

Авдашева С.Б.

КОНТРОЛЬ НЕЧАЯННО НАГРЯНЕТ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД «СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» / КОВТУН Е.В., ПЛАКСИН С.М., КНУТОВ А.В. И ДР. – М.: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ – ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ, 2010. – 304 С.

Аналитический доклад «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации» продолжает серию, посвященную критической оценке результатов реформирования системы государственного управления и административных процедур в России. Главный предмет доклада – влияние вступившего в конце 2008 г. Закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» на положение малого и среднего бизнеса в России. Однако выводы, которые могут быть сделаны после чтения этого доклада, гораздо шире и относятся к условиям всех преобразований сверху, осуществляемых в России. На примере введения в действие этого Закона можно оценить, каковы могут быть масштабы преобразований, нацеленных на поддержку отдельных групп бизнеса, каковы основные факторы и препятствия результативности этих преобразований. Доклад представляет ответ на вопрос, почему перспективные реформы в России зачастую просто вязнут?

Отличие доклада от многих других работ, посвященных законодательным попыткам улучшить среду бизнеса, такое же, как реалистической повести от романтической: романтическая заканчивается свадьбой, в то время как реалистическая с нее начинается. Большая часть статей, посвященных таким законам, описывает проблемы, на решение которых они направлены, структуру норм и их возможное влияние – но не опыт и результаты применения.

Доклад о государственном контроле вообще обходит проблему оценки бизнес-среды в России и вклад – в основном неблагоприятный – системы государственного контроля в ее формирование. Хорошо знакомы многочисленные оценки препятствий ведения бизнеса в России – от описанных в блогах предпринимателей до нашедших отражение в российских и международных рейтингах. Авторы данного исследования в качестве отправной точки берут само по себе принятие Закона – и пытаются проследить его эффекты.

Надо сказать, что сделанная попытка с точки зрения стандартов экономического анализа довольно неординарна. Во-первых, последствия принятия Закона оцениваются через исключительно короткий промежуток времени – когда с момента его вступления в силу не прошло и года. Во-вторых, авторы даже не пытаются поставить вопрос об оценке конечных результатов принятия Закона, ограничиваясь исследованием исключительно непосредственных итогов. Но надо сказать, что вторая особенность работы, с одной стороны, создает не только ограничения, но и преимущества, и с другой – предполагает большой, кропотливый труд.

Преимущества связаны с тем, что большинство непосредственных измерений бремени административных процедур неизбежно оценивают результирующее действие нескольких эффектов. Когда респондент выборочного обследования оценивает (по любой шкале) издержки ведения бизнеса, то, во-первых, мы заведомо получаем оценки участников рынка, лучше приспособившихся к среде (и с высокой вероятностью можем предполагать, каким образом), во-вторых, при таких оценках издержки ведения бизнеса неизбежно сопоставляются не с эталонным значением, а с выгодами от бизнеса. Подход авторов, напротив, позволяет приблизиться к гораздо более точной количественной оценке *собственно эффектов принятия Закона*. Использованный метод – комбинация анализа «сверху» (оценка статистической отчетности ведомств, осуществляющих контроль) и «снизу» (анализ судебных дел, возбужденных по поводу нарушения Закона) – позволяет получить самые полезные результаты, доступные при столь непродолжительном периоде наблюдения.

Количественная характеристика системы контроля: «чудище обло, озорно, огромно...»

Конечно, представленное в докладе описание системы государственного контроля – со счетом контрольных функций и вклада отдельных органов исполнительной власти в формирование системы контроля «по штукам» – может показаться многим читателям механистическим. Однако даже такой анализ дает основания для оценок общего уровня издержек контроля, распределения издержек контроля между разными группами бизнеса (крупный – с одной стороны, малый и средний – с другой), рисков неоправданного контроля.

В первой главе доклада приводятся данные о масштабах контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти, практически

не сопровождающиеся комментариями. Однако комментарии особенно и не нужны. С начала третьего квартала 2009 г. до конца второго квартала 2010 г. только теми федеральными органами исполнительной власти, которые попали в круг внимания исследователей, было проведено 1 млн. 615 тыс. проверок. За это же время в России, по данным Росстата, было создано 42 трлн. 142 млрд. руб. ВВП. Иными словами, на каждые 26 млн. созданного ВВП за этот период приходилась одна проверка органов *федерального уровня*. Действительно, масштабы контрольной деятельности в России заворачивают.

Завораживающий эффект только усиливается, если принять во внимание распределение проверок между компаниями разного размера. Органы исполнительной власти – лидеры по числу проверок – одновременно лидируют и по числу проверок предприятий малого и среднего бизнеса. Авторы доклада насчитали за указанный период 880 тыс. проверок, проведенных в отношении этой группы предприятий. Оптимистичные оценки доли малого и среднего бизнеса в российском ВВП колеблются вокруг цифры 20–23%. Нехитрые расчеты показывают, что каждая проверка *только из федерального центра* в среднем сопровождается 10–11 млн. руб. добавленной стоимости, созданной на предприятиях малого и среднего бизнеса.

Обобщение данных показывает и высокие риски, связанные с полномочиями неплановых проверок. Несмотря на то что главная цель принятого Закона – в первую очередь ограничить число проверок, до сих пор внеплановые проверки ни у одного федерального органа исполнительной власти не составляют меньше половины. Это происходит, несмотря на – может быть, и неожиданную для многих читателей – принципиальную позицию прокуратуры в отношении разрешений на внеплановые проверки.

По крайней мере один из результатов изучения данных, представленных в докладе, – остро ощущаемая читателем потребность в изучении целей и задач контролирующих функций такого большого числа органов, оценке оправданности их существования. Пусть это возвращает нас не к новой, а напротив, вполне традиционной теме – упорядочению системы контроля и надзора как одного из главных источников административных издержек для бизнеса, – однако тривиальность задачи не делает проблему менее актуальной. Напротив, данные, приводимые авторами доклада, могут рассматриваться как достаточное свидетельство необходимости гораздо более радикальной реформы в данной сфере.

Первые результаты реформы: действительно ли административные барьеры ниже, а счастье ближе?

Если судить по материалам доклада, первые результаты введения в действие Закона № 294 скорее разочаровывают. Во-первых, напрямую им регламентируется не более 15% всех видов проверок (глава 2). Во-вторых, даже там, где Закон должен ограничивать полномочия проверяющих ор-

ганов по осуществлению контроля, он справляется с этой задачей довольно плохо. В-третьих, по словам авторов доклада, в силу комплекса обстоятельств уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности не заменяет, а лишь дополняет получаемые разрешения. Иначе говоря, если Закон и облегчает положение предприятий, которые служат объектами проверки, то очень ненамного.

Иногда принято говорить, что прошло слишком мало времени с момента какой-то реформы, чтобы полностью оценить ее положительные результаты. Но вообще-то можно подойти к вопросу совершенно иначе: любое плодотворное преобразование должно сначала приносить самые лучшие из возможных результатов, а негативные побочные эффекты должны ощущаться с течением времени. Вот почему пробуксовка реформы системы контроля хозяйствующих субъектов нуждается в объяснении.

Авторы доклада показывают по крайней мере две причины ограничивающие результативность принятого Закона, – формирование судебной практики, противоречащей духу данного Закона, и неполноту нормативной основы выполнения контрольных функций.

Неправомерный контроль: если нельзя, но очень хочется, то можно

Одна из самых плохих новостей с фронта борьбы с избыточным контролем – позиция судебных органов. В докладе на многочисленных примерах разбирается одна из ключевых проблем: признаются ли судами доказательства нарушений установленных требований со стороны хозяйствующих субъектов, если сами эти доказательства собраны с нарушениями Закона? Позиция, в соответствии с которой собранные с нарушениями Закона доказательства судами признаются, если они подтверждены также и законным путем, оказывает принципиальное влияние на стимулы проверяющих органов. Очевидно, они сохраняют и будут сохранять заинтересованность в сборе доказательств с нарушением Закона.

Вторая проблема – распределение бремени доказательства нарушений Закона. Бремя доказательства по-прежнему лежит на предприятиях, что неизбежно создает в области борьбы за соблюдение Закона проблему коллективных действий. Большинство пострадавших в результате неправомерных проверок, как убедительно показывают авторы доклада, – малые и средние предприятия, для которых затраты на отстаивание своей позиции в судах по отдельности слишком высоки по сравнению с возможной выгодой, хотя любые затраты на изменение судебной практики были бы для этой группы предприятий в целом, безусловно, оправданны.

Совершенно неверной выглядит позиция, в соответствии с которой сразу после принятия Закона не надо обращать внимания на решения судов, противоречащие его духу. Напротив, именно первые решения судов важнее всего, поскольку они формируют практику. Затем возникает

«эффект колеи», он же «эффект зависимости от предшествующего развития»: абсолютно каждое решение, аналогичное описанным в докладе, де-факто расширяет полномочия контролирующих органов и ограничивает права объектов контроля.

Сопутствующее нормотворчество: в каждой строчке только точки

Судя по материалам доклада, важной причиной неудовлетворительных результатов принятия Закона является традиционная для российского нормотворчества проблема бланкетных норм. Для того чтобы Закон по-настоящему заработал, необходимо принятие подзаконных актов. Если в мире дьявол кроется в деталях, то в российской системе законодательства он кроется в содержании положений, конкретизирующих то, каким способом закон будет применяться, в противоположность самому закону. Среди трех типов нормативных документов – законы, постановления и ведомственные акты – третья группа является наиболее консервативной и косной. Впрочем, с точки зрения политической экономии государства это совершенно не удивительно – любая система, в том числе бюрократическая, предпринимает меры, нацеленные на сохранение своей целостности.

Данные доклада (глава 4) представляют эту проблему применительно к Закону, который должен был бы снизить административные издержки за счет ограничения числа проверок. На момент подготовки доклада (около полутора лет после принятия Закона) вступление Закона 294-ФЗ в силу сопровождалось принятием 11 новых подзаконных актов, некоторые из которых носят вполне формальный характер. Однако лучшее, конечно, впереди: авторы указывают на *подготовленный* законопроект, вносящий изменения в более чем 60 законов. Дополнительно необходимо изменить содержание 13 постановлений и почти бесконечного множества ведомственных документов.

Очевидна угроза существующей системы для любого прогрессивного закона, в том числе и того, который является предметом доклада. В условиях фактического приоритета ведомственных инструкций и положений над законами содержание так называемых подзаконных актов формирует практику применения самого закона. Преобразователь в этих условиях стоит перед непростым выбором. Либо он должен, внося закон, обеспечить его «полным сопровождением» (что, заметим, требует исключительно высоких затрат и одновременно снижает вероятность принятия закона, поскольку его опасность для групп интересов будет очевидной), либо приходится идти на то, чтобы после принятия закона с громадным трудом добиваться реализации его принципов в подзаконных актах. При этом скорость формирования неблагоприятной практики применения закона заведомо будет обгонять темпы внесения рутинных изменений в ведомственные правила, делая миссию преобразователя невыполнимой.

Польза умолчания: умный понимает без слов

Обычное требование к докладам, посвященным экономической политике и ее отдельным направлениям, состоит в том, чтобы они завершались рекомендациями по совершенствованию экономической политики. Однако прежде чем предлагать конкретные меры, не правильнее было бы задуматься: есть ли в распоряжении авторов новых инициатив или тех, кто их должен воплощать, инструменты для доведения их до желаемых конечных результатов? Как добиться, чтобы пакет преобразований «сверху» обладал достаточной полнотой и чтобы преобразования были поддержаны на уровне системы правоприменения, в первую очередь судебной системы?

Пожалуй, главный вывод, который можно сделать, прочитав доклад, – таких инструментов в руках преобразователей на сегодняшний день недостаточно. Другой вопрос, откуда должны взяться такие инструменты. Могут ли они быть созданы исключительно сверху? Какой срок нужен для их создания? Вне зависимости от ответов на эти вопросы, вывод из вышесказанного состоит в том, что все хорошее в изменении системы регулирования приходится собирать буквально по крупицам и за эти крупинки приходится быть благодарными.

Границы рецензии не дают возможности обсудить все результаты, полученные авторами доклада. В их числе результаты анализа контроля на региональном и муниципальном уровне, которые выглядят еще более угрожающими, чем контроль на федеральном уровне. Достаточно упомянуть, что органы местного самоуправления, нарушающие требования законодательства об осуществлении контроля, оказывается, вообще не могут быть привлечены к ответственности.

Можно надеяться, что традиция объективного и взвешенного анализа тенденций развития системы государственного управления, развиваемая предложенным нашему вниманию докладом, будет продолжена в работах Института государственного и муниципального управления и других исследовательских центров.