

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

№ 32Р

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

**Дерегулирование российской
экономики**

**Москва
2001**

Институт экономики переходного периода

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

Выпускающий редактор: И.Устинова

Компьютерный дизайн: А. Астахов

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

ISBN 5-93255-048-1

Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09 ноября 1995 г.

103918, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229–6413, FAX (095) 203–8816

E-MAIL – root @iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

© **Институт экономики переходного периода, 2001**

Оглавление

§1. Введение	4
1.1. Понятие дерегулирования	4
1.2. Цели и задачи	6
1.3. Методология	7
§2. Анализ существующего положения	9
2.1. Контролирующие инстанции	9
2.2. Полномочия контролирующих инстанций	10
2.2.1. Санитарно-эпидемиологическая служба	10
2.2.2. Государственная Противопожарная Служба МВД РФ.	13
2.2.3. Милиция	16
2.2.4. Федеральная инспекция труда	17
2.2.5. Профсоюзы.	21
2.3. Согласование проектной документации	23
2.4. Государственное регулирование цен	27
§3. Общие недостатки правового поля	32
§4. Концепция законотворческой деятельности	36
4.1. Необходимые изменения в существующих законодательных и нормативных актах.	36
4.2. Дальнейшее направление работ. Разработка новых нормативных актов	37
§5. Заключение	42
Приложение 1. Пример из нормотворческой деятельности СЭС	47
Приложение 2. О подходах к стимулированию самозащиты прав на безопасную окружающую среду	49
Приложение 3. Важные ДЕЙСТВУЮЩИЕ ПРИКАЗЫ МИНЗДРАВА РОССИИ, которые отсутствуют в открытых источниках	52
Приложение 4. Поправки к ФЗ «О милиции».	55
Приложение 5. Правила противопожарной безопасности	57
Приложение 6. Реформа согласования проектной документации.	61

§1. Введение

1. 1. Понятие дерегулирования

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ На правах рукописи, 2001 г.

⁵ На правах рукописи, 2001 г.

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

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

1.2. Цели и задачи

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

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