании и США административные барьеры обычно не считаются проблемами.

Другая область возникновения административных барьеров - это лицензирование и сертификация. Обычно, лицензия выдается при наличии у индивида требуемого образования и профессиональной подготовки, дополненных конкретными техническими знаниями или навыками, что особенно важно в ремеслах. Такие лицензии обычно требуются для фактической регистрации предприятия, и выдаются, как правило, специальными отраслевыми комиссиями. В Великобритании правила лицензирования определяет один специальный закон, в то время как законы и нормативные акты, касающихся отдельных отраслей, практически отсутствуют. В Нидерландах какого-то одного общего для всех отраслей закона нет, а отдельные отрасли регулируются специальными нормативными актами.

Для сертификации продуктов и услуг используются жесткие нормы. В процессе оценки определяется, удовлетворяет ли продукт требованиям стандартов и директив ЕС.

Наконец, последняя область возникновения административных барьеров - контрольные мероприятия исполнения законодательства (контрольно-надзорные мероприятия). Центральные и местные органы государственного контроля следуют принципам эффективной политики и практики контроля за исполнением законодательства. Благодаря этому предприятия получают четкие рекомендации от контролирующих организаций относительно того, что от них требуется и к какому сроку. Если не требуется принимать срочных мер для охраны здоровья и обеспечения безопасности, создаются возможности для разрешения конфликтных ситуации еще

до того, как будут приняты меры по обеспечению исполнения требований законодательства. Соблюдение требований законодательства обеспечивается также и путем самооценки. Это означает, что не работники контролирующих органов проверяют соблюдение предприятиями требований законодательства, а сами предприниматели получают право следить за исполнением предприятиями требований законодательства.

При принятии решений о санкциях за неисполнение требований законодательства институционально для предпринимателей создан режим, опирающийся на принципы: справедливость, пропорциональность и эффективность. Такие институциональные меры помогают обеспечить защиту (опять же, законодательно, в форме прецедентов) права собственности и других имущественных прав. Политика же эффективного контроля основана на следующих принципах: стандартизованности, открытости, сотрудничества, обратной связи, пропорциональности, последовательности.

Если предприятия и отдельные лица не соблюдают требований нормативных актов в странах ЕС считают, что нормативные акты неэффективны и не обеспечивают необходимой защиты. Следовательно, важнейшей задачей контролирующего органа становится помощь предприятию и отдельному предпринимателю в нахождении эффективных способов исполнения законодательства. Методы контроля и санкции не являются слишком строгими, если они, по сути, оказывают дестимулирующее воздействие на объекты регулирования, отбивая у предпринимателей желание, заниматься законной деятельностью, или вынуждая их, из-за неопределенности, затрачивать излишние ресурсы ради выполнения требований.

Очевидно, что в развитых странах соблюдение указанных принципов в обоих случаях способствует проведению эффективной политики контроля и надзора над деятельностью предпринимателей в развитых странах. Таким образом, в этих странах не только накоплен опыт оценки бремени административных барьеров, но и сформировалась практика по минимизации их негативного влияния на предпринимательскую деятельность.

Административное бремя, вытекающее из законодательного или нормативного акта, в целом по стране рассчитывается путем умножения бремени на предприятиях на количество предприятий, которые обязаны выполнять конкретные требования. Необходимая информация об определяющих факторах административного бремени в выше приведенной формуле собирается с помощью опросов. В ходе таких опросов предприниматели дают свои оценки необходимого времени, размера заработной платы работника, занимающегося этим делом, и т. д.

Больше всего от административных барьеров страдают малые предприятия, поскольку административное бремя с расчете на одного работника существенно различается в зависимости от размера предприятия и численности занятых. Информация, полученная в странах ЕС, говорит о том, что административное бремя в расчете на одного человека для предприятия со штатом от одного до девяти работников составляет в среднем 3500 евро в год, тогда как для фирм со штатом 100 человек этот показатель равен 600 евро. Те же данные применительно к США показывают, что конкретные затраты и время, связанные с бумажной работой и исполнением административных требований, обходятся для фирм от одного до четырех работников в сумме 2090 долл. США на одного работника в год. В то же время крупные фирмы с числом работников от 500 до 900 человек тратят примерно 120 долл. США на одного работника.

Исходя из опыта других стран, можно выделить различные способы и механизмы, используемые органами государственной власти для устранения административных барьеров.

Традиционный механизм основан на применении общих норм законодательства, устанавливающих статус субъектов малого предпринимательства и направленных на обеспечение защиты их прав и законных интересов. В то же время особенностью современного периода является более широкое использование процедур и мер институционального характера. Речь идет о создании специальных комиссии по устранению административных барьеров. Их основной целью, которых является формирование благоприятных условий для развития предпринимательства путем преодоления административных препятствий, возникающих при организации и

осуществлении предпринимательской деятельности. Такие комиссии были созданы и Великобритании, Германии, Дании, Нидерландах и других странах, в т. ч. и в России. Решаемые ими задачи включают подготовку рекомендаций по снижению административных барьеров, анализ предложений министерств и ведомств, отслеживание положительных результатов облегчения административного бремени.

В Нидерландах программа крупномасштабного дерегулирования началась в 1994 г., и проводилась под названием «Конкурентоспособность, дерегулирование и качество законодательства». Общеизвестно, что слишком большой объем и сложность информации, требуемой по закону, а также латентность законодательства оказываются дорогостоящими, беспокоящими и раздражающими, а в перспективе снижают доверие к власти.

Для того, чтобы обеспечить востребованность, справедливость, сбалансированность нового законодательства, а также его признание обществом, в различных странах были разработаны основные принципы оценки и использования новых законов, норм и правил. К примеру, в Великобритании было разработано пять принципов: прозрачность, отчетность, адресность, согласованность, пропорциональность [13].

Оценка регулирующего воздействия представляет собой нормативный акт, который используется для измерения затрат, выгод и риска в бизнесе. Оценка регулирующего воздействия используется не только по отношению к административным барьерам, но и к другим последствиям, связанным, с новым или уже существующим законодательством. Поэтому акт предусматривает также анализ целей, рисков, выгод, затрат и возможных альтернативных мер.

В разных странах ЕС созданы свои собственные контрольные перечни оценок регулирующего воздействия. Разработанный в Голландии контрольный перечень оценок регулирующего воздействия разбит на три части: последствия для бизнеса, воздействие на состояние окружающей среды, а также степень выполнения и контроль за выполнением требований законодательства.

Для снижения административных барьеров в государствах-членах ЕС используются разные процедуры и меры институционального характера. Однако у этих мер

имеется и несколько общих характеристик, Как правило, борьбу с административными барьерами начинают с создания Консультативного комитета. Следуя его рекомендациям, разрабатываются те или иные меры, включая возложение ответственности за наличие административных барьеров именно на те министерства, которые предлагают новые законы или нормативные акты.

Кроме того, в нескольких государствах ЕС сформированы Комиссии по устранению административных барьеров, в задачу которых входят консультирование министерств и отслеживание мер по устранению этих барьеров. Ниже речь идет именно о мерах институционального характера, При необходимости делаются ссылки на опыт отдельных стран.

Решение проблемы административных барьеров правительство Нидерландов начало с того, что и 1998 г. сформировало специальную комиссию, получившую название Комиссия по устранению административных барьеров. В Великобритании от имени всех малых и средних предприятия выступает Торгово-промышленная палата, которая лоббирует их интересы в государственных органах с целью упрощения налоговой системы и снижения бремени малых предприятий по оплате труда. Как следствие, правительство приняло решение о создании Группы по законодательной ответственности, которая должна анализировать планы правительства в законодательной области со стратегических позиций и предлагать внесение необходимых изменений в систему регулирования и работу отдельных министерств и ведомств.

В Нидерландах перед Комиссией по административным барьерам была поставлена задача уменьшить административное бремя примерно на 15 %, что представлялось вполне реальным, если учесть, что уже было запланировано проведение нескольких проектов. В задачу комиссии входила подготовка рекомендации по способам снижения интенсивности информационного обмена между органами государственного управления всех уровней и частными предприятиями. Комиссия пришла к выводу, что для получения желаемых результатов разовых мер будет недостаточно. Для этого требовались глубокие изменения культуры, то есть необходимо было создать условия, в которых министерства и ведомства сами несут ответственность за

административные барьеры, воздвигаемые ими в виде норм и правил, а весь процесс направляется и поддерживается независимой структурой.

Эта ответственность заставляет государственные органы помнить о существовании административных барьеров на всем протяжении работы над новыми законами, учитывая ожидаемые побочные эффекты при составлении окончательного текста закона или нормативного акта. Более того, именно сами ведомства обязаны проводить экспертизу новых законов на возможность возникновения административных барьеров.

Такой подход практикуется, к примеру, в Нидерландах, где в каждом министерстве и ведомстве имеется чиновник, отвечающий за экспертизу законов, в частности, на предмет создания административных барьеров. Несколько иной подход принят в Великобритании, где такой человек отвечает в министерстве за полный анализ законодательных предположений с позиций сопоставления затрат и выгод [14].

Административные барьеры выявляются на стадии подготовки законодательного акта. Это предполагает предварительную оценку самим ответственным министерством или ведомством, конкретного закона в процессе его подготовки. Это требует проведения систематического анализа законов и создания необходимых процедур для проведения для качественной экспертизы на этапе разработки закона.

В государствах-членах ЕС существует два основных типа комиссии по административным барьерам. Комиссии первого типа создаются при премьер-министре, как, на пример, Бюро оценки воздействия регулирования в Великобритании, COS1FORM (Комиссия по упрощению административных процедур для предприятия) и Межведомственная комиссия по предлагаемому законодательству в Нидерландах. Комиссии второго типа занимаются более частными вопросами, связанным с административными барьерами, и функционируют как автономный орган. Решаемые ими задачи включают подготовку рекомендаций по снижению административных барьеров, анализ предложения министерств и ведомств, отслеживание успехов на деле облегчения административного бремени. Такого рода комиссии существуют в Голландии. В Великобритании создана отдельная структура по мониторингу, из-

вестная под названием "Специальная рабочая группа по улучшению законодательства". Она следит за тем, чтобы государство выполняло свои обязательства по совершенствованию законодательства.

Среди возможных мер по снижению административных барьеров можно отметить уменьшение числа требуемых действий путем уменьшения объема (или степени детализации) требуемой информации или частоты ее представления. К другим мерам, не касающимся самой требуемой информации, относятся более тщательное объяснение целесообразности закона или уточнение требования, например, путем составления более простой формы. Это может также принести к снижению затрат времени и средств. Кроме того, использование информационных технологий существенно сокращает временные затраты благодаря согласованию определений, используемых в разных законах, или путем повторного использования информации, которая уже имеется в государственных органах [15].

Для борьбы с административными барьерами в государствах-членах ЕС проводятся также другие проекты. Как правило, их инициируют комиссии или специальные рабочие группы по оценке последствий или устранению административных барьеров. Какие-то из этих проектов направлены на выработку рекомендаций, другие проводятся как пилотные или крупномасштабные проекты. Среди проектов, проводимых в Нидерландах, можно выделить проект «Первый наемный работник», который позволил выявить проблемы административного характера, возникающие при найме первого работника, а также предложить пути их сокращения, включая согласование определений и времени ответа, обмен информацией между государственными органами, повышение эффективности помощи, информационное обеспечение и расширение компьютеризации (малых) частных предприятий.

В Великобритании можно отметить Службу малого бизнеса. Министерства и ведомства обращаются в эту службу за консультацией по поводу последствий применения (новых) нормативных актов и за методическими рекомендациями по разработке новых регулирующих документов. Кроме того, служба малого бизнеса способствует расширению возможностей для беспрепятственного получения комплекс-

ной информации непосредственно в разных государственных учреждениях, и косвенно через предоставление информации и консультаций [16].

Таким образом, сравнивая опыт преодоления административных барьеров в странах с переходной экономикой, можно сделать вывод, что деформализация правил в экономике происходит институциональными методами путем создания на законодательном и исполнительном уровнях контролирующих организаций, выполняющих координирующую функцию институтов и проводя процедуру оценки регулирующего воздействия государства на экономику, что является абсолютно важным. В то же время, проводя оценку регулирующего воздействия, с административными барьерами борются мерами законодательного характера, деморализуя те или иные правила ведения хозяйственной деятельности.

Общие тенденции в преодолении административных барьеров разрабатываются развитыми странами. Несмотря на то, что универсальной формулы преодоления административных барьеров не существует, способы борьбы остаются одинаковыми - это меры институционального и законодательного характера. И это позволило нам охарактеризовать и перейти к анализу административных барьеров в трансформационной экономике России. Более подробно эту проблему проанализируем в следующей части работы.

2.2 Институт административных барьеров и формы его реализации в трансформационной экономике России

Развитию малого бизнеса уделяется серьезное внимание в подавляющем большинстве стран. Программы его поддержки и развития существуют как в развитых, так и в развивающихся странах. Также оказывает содействие его развитию ряд международных организаций. Межстрановые сравнения показывают, что более богатые страны имеют более высокий показатель доли малого бизнеса в промышленном производстве, хотя мы и не располагаем эмпирическими подтверждениями, что развитие малого бизнеса напрямую влияет на экономический рост в стране.

Для России поддержка малого бизнеса особенно важна. В условиях командно-административной экономики в нашей стране он практически полностью отсутствовал. В то же время в некоторых странах Восточной Европы, где, например, в сфере услуг сохранялась высокая доля малых частных предприятий [17].

С начала преобразования переходного периода и в течение длительного времени не реализовывались масштабные программы поддержки малого бизнеса, поэтому до сих пор мы наблюдаем в России незначительное присутствие малых предприятий в отраслях, в которых его доля традиционно высока в других странах, например, в пищевой и легкой промышленности.

Статистические данные формально свидетельствуют о большом неиспользованном потенциале развития малого бизнеса в нашей стране. Его вклад в ВВП России остается незначительным: в 2003 г. он составлял 9,8 %, в 2006 г. - 11,6 %, а 2011г. около 20%. В Европе аналогичный показатель в три раза выше: в 27 странах ЕС в 2005 г. доля малого бизнеса в добавленной стоимости составляла 39,8 %.

В 2007 г. на малых предприятиях в России было занято 18,9 % от работающих по основному месту работы в стране, 39,5 % внешних совместителей, 22,4 % работников, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера. Оборот малых предприятий составил 26,6 % от общего оборота всех предприятий в

стране, доля в инвестициях в основной капитал всего 3,9 %, тогда как удельный вес малых предприятий в общем числе предприятий — 24,3 %.

Обращает на себя внимание тот факт, что в России в 2009 г. доля малых предприятия в общем числе предприятий значительно меньше, чем в Европе (соответственно 24,3 % и 98,7 %). К тому же в России наблюдается заметный перекося в сторону такого вида деятельности, как торговля. Только 2 % российских малых предприятий занимается гостиничной и ресторанной деятельностью, в то время как в Европе таких предприятий более 5 %, а в некоторых странах их доля доходит до 17 % [18].

В России имеется значительное число микропредприятий. Так в 2008 г. Санкт-Петербурге они составили 87,8 % среди малых предприятий города, в Ленинградской области - 83,1 %. Однако согласно Закону № 209-ФЗ микро предприятия не участвуют в ежемесячных и ежеквартальных выборочных наблюдениях, а учитываются только в ежегодных обследованиях деятельности, что негативно сказывается на полноте наших знаний о малом бизнесе.

Уровень развития отечественного малого предпринимательства по ряду основных показателей весьма заметно уступает достижениям малого бизнеса в развитых странах. При этом важно подчеркнуть, что большое значение имеет этот вид деятельности для страны в целом и для каждого конкретного гражданина.

Предпринимательская сущность организации и ведения малого бизнеса дает рыночной экономике необходимую гибкость, мобилизует все виды ресурсов, несет в себе мощный антимонопольный потенциал решает проблему занятости и другие социальные проблемы, присущие рыночному хозяйству.

Для граждан занятие малым бизнесом является не только возможностью приобретения средств к существованию, но это позволяет им и более полно раскрыть свой личностный потенциал. Все это обуславливает необходимость выяснения факторов, препятствующих его развитию. Мы считаем, что особое внимание следует уделить той роли, которую здесь играют административные барьеры.

Приведенные нами показатели развития малого бизнеса в РФ, с одной стороны, свидетельствуют о большом потенциале его роста и возможных направлениях

его дальнейшей специализации, но, с другой стороны, эти данные говорят о трудностях реализации этого потенциала, поскольку, как мы увидим далее, малому бизнесу постоянно приходится сталкиваться с высокими административными и входными барьерами, труднодоступностью кредитов и проблемами с приобретением недвижимого имущества.

По нашему мнению, на пути развития существуют следующие препятствия, во-первых, следует указать на высокие входные барьеры. Проблемы у малых предприятий зачастую начинаются еще до регистрации фирмы, ведь налоговые органы, пытающиеся бороться с фирмами-однодневками и, подозревают все вновь создаваемые фирмы в причастности к указанной категории. Из-за этого сроки регистрации организаций затягиваются и зачастую при этом от них требуют большего количества бумаг, чем это положено по закону. Ликвидирует двухступенчатую систему регистрации малых предприятий с ее громоздкой схемой постановки на учет при жесткой регламентации по срокам, выполнение которых естественным путем оказывалось нереальным в силу всевозможных бюрократических барьеров [19].

С 1 июля 2005 г. вступил в силу новый Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц», который существенно упрощает процедуру выхода на рынок для юридических лиц [20].

Госрегистрация по новому закону должна осуществляться в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган; взимаемая с юридических лиц пошлина составляет 2000 р., индивидуальных предпринимателей - 400 р. Исследование показало, что издержки по регистрации оказались значительно выше нежели контрольные цифры, установленные названным федеральным законом: в среднем регистрация занимает 13,5 дней и стоит 8200 р. Таким образом, законодательно декларированный пятидневный срок регистрации далек от реального положения дел: всего у примерно пятой части фирм процесс регистрации занял время в пределах 7 дней; у большинства же респондентов (как занимавшихся регистрацией самостоятельно, как использовавших услуги посредников) сроки регистрации составляют от недели до месяца. А фактическая стоимость регистрации, как минимум в 2,4, раза превышает контрольную двух тысячную сумму.

Налоговики уже давно хотят ужесточить порядок регистрации юридических лиц, например, увеличить срок регистрации фирмы с 5 до 20 дней для того, чтобы проверить фактические сведения об организации. Обязательным, по мнению ФНС России, должно стать требование о предоставлении нотариально заверенных согласия учредителей на создание юридического лица, согласия собственника жилого помещения на использование его адреса в качестве адреса юридического лица. Из-за подобных действий ФНС России стоимость регистрации организации при помощи юридической фирмы - посредника возросла до 20 - 25 тыс. р.

Также, с 26 декабря 2008 г. введен в действие новый Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», в соответствии с которым минимизируется количество проверок, осуществляемых по инициативе контролирующих органов (не более одной в два года), регламентируется порядок проведения контрольных мероприятий, устанавливаются права и меры по их защите для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля, определяется круг обязанностей органов государственного контроля (надзора) [21].

С 8 ноября 2010 г. начал действовать в новой редакции Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», по которому существенно сокращен список лицензируемых видов деятельности (с более чем 500 до 100), упрощена, процедура получения лицензии на фиксированные сроки (не менее пяти лет) и введена гражданско-правовая ответственность лицензирующего органа за незаконный отказ в выдаче или продлении лицензии [22].

Например, в соответствии с Федеральным законом сама лицензия стоит 2900 р., то экспертиза торговой точки, по мнению администрации, уже 5900 р., а рассмотрение заявления административной комиссией всего лишь 300 р. В итоге весь процесс получения лицензии оценивается уже в 9100 р.

Такая тенденция подтверждается и среднестатистическими данными различных обследований. Так, предприятия с числом занятых более 20 человек платят за лицензию больше 17 тыс. р., в то время как более мелкие компании платят меньше

12 тыс. р. То же происходит и со сроками получения: мелкие фирмы с числом сотрудников до четырех человек включительно ждут лицензию 32 дня, а компаниям покрупнее приходится на ту же процедуру тратить уже 50 дней.

Такой подход ощущается и в других сферах госрегулирования. Средняя стоимость сертификата для мелких компаний, с числом сотрудников не более четырех, в два раза ниже, чем для предприятий с 20 сотрудниками (4000 р. против 8000 р.). Срок получения сертификата в три раза короче (19 против 64 дней). На разного рода административные проверки руководство мелких компаний тратит 7 % своего рабочего времени против 11 - 12 % для более крупных предприятий малого бизнеса. Наконец, регистрация мелкой компании, которая должна совершаться автоматически, невзирая на размер предприятия, обходится в 4000 р., против 6000 р., в случае крупной компании. То же справедливо и для анализа ситуаций с коррупцией и несправедливой конкуренцией.

Вторым препятствием на пути развития малого бизнеса являются административные барьеры. На сегодняшний день необходимость снижения гнета административного регулирования хозяйственной деятельности в сфере малого предпринимательства признается на всех уровнях государственного управления, включая и федеральные органы власти. Среди них выделяется роль налоговых органов, в деятельности которых, по мнению многих исследователей, прослеживается явный репрессивный уклон.

Малый бизнес несет большие транзакционные, часто неоправданные издержки по преодолению административных барьеров. Оценка совокупных издержек существования и цены преодоления административных барьеров, представлена нами в соответствии с таблицей Ж.1 приложения Ж. А также издержки по преодолению административных барьеров, представлены нами в соответствии с таблицей И.1 приложения И.

В-третьих, малый бизнес особо зависим от увеличения налогового бремени. С 2010 г. в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ значительно увеличивается ставка ЕСН (с 26 % до 34 %), что особенно неблагоприятно в период кризиса. Вообще, принятие указанного закона демонстрирует замену тен-

денции уменьшения ЕСН в период с 2005 по 2009 гг. в сторону его увеличения с 2010 г. Динамика ставок представлена нами таблице 10 [23].

Таблица 3 - Динамика ставок ЕСН

В процентах

Получатели	2001-2004 гг.	2005 г.	2006-2009 гг.	2010г.
Пенсионный фонд	28,0	20,0	20,0	26,0
Фонд социального страхования	4,0	3,2	2,9	2,9
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	0,2	0,8	1,1	2,1
Территориальный фонд обязательного медицинского страхования	3,4	2,0	2,0	3,0
Итого	35,6	26,0	26,0	34,0

Анализ таблицы показывает, что с 2010 г. ЕСН увеличится до 34 %, что близко к его первоначальной ставке 35,6 % в период с 2001 по 2004 гг. по сравнению с 2009 г. в следующем году возрастут ставки взносов в Пенсионный фонд (с 20 до 26 %), в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (с 1,1 до 2,1 %) и Территориальный фонд обязательного медицинского страхования (с 2 до 3 %). Общеизвестно, что повышение налоговых ставок является существенным препятствием для развития бизнеса, в том числе и малого.

В-четвертых, тормозом для роста малого бизнеса является недостаточная доступность кредитов. Хотя известно, что во всем мире одним из инструментов, способствующим развитию любого бизнеса, служат именно. От величины учетной

ставки по кредитам зависит поведение всего рынка частного предпринимательства: с увеличением учетной ставки по кредитам хозяйственная активность падает, при снижении — растет; так происходит во всем мире. Более доступные кредиты ведут к оживлению экономики, а целевое кредитование ведет к росту того или иного сектора экономики.

В нашей же стране в отношении малого и среднего бизнеса при декларируемых на всех уровнях намерениях его поддерживать его, эта система практически не действует. Сегодня ни один российский или иностранный банк не даст кредитов на открытие бизнеса с нуля. Рассчитывать на помощь кредитной системы могут только те фирмы, которые уже работают на рынке не менее полугода. К тому же в нашей стране только два банка помогают малому бизнесу — это Сбербанк России и Банк кредитования малого бизнеса (КМБ-Банк), учрежденный Европейским банком реконструкции и развития. Ни о каком участии государства в этом процессе и речи не идет.

Итоги мониторинга административных барьеров развития малого предпринимательства, предпринятого Центром экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР), показывают, что в настоящий момент бремя административного, давления на предприятия малого и среднего бизнеса следует признать весьма тяжелым. По отзывам предпринимателей, изменений к лучшему почти не видно, а в некоторых случаях ситуация с административными барьерами даже ухудшилась. Например, при проведении государственного контроля (надзора) отсутствие в новой нормативной базе четко прописанных лимитов и границ по внеплановым проверкам, установленные новым законодательством, сохраняя частоту и объемы проверок. Более того, с учетом форс-мажорных обстоятельств правила проведения проверок стали еще менее прозрачными и непредсказуемыми, Из опросов предпринимателей следует, что от трети до половины всех штрафов (в зависимости от инстанции) не соответствуют какой-либо официальной шкале, а внятного разъяснения причины взимания штрафа добиться часто не удается. Самым отъявленным нарушителем здесь является полиция, - почти половина всех уплаченных ей штрафов не имеют четкого обоснования.

Действующий порядок регистрации, инспектирования, лицензирования и сертификации весьма далек от требований, предусмотренных новым законодательством. Во многих случаях административное давление даже усилилось по сравнению с ранее действовавшим законодательством.

Среди наиболее значимых и ощутимых результатов деятельности правительства по снижению административного давления на малый и средний бизнес должны быть: отмена входных барьеров и существенное упрощение процедур выхода с рынка. С отменой двухступенчатой системы регистрации и переходом к уведомительной практике по принципу "одного окна", по логике вещей, а также и по мнению разработчиков законопроекта, должны были сокращаться транзакционные издержки, ранее связанные с прохождением множества различных инстанций, обеспечивающих регистрацию и постановку на учет.

Вмешательство власти выступает в виде регулирования малого предпринимательства (регистрация, лицензирование, контроль их деятельности и т. д.). В настоящее время отсутствует нормативно-правовая база регулирующая развитие малого предпринимательства.

Несмотря на это, по оценкам специалистов, деятельность субъектов малого бизнеса только на федеральном уровне регулируется несколькими тысячами правовых актов, включая ведомственные нормативно-правовые документы. В связи с этим предприниматели этого сектора подчас даже не знают всех законов, касающихся их деятельности [25].

Но их знание не всегда приводит к желаемому результату, так как многие из них противоречат друг другу. Анализ показывает, что роль властей значимее, чем наличие финансовых средств. Такое суммирование представляется оправданным, потому что присутствие «связей», как правило, бывает необходимым именно для лучшей договоренности с властью. Получается, государство создает условия для входа на рынок различным организациям, но потом малому предпринимателю без нужных «связей» бывает практически невозможно работать.

По меньшей мере около десяти проверяющих организаций приходится на одного субъекта малого предпринимательства. Таким образом, сложность связанная

выполнением всех необходимых законодательных норм очень велика. По этой причине при проверке предпринимателю бывает выгодно «договориться» с проверяющими органами.

На сегодня с достаточной степенью уверенности можно констатировать, что по мере развития предпринимательства растет и административное давление на него. И это только легальная сторона вопроса. Но в барьерном регулировании есть еще и другая составляющая, которая по негативному воздействию на малый и средний бизнес во много раз превосходит легальную. Речь идет об использовании административных барьеров в корыстных целях, в целях получения дополнительных, неучтенных доходов, проще говоря, о коррупции в административных структурах, занимающихся регулированием малого бизнеса. В настоящее время размеры коррупции в этой сфере носят устрашающий характер.

И это несмотря на то, что по данным исследований, проведенных фондом «Информатика для демократии» (ИНДЕМ) совместно с российским отделением международной организации «Трансперенси интернешнл», в сфере среднего и мелкого предпринимательства общий коррупционный сбор по всем регионам России в 2005 г. составляет, по минимальной оценке, 22 млрд долл. в год. Средний размер взятки по стране в сфере деловой коррупции - 30 тыс. р. Естественно, в зависимости от региона эта сумма сильно колеблется. Лидирует здесь Москва. Из предприятий среднего и мелкого бизнеса московские чиновники в год выкачивают 230 млрд р. Второе место занимает Московская обл. - 42 млрд р. Далее идут: Нижегородская обл. - 28 млрд р., Санкт-Петербург - 25 млрд р., и Кемеровская обл. - 19 млрд р. На остальные регионы приходится в среднем по 10 млрд р. в год.

Сопоставив суммарный размер взяток в регионе и валовой региональный продукт (ВРП), авторы исследования получили показатель «объективного уровня коррумпированности». В сфере деловой коррупции места распределились следующим образом: 1-2 место - Москва и Нижегородская обл. (по 34 % взяток от ВРП); 3 место - Кемеровская обл. (27 % взяток от ВРП); 4 место - Московская обл. (26 % взяток от ВРП); 5 место - Тульская обл. (25 % взяток от ВРП). Иными словами, чиновники из каждой тысячи заработанных в этих регионах и городах рублей кладут в свой кар-

ман 250-340 р. Структура рынка коррупционных услуг представлена нами в таблице 4 [26].

Таблица 4 - Структура рынка коррупционных услуг по уровню властей

В процентах

Уровни власти	Удельный вес
Муниципальная власть	75
Региональные власти	20
Федеральные власти	5
Исполнительная власть	98,97
Законодательная власть	0,17
Судебная власть	0,86

Представляется, что существование и воспроизводство административных барьеров создают коррупционные основы установления особых личностных отношений определенной части чиновников и заинтересованных предпринимателей. Традиционно под коррупцией обычно понимают распространенную преступную практику, при которой противоправная хозяйственная деятельность, получение незаработанных доходов, выгод обеспечивается с помощью соответствующих чиновников государственного аппарата, ответственных лиц. Наиболее опасна в сфере государственного и муниципального управления, распределения бюджетных средств, прав доступа и пользования государственным имуществом, назначения лиц на руководящие должности по признакам родства, связей, личной преданности.

Коррупция подлежит общественному осуждению, противодействию, преследованию и наказанию со стороны прокуратуры, судебных органов, служб безопасности. При этом коррупция на уровне органов государственной власти «измеряется» полномочиями чиновника по распоряжению не принадлежащими ему ресурсами за счет принятия (или непринятия) тех или иных решений. Подобные возможности появляются у чиновников прежде всего при "выходе" на самые потенциально доходные коррупционные услуги по обслуживанию приватизации, лицензирования и кво-

тирования экспортных операции, бюджетных трансфертов, налоговых зачетов, выдаче разрешений на бартер и натуральных зачетов в регионах, обслуживанию бюджетных счетов, проведению налоговых и таможенных платежей, кредитованию в банковской сфере, выдаче государственных субсидий.

Региональная и местная власти, выполняя ограничивающую и регулирующую функции, обязывают предпринимателя «поделиться» своими ресурсами с государством, взыскивая обязательные платежи или налагая штрафы за нарушения действующих норм. В таких условиях развитию коррупции способствуют отсутствие удобных процедур реализации предпринимателем своих обязательств, а также несоответствие штрафов, вынуждающая уклоняться от их уплаты с помощью взяток.

Характерно, что никаких других законов, кроме норм административного права, при этих действиях чиновник не нарушает. Принимаемая местными властями ограничивающая норма платежей и штрафов носит характер официальной оплаты дополнительных услуг, но, по существу является завуалированной взяткой. К примеру, введение администрацией района лицензирования отдельных видов деятельности за определенную официальную оплату будет только административным нарушением, но никак не взяткой по уголовному законодательству. Аналогично выглядит вводимая администрацией города и района сдача платных экзаменов по курсу «Розничная торговля» при получении лицензии на розничную торговлю. Любая административная структура, будь то санэпиднадзор, пожарнадзор, электросети, водоканал надзор, газнадзор, ГИБДД, полиция, нотариат, БТИ, органы государственного здравоохранения, органы статистики, государственного страхования, архитектуры, земельного комитета, органы коммунального хозяйства и многие другие бюрократические структуры, широко использует приемы бюрократического «рэкета» [26].

Неэффективности системы барьерного регулирования значительной степени наличием «эффекта блокировки», когда любые попытки отменить существующие входные барьеры определенного вида встречают сопротивление заинтересованных групп из представителей государственного аппарата и коммерческих структур, делающих «барьерный» и извлекающих статусную ренту.

Еще одним институциональным барьером в строительстве можно, считать появление так называемых саморегулируемых организации.

В России процесс формирования саморегулирования начался «сверху» путем законодательного введения такого института регулирования, при этом происходило поэтапное замещение действующего государственного регулирования в соответствующих направлениях деятельности.

Развитие саморегулированных организаций за рубежом проходило снизу вверх, то есть по вертикальной системе развития бизнеса. Механизмы и инструменты саморегулирования в отдельных видах деятельности, которые проходили различные испытания на право существования, формировались в течение десятилетий, а в отдельно взятых областях деятельности - и столетий.

22 июля 2008 г. был принят Федеральный закон № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» Правительство Российской Федерации постановляет:

- перечень видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утверждается Министерством регионального развития Российской Федерации;

- государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, а также ведение реестра указанных организаций осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Данный Федеральный закон установил, что выдача лицензий на осуществление строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, прекращается с 1 января 2009 года. А после 1 января 2010 г. все ранее выданные лицензии на осуществление данных видов деятельности (даже если срок их действия не истек) фактически теряют свою силу [27].

В связи с многочисленными попытками сформулировать и реализовать политику государства в области оптимизации государственных функций в экономике появился повышенный интерес к саморегулированию хозяйственной деятельности. В 2001 году, впервые, была поднята проблема по снижению административного давления на бизнес, в связи с чем была разработана и принята экономическая программа Правительства России, направленная на долгосрочную перспективу и, в дальнейшем, получила развитие в последующих программных документах. Возникла необходимость сформировать такую систему, при которой возможность вмешательства в экономику со стороны государства возможна только в тех случаях, когда выгода от государственного вмешательства превышает издержки и никакими иными способами решить существующие задачи невозможно.

Предпринимательская деятельность в сфере строительства, которая ранее подлежала государственному лицензированию, будет осуществляться лишь при наличии выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ.

Вопрос о выдаче свидетельств о допуске к строительным работам разрешается саморегулируемыми организациями лишь в отношении лиц, являющихся их членами. Строительная Ассоциация (РЕСТРА) объединяет строителей Уральского региона. РЕСТРА - независимая организация. Отмена лицензии в строительстве, переход на саморегулирование, совпавшие с общим финансовым кризисом, могут создавать большие проблемы для строительных организаций. Руководители многих субъектов Федерации стремятся создавать СРО по территориальному признаку, чтобы не допустить на региональный рынок строителей извне, действуя при этом в интересах крупных строительных объединений. Это может привести к созданию монопольных локальных рынков, где будут соблюдаться интересы только крупных игроков, диктующих условия остальным. РЕСТРА создана как независимая организация, выступающая за непредвзятое отношение к строительным организациям с любой формой ведения бизнеса, признанная отстаивать интересы этих организации на всех уровнях власти. РЕСТРА- за справедливое отношения на строительном рынке за равные пра-

ва представителей строительной отрасли в допуске к региональным и федеральным проектам.

Преимущества СРО РЕСТРА:

- осуществляет защиту прав и законных интересов членов СРО в органах федеральной и местной власти;
- объективный подход при оформлении допусков на строительные работы;
- открывает перспективы участия в национальных и региональных строительных проектах и др.

При поддержке Министерства по строительству, жилищно-коммунальному и дорожному хозяйству Оренбургской области создано Некоммерческое Партнерство «Альянс строителей Оренбуржья» (НП «АСО»), которое в дальнейшем будет преобразовано в саморегулируемую организацию в сфере строительства. Учредителями данной организации выступили 24 крупнейших строительных предприятия Оренбургской области, в том числе ООО «Лист», ООО «СК «Ликос», ЗАО «Оренбург-нефтехиммонтаж», МУП «УКС», ГУП «Оренбургремдорстрой», ГУ Жилищного, коммунального и социального строительства Оренбургской области, ООО «УПСК» и другие. На сегодняшний день в члены НП «АСО» вступило более 70 строительных предприятий и организаций Оренбургской области.

При поддержке Министерства по строительству, жилищно-коммунальному и дорожному хозяйству Оренбургской области создано Некоммерческое Партнерство «Альянс строителей Оренбуржья» (НП «АСО»), которое в дальнейшем будет преобразовано в саморегулируемую организацию в сфере строительства. Учредителями данной организации выступили 24 крупнейших строительных предприятия Оренбургской области, в том числе ООО «Лист», ООО «СК «Ликос», ЗАО «Оренбург-нефтехиммонтаж», МУП «УКС», ГУП «Оренбургремдорстрой», ГУ Жилищного, коммунального и социального строительства Оренбургской области, ООО «УПСК» и другие. На сегодняшний день в члены НП «АСО» вступило более 70 строительных предприятий и организаций Оренбургской области.

В соответствии со ст.8 ФЗ № 148-ФЗ до 1 января 2009 г. существует возможность вступления в члены саморегулируемой организации с внесением в компенса-

ционный фонд 300000 р. от каждого лица, вступающего в ее члены. В дальнейшем закон устанавливает минимальный размер взноса в компенсационный - 1000000 р. от каждого члена.

При единовременном вступлении в Региональную Проектную Ассоциацию и Региональную Строительную Ассоциацию (РЕСТРА) вступительный взнос единый - 45000 р.

Коллективное страхование членов строительных СРО может быть признано незаконным, по мнению Федеральной антимонопольной службы, коллективное страхование ответственности членов СРО, а строительство ограничивает право членов СРО на свободный выбор страховщика. При этом страховщики лишаются возможности конкурировать за заключение договоров страхования гражданской ответственности членами СРО. Установление СРО условия о заключении единого договора страхования, по которому СРО будет выступать страхователем, а члены этой СРО – застрахованными, может быть расценено антимонопольной службой как нарушение части 3 ст.11 закона «О защите конкуренции»

Сейчас в России зарегистрировано 17 саморегулируемых организаций в строительной отрасли. Компенсационный фонд не менее 300 тыс. р. на всех участников - это требование законодательства. Такой подход не всегда способен решить все проблемы возникающие в строительстве. Подобная схема не спасет обманутых дольщиков при банкротстве строительных компании. Денег едва ли хватит после банкротства нескольких компаний на достройку их объектов, после чего компенсационный фонд опустеет. (Фонд формируется из взносов при вступлении компании в СРО, получается, что для пополнения требуется привлечение в организацию новых компаний). Кроме того, представители крупных строительных компаний отвергли идею мотивируя свое решение как раз нежеланием нести дополнительные расходы за недобросовестных застройщиков [28].

С января 2010 года каждая строительная организация может легально работать только при наличии допуска СРО. Сегодня принят закон, в котором четко регламентированы положения по получению допуска к работам лишь при соблюдении определенных условий. Вся информация, касаемо деятельности саморегулируемой орга-

низации заносится в государственный реестр. Деятельность же СРО основывается на членстве юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей, которые выполняют работы в сфере инженерного изыскания, строительства зданий и сооружений, архитектурно-строительного проектирования или другими аналогичными работами.

Существует несколько видов саморегулируемых организаций (СРО):

Строительные СРО: партнерство организаций, осуществляющих деятельность в области строительства. Данные об этих фирмах заносятся в реестр СРО строителей.

Проектные СРО: это некоммерческое партнерство организаций, деятельность которых ведется в области проектирования объектов капитального строительства. Информация об этих компаниях заносится в реестр СРО проектировщиков.

Инженерно-изыскательские СРО: партнерство организаций, которые ведут деятельность в области инженерных изысканий.

Таким образом, основным тормозом на пути развития малого бизнеса на сегодняшний день являются не столько административные барьеры, сколько административная система, нашедшая нишу рыночных механизмах регулирования.

В повседневной хозяйственной практике часто возникают ситуации, когда контролирующие органы ищут нарушения в работе малых организаций не с целью соблюдения закона, а с целью извлечения дохода. При назначении контрольного органа над органами, проверяющими субъекты малого бизнеса, срабатывает принцип кооперации и возникает особая форма «сотрудничества» власти и бизнеса основанная на незаконной основе. Выход из ситуации, может быть найден в разрушении с помощью ореола безответственности слуг народа в связи с их незаконной деятельностью. Предпринимателю будет выгодно легальное сотрудничество с властью, если он будет уверен в возможности отстоять свою правоту.

Наиболее серьезной положительной тенденцией в преодолении барьерного характера экономики можно считать законодательные инициативы Правительства РФ, выработанные по результатам переговоров с бизнесом в федеральных округах и учитывающие пожелания действующих хозяйствующих субъектов.

Необходимость снижения административного регулирования хозяйственной деятельности была отражена в проекте «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу 2002 - 2010 гг.». Основной задачей государства в сфере регулирования экономики признавалось «ослабление бюрократического давления на бизнес, повышение уровня экономической свободы для всех участников хозяйственной деятельности. Решение этой задачи предполагало принятие следующих ключевых мер:

- снижение барьеров входа на рынок;
- радикальное сокращение количества лицензируемых видов деятельности; введение исчерпывающего списка позиции требующих лицензирования; обеспечение единого порядка лицензирования на всей территории страны; максимальное разделение функции надзорных и лицензирующих органов;
- обеспечение согласованности действий федеральных и региональных органов власти;
- отказ от избыточности контроля и проверок, жесткое установление сроков и периодичности проверок, в первую очередь на региональном уровне; введение принципа единой системы контролирующих органов и проверок, отказ от ведомственных инструкции в качестве правовой базы проведения проверок;
- реализация конституционного запрета на движение товаров, капитала рабочей силы по территории страны в правоприменительной практике;
- максимальная детализация управленческих и контрольных процедур в текстах законов, минимизация числа подзаконных актов, нацеленных на регулирование предпринимательской деятельности;
- стимулирования развития саморегулируемых организаций [29].

В рамках концепция долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 г., предложены мероприятия по снижению административных барьеров как фактора экономического роста на период 2011-2013 г. Они предполагают следующее:

- необходимо завершить наполнение Сводного реестра государственных и муниципальных услуг (функций), который является информационной основой размещения информации о государственных и муниципальных услугах, а также об органах, предоставляющих указанные услуги, на Едином портале государственных услуг в сети Интернет (www.gosuslugi.ru);

- организация предоставления услуг по принципу одного окна, в том числе путем создания многофункциональных центров (далее – МФЦ). В настоящее время действует более 100 МФЦ в 48 субъектах Российской Федерации, из которых 63 МФЦ были созданы, в том числе, за счет средств федерального бюджета, выделенных на конкурсной основе в 2007-2009 гг. (в 2007-2009 гг. потрачено 1,2 млрд. р. федеральных средств; из бюджетов субъектов Российской Федерации выделено порядка 2,2 млрд. р.). Остальные центры были созданы субъектами Российской Федерации в инициативном порядке. Результаты работы МФЦ демонстрируют сокращение сроков получения государственных услуг, снижение межведомственной волокиты, достигается существенный антикоррупционный эффект за счет отсутствия непосредственного взаимодействия с предоставляющими услуги государственными и муниципальными служащими, исчезновение спроса на деятельность включенных в коррупционные схемы посредников. МФЦ позволяет минимизировать расходы на обеспечение условий качественного, доступного и комфортного получения государственных и муниципальных услуг в соответствии с утвержденными административными регламентами и заключенными между органами власти соглашениями;

- оказание так называемых «сопутствующих» платных услуг организаций, как правило, подведомственных государственным или муниципальным органам, результат которых необходим при обращении за государственными услугами (это уже стало своеобразным «направлением бизнеса» при госорганах). Это та ситуация, когда для получения собственно государственной услуги заявитель вынужден обратиться в организацию, которая за деньги (по договору) предоставит справку, проведет экспертизу, окажет другие «необходимые» услуги. Ярким примером возникающих злоупотреблений является государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов. На решение перечисленных проблем было направлено принятие в июле 2011г. Фе-

дерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в соответствии с которым, в частности предусмотрено определение фиксированного перечня услуг, за предоставление которых может взиматься плата. В ближайшей перспективе принципы предоставления государственных услуг за плату должны быть следующими: взимаемая с граждан и предпринимателей плата должна перечисляться в бюджет в виде государственной пошлины. Если необходимо для проведения тех или иных работ (в связи с государственными услугами) привлечение подведомственных организаций, госорган это делает в соответствии с государственным заданием. В других случаях платные услуги могут оказываться аккредитованными организациями (после создания национальной системы аккредитации);

- меры, связанным со снижением административных барьеров в конкретных сферах общественных отношений. К таким сферам относятся земельно-имущественные отношения, строительство, сельское хозяйство, внешнеторговая деятельность, образование, здравоохранение, транспорт, промышленное производство, миграция, рыболовство, природопользование, регистрация юридических лиц, налоговое администрирование и другие. К настоящему моменту Правительством Российской Федерации уже утверждены соответствующие планы мероприятий по пяти направлениям (градостроительство и земельно-имущественные отношения, сельское хозяйство; внешнеторговая деятельность; образование; здравоохранение и санитарно-эпидемиологическое благополучие). По остальным сферам соответствующие решения и планы предполагалось принять в 2010 - 2011 гг.;

- установить запрет на предоставление земельных участков без проведения аукционов, за исключением предусмотренных законом случаев;

- отмена карантинных сертификатов и совершенствование механизмов введения фитосанитарного карантина. Кроме того, предлагается отменить обязательность получения импортных карантинных разрешений. В них фиксировалось, какую продукцию, откуда, через какой пункт пропуска и на какой обеззараженный склад в России предприниматель может ее ввезти. Таким образом, накладывались ничем не обоснованные ограничения. Срок действия разрешения составляет 1 год. В среднем

за год выдается около 70 тыс. таких разрешений, при этом посреднические услуги, связанные с его получением составляют от 30 до 70 тыс. р. Вместо этого предлагается предусмотреть возможность оперативного информационного доступа импортеров через интернет к требованиям и реестрам в сфере карантина растений. Такое решение, по самым скромным оценкам, позволит предпринимателям сэкономить более двух млрд. р.;

- установлении государственного фитосанитарного контроля при ввозе продукции в зависимости от уровня доверия к системе фитосанитарной сертификации иностранного государства, что позволит существенно оптимизировать торговое взаимодействие с благонадежными странами-импортерами подкарантинной продукции и обеспечить добросовестным предпринимателям благоприятные условия для осуществления торговой деятельности;

- необходимо принять также ряд других важных решений, снижающих административное воздействие на производителей продукции животного происхождения, в частности, увеличить сроки действия ветеринарных сопроводительных документов в зависимости от вида поднадзорных грузов; установить бессрочный характер регистрации кормовых добавок для животных и отменить разрешение на вывоз изготовленных промышленным способом кормов и кормовых добавок для животных. Запланирован постепенный переход к электронной системе выдачи ветеринарных сопроводительных документов, а также предусматривается возможность совершения юридически значимых действий в сфере ветеринарии негосударственными аккредитованными специалистами и организациями. Реализуются также многие решения, связанные с упрощением ветеринарного контроля при ввозе и вывозе подконтрольной продукции. Упрощается форма и порядок выдачи ветеринарных сопроводительных документов на готовую продукцию, перемещаемую между государствами в рамках таможенного союза;

- в целях упрощения таможенных процедур решаются задачи снижения документооборота, сокращения срока выпуска товаров, более широкого применения упрощенных таможенных технологий. Для решения этих задач требуется введение элек-

тронного декларирования, развитие института уполномоченных экономических операторов, запуск полноценной системы управления рисками;

- упрощается порядок получения лицензий на право введения образовательной деятельности; предусматривается проведение государственной аккредитации как по отдельным образовательным программам, так и по укрупненным группам направлений подготовки и специальностей профессионального образования; принято очень важное решение по исключению необходимости получения санитарно-эпидемиологических заключений, которое было реализовано в соглашениях и нормативных документах таможенного союза;

- в сфере государственной регистрации и технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним приняты решения о возможности проведения регистрационных действий и обязательного периодического технического осмотра в любом субъекте Российской Федерации вне зависимости от регистрации по месту жительства собственника транспортного средства; разделении процедуры присвоения и производства государственных регистрационных знаков; возможности проведения проверочных процедур в отношении представленных заявителями сведений и документов в электронном виде; исключении требования предоставления медицинской справки при проведении обязательного техосмотра;

- в сфере регистрации юридических лиц предлагается законодательно закрепить возможность подачи заявления о внесении данных в единый государственный реестр юридических лиц, засвидетельствованного электронной подписью без нотариального свидетельствования её подлинности; установить порядок исправления технических ошибок, исключающий процедуры повторной подачи документов для государственной регистрации юридического лица; уточнить перечень оснований для отказа в государственной регистрации, вводящий запрет на проведение юридической экспертизы предоставленных документов [30].

В целом мы видим, что работа по снижению административных барьеров касается целого ряда направлений и может быть эффективной только при условии скоординированности действий всех участвующих в ней федеральных органов исполнительной власти.

Основной «мишенью» деbüroкратизации являются барьеры в области регистрации, лицензирования, государственного контроля и надзора, сертификации и стандартизации.

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

В области регистрации можно считать внедрение принципа «одного окна» с передачей функций по регистрации МЧС России, упрощением процедуры регистрации и сокращением ее сроков и издержек.

Госконтроль и надзор. Основными целями нового законодательства в этой области стали упорядочение проведения проверок и контрольных мероприятий.

В области стандартизации являются жесткое регламентирование обязательных стандартов, сужение сферы распространения обязательных стандартов.

Между тем, это далеко не полный перечень административных барьеров, которые приходится преодолевать предпринимателям. Кроме них есть: разрешения, согласования, аккредитация, арендные отношения.

Формально разрешение не многим отличается от лицензии, за исключением меньшей прозрачности и большей неформальной составляющей первого института. Новый федеральный закон от 8 сентября 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», определил лицензию, как специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

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

Распространены следующие виды согласований: согласование перечня организаций, уполномоченных осуществлять «или иную деятельность, согласование ин-

вестиционных проектов, согласование строительных работ, согласование мест размещения рекламы и др.

Особое распространение институт согласования получил на муниципальном уровне.

В соответствии с основным документом, устанавливающим правила аккредитации, постановлением Госстандарта Российской Федерации от 30 декабря 1999 г. № 72 «Об утверждении Общих правил по проведению аккредитации в Российской Федерации». «Аккредитация - процедура, по результатам которой аккредитующий орган выдает аттестат аккредитации, удостоверяющий, что субъект является компетентным выполнять конкретные работы по оценке соответствия установленным требованиям качества и безопасности продукции, производственных процессов, услуг и других объектов» [31].

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

Реализация компании снижения административного бремени в России, по убеждению О. С. Белокрыловой, должна проходить в несколько этапов. На первом, инициация изменения формальных институционально-правовых ограничений хозяйственной деятельности на федеральном уровне. На втором, изменение нормативно-правовой базы в регионах, а также в муниципальных образованиях. Третий, проведение мероприятий по дерегулированию и поддержке малого бизнеса через территориальные органы антимонопольной службы.

По убеждению П. Крючковой, «цикл административного барьеро-строения» представляет собой устойчивую систему, с разрушением отдельных административных барьеров «de jure» (путем отмены соответствующего нормативного акта) и «de facto», когда при формальном наличии правила частные издержки предпринимателей по его преодолению становятся ниже частных выгод.

Разрушение административных барьеров [представлено нами на рисунке 1]

de facto связано с появлением конкурентных механизмов преодоления административного барьера, в результате чего возможно развитие двух вариантов: размывание ренты от функционирования барьера и снижение стоимости преодоления барьера для плательщика. Во-первых, административный барьер теряет свой «рентный» характер, что облегчает реализацию антипроектов, затем начинается поиск новых возможностей для их возведения. Во-вторых, за счет ценовой конкуренции правило-барьер может де-факто перестать являться барьером: частные издержки его преодоления становятся ниже частных выгод.

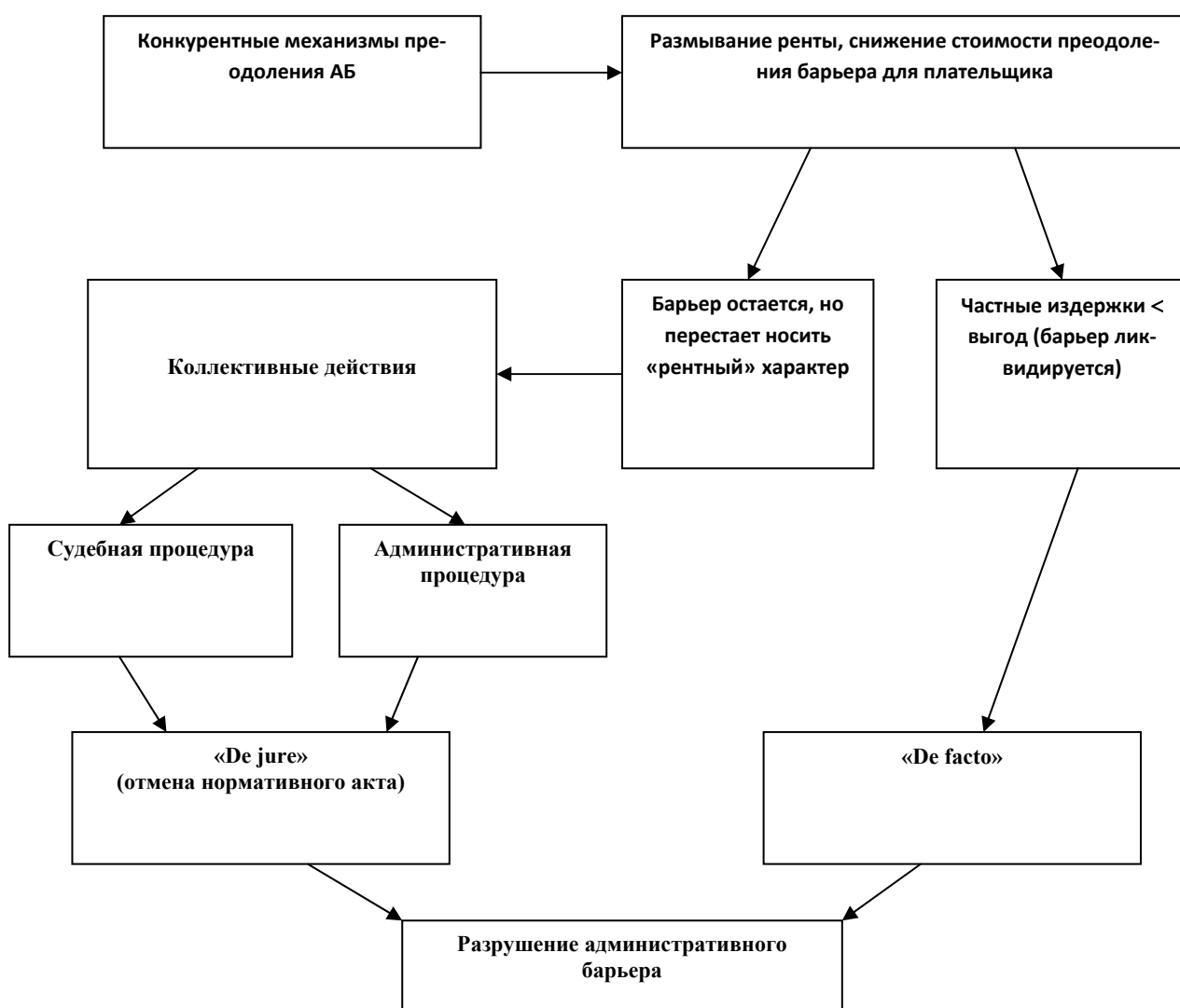


Рисунок 1 - Разрушение административного барьера

Таким образом, рисунок 1 показывает, что анализ издержек и выгод от реализации проекта строительства административных барьеров позволяет определить общий подход к борьбе с ними: снижение “инвестиционной привлекательности” административного барьеростроения за счет повышения издержек их введения и снижения выгод от их наличия.

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

Кроме того, активно заявили о себе институты гражданского общества в форме некоммерческих организаций, ставящие перед собой цели, связанные с де бюрократизацией российской экономики и поддержкой малого бизнеса, в частности, ИНП «Общественный договор» [32].

Проблема снижения административных барьеров является также предметом рассмотрения региональных и местных властей. В ряде регионов в этих целях созданы межведомственные комиссии по устранению административных барьеров. Правовой основой для создания таких комиссий послужил Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства». Нормативно-правовыми актами субъектов федерации определяются цели, задачи, функции, основные права, процедура деятельности межведомственных комиссий. Сравнительный анализ региональных положений о деятельности межведомственных комиссий по устранению административных барьеров показывает, что цели деятельности этих комиссий определяются субъектами федерации неоднозначно. К примеру, Нижегородская, Саратовская и Ярославская области в качестве цели определили «формирование благоприятных условий для развития предпринимательства». В Республике Коми целью комиссии является реализация «государственной политики в области развития и поддержки малого предпринимательства, устранения административных барьеров на

пути его развития и ускорения рыночных преобразований». В городах Москве и Новосибирске цель комиссии определяется как содействие «преодолению неблагоприятных тенденций при развитии предпринимательства».

Другие субъекты Российской Федерации детализировали цель деятельности комиссии, определив ее следующим образом:

- оказание «содействия развитию и поддержке предпринимательства и координации деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих функции по лицензированию, контролю и государственному регулированию предпринимательской деятельности» - Кемеровская область; Ф выявление и разработка «предложений по устранению административных барьеров, возникающих перед хозяйствующими субъектами, связанных с деятельностью органов контроля и надзора, лицензирования, сертификации, регистрации и иных органов государственного регулирования и координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления» - Костромская область;

- осуществление «координации и обеспечения четкого взаимодействия лицензирующих, налоговых, контрольных, надзорных органов, а также структурных подразделений органов государственной власти и органов местного самоуправления, правоохранительных органов, выполняющих контролирующие функции на территории области по отношению к хозяйствующим субъектам» Ростовская область;

- устранение «административных барьеров, возникающих перед хозяйствующими субъектами, связанных с деятельностью органов надзора и контроля, лицензирования, сертификации, регистрации и иных органов государственного регулирования и координации деятельности органов государственной власти области и органов местного самоуправления» - Томская область;

- устранение «административных барьеров, возникающих как во взаимоотношениях различных подразделений администрации города между собой, так и во взаимоотношениях различных подразделений администрации города с гражданами, организациями, предприятиями и учреждениями, а также координация деятельности различных подразделений администрации города».

Как уже отмечалось, существуют разнообразные формы барьеров: непредусмотренные действующим законодательством запреты на создание новых предприятий, на осуществление отдельных видов деятельности; введение дополнительного сертифицирования (обязательного или добровольного), проведение всевозможных согласований и экспертиз, не предусмотренных действующим законодательством; введение в практику непредусмотренной отчетности; создание неравных условий деятельности конкурирующих хозяйствующих субъектов; отказ в выделении материальных и иных ресурсов при их наличии; недопущение к пользованию бюджетными средствами при существовании такой возможности.

Серьезным институциональным барьером является несовершенство налоговой системы, проявляющееся в том, что переход к новым, казалось бы, более эффективным формам налогообложения малого предпринимательства порождает новые ограничения. Например, при переходе к платежам налога на вмененный доход вновь возрождаются авансовые платежи, которые отменены даже для крупного бизнеса (авансовые платежи налога на прибыль) как антирыночные инструменты налогообложения. Взимание этого налога в начале квартала снижает оборотные средства малых предприятий и увеличивает вероятность банкротства.

Примером внедрения нового административного барьера является проведение в 2002 г. (т. е. после принятия основного пакета законов по де бюрократизации) в Екатеринбурге т.н. паспортизации, которой подверглись все предприятия розничной торговли и бытового обслуживания города. Заявленная цель паспортизации - повышение качества услуги торговли на предприятиях [33].

Подводя итог, можно отметить что, работа по снижению административных барьеров касается целого ряда направлений и может быть эффективной только при условии скоординированности действий всех участвующих в ней федеральных органов исполнительной власти. Для того, чтобы надлежащим образом спланировать эту работу на ближайшую перспективу, обеспечить ее системность, Министерство экономического развития выступило с инициативой принятия Концепции совершенствования государственного управления на период 2011 - 2013 гг. Такая инициатива была поддержана Правительством Российской Федерации, разработка Концепции

осуществляется Министерством с привлечением представителей экспертного и бизнес сообщества. По нашим оценкам на протяжении 2011 - 2012 гг. мы сможем полностью реализовать и оценить эффективность принятых в настоящее время решений, а также подготовить предложения и начать реализацию мероприятий связанных со снижением административных барьеров во всех сферах экономической деятельности.

Усилились барьеры, не являющиеся основной "мишенью" деbüroкратизации (разрешения, согласования, аккредитация и пр.). Возникли новые административные барьеры (паспортизация и пр.), компенсирующие потери административной системы от проводимых мер по дерегулированию экономики. Основной причиной негативного проявлений, хотя и не единственной административных барьеров, является неререформированность системы государственной службы. Административные барьеры продолжают оставаться инструментом извлечения чиновниками административной (статусной) ренты.

Серьезным институциональным барьером является несовершенство налоговой системы, проявляющееся в том, что переход к новым, казалось бы, более эффективным формам налогообложения малого предпринимательства порождает новые ограничения.

Наиболее серьезной положительной тенденцией в преодолении барьерного характера экономики можно считать законодательные инициативы Правительства РФ, выработанные по результатам переговоров с бизнесом в федеральных округах и учитывающие пожелания действующих хозяйствующих субъектов.

Среди наиболее значимых и ощутимых результатов деятельности правительства по снижению административного давления на малый и средний бизнес должны были стать: отмена входных барьеров и существенное упрощение процедур выхода с рынка. С отменой двухступенчатой системы регистрации и переходом к уведомительной практике по принципу "одного окна", по логике вещей и по мнению разработчиков законопроекта, должны были сокращаться транзакционные издержки, ранее связанные с прохождением множества различных инстанций, обеспечивающих регистрацию и постановку на учет.

Несмотря на отрицательное влияние административных барьеров на развитие и функционирование экономики, можно выделить положительные моменты административных барьеров: на пример лицензионный барьер – это механизм, обеспечивающий достижение таких важных для общества целей как недопущение на рынок недобросовестных производителей, обеспечение безопасности. Целью проверок является приведение деятельности предприятия в соответствие с требованиями действующего законодательства, а не выявление нарушений и наложений взысканий.

Для более полного и подробного изучения существования административных барьеров, и принятие мер по их сокращению на региональном уровне, будут рассмотрены в третьей части нашей работы, на примере Оренбургской области.

Вопросы для обсуждения

1 Раскройте содержание принципов, на которых основывается эффективный контроль в странах ЕС за обеспечением защиты прав собственности. можно ли говорить о том, что эти же принципы действуют в РФ?

2 Как рассчитывается административное бремя в РФ?

3 Какой опыт преодоления административных барьеров имеют такие страны как США и Япония? Что из этого опыта на ваш взгляд можно использовать в РФ?

4 Что такое принцип «одного окна»?

5 Способы и механизмы устранения административных барьеров в развитых странах?

6 Для чего используется «оценка регулирующего воздействия» в странах ЕС?

7 Какие существуют препятствия развития малого бизнеса в РФ?

8 В чем проявляется неэффективность системы барьерного регулирования?

9 Какова основная задача государства в сфере регулирования экономики?

10 Какие мероприятия по снижению административных барьеров были предложены в концепции долгосрочного развития Российской Федерации до 2020г . И какие мероприятия уже проведены в нашей стране?

11 В чем вы видите преимущества и недостатки существования саморегулируемых организаций?

12 Какие барьеры остаются основной мишенью дебиюрократизации?

13 Каковы основные цели нового законодательства в области лицензирования?

14 Какие возникли новые административные барьеры?

15 Каковы положительные моменты существования административных барьеров?

3 Региональный аспект исследования административных барьеров и опыта их преодоления на примере Оренбургской области

Ключевые термины и понятия: регистрация закрытого акционерного общества, государственные пошлины, товарные знаки, электронные государственные и муниципальные услуги, «Электронное правительство» Оренбургской области, многофункциональные центры

Для Оренбургской развитие малого и среднего бизнеса находится в числе основных приоритетов, поскольку является - основой экономической и социальной стабильности общества. Малый бизнес выполняет более 60% строительных работ, обеспечивает около 70 % оборота розничной торговли, оказывает более 30 % всех платных услуг для населения и более 80 % бытовых услуг.

Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП, Москва) представил рейтинг российских регионов по уровню развития малого предпринимательства в 2008 году. В Приволжском ФО: Башкирия (11-12 места в целом по РФ), Самарская и Пензенская области (13-14 места по РФ), Татарстана (19-22 места по РФ), Кировская область (23-26 места), Удмуртская республика (27-28 места), Пермский край (29-30 места), Нижегородская область (31-33 по РФ), Ульяновская область (36 место), Мордовия и Чувашия (42-43 места в целом по РФ), Марий Эл (45-47 места), Саратовская область, Оренбургская область (58-61 места по РФ) [34].

По мнению исследователей, для оценки уровня развития малого предпринимательства в регионах использовались два альтернативных индекса. В набор объясняющих переменных были включены характеристики удельного числа малых предприятий (на 100 тыс. населения), доли занятых в малом бизнесе, производительности труда на малое предпринимательство и удельных инвестиций в основной капитал (на одно предприятие). Показатели, использованные при расчете индексов, в силу своего относительного характера могут считаться в определенном смысле каче-

ственными характеристиками развития малого бизнеса в региональном разрезе. При этом альтернативные индексы взаимно дополняют друг друга, что позволяет более полно представить общую картину и характер различий между регионами.

Существенная доля предприятий, образованных более 13 лет назад, занимается сельским хозяйством и сельскохозяйственной переработкой. Новые малые предприятия, образовавшиеся позднее, выбирали иные виды деятельности. Так, например, среди компаний, существующих не более 10 лет, наиболее распространенным видом деятельности является розничная торговля.

Можно отметить следующую закономерность: по сравнению с 2006 г. оборот большинства предприятий с общей выручкой до 1000000 р. в год снизился или остался неизменным. Такой результат позволяет сделать вывод, что предприятия с небольшим оборотом имеют мало возможностей для развития.

В результате опросов предпринимателей малого бизнеса в 2009 г. выяснилось, что большинство они частично или полностью не довольны используемой системой налогообложения. При этом около 39,6 % опрошенных недовольны как сложностью налогового режима, так и высокими процентными ставками. Лишь 26,6 % респондентов полностью устраивает используемая налоговая система.

Около 20,8 % предприниматели отметили, что размеры налогообложения остались на прежнем уровне. Около 37,7 % опрошенных указали на незначительный рост налогов, а 20,8 % отметили высокий рост. Только 16,9 % респондентов рассматриваемой группы заявили о снижении взимаемых налогов.

Тот факт, что основная часть МП, тратящих 20-50 % годового оборота на соблюдение требований властей в основном работает по системе налогообложения ЕНВД, позволяет предположить, что применение этой системы налогообложения оставляет большое количество возможностей для взимания с предпринимателей дополнительных денежных средств для соблюдения требований государственных и муниципальных органов и прохождения различного рода бюрократических процедур.

Абсолютное большинство малых предприятий, в которых работает не более одного двух сотрудников, считают, что власти любого уровня не мешают, но и не

помогают развитию бизнеса. Наиболее положительно действия властей оценили малое предприятие с численностью сотрудников от пяти до девяти человек, отметив, что власти всех уровней скорее помогают развитию бизнеса. Значимая часть предприятий, штат которых составляет 10-19 человек, отметила, что региональные власти скорее мешают развитию предпринимательства. Такой результат позволяет сделать следующие выводы:

Небольшие предприятия численностью один два человека практически не ощущают на себе влияние государства. Можно сказать, что государству на данном этапе развития малого бизнеса эти предприятия неинтересны.

Предприятия численностью от пяти до девяти человек являются наиболее перспективной и развивающейся на сегодняшний день группой. Этот факт подтверждается и более заинтересованным отношением властей.

Более крупные предприятия сталкиваются с ограничениями, накладываемыми на их деятельность государственными органами.

В Оренбургской области действуют около 82 тыс. субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе: около 15 тыс. малых предприятий (из них 12 тыс. - микропредприятия), 259 средних предприятия и более 60 тысяч индивидуальных предпринимателей, в числе которых и главы крестьянских (фермерских) хозяйств. Также в области работают более 6,6 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств в форме юридических лиц [35].

В малом и среднем бизнесе, по оценке, занято более 320 тыс. человек, что составляет почти треть от всего занятого населения области.

Интересно, что предприниматели, занимающиеся сельским хозяйством, в основном жалуются на отсутствие поддержки со стороны государства и местных властей, отсутствие перспектив развития и высокие цены на горюче-смазочные материалы и электроэнергию, а респонденты, занятые в розничной торговле, - на высокие налоги и низкие заработные платы.

Программа поддержки малого бизнеса в Оренбургской области должна быть в первую очередь направлена на: уменьшение налогов, субсидирование, финансиро-

вание, уменьшение ставок по кредитам, льготное кредитование, восстановление и подъем сельского хозяйства; переработку сельхозпродукции.

Помимо непосредственных проблем, связанных с любой коммерческой деятельностью, на первое место выходят так называемые административные барьеры препятствия, которые создаются на пути развития бизнеса в виде чрезмерного государственного регулирования. В Оренбургской области более десятка контролирующих структур, не считая лицензионных органов, которые наделены правом осуществлять контроль в пределах своей компетенции. Несмотря на принятие Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля», который ограничивает количество плановых проверок и устанавливает определенные правила их проведения, по-прежнему от предпринимателей поступают жалобы на очень частые проверки и на их проведение с нарушением закона. Так, в Бугуруслане инспектор налоговой полиции делал контрольные закупки, отказываясь при этом оставить запись в журнале учета проверок, а милиционер на рынке может оштрафовать за неправильное оформление ценника. Подобные проблемы характерны не только для Оренбургской области или России, но и для других бывших республик СССР. А вот методы по решению этих проблем различны. Например, в соседнем Казахстане принят указ о моратории на контрольные плановые проверки на первые 3 года работы предпринимателя.

Как свидетельствует анализ специалистов, исходя из средней оценки, наиболее серьезными факторами, ограничивающими развитие бизнеса, выступают: высокое наличие административных барьеров, недостаток собственных средств, налогообложение, бюрократические процедуры, наименее влияющими - коррупция, взаимодействие с органами власти [36].

Недостаточная эффективность действующей в России системы государственного регулирования предпринимательского сектора экономики во многом определяется неудовлетворительной реализацией функции государственного контроля, являющегося в настоящее время одним из самых «высоких» административных барьеров на пути развития малого бизнеса.

Материалы различных исследований свидетельствуют, что среди недостатков действующего механизма контроля в сфере малого бизнеса предприниматели обычно называют большое число контролирующих организаций, высокую частоту контроля, приводящую к значительным отвлечениям персонала от основной деятельности. Нередко реализация контролирующих функций сопровождается произволом в отношении предпринимателей, неурегулированность процедур проверок порождает рост официальных и теневых выплат контролерам. Не случайно, тема защиты от неправомерных действий всевозможных контролеров столь же популярна сегодня, как и тема «ухода» от непомерных налогов. О необходимости снижения административного бремени на предпринимателей сегодня говорят на всех уровнях власти.

В результате принимаемых Президентом РФ и Правительством РФ мер по снижению административного давления на субъекты малого предпринимательства в настоящее время давление со стороны федеральных контролирующих органов существенно снижено. Чего нельзя сказать о контролирующих органах области. И это по-прежнему мешает работе предприятий». По оценкам специалистов на сегодняшний день действует более 50 органов федеральной, региональной и местной власти, контролирующих предпринимательство, в том числе и малое. При этом, зачастую не определена экономическая целесообразность существования каждого конкретного органа государственного контроля (надзора) и наделения этого органа объемом полномочий по контролю.

Очень многие из тех, кто имеет отношение к предпринимательству, признают, что в настоящее время взаимоотношения государства и бизнеса строятся вне какой-либо продуманной и обоснованной системы норм и процедур. Избыточное бюрократическое регулирование одних сторон хозяйственной жизни происходит при практически полном отсутствии влияния государства в других сферах, где этот контроль действительно необходим. По результатам исследования уровня административных барьеров в сфере контрольно-надзорной деятельности выяснилось, что основной причиной допускаемых нарушений требований законодательства субъектами малого и среднего предпринимательства является недостаток информации о нормах, которые необходимо выполнять.

Контроль - это средство, с помощью которого субъект управления стремится достичь своих целей. Его конечное назначение контроля – создание условий, стимулирующих такое поведение субъектов малого и среднего бизнеса, которое в максимальной степени соответствовало бы интересам общества и государства.

Говоря о работе контролирующих органов, нельзя забывать о том положительной составляющей деятельности, которое она приносит. Выявляются и устраняются нарушения в работе предприятий, пресекаются действия недобросовестных предпринимателей, что помогает, прежде всего потребителям. Но для того чтобы контроль был эффективен, нужно анализировать причины нарушений и принимать, в первую очередь, превентивные, а не карающие меры. На деле же - обратное. Система «кнута», направленная на выявление нарушений, и наказание за них, помноженная на частые коррупционные действия проверяющих, совсем не стимулирует законосообразное действие предпринимателей.

А ведь нарушения проверяющими органами встречаются сплошь и рядом. Министерство экономического развития и торговли Оренбургской области попыталось выяснить, что, кто и как часто нарушают проверяющие. По данным проведенного исследования, чаще всего нарушают законные требования правоохранительные органы, органы Роспотребнадзора, Госпожарнадзора, далее идут правоохранительные органы и органы по контролю за использованием электроэнергии и теплоэнергии. Типичными нарушениями при проведении проверок со стороны контрольно-надзорных органов являются:

- нарушение порядка и сроков проведения проверок;
- проведение проверок проводилось без предупреждения и без уведомления о времени проведения проверки;
- не заполнялся журнал учета контрольных мероприятий;
- разные контрольно-надзорные органы проверяли одно и то же;
- выявлялась некомпетентность лиц, проводящих проверку, ведущая к фиксации «мнимых» нарушений;
- предполагалось в какой-либо форме оплатить проведение проверки;

- вымогание взяток под угрозой приостановления функционирования бизнеса [37].

Крупные, а также успешные малые предприятия зачастую имеют неформальные связи во властных структурах. Благодаря им удается «отбиться» от излишнего рвения при проверках. Но большая часть представителей малого бизнеса пытается уменьшить негативные последствия проверок, найдя компромисс с проверяющими. По данным проведенных по заказу Министерства экономического развития и торговли исследований, в нашем регионе 82,6 % из проверенных предпринимателей прибегали хотя бы единожды к неформальным способам решения проблем с проверяющими организациями. Наиболее часто МСП кулуарно решают проблемы с органами Роструда (22,7 %), правоохрнительными органами (21,4 %), органами Госпожарнадзора (18,2 %) и Ростехнадзора (17,6 %), а также органами Роспотребнадзора (15,8 %). Лишь немногие видят в качестве реального способа отстаивания своей позиции обращение в суд. Редко предприниматели обращаются с жалобами и к руководству контролирующих ведомств.

В целях обеспечения взаимодействия органов власти всех уровней по выявлению и пресечению коррупции, а также для защиты субъектов предпринимательства от различного рода административных барьеров год назад при прокуратуре Оренбургской области была создана межведомственная рабочая группа по противодействию коррупции, переименованная ныне в Общественный совет по защите малого и среднего бизнеса.

Общественный совет, в который сегодня входят представители прокуратуры Оренбургской области, общественных организаций по поддержке предпринимательства и сами бизнесмены, готов оказывать реальную помощь и рассматривать жалобы на противоправные действия со стороны контролирующих органов.

Однако, бороться за свои права предпочитают лишь около 50 % обиженных, остальная половина считает, что себе дороже выйдет. А ведь по статистике, например, по налоговым судебным разбирательствам в 70 случаях из 100 выигрывают предприниматели.

Нашим бизнесменам не нужно идти на поводу у тех мелких чиновников, которые состоят на службе у собственного кармана, а не общества. Нужно учиться защищать себя».

Кроме этого, хотелось бы отметить, что малый бизнес несет большие транзакционные и неоправданные издержки по преодолению административных барьеров.

Регистрации закрытого акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью - регистрация выпуска акций в ФСФР. Именно поэтому предприниматели, начинающие свое дело, вынуждены обращаться за помощью в юридические организации, основным направлением деятельности которых является регистрация ЗАО. Вся необходимая документация заверяется нотариусом и подается в регистрирующую инспекцию. Процедура государственной регистрации завершается выдачей свидетельства, подтверждающего собственно регистрацию общества, справки из налогового органа, выписки из ЕГРЮЛ, документации из фондов внебюджетной деятельности.

Регистрация акционерного общества и образование нового юридического лица длится не больше недели с момента подачи документов. Следующие шаги - открытие расчетного счета, на это понадобится от одного до двух дней, и изготовление печати общества. Более трудоемкий процесс, занимающий почти 2 месяца - выпуск акций, процедура, без которой существование ЗАО будет недействительным.

Эмиссия акций является основной причиной того, что регистрация фирм, предприятий ЗЛО обходится почти в 4 раза дороже, чем аналогичная регистрация ООО. Стоимость регистрации закрытого акционерного общества складывается из следующих показателей:

- 2000 р. - государственная пошлина за регистрацию
- 800 р. - нотариальное сопровождение
- 200 р. - печать
- 500 р. - открытие расчетного счета в банке
- 11000 р. - пошлина за эмиссию акций
- свыше 9000 р. - юридическое обслуживание эмиссии.

Государственные пошлины за регистрацию товарных знаков и принятие решения по результатам формальной экспертизы составляют - 2000 р., пошлина за регистрацию товарного знака и выдачу свидетельства на него составляет 12000 р. Стоимость услуг торгов-промышленной палаты (с учетом НДС 18 %) составляет 25-35 тыс. р. в зависимости от вида товарного знака.

Согласование проектной документации составляет 10-15% от стоимости проекта.

На сегодняшний момент предельно ясно, система лицензирования себя исчерпала, с первого января 2010 г. г. действие ранее выданных лицензий прекращается, и дальше продолжать работать на рынке проектных услуг можно будет только при наличии Свидетельства о допуске к видам работ по подготовке проектной документации, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, выданного саморегулируемой организацией проектировщиков. Срок действия Свидетельства — бессрочное (при соответствии организации требованиям законодательства, требованиям нормативных документов саморегулируемой организации), территория действия — территория Российской Федерации.

Некоммерческое партнёрство «Альянс проектировщиков Оренбуржья» создано и зарегистрировано в органах юстиции 25 декабря 2008 г. при поддержке Министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области.

В настоящее время в составе партнёрства состоит 149 организаций. 14 августа 2009 г. Партнёрству был присвоен статус саморегулируемой организации (СРО) и НП «АПО» внесено в государственный реестр саморегулируемых организаций, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование на территории Российской Федерации, под № 17. Членами и одновременно учредителями партнёрства являются такие крупнейшие проектные организации Оренбуржья, как ОАО ПИ «Оренбурггражданпроект», ОАО «Оренбургстройпроект», ОАО «Оренбургагропромпроект», ОАО «Южно-Уральский проектно-изыскательский институт», ЗАО «Орскгражданпроект» и другие, с архитектурными и проектными школами, имеющими свою историю. СРО НП «АПО» создан компенсационный фонд, кроме того,

все члены партнёрства страхуют гражданскую ответственность по заявленным видам работ, на случай причинения вреда третьим лицам.

Финансовые условия вступления в СРО НП «АПО»:

- вступительный взнос - 50 тыс. р. (единовременный);
- взнос на формирование компенсационного фонда - 150 тыс. р. (единовременный);
- ежемесячный членский взнос зависит от величины объёмов по проектированию за предыдущий год и сумма варьируется от 4 до 12 тыс. р. в месяц.

Сложилась и действует организационная структура поддержки предпринимательства. Активно функционируют специализированные организации инфраструктуры поддержки предпринимательства, такие как: Гарантийный фонд для субъектов малого и среднего предпринимательства, Фонд содействия развитию инвестиций в субъекты малого и среднего предпринимательства в Оренбургской области, Торгово-промышленная палата Оренбургской области, Оренбургский областной союз промышленников и предпринимателей (работодателей), областной фонд поддержки малого предпринимательства, информационно-аналитические центры, центры правовой поддержки и т. д. Созданы и действуют центры поддержки предпринимательства в г. Ясном, Орске, в п. Саракташ, п. Энергетик, Александровском, Новосергиевском, Пономаревском, Тюльганском, Бузулукском, Октябрьском, Красно-гвардейском, Домбаровском, Грачевском, Адамовском, Переволоцком и Сакмарском районах. Планируется расширение сети таких центров. Реализованы проекты по созданию Оренбургского областного бизнес-инкубатора, муниципального бизнес-инкубатора в городе Орске [38].

Серьезным шагом вперед стало вступление с 1 мая 2009 г. поправок в закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)». Проще говоря, закон об ограничении числа проверок и о снятии некоторых других административных барьеров. Интересно, что этот законодательный акт начал действовать на два месяца раньше изначально определенных сроков. Подобного закона ждали давно. Административные барьеры и дополнительные расходы на постоянные проверки традиционно называ-

ются предпринимателями «удушающими» и «мешающими бизнесу нормально развиваться».

Во-первых, изменена периодичность проверок. Теперь они станут проводиться не чаще, чем один раз в три, а не в два года. Правда, социальной сфере, здравоохранению и образованию может не поздоровиться: фактически проверять учреждения работающие в данных отраслях, разрешено неограниченное количество раз. Как и раньше, ревизии будут проводиться на основании ежегодных планов. Однако данная процедура станет более открытой. Дело в том, что надзорным органам придется доводить утвержденный план до сведения заинтересованных лиц любым доступным способом.

Следующий блок изменений (п. 12 ст. 9 Закона № 294) содержит еще один приятный сюрприз. В нем говорится о том, что контролерам придется письменно уведомлять фирму о своем запланированном визите минимум за три рабочих дня до его осуществления.

Но ведь с точки зрения контролеров гораздо более эффективной является внезапная внеплановая проверка. Отметим, что по новому закону ПБОЮЛ и юр. лица, относящиеся к малому и среднему бизнесу, окажутся в выигрышном положении по сравнению с остальными участниками хозяйственной деятельности. Дело в том, что любую внеплановую ревизию таких субъектов придется заранее согласовывать с прокуратурой (п. 5 ст. 10 Закона № 294 - ФЗ). Независимо от того, какой повод послужил причиной этой проверки.

По данным Прокуратуры Оренбургской области, за три месяца с момента вступления в силу поправок ведомство согласовало проведение проверок в отношении малого и среднего бизнеса в 10 случаях, в восьми же случаях контролирующим органам было отказано в проведении внеплановых проверок. И это притом, что за предыдущие месяцы 2009 г. федеральными органами государственного контроля было проведено 507 внеплановых проверок малых предприятий, а региональными органами контроля - 182 внеплановые проверки.

Департамент государственного регулирования в экономике Минэкономразвития разработал проекты типовых документов, касающихся новых правил проведе-

ния проверок предпринимателей. Среди них форма распоряжения или приказа органа государственного или муниципального контроля о проведении проверки, форма заявления о согласовании надзорными органами проведения внеплановой выездной проверки с прокуратурой, типовая форма акта проверки, форма журнала учета проверок предпринимателя.

И последнее: в основе всех норм и правил контроля за деятельностью предпринимателей должно главенствовать следующее правило: целью проверок является приведение деятельности предприятия в соответствие с требованиями действующего законодательства, а не выявление нарушений и наложение взысканий [39].

Мероприятия, направленные на сокращение административных барьеров представлены нами в соответствии с таблицей К.1 приложения К.

Ряд мер из этого направления уже реализуется.

Несмотря на активное развитие телекоммуникационных технологий во всем мире, в России население до сих пор не имеет полноценной возможности получать государственные и муниципальные услуги в электронной форме. В лучшем случае потребители могут рассчитывать на получение в электронном виде информации об услугах. Запросы по Интернету о предоставлении справок, выписок и прочих документов, электронная очередь в детские сады, электронные медицинские карты - все это только начинает воплощаться в жизнь.

Во второй половине 2000 г. были предприняты первые попытки создания нормативной базы для развития системы предоставления государственных и муниципальных электронных услуг. На настоящий момент можно сказать, что в России создана база для качественного предоставления услуг в электронной форме. В частности, в органах государственной власти сформирована современная информационно-технологическая инфраструктура, обеспечены потребности в вычислительной технике, созданы автоматизированные рабочие места. Кроме того, к 2010 г. был утвержден ряд нормативно-правовых документов, касающихся развития системы электронных услуг органами государственной власти РФ:

- стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная поручением Президента РФ от 7 февраля 2008 г. № Пр-212;

- распоряжение Правительства РФ «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.» от 6 мая 2008 г. № 632-р;

- концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;

- основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 г., утвержденные распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р;

- план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 1555-р.

Все эти документы в определенной степени затрагивали вопросы активизации использования информационно-коммуникационных технологий при предоставлении государственных услуг. В частности, согласно распоряжению Правительства РФ № 1555-р предполагается через единый портал обеспечить подачу заявлений и документов, мониторинг и получение результатов услуг по ряду первоочередных, массовых и общественно значимых государственных услуг. К таковым относятся: государственная регистрация юридических лиц; прием налоговых деклараций; регистрация работодателей в Пенсионном фонде РФ; государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; регистрация и технический осмотр автотранспортных средств; прием квалификационных экзаменов и выдача водительских удостоверений.

Главным результатом всей этой деятельности должно стать создание системного проекта электронного правительства. Это новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. Электронное правительство как система электронного документооборота государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих про-

цессов, должна способствовать повышению эффективности деятельности органов государственной власти.

Вместе с тем к началу текущего года процесс развития системы оказания электронных государственных и муниципальных услуг был осложнен рядом трудностей. Во-первых, по-прежнему существуют значительные различия между органами государственной власти по качеству и количеству использования информационных и коммуникационных технологий, результаты внедрения подобных технологий носят зачастую ведомственный характер. Во-вторых, инфраструктура публичного доступа населения к сайтам органов государственной власти и другие средства информационно-справочной поддержки и обслуживания населения развиты недостаточно. Получение государственных услуг потребителями в большинстве случаев требует личного их обращения в органы государственной власти, что приводит к большим затратам времени и создает значительные неудобства. В-третьих, недостаточно сформирована нормативно-правовая база предоставления электронных услуг, а также стандарты и регламенты предоставления органами государственной власти услуг с помощью информационных и телекоммуникационных технологий. В-четвертых, не сформирована инфраструктура, обеспечивающая информационную безопасность электронных форм взаимодействия органов государственной власти между собой, с населением и организациями.

Проблемы, препятствующие повышению эффективности использования информационных и телекоммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти, носят комплексный межведомственный характер и не могут быть решены на уровне отдельных органов государственной власти. Необходима реализация программно-целевого подхода для обеспечения совместимости государственных информационных систем, разработки стандартов и технологий их взаимодействия.

В целях решения указанных проблем в 2010 г. была принята новая редакция Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 - 2010 гг.)», где были систематизированы стоящие перед РФ цели, задачи и мероприятия по повышению качества и оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг

с помощью информационных и телекоммуникационных технологий. Основными целями программы «Электронная Россия» являются:

- повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения;

- повышение эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий, повышения эффективности управления внедрением информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти;

- повышение эффективности государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти.

Таким образом, одна из основных задач, стоящих перед органами государственной власти РФ, - переход на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти. Другая важная задача — развитие инфраструктуры доступа к государственным и муниципальным услугам и к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Кроме того, необходимо обеспечить решение задач государственного управления с использованием элементов электронного правительства и развитие инфраструктуры электронного правительства.

Помимо доработки Федеральной целевой программы «Электронная Россия» 27 июля 2010 г. был принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон № 210-ФЗ). Действие этого закона распространяется на все федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, а также местные администрации и иные

органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг по запросам заявителя. Закон № 210-ФЗ устанавливает общие требования к предоставлению государственных и муниципальных услуг органами исполнительной власти федерального и регионального уровней и местными администрациями, требования к разработке административных регламентов предоставления этих услуг. Кроме того, Закон № 210-ФЗ регулирует процесс предоставления услуг в многофункциональных центрах (МФЦ), процесс организации деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт.

Предоставление государственных и муниципальных услуг в МФЦ должно быть организовано по принципу «одного окна», в соответствии с которым потребитель получает государственную или муниципальную услугу после однократного обращения. Взаимодействие с органами, предоставляющими государственные (муниципальные услуги), осуществляется МФЦ без участия заявителя в соответствии с нормативно-правовыми актами и соглашением о взаимодействии. В случаях, предусмотренных нормативно-правовыми актами субъектов РФ, предоставление государственных и муниципальных услуг в МФЦ может осуществляться исключительно в электронной форме.

Также необходимо отметить, что в настоящее время функционирует единый Портал государственных и муниципальных услуг (www.gosuslugi.ru). Сегодня справочно-информационный портал «Государственные услуги» - это единая точка доступа физических и юридических лиц к информации о государственных услугах, предоставляемых органами исполнительной власти РФ. Портал служит официальным источником информации о порядке предоставления государственных услуг, а также содержит образцы документов. Информация на портале размещается федеральными и региональными органами власти РФ. Все услуги, размещенные на портале, соотнесены с конкретным регионом РФ.

Переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется поэтапно в соответствии с планами-графиками перехода, утверждаемыми высшим исполнительным органом государственной власти

субъекта РФ, органом местного самоуправления. Распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1993-р подготовлен Сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, которые должны предоставляться органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов РФ и муниципальными учреждениями. Данное распоряжение направлено на реализацию перевода в электронный формат социально значимых услуг: информатизации сфер образования и науки, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, имущественно-земельных отношений, строительства и регулирования предпринимательской деятельности.

В качестве примера перевода в электронный формат социально значимых услуг можно отметить услуги в сфере здравоохранения. В российском здравоохранении планируется состоящий из четырех этапов переход на электронные медицинские карты и удаленную запись к врачам.

2009-2010 гг. - нулевой этап, на котором происходит разработка системного проекта и концепции развития информатизации в здравоохранении.

2011-2012 гг. - внедрение электронной медицинской карты, удаленной записи к врачу и ряда других решений.

2012-2015 гг. - наполнение электронной медицинской карты. Полноценное владение технологией сбора информации с рабочих мест каждого лечебного учреждения, паспортами лечебных учреждений, их ведение, эксплуатация регистра медицинского персонала.

2015-2020 гг. - полноценная работа всех медицинских учреждений в автоматизированном режиме.

Таким образом, путем перевода учреждений здравоохранения на работу в автоматизированном режиме должен быть обеспечен качественно новый уровень оказания медицинских услуг населению, снижены расходы на здравоохранение, создана единая база данных о здоровье населения.

Работа по развитию системы оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде проводится в той или иной степени во всех регионах РФ.

Некоторые субъекты РФ уже частично внедрили в практику оказание электронных услуг, другие только запланировали первые начинания. Десяти субъектам РФ выделены субсидии на «Обеспечение предоставления государственных услуг в электронном виде с использованием сети Интернет» в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия». В их числе Алтайский и Камчатский края, Омская и Смоленская области и др.

Наибольших результатов в предоставлении электронных услуг населению достигла Республика Татарстан. В республике уже есть «Электронное правительство» и проект «Электронный Татарстан», теперь планируется создание системы «Электронный детский сад». После запуска этой системы родители получают персональный доступ к данным своего ребенка, смогут контролировать очередь на место в детском саду или проверить, какие прививки были сделаны их ребенку.

Администрация Мурманской области подписала с компанией «Ростелеком» соглашение о сотрудничестве в области создания регионального сегмента «Электронного правительства». В рамках этого соглашения будет осуществлен перевод в электронный вид услуг, оказываемых исполнительными региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований области.

В Волгоградской области внедряется комплексная информационная система «Электронное правительство Волгоградской области». В ходе проекта создана система электронного документооборота, позволяющая автоматизировать организационно-документационное обеспечение управленческой деятельности органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления области. Технологии электронного документооборота позволяют организовать централизованное хранение большого количества документов. В настоящее время в системе работает около 4,5 тыс. пользователей.

В Ленинградской области к концу 2010 г. подготовлена вся сервисная и технологическая инфраструктура для реализации первого этапа создания «Электронного правительства». После реализации первого этапа жители области получают доступ ко всем информационным услугам. На втором этапе будут созданы центры обработ-

ки данных, включающие: системы хранения данных, серверное оборудование, локальные сети передачи данных, инженерное оборудование, соответствующее программное обеспечение, региональный реестр государственных и муниципальных услуг, а также другие структурные элементы «Электронного правительства».

В Оренбургской области будет создана пилотная зона для реализации проекта «Электронное правительство». Предполагается создание полного спектра сервисов и технологий, необходимых для обеспечения возможности оказания региональными органами власти услуг в электронном виде.

На муниципальном уровне также проводится работа по развитию системы оказания электронных услуг. В качестве примеров можно привести опыт Красноярска и Благовещенска. В администрации Красноярска успешно внедряется электронный документооборот. Помимо этого в мэрии уже давно работает электронная приемная, существует услуга «информационный киоск». В Благовещенске будет функционировать пять услуг с обратной связью. Две услуги предоставляет Министерство культуры и архивного дела области: получение архивных справок о наградах, заработной плате, подтверждении стажа работы, факта рождения, бракосочетания, смерти, проживания, сведений о составе семьи, имуществе. Еще две электронные услуги будет оказывать мэрия Благовещенска. Это предоставление сведений из адресного реестра города и выдача разрешений на вынужденное уничтожение или повреждение зеленых насаждений. Последнюю на сегодняшний день услугу с обратной связью будет оказывать ГИБДД Амурской области.

Воспользовавшись услугами портала, амурчане смогут получить информацию о своих неоплаченных штрафах [40].

В заключение отметим, что меры по сокращению административных барьеров ведутся. Ряд мер уже реализуется в Оренбургской области. Кроме того одним из направлений усиления работы по сокращению административных барьеров, станет работа с федеральными структурами, поскольку большинство контролирующих органов - федеральные. Эту проблему планируется решать путем заключения соглашений с этими структурами.

Внедряется электронная система оказания государственных услуг, во многих регионах эти услуги уже осуществляется. Основными целями программы «Электронная Россия» являются:

- повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения;

- повышение эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий, повышения эффективности управления внедрением информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти и т. д.

Работа по развитию системы оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде проводится в той или иной степени во всех регионах РФ. Некоторые субъекты РФ уже частично внедрили в практику оказание электронных услуг, другие только запланировали первые начинания. Десяти субъектам РФ выделены субсидии на «Обеспечение предоставления государственных услуг в электронном виде с использованием сети Интернет» в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия». В их числе Алтайский и Камчатский края, Омская и Смоленская области и др.

Создаются различные многофункциональные центры оказания услуг. Активно функционируют специализированные организации инфраструктуры поддержки предпринимательства, такие как: Гарантийный фонд для субъектов малого и среднего предпринимательства, Фонд содействия развитию инвестиций в субъекты малого и среднего предпринимательства в Оренбургской области, Торгово-промышленная палата Оренбургской области, Оренбургский областной союз промышленников и предпринимателей (работодателей), областной фонд поддержки малого предпринимательства, информационно-аналитические центры, центры правовой поддержки.

Вопросы для обсуждения

- 1 С какими проблемами ведения коммерческой деятельности сталкиваются предприниматели Оренбургской области?
- 2 Каковы типичные нарушения при проведении проверок со стороны контрольно-надзорных органов?
- 3 Каковы основные мероприятия по сокращению административных барьеров проведены в Оренбургской области? Какие из них уже реализованы?
- 4 Основные цели программы «Электронной России»?
- 5 Приведите примеры положительного опыта предоставления электронных услуг населению в России?

Проблемные ситуации (кейс-анализ)

Прочтите статьи и ответьте на вопросы

1 Чем объяснить устойчивость административных барьеров?

Николаев, И. Устойчивость административных барьеров / И. Николаев, И. Шульга // Общество и Экономика, - 2003. - № 4-5. - С. 196-224.

2 Разновидности ситуации возникновения административных барьеров?

Кочмола К. В., Административные барьеры в сфере малого бизнеса (на примере Южного округа) / К. В. Кочмола, Ю. С. Евлахова // Финансовые исследования, - 2004. - №9. - С. 29-34.

3 Способны ли административные барьеры принять гибкую рыночную форму и давать преимущественно положительный эффект?

Когда в России возникли административные барьеры? Наверное, одновременно с рождением предпринимательства. Как только появились люди, зарабатывающие деньги, тут же нашлись те, кто стал им всячески мешать. В наши дни в связи с вступлением России в ВТО проблема административных барьеров для предпринимательства выглядит особенно серьезно, считает Антон Данилов-Данильян, руководитель Экономической рабочей группы при Администрации президента РФ. - Антон Викторович, как бы вы определили само понятие «административный барьер»?

- Говоря научным языком, административный барьер есть комплекс действий, которые тот или иной государственный орган совершает для реализации своих функций, ограничивая при этом предпринимательскую свободу. Застарелая беда России заключается в том, что функции всех уровней власти прописывались слишком подробно и широко. И потому стало возможным практически любое действие государственного органа подвести под название какой-либо из его функций. В результате мы получили огромное количество разновидностей административных барьеров, причем вполне законных, но крайне мешающих нормальному развитию бизнеса.

- Большинство людей думает, что административный барьер — это когда с предпринимателя требуют множество справок, не дают возможности зарегистрировать предприятие и остальное в том же духе...

- На самом деле это понятие гораздо шире. Прежде всего, бывают естественные административные барьеры. Они возникают из-за абсолютно правомерного желания общества подстраховаться путем создания для бизнеса определенных границ, которые бы защищали людей или природную среду от его негативного воздействия. Например, необходимость соблюдать санитарные нормы и правила при торговле продуктами питания. Для предпринимателей это самый настоящий барьер. Но он естественный, объективный. Вопрос лишь в высоте такого барьера и оправданности составляющих его элементов.

- Но ведь есть и масса неестественных ограничений. Населению от них, как говорится, ни жарко ни холодно, а предпринимателям — лишняя головная боль.

- И к сожалению, таких барьеров немало. В свое время обычным делом считалось регулирование, скажем, формы и внешнего вида буханки хлеба, брикетов мясного фарша, размера банок селедки, упаковок молока, длины шнура холодильника. Стремление к унификации приводило порой к парадоксальным вещам. «Гостировано» было абсолютно все. Но обычное для плановой экономики стало сейчас жутким инструментом, разрушающим рыночную инициативу, ограничивающим конкуренцию. Привычные реалии одной эпохи в другой становятся ненужными, вредными, превращаются в барьеры вследствие устаревания требований. Есть и иная разновидность неестественных барьеров — сознательные. Они воздвигаются ради того, чтобы собирать так называемую административную ренту. Вводятся всевозможные санкции, разрешения, сертификаты, без которых бизнесмен просто не может легитимно вести деятельность. Этот разрешительный момент обременяет многие, даже принципиально новые, виды продукции. Но если посмотреть внимательно, то все это — избыточная самоподстраховка общества. Она не нужна. Ну зачем, к примеру, регулировать количество компьютеров на единицу рабочей площади конструкторского бюро, если вся техника имеет сертификаты соответствия, что и так подразумевает безопасность для окружающей среды и пользователей?

Масса нюансов и на рынке мобильных телефонов. Для того чтобы получить разрешение или лицензию на продажу какой-то модели, зачастую надо потратить

несколько месяцев. Но сейчас модели телефонов меняются с такой скоростью, что любое регулирование этого узкого вопроса становится не просто бессмысленным, но и вредным, поскольку стопорит прогресс. Все это в конечном счете приводит к тому, что бизнес уходит в тень, начинает заниматься «серым» импортом. Предприниматели видят в лице государства врага, причем не только своего, но и врага потребителей их продукции и услуг.

- При государственной форме собственности на нее никто не претендовал, кроме самого государства. За годы реформ появилось множество частных предприятий. Произошли ли в связи с этим какие-то изменения в структуре административных барьеров?

- Главное изменение последних двух лет — очень сильно проявляется тенденция активного формирования представителями власти так называемого административного капитала. Это когда чиновники через различных приближенных к ним физических и юридических лиц захватывают работоспособный, рентабельный бизнес на местах. Причем не только тот, что появился в результате приватизации, но и новый, созданный с нуля.

- Способны ли административные барьеры принять гибкую, рыночную форму?

- Что касается барьеров, связанных с ГОСТами. Мы разработали федеральный закон «О техническом регулировании», который вступил в действие в конце прошлого года. Он передал контроль за качеством производимых товаров и услуг рынку и отменил обязательность государственных стандартов.

С принятием этого нормативного акта у нас возникла законодательная база для того, чтобы разрабатывать для каждой отрасли свой технический регламент. Там исчерпывающим образом будут прописаны все требования технического характера к продукции и процессам ее производства. 30 технических регламентов уже подготовлены, семь одобрены на слушаниях, организованных Комитетом Госдумы по экономической политике, и уже осенью могут быть рассмотрены и приняты в виде законов. Как только появится такой документ, а думаю, для многих видов предпринимательской деятельности это событие не за горами, от предприятий будет

очень сложно требовать чего-то иного, поскольку мы получим закон прямого действия для каждой отрасли.

Я хочу выразить большую признательность людям, чьи усилия позволили «пробить» закон. Это начальник Департамента технического регулирования Министерства промышленности и энергетики Марина Глазатова, руководитель Комитета Госдумы РФ по экономической политике Валерий Драганов. Огромная благодарность также Эльвире Набиуллиной, она сейчас возглавляет Центр стратегических разработок, и, конечно, Борису Алешину, занимавшему тогда должности вице-премьера и руководителя правительственной комиссии по административной реформе, координировавшему всю нашу работу.

- Чем помогут технические регламенты российскому предпринимательству?

- Мы провели опрос более чем 2 тыс. руководителей предприятий. Оказалось, что 94% из этих предприятий можно хоть сегодня закрыть по формальным признакам, как не соответствующие каким-либо обязательным требованиям. Это вполне объяснимо. В настоящее время действует свыше 60 тыс. различных Стандартов, Санитарных норм, пр. Разобраться во всех них практически нереально. Кроме того, часто они противоречат друг другу, поскольку разработаны в разных ведомствах и с разными целями.

С введением технических регламентов предприниматель получит возможность руководствоваться в технической сфере одним-единственным нормативным актом для каждого вида бизнеса, которым он занимается. Одновременно решится и большой вопрос многочисленных проверок. Все требования, предъявляемые к предприятиям, разделят на определенные блоки: биологическая безопасность, электромагнитная, технологическая и т. д. Правительство «прикрепит» к каждому из блоков по одному контролирующему органу, чтобы исключить дублирование во время проверок.

- А «принцип одного окна»? Он ведь тоже введен в целях борьбы с административными барьерами. Насколько он оказался успешным?

- Трудно ответить однозначно. Считается, что в сфере государственной регистрации предпринимателей он реализован. Но если посмотреть на проблему внимательнее,

окажется, что это лишь верхушка айсберга всей нашей разрешительной системы. По большому счету, данный принцип должен носить универсальный характер. Некоторые ведомства говорят: «У нас уже введено “одно окно”: мы принимаем документы только в одном кабинете». Но потом выясняется, что к заявке надо приложить еще 15—20 справок, которые выдают другие ведомства. Конечно, подобная практика - это не принцип "одного окна"

В идеале нужно сдавать одно-единственное заявление, будь то регистрация предприятия, ликвидация, получение лицензии, разрешения на строительство и т. д. К нему могут прилагаться как максимум еще какие-то сопутствующие материалы, подготовленные самим же предпринимателем, а не взятые в иных ведомствах. В дальнейшем ведомство, принявшее заявление, обязано само собрать все требуемые справки от других органов исполнительной власти, причем на всех уровнях: федеральном, региональном или же муниципальном. При необходимости — приехать с проверкой, для того чтобы посмотреть, насколько материалы, подготовленные предпринимателем, соответствуют действительности. Потом принять решение. Вот это и называется настоящим «принципом одного окна».

- С трудом верится, что российские предприниматели когда-нибудь до этого доживут.

- Хотелось бы ответить оптимистично, но пока поводов для этого нет. Два года назад Мин- экономразвития пыталось сделать что-то подобное в строительной отрасли, подготовило соответствующие законодательные предложения. Но они вызвали огромную волну критики на заседании правительства и были отправлены на доработку.

С тех пор почти никаких подвижек в данной области не происходило. Я бы на месте министерства создал несколько групп для интенсификации процесса, сориентировал их на отраслевую проблематику, увязал в комплексе со всей прочей работой по снятию барьеров на пути развития бизнеса, и тогда, думаю, проблема сдвинулась бы с мертвой точки.

- А что бы вы еще сделали для этого?

- Да многое! Во-первых, упростил бы налоговую отчетность. Взять, к примеру, единый социальный налог. Бизнесмен, платя ЕСН, выполняет свою общественную функцию: пополняет бюджет и социальные фонды. Все вроде бы хорошо. Но предприниматели оформляют по данному налогу не одну платежку, а несколько — сколько фондов, столько и платежей. Спрашивается, ну какой же это «принцип одного окна»? Классический административный барьер. «Одно окно» — это один платежный документ. Дальше государство должно само проводить разделение по направлениям: бюджет, пенсионный фонд, фонд социального страхования и т. д. Вот нормальный подход, который бизнес оценил бы. Или же, скажем, банковская сфера. Совсем недавно я столкнулся с ситуацией, когда один столичный банк решил купить небольшой банк в регионе. Выяснилось, что для совершения такой сделки одного разрешения Центрального банка мало. В нашем законодательстве есть целая серия ограничений, мешающих объединению, даже если оно осуществляется на добровольных началах. В частности, необходимо прислать письменное уведомление каждому из вкладчиков. А если это крупный банк, у которого миллион вкладчиков? Миллион долларов просто улетит на ветер! А ведь можно сделать намного проще: опубликовать объявление в газетах и наладить контакт с обществами защиты вкладчиков, куда будет стекаться вся информация, касающаяся жизни банков. Если вкладчик интересуется судьбой своего вклада, ему достаточно просто набрать номер телефона и получить необходимую консультацию. Но только не навешивайте это на бизнес! Потеря времени, дополнительные расходы — все это приводит к снижению конкурентоспособности. Причем не только на внутреннем, а, что самое печальное, и на внешнем рынке.

- А что делать с административными барьерами, связанными с собственностью?

- К сожалению, приходится констатировать, что в последнее время каких-либо заметных успехов в этой сфере нет. Более того, на фоне отсутствия сколько-нибудь внятных технологий сопротивления процесс создания таких барьеров усилился. В первую очередь это связано с тем, что на поверхности нарушения закона не видно. Даже органы прокуратуры бессильны выявить факты давления. Хотя технология

воздействия

давно

известна.

К бизнесмену приходят люди и, ссылаясь на высокопоставленных персон, говорят: если не отдадите нам блокирующий пакет или даже контроль над компанией, с завтрашнего дня у вас начнутся большие проблемы. Если предприниматель не поддается на шантаж, посылают проверку за проверкой. Работать в таких условиях, конечно, становится невозможно.

В Москве и Санкт-Петербурге этот процесс не столь заметен, поскольку здесь высока плотность бизнеса, а вот в регионах подобные случаи сплошь и рядом. Я часто встречаюсь с предпринимателями, с представителями регионов. Некоторые рассказывают истории, немыслимые еще два-три года назад. Например?

- В одном из сибирских регионов — не буду называть конкретнее, а то вычислить не составит труда — предприниматель с нуля построил торговую сеть. Супермаркеты, специализированные магазины... Он превратился в крупного собственника. Сначала на него просто «наезжали», потом прижали так, что компанию пришлось отдать. Вот уже полгода этот бизнесмен работает в качестве наемного менеджера. И представляете, что он стал делать? Воровать сам у себя! Начал выводить активы, скрывать прибыль, манипулировать с акциями. Он говорит: «Раньше мне и в голову не могло такое прийти! Я был хозяин. А теперь я кто?»

- Это не единичный случай?

- Увы, нет. Уже тенденция. Возможно, скоро схожие явления будут массовыми.

- Да. И если ситуация сохранится, несырьевой бизнес вновь станет выводить ресурсы за рубеж. Этот процесс начался в последнем квартале прошлого года, продолжился в текущем году. На счетах российских банков за рубежом скопилось уже \$57,7 млрд. Куда они уйдут? Если административный капитал будет набирать силу, то в Россию эти ресурсы не вернуться. Банки выводят средства своих клиентов, потому что те не находят им применения в России: плотность нормального бизнеса не растет, а в некоторых регионах даже падает. Очень большая и серьезная проблема.

И прогресса здесь я пока не вижу.

- Но какой-то выход все равно должен быть?

- Активность бизнеса и внимательное отношение к данному процессу со стороны верховной власти и прокуратуры могли бы частично снивелировать негативные тенденции.

- А что для этого нужно?

- В первую очередь соответствующие системы связи, которые позволяли бы записывать и транслировать все переговоры. Но для предпринимателя это огромный риск. Ведь он ставит на карту все свое будущее. Мы ждем также более активных шагов по защите собственных прав и от предпринимательских сообществ: РСПП, «Деловой России».

Дождемся ли - вопрос сложный. Представители бизнеса зачастую заинтересованы в действиях, направленных против конкурентов. В конечном счете каждый предприниматель в душе — монополист. Для него идеальная ситуация — когда он один на рынке. Тогда он может «царствовать»: задирать цены, диктовать свои условия. Поэтому, если имеется способ каким-то образом «убить» конкурента, то есть вывести его с рынка, редкий бизнесмен не воспользуется такой ситуацией.

- Это уже проблема не столько технического, сколько морального характера.

- Да, она более глубокая и заключается в недостаточной цивилизованности российского бизнеса. Предприниматель должен определить, что для него важнее: сейчас ли с помощью административного ресурса вывести некоторых конкурентов с рынка, захватив контроль над их бизнесом, но потом, при смене людей у власти, оказаться неконкурентоспособным, или же действовать корректно, в соответствии с современными представлениями о ведении бизнеса, защищать свои права, препятствуя формированию отдельными властными структурами управляемых и монополизированных рынков на местах на базе административного капитала.

- Может ли как-то повлиять на ситуацию вступление России в ВТО?

- Если не принять решительных мер, то последствия для России могут быть весьма неприятными. После вступления в ВТО нам придется еще более активно конкурировать с зарубежными компаниями. Локальные монополии, создаваемые государством в сфере собственности, не в состоянии с этим справиться по той простой причине, что в данных структурах неэффективный менеджмент. Это мировой, объектив-

ный закон, против него не пойдешь. Проблемы могут возникнуть в очень многих отраслях. Даже в тех, которые сейчас не являются монополиями. Подобные процессы уже происходят даже в такой, казалось бы, немонополизированной отрасли, как угольная.

То есть концентрация капитала имеет двоякую характеристику. С одной стороны, она позволяет увеличивать размеры холдинга, выводя компанию на позиции, сопоставимые с теми, что занимают зарубежные конкуренты. Но с другой стороны, если в регионе нет конкуренции или же она слабая, то сращивание капитала крайне негативно отражается на независимых производителях и конкурентоспособности бизнеса в целом.

- В 2001 году в Правительстве России была создана Комиссия по сокращению административных ограничений в предпринимательстве. Чем она сейчас занимается?

- На базе этой комиссии и Комиссии по оптимизации бюджетных расходов созданы две другие: по проведению административной реформы и бюджетная. Первая из них теоретически должна заниматься административными барьерами, но вот когда до этого дойдет на деле, сказать сложно. Сейчас она «добивает» положения о министерствах и ведомствах, потом приступит к другим этапам административной реформы. Фактически момент самый удобный для того, чтобы увязать административные преобразования с техническим регулированием. Потому что некоторые административные функции в рамках реформы технического регулирования будут нецелесообразны и просто отпадут. Мы ждем, когда комиссия закончит с административными преобразованиями, чтобы потом плотно заняться функциями на местах с целью недопущения превращения их в административные барьеры.

- Регионы что-то делают или все возложено на центр?

- Конечно, регионы участвуют в работе, причем достаточно активно. Но и нормативно-правовая база, и подавляющее большинство проверяющих структур — федерального подчинения. Поэтому у прогрессивных губернаторов не всегда хватает возможностей для ликвидации административных барьеров. Использовать же проверяющую структуру для своих целей они, к сожалению, не могут.

Список использованных источников

1 Розанова Н. М. Экономика отраслевых рынков: / Н. М. Розанова / М. : Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2010. - 906 с. - ISBN 978-5-9916-0524-3.

2 Рой, Л. В. Анализ отраслевых рынков: учебник / Л. В. Рой., В. П. Третьяк /- М.: ИНФРА - М, 2010. - 442 с. - ISBN 978-5-16-0020-6.

3 Лукьянов, С. Отраслевые барьеры входа как важнейший инструмент политики ограничения конкуренции / С. Лукьянов, Н. Кисляк // Вопросы экономики,-2007. - № 2. -С. 13-20. - ISSN 0042-8736.

4 Пахомова Н. В. Экономика отраслевых рынков и политика государства: учебник / Н.В. Пахомова, К.К. Рихтер / - М.: ЗАО «Издательство «экономика», 2009. - 815 с. - ISBN 978-5-282-02899-7.

5 Дегтярев, А. Институциональные факторы создания механизмов преодоления административных барьеров в развитии предпринимательства /

А. Дегтярев, Р. Маликов // Вестник МГУ. Сер. 6. Экономика, - 2003. - № 6. - С. 42-58. -ISSN 0130-0105.

6 Аузан, А., Крючкова, П. Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования / А. Аузан, П. Крючкова // Вопросы экономики, - 2001.- №5. С. 73- 88. - ISSN 0042-8736.

7 Крючкова, П. Снятие административных барьеров в экономике / П. Крючкова // Вопросы экономики, - 2003. -№ 11. - С. 65-77. - ISSN 0042-8736.

8 Дегтярев А. Коррупционная основа административных барьеров / А.Дегтярев, Р. Маликов // Вопросы экономики,- 2003.-№ 11.- С. 65-77. - ISSN 0042-8736.

9 Николаев, И. Устойчивость административных барьеров / И.Николаев, И. Шульга// Общество и Экономика,- 2003.-№ 4-5.- С. 196-224. -ISSN 0207-3676.

10 Маньков, В. С. Институциональные аспекты в государственном регулировании малого бизнеса / В. С. Маньков // Вестник МГУ. Сер. 6. Экономи-

ка, - 2004. - №2. - С. 20-44. - ISSN 0130-0105.

11 Ващиньски Т. Малое предпринимательство в Польше: проблемы и перспективы развития / Т.Ващински, П. Лукашевич / - М. :Луч, 2001. - 181с. - ISBN 512-50-2839-02247-9.

12 Крючкова, П. В. Административные барьеры в российской экономике / П. В. Крючкова // Общественный договор, - 2001.- № 5. - С.17. - ISSN 0042-8736.

13 Олсон, М. Рассредоточение власти и общество в переходный период. Лекарства от коррупции, распада и замедления экономического роста / М. Олсон // Экономика и математические методы, - 1995 - Вып. 4. - С.48-54.ISSN 0424-7388.

14 Межведомственные комиссии по преодолению административных/Исследование – М. : Ресурсный центр малого предпринимательства - 2000. - С. 47-69.

15 Вэриан, Х. Р. Микроэкономика. Промежуточный уровень. Современный подход / Х. Р.Вэриан // истоки,-1997.-вып.4. -С.68-84

16 Крючкова, П.В. Развитие саморегулирования бизнеса и государственное вмешательство в экономику / П.В.Крючкова // Информационно- аналитический бюллетень. - 2004.- № 59. -С. 33-48.

17 Центр экономических и финансовых исследований и разработок при Российской экономической школе. Проблемы малого бизнеса России в 2009 году: административные барьеры и доступность внешнего финансирования. [Электр.ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cefir.ru>. - 11.02.2009.

18 Ширяева, Я. Д. Российский малый бизнес: сложности развития / Я. Д.Ширяева // Финансы и бизнес. - 2010г. - №1. - С.193-205. - ISSN 1814-4802

19 Кувалин, Д. Б., Моисеев, А. К. Российские предприятия в начале 2010г.: Взгляды на проблемы посткризисного развития /Д. Б.Кувалин, А. К. Моисеев // Проблемы прогнозирования. - 2010. - № 2. -С.124-141. – ISSN 0869-8120.

20 О государственной регистрации юридических лиц: федер. закон от

8.09.2001 г. № 129-ФЗ (в редакции №88-ФЗ от 19.05.2010)[Электр.ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.- 11.02.2009.

21 О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): федер. закон от 23.06.2003 N 76-ФЗ, (в редакции № 83-ФЗ от 02.07.2005)[Электр.ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. - 03.08.2005.

22 О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ (в редакции № 128-ФЗ от 8.09.2010.)[Электр.ресурс]. - Режим доступа: <http://base.garant.ru>. - 09.09.2010.

23 Розанова, Н. М. Барьеры входа на отраслевых рынках / Н. М.Розанова //Вопросы экономики, - 2003.- № 6. -С. 109 - 114. - - ISSN 0042-8736.

24 О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования: Федер. Закон№ 212-ФЗот 24.07.2009.)[Электр.ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. - 24.07.2009.

25 Белоусов, В. М. Административные барьеры и экономические проблемы административной реформы /В. М., Белоусов // Социально-гуманитарные знания,-2005.-№ 4.- С. 269-278. – ISSN 2072-0521.

26 Костиков, В. Анатомия коррупции / В.Костиков // Аргументы и факты, - 2002. - № 21. - С.6 - 10.

27 О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации федер. закон от 22.07.2008 № 148-ФЗ // [Электр.ресурс]. - Режим доступа: <http://www.rg.ru>. - 22.09.2009.

28 Региональная Строительная Ассоциация РЕЕСТРА. Саморегулируемая организация «Альянс строителей Оренбуржья ».)[Электр.ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mregs.ru>. - 22.10.2010.

29 Казаченко, Г.Б. Некоторые административные барьеры в сфере осу-

ществления предпринимательской деятельности /Г.Б.Казаченко // Общество и экономика, - 2005. - № 12.- С.26-30. - ISSN 0131-7652.

30 Тезисы выступления министра экономического развития Российской Федерации Эльвиры Набиуллиной на заседании Совета Федерации Федерального собрания РФ в рамках «Правительственного часа» с докладом «Снижение административных барьеров как фактор экономического роста» [Электр.ресурс]. - Режим доступа: <http://www.nisse.ru>.- 22.04.2010.

31 Об утверждении общих правил по проведению аккредитации: Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии в РФ. Постановление Госстандарта РФ от 30 декабря 1999 г. № 72 [Электр.ресурс].- Режим доступа:<http://zakon.kuban.ru>- 09.03.2003.

32 Разомазова Е. А. рифы в фаворите малого бизнеса / Е.А.Разомазова // ЭКО, - 2010. - № 1.- С.127-130. - ISSN 0131-7652.

33 Ушаков, Д. А. Административные барьеры в сфере российского малого предпринимательства: оценка временных и денежных издержек их преодоления /Д. А. Ушаков // Вопросы экономики, - 2002. - №4. -С. 92-95. - ISSN 0042-8736.

34 Административная реформа в России. Регламентация государственной функции по надзору за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.//Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства.[Электр.ресурс].-Режим доступа:<http://www.smb.ru>.-24.03.2009.

35 Динамика развития малого бизнеса в условиях глобализации. Торгово-промышленная палата Оренбургской области [Электр.ресурс].- Режим доступа:<http://www.orenburg-cci.ru>.- 16.05.2008.

36 Каким быть малому бизнесу в 2030 году? Торгово-промышленная палата Оренбургской области. [Электр.ресурс]. - Режим доступа: <http://www.orenburg-cci.ru>. - 20.07.2009.

37 Структура поддержки малого и среднего предпринимательства Торго-

во-промышленная палата Оренбургской области [Электр.ресурс]. - Режим доступа: <http://www.orenburg-cci.ru>. - 20.06.2010.

38 Информационный обзор по вопросам малого предпринимательства на региональном уровне. Торгово-промышленная палата Оренбургской области [Электр.ресурс]. - Режим доступа: <http://www.orenburg-cci.ru>. - 20.02.2009.

39 Малый бизнес. Торговля против производства. Торгово-промышленная палата Оренбургской области [Электр.ресурс]. - Режим доступа: <http://www.orenburg-cci.ru>. - 10.03.2010.

40 Доклад о совершенствовании государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий [Электр.ресурс]. - Режим доступа: <http://elrussia.ru/elrussiareprt>. - 21.05.2009.

Приложение А (обязательное)

Барьеры - входа

Таблица А.1- Барьеры - входа в рамках подходов различных школ теории отраслевых рынков

Школа/подходы, определяющая отраслевые барьеры входа	Определение категории барьер - входа	Виды (типы) барьеров - входа
1	2	3
Чикагская школа/теория отраслевых рынков Дж. Бейн	Структурный подход: Факторы, позволяющие укоренившимся фирмам получать сверхприбыли без угрозы входа потенциальных новичков	<ul style="list-style-type: none"> - Абсолютное преимущество в издержках; - Контроль над стратегическими ресурсами; - Организационная структура; - Экономия от масштаба; - Избыточные мощности; - Продуктовые и процессные патенты; - Дифференциация продукта; - Исследования и интенсивность НИОКР, технологические инновации; - Концентрация продавцов; - Невозвратные издержки; - Вертикальная интеграция.
Чикагская школа/теория отраслевых рынков (Дж. Стиглер)-	Отраслевые барьеры входа:затраты производства, которые должна нести фирма, стремящаяся войти в отрасль,	<ul style="list-style-type: none"> - Абсолютное преимущество в издержках; - Потребность в капитале; - Издержки оперирования на зарубежных рынках; - Преимущества в опыте (длительность пребывания в отрасли); - Высокие заработные платы для занятых и менеджеров.

Продолжение таблицы А.1

1	2	3
Современная неоклассическая теория	но не несут фирмы, уже находящиеся в отрасли	<ul style="list-style-type: none"> - Технологический уровень (уровень технологического разрыва); - Географическое размещение. - Плотность продуктового пространства; - Сопротивление укоренившихся фирм; - Расходы на продажу.
Экономическая школа/теория отраслевых рынков Ф. Вайцзекер, Г. Демсец - неинституционализм	Нормативный подход: Потребительские предпочтения и поведение потребителей как фактор «возведения» отраслевых барьеров входа	<ul style="list-style-type: none"> - Культурные различия; - Лояльность потребителей; - Издержки потребителей связанные со сменой потребления марки.
Теория отраслевых рынков Р. Гильберг)	С позиции укоренившихся фирм: - отраслевые барьеры входа-рента, полученная из факта функционирования фирмы в отрасли	<ul style="list-style-type: none"> - Доступ к дистрибьюторским сетям; - Реклама; - Квалифицированная рабочая сила; - Торговые марки; - Контроль над стратегическими ресурсами; - Лимитирующее ценообразование.
Историческая школа/теория отраслевых рынков Р. Коуз, А. Алчиан, О. Уильямсон - неинституционализм	Отраслевые барьеры входа: - факторы, обуславливающие высокий уровень концентрации транзакционных издержек оперирования фирмы в отрасли)	<ul style="list-style-type: none"> - Доступ к дистрибьюторским сетям; - Специфичность активов; - Издержки оперирования на зарубежных рынках; - Преимущества в опыте (длительность пребывания в отрасли); - Неполнота и асимметрия информации;

Продолжение таблицы А.1

1	2	3
<p>М. Кэссон, Р. Кейвз /теория отраслевых рынков</p>	<p>Подход интернализации: идентичность факторов рыночной структуры, объясняющих существование мультинациональных корпорации (МНК) и отраслевых барьеров входа</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Инвестиционные риски; - Вертикальная интеграция. - Специфичность активов; - Квалифицированная рабочая сила; - Торговые марки; - Издержки оперирования на зарубежных странах; - Преимущества в опыте (длительность пребывания в отрасли); - Государственные лицензии; - Государственная политика; - Инвестиционные риски; - Технологический уровень (уровень технологического разрыва); - Географическое размещение; - Плотность продуктового пространства; - Продуктовая дифференциация; - Концентрация продавцов; - Вертикальная интеграция.

Приложение Б (обязательное)

Виды барьеров входа – выхода

Таблица Б.1 - Виды барьеров входа – выхода

Виды барьеров входа-выхода	Экономическое содержание
1	2
Нестратегические	<p>1 Емкость рынка (ограниченность спроса) - определяется высокой насыщенностью товарами данного видами и низкой платежеспособностью населения, а для внутреннего рынка - еще и наличием или отсутствием иностранных конкурентов. Низкая платежеспособность покупателей делает товарный рынок малопривлекательным для новых агентов в связи с низким уровнем прибыльности, высоким уровнем конкуренции и инвестиционного риска;</p> <p>2 Объем капитальных затрат – объем первоначальных инвестиции, необходимых для организации безубыточного производства в отрасли (затраты на строительство, реконструкция старого производства и мощностей и т.д.. Высота барьера зависит от размера предприятий отрасли, а также определяется степенью развитости рынка труда и капитала и степенью конкурентности;</p> <p>3 Абсолютное преимущество в издержках - старожилов – абсолютные преимущества создаются за счет того, что старые фирмы имеют доступ к более дешевым и/ или более качественным источникам ресурсов, использование прошлых инновации, использование опыта функционирования в отрасли, доступ к специфическим ресурсам, оптимальное распределение ресурсов, накапливание опыта экономии издержек;</p> <p>4 Относительные преимущества в издержках – эти преимущества могут возникать в результате действия положительного эффекта масштаба, преимущества первого хода или эффекта обучения.</p>

Продолжение таблицы Б.1

1	2
Не-strategические	<p>5 Административные барьеры – возникают как следствие регулирующей деятельности государства на разных уровнях административной власти – федерального, регионального и местного управления. Включают в себя затраты фирм, связанные с процессом регистрации предприятия не только непосредственно в виде денежных сумм, требуемых, например, для уплаты лицензионных сборов, но и в виде времени, затрачиваемого на согласование инструкций различных инстанций;</p> <p>6 Состояние инфраструктуры рынка - наличие степени развитости транспортной системы и системы хранения товаров в регионе или стране в целом. Чем лучше развита инфраструктура рынка, тем быстрее товары могут перемещаться по территории, тем меньше вероятность возникновения замкнутого локального рынка, и тем более открытым будет продуктовый рынок в целом;</p> <p>7 Качество товара и репутация фирмы - сопровождается эффектом репутации старой фирмы или служит выражением эффекта обучения - налаженной системы связей с потребителями. У новой фирмы возникают дополнительные издержки на «просвещение» потребителей и создание соответствующей репутации. Все это усложняет процесс проникновения новых фирм в отрасль;</p> <p>8 Степень криминализации экономики - функционирование фирм зависит от наличия связей с мафиозными группировками, то проникновение новых фирм на рынки будет затруднено из-за необходимости нести дополнительные издержки по налаживанию отношений в криминальном мире.</p>
Стратегические	<p>1 Ценообразование, ограничивающее вход на рынок – можно рассматривать с двух точек зрения - назначение цены на основе абсолютных или на основе относительных преимуществ в издержках;</p> <p>2 Дифференциация товаров – старая фирма для предотвращения входа новых фирм на рынок может заполнить рынок с значительным количеством товаров – субститутами;</p> <p>3 Долгосрочные контракты с третьими лицами – заключая долгосрочные контракты с работниками и дилерами, поставщиками ресурсов и потребителями готовой продукции, фирма усложняет потенциальному конкуренту процесс проникновения на рынок.</p>

Приложение В (обязательное)

Подходы к понятию административные барьеры

Таблица В.1 - Подходы к понятию административные барьеры

Автор	Экономическое содержание административных барьеров
1	2
Кусаинов Х.	Искусственные меры, приводящие к расходам потребителей услуг, зачастую многократно превышающим установленные тарифы, при этом разница между «реальным» и «номинальным» платежом действительно проходит мимо.
Аузан А.	Установленные решения государственных органов правила, соблюдение которых выступает обязательным условием ведения деятельности на рынке, вводящие платежи за прохождение бюрократических процедур.
Крючкова П.	Формальные обязательные правила ведения хозяйственной деятельности на рынках, устанавливаемые органами государственной власти и местного самоуправления, частные издержки, от ведения которых для хозяйствующего субъекта, подпадающего под их действие, превышают частные выгоды от введения с учетом «эффекта дохода».
Дегтярев А., Маликов Р.	Препятствия, возникающие при организации и осуществление предпринимательской деятельности вследствие ведения нормативными актами органов государственного (федерального и регионального) и муниципального управления дополнительных бюрократических процедур и правил, предусматривающий возмездный характер их преодоления.

Продолжение таблицы В.1

1	2
Ресурсный центр малого предпринимательства	Это затраты предприятий, связанные с исполнением законодательства и многочисленных нормативных документов, так называемых подзаконных актов.
Материалы конференции, симпозиумов	Это «специфические трудности развития бизнеса, обусловленные несовершенством государственного регулирования и контроля либо сознательным ущемлением интересов малого предпринимательства со стороны государственных органов и отдельных чиновников», или как «субъективные «барьеры входа» на рынок, вызванные прежде всего тем, что действующие правила и механизмы государственного регулирования хозяйственной деятельности «настроены» на относительно невысокие темпы подготовки и принятия решений (бюрократические принципы работы) и оплату из собственных средств бизнесменов труда бюрократов, создающих эти барьеры (которые требуется, затем преодолевать бизнесменам самостоятельно)».

Приложение Г (обязательное)

Классификация административных барьеров



Рисунок 1.Г - Классификация административных барьеров

Приложение Д (обязательное)

Группировка стран с переходной экономикой

Таблица Д.1 - Группировка стран с переходной экономикой в соответствии с достигнутыми результатами в предпринимательстве

Страны	Степень развитости сектора малого предпринимательства	Программы поддержки предпринимательства
Страны с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы: Венгрия, Польша, Словакия и Чешская Республика плюс Эстония и Словения.	Высокая степень развития сектора МП.	Разработана четкая национальная политики, созданы законы о МП, и последовательно осуществляется программа развития предпринимательства.
Болгария, Кыргызстан, Латвия, Литва, Румыния, Хорватия и Узбекистан.	Средний уровень развития МП.	Нормативно-правовая база МП уже создана. Однако во многих случаях необходимо либо пересмотреть, либо внести поправки в законодательство, слишком поспешно разработанное на начальном этапе процесса перехода.
Российская Федерация, большинство стран СНГ и некоторые страны балканского региона.	С менее развитым сектором развития МП.	Формирование сектора МП идет медленными темпами, а дальнейшее развитие МП наталкивается на серьезные препятствия, вызванные отсутствием или недостаточно развитием нормативно-правовой базы, недостаточно развитой инфраструктурой, отсутствием соответствующих финансовых механизмов, опыта предпринимательской деятельности, препятствиями со стороны государственных и местных чиновников.

Приложение Е (обязательное)

Сравнительный анализ административных барьеров в странах с трансформационной экономикой

Таблица Е.1- Сравнительный анализ административных барьеров в странах с трансформационной экономикой

Критерии	Польша	Латвия	Литва
1	2	3	4
Проблемы развития предпринимательства	<p>а) Чрезмерное количество барьеров;</p> <p>б) осложнен доступ к финансовым ресурсам;</p> <p>в) ухудшение исполнения законов (причины: продолжительности судебных, прокурорских и административных процедур, слабостью судебной системы;</p> <p>г) отсутствие четко выраженной позиции Правительства по отношению к формированию налоговой системы в течение ближайших лет.</p>	<p>а) Наличие высоких барьеров, препятствующих нормальному функционированию предпринимательской деятельности;</p> <p>б) проблемы защиты предпринимательских структур от бюрократического и административных барьеров.</p>	<p>а) Несовершенство законодательной базы;</p> <p>б) сохранение бюрократических деловых ограничений;</p> <p>в) наличие определения малых и средних предприятий отличного от принятого в ЕС;</p> <p>г) несовершенство системы налогообложения и бухгалтерского учета;</p> <p>д) сложный механизм начисления и взимания налогов и несовершенство налоговой администрации.</p>

Продолжение таблицы Е.1

1	2	3	4
Барьеры	<p>1) Финансовые барьеры:</p> <p>а) барьеры, связанные с доступом к капиталу;</p> <p>б) финансовые издержки, связанные с процедурой получения общественных заказов;</p> <p>в) платежные сроки.</p> <p>2) Барьеры, связанные с политикой по отношению к малым и средним предприятиям:</p> <p>а) политика Правительства по отношению к малым и средним предприятиям;</p> <p>б) барьеры, вытекающие из отношения политиков;</p> <p>в) барьеры, связанные с политикой по отношению к рынку труда и социальному обеспечению;</p> <p>г) барьеры, связанные с налоговой политикой.</p> <p>3) Юридические барьеры:</p> <p>а) связанные с законодательным процессом;</p> <p>б) связанные с исполнением права.</p> <p>4) Барьеры, сниженные с отсутствием доступа к информации.</p>	<p>а) Недостаток финансов;</p> <p>б) налоги и состояние деловой среды;</p> <p>в) проблемы маркетинга и сбыта (17%);</p> <p>г) недостаток приспособленных помещений;</p> <p>д) кадровые проблемы;</p> <p>е) недостаток современного оборудования и технологии;</p> <p>ж) рэкет и организованная преступность (2%).</p>	<p>а) Налоговое бремя;</p> <p>б) налоговое администрирование;</p> <p>в) инфраструктура финансовой</p>

Продолжение таблицы Е.1

1	2	3	4
Программы по устранению барьеров	1) «Польша-2025 - Многолетняя стратегия прочного и уравновешенного развития» сектор малых и средних предприятий	Национальная программа развития малых и средних предприятий 2002 – 2006 гг.	Стратегия развития малого и среднего предпринимательства
Пути их решения	1) Подготовка системы финансовой поддержки малых и средних предприятия, облегчающей доступ к внешним источникам финансирования; 2) создание простой и стабильной налоговой системы и уменьшение числа налоговых повинностей; 3) уменьшение посредственных издержек в трудовых издержках; 4) упрощение процедур, связанных с открытием и ведением хозяйственной деятельности, и оказание помощи в создании новых фирм; 5) участие местной власти в процессах поддержки развития малых и средних предприятий и пропагандировать предпринимательства, создание условий, способствующих развитию малых и способствующих развитию малых и средних предприятий на уровне местной	Отсутствие решения проблем разработки механизма защиты предпринимательских структур от бюрократических и административных барьеров.	а) Уменьшение требований к процессу лицензирования предпринимательской деятельности, что призвано создать более благоприятные условия для справедливой конкуренции; б) создание условий для сотрудничества между крупными, средними и малыми предприятиями в соответствии с подготовленной моделью; в) внесение изменений в закон о банкротстве предприятий, ускоряющих и упрощающих процедуру ликвидации предприятий, не обладающих активами или имеющих недостаточные активы для покрытия

Продолжение таблицы Е.1

1	2	3	4
	<p>политики, согласование действий учреждений, поддерживающих данный сектор экономики.</p>		<p>административных покрытия административных расходов по ликвидации; г) формирование условий для выдачи гарантий по ссудам, используемым для аренды имущества субъектами предпринимательства.</p>
<p>Исполнители</p>	<p>а) Комиссия по делам малых и средних предприятий; б) сеймовая комиссия по делам малых и средних предприятий на законодательном уровне; в) контрольный совет Польского агентства развития предпринимательства - на исполнительном уровне.</p>	<p>а) Латвийская конфедерация малых и средних предприятий; Совет иностранных инвесторов, функция которого состоит в претворении в жизнь политику защиты интересов, в частности малого и среднего бизнеса; б) народнохозяйственный совет, в который входят представители Торгово-промышленной палаты, Латвийской конфедерации работодателей, Латвийской ассоциации коммерческих банков в) товарищества латвийских юристов и других структур, и</p>	<p>Литовское агентство развития малых и средних предприятий (SMEDA).</p>

Продолжение таблицы Е.1

1	2	3	4
Исполнители	<p>а) Комиссия по делам малых и средних предприятий;</p> <p>б) сеймовая комиссия по делам малых и средних предприятий на законодательном уровне;</p> <p>в) контрольный совет Польского агентства развития предпринимательства - на исполнительном уровне.</p>	<p>а) Латвийская конфедерация малых и средних предприятий; Совет иностранных инвесторов, функция которого состоит в претворении в жизнь политику защиты интересов, в частности малого и среднего бизнеса;</p> <p>б) народнохозяйственный совет, в который входят представители Торгово-промышленной палаты, Латвийской конфедерации работодателей, Латвийской ассоциации коммерческих банков</p> <p>в) товарищества латвийских юристов и других структур, и который признан, информировать государственные структуры о мнении предпринимателей относительно затрагивающих их интересы мероприятий.</p>	Литовское агентство развития малых и средних предприятий (SMEDA).

Продолжение таблицы Е.1

1	2	3	4
Недостатки	Отсутствует Межведомственная организация - главной задачей которой была бы оценка регулирующего воздействия административных решений перед их принятием.	Отсутствует государственная межведомственная комиссия по преодолению административных барьеров.	Отсутствует государственная межведомственная комиссия по преодолению административных барьеров.

Приложение Ж (обязательное)

Цены преодоления административных барьеров

Таблица Ж.8 - Оценка совокупных издержек существования и цены преодоления административных барьеров

Виды административных барьеров	Цена преодоления административных барьеров	Совокупные потери от административных барьеров
1	2	3
Регистрация организации: - юридического лица; - регистрация акционерных обществ в Федеральной Комиссии по ценным бумагам.	12 тыс. р. (в Москве) и 45 дней, 2-10 тыс.р.(в регионах) и 6 тыс. р. на одну эмиссию	138-300 млн. р. ежемесячно или 55-120млн.долл. ежегодно
Сертификация: - издержки на получение сертификатов соответствия для импортных потребительских товаров; - обязательная сертификация товаров и услуг.	30-90 тыс. р. на ввозимый тип товаров в течение 1-3 лет. В среднем 3 тыс. р. в месяц на одну товарную группу	120-150млн. долл. ежегодно
Маркирование продукции знаками соответствия защищенными от подделок: - объем рынка знаков соответствия и учетных марок; - затраты торговых организаций по нанесению знака.	Данные отсутствуют	150-200 млн. долл. 50-70 млн. долл.
Получение льготных кредитов через государственные механизмы поддержки контрактов на	10% от стоимости кредита, выделенной субсидии или	Данные отсутствуют

Продолжение таблицы Ж.8

1	2	3
предпринимательства, субсидий, обеспеченных государственные и муниципальные заказы	обеспечение контракта	
Согласование проектной документации	10-15 % от стоимости проекта под «ключ»	Данные отсутствуют
Инспекционная деятельность, контроль, надзор в организованной розничной торговле	700-1000 р. в месяц на одно рабочее место	7 млрд. р. или 233 млн. долл.

Приложение И (обязательное)

Издержки по преодолению административных барьеров

Таблица И.1 - Издержки по преодолению административных барьеров
В процентах от числа опрошенных

Виды административных барьеров	Среднестатистическое значение	
	Екатеринбург	по восьми городам
Регистрация предприятия: - заняла в сумме (человеко-дней); - стоила официально (долл.); - стоила фактически (долл.).	20 100 150	20 150 150
Лицензии и разрешения: - требуются предприятию; - оформление заняло в сумме (человеко-дней); - стоила официально (долл.); - стоила фактически (долл.).	69,1 30 200 300	68,4 30 200 300
Доля малых предприятий, проверенных в течение года контролирующими организациями: - пожарным надзором; - налоговой инспекцией; - санэпидстанцией; - милицией - налоговой полицией; - административной инспекцией; - экологическим надзором; - лицензирующими органами; - прокуратурой; - органами регистрации.	43,9 43,1 37,3 24,4 10,6 8,9 8,9 8,1 4,1 2,4	61,7 63,0 47,4 29,7 24,6 26,7 27,3 18,4 13,5 14,3
Какой процент не отражался в отчетности: - от среднемесячной выручки; - от среднемесячной оплаты труда.	30 50	30 50
Какой процент от среднемесячной выручки выплачивался «крышам»	10	10

Продолжение таблицы И.1

В процентах от числа опрошенных

Виды административных барьеров	Среднестатистическое значение	
	Екатеринбург	по восьми городам
Текущее финансовое положение предприятия:		
- среднее	49,6	58,6
- хорошее	41,5	27,3
- плохое	4,9	9,7
- очень плохое	2,4	1,4
- очень хорошее.	1,6	3,0
Стимулируют ли региональные и местные органы власти развития малого бизнеса:		
- не знаю;		
- введены упрощенные процедуры регистрации;	55,0	37,9
- можно получить помещение для работы;	5,8	6,4
- оказывается помощь в поисках источников финансирования, составления бизнес-планов;	11,7	9,1
- помощь в поиске деловых партнеров;		
- помощь при решении спорных вопросов;	9,2	16,1
- доброжелательность налоговых и контролирующих организаций.	4,2	4,3
	4,2	3,7
	1,7	3,3

Приложение К (обязательное)

Мероприятия направленные на сокращение административных барьеров в Оренбургской области

Таблица К.1- Мероприятия направленные на сокращение административных барьеров в Оренбургской области

Наименование мероприятия	Срок	Ожидаемые результаты	Ответственный исполнитель
1	2	3	4
Создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в муниципальных образованиях Оренбургской области	с 2010 года	Возможность получения государственных и муниципальных услуг в одном месте	Министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области
Регламентация и оптимизация деятельности органов исполнительной власти Оренбургской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Оренбургской области в рамках многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг			Аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области Органы исполнительной власти и местного самоуправления Оренбургской области

Продолжение таблицы К.1

1	2	3	4
<p>Распространение деятельности единого центра телефонного обслуживания Оренбургской области:</p> <p>в г. Оренбурге,</p> <p>в муниципальных образованиях центральной части Оренбургской области,</p> <p>во всех муниципальных образованиях Оренбургской области</p>	<p>2010 год</p> <p>2011 год</p> <p>2012 год</p>	<p>Возможность оперативного получения информации о предоставлении государственных и муниципальных услуг</p>	<p>Министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области,</p> <p>Аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области, органы исполнительной власти и местного самоуправления Оренбургской области</p>
<p>Размещение информации о предоставлении государственных и муниципальных услуг на портале государственных услуг Оренбургской области</p>	<p>2010 год</p>	<p>Повышение информационной прозрачности и качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг</p>	<p>Аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области, министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области, органы исполнительной власти и местного самоуправления Оренбургской области</p>

Продолжение таблицы К.1

1	2	3	4
Выявление и пресечение нарушений антимонопольного законодательства в действиях органов государственной власти и местного самоуправления Оренбургской области при реализации согласительных и разрешительных, регистрационных и других процедур	Постоянно	Устранение необоснованного препятствования предпринимательской деятельности со стороны органов власти в процессе согласительных и разрешительных, регистрационных и других процедур	Оренбургское Управление Федеральной антимонопольной службы России
Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде на Портале государственных услуг Оренбургской области	2012 год	Повышение информационной прозрачности и качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг	Аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области, министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области, органы исполнительной власти и местного самоуправления Оренбургской области
Принятие административных регламентов исполнения государственных (муниципальных) функций и предоставления государственных(муниципальных) услуг	2010 год	Повышение качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг	Органы исполнительной власти и местного самоуправления Оренбургской области

Продолжение таблицы К.1

1	2	3	4
государственными органами исполнительной власти и местного самоуправления Оренбургской области	_____	_____	_____
Размещение сведений о предоставляемых государственных (муниципальных) функциях в федеральной информационной системе «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 478	2010 год	Повышение информационной прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Оренбургской области	Органы исполнительной власти и местного самоуправления Оренбургской области
Разработка методических рекомендаций для предпринимателей, участвующих в государственных и муниципальных закупках и его размещение на официальном сайте www.zakupki.orenburg-gov.ru	2010 год	Увеличение в структуре закупок доли заказов, размещенных у субъектов малого предпринимательства и местных товаропроизводителей	Министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области

Продолжение таблицы К.1

1	2	3	4
Размещение баннера официального сайта www.zakupki.orenburg-gov.ru на официальных сайтах субъектов Российской Федерации	2010 год	Расширение круга участников торгов и повышение прозрачности процедур	Министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области
Внедрение автоматизированной системы управления государственным заказом	2010 год	Повышение информационной прозрачности, увеличение количества участников размещения заказа, подавших заявки для участия в торгах	Министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области
Проведение мониторинга причин отклонения заявок на участие в торгах, запросах котировок и размещение отчетов на сайте	постоянно	Создание равных условий для участников размещения заказа, подавших заявки для участия в торгах	Министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области
Проведение консультаций с представителями общественных организаций, отраслевых ассоциаций (союзов), направленных на выявление и устранение препятствий для осуществления предпринимательской деятельности	постоянно	Снижение административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности	Органы исполнительной власти и местного самоуправления Оренбургской области