

Література

1. Норт Даглас Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Основи, 2000. – 198с.
2. Уильямсон О. Фирмы и рынок // Современная экономическая мысль. Под ред. С. Вайнтрауба. – М.: Прогресс, 1981. – С.271 – 297. 3.
- 3 Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, "отношенческая" контракция / Пер. с англ. – СПб.: Лениздат, 1996. – 702с.
4. Коуз Р. Природа фирмы // Вехи экономической мысли. Том 2. Теория фирмы. – СПб.: Экономическая школа, 1999. – С.11 - 32.
5. Драшкович В. Барьеры на пути создания рыночных институтов в Югославии // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – №6. – С. 88 - 93.
6. Щепанський Я. Элементарные понятия социологии. – М.: Прогресс, 1969. – 240с.
7. Якуба Е.А. Социология. – Харьков: Изд."Константа", 1996. – 192с.
8. Дюркгейм Е. О разделении общественного труда. Метод социологии. – М.: Наука, 1991.
9. Смелзер Н. Девиация и социальный контроль // Социологические исследования, 1992. – № 1
10. Р. Мертон. Социальная структура и аномия // Социальные исследования. – 1992. – №3,4
11. Лисица Н.М., Ястремская Е.Н. Основы построения социального института инвестиционной деятельности // Социальная экономика. – 2002. – №3 – 4. – С. 6 – 12.
12. Економічні та соціальні аспекти управління інвестиційною діяльністю. / Пономаренко В.С., Гриньова В.М., Лисица Н.М., Ястремська О.М. – Харків: Вид. ХДЕУ, 2003. – 180с.
13. Tversky A. Kahneman D. Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty. – Journal of Risk and Uncertainty, 1992, vol.5, № 4, p.297 – 323
14. Laibson D., Zeckhauser R. Amos Tversky and the Ascent of Behavior Economics // Journal of Risk and Uncertainty, 1998, vol. 16, № 1, p.7 – 47
15. Nooteboom B., Berger H., Noorderhaven N. Effect of Trust and Governance on Relation Risk/ - Academy of Management Journal, 1997, vol. 40, № 2, April, p.308 – 338.
16. Ляско А. Доверие и трансакционные издержки // Вопросы экономики. – 2003. – №1. – С.42 – 58.
17. Peter J. Paul, Olson Jerry C. Consumer Behavior and marketing strategy. – 4-ed. – Boston: etc. Frwin Mc. Graw Hill, 1996. – 738p.
18. Клейнер Г., Тамбовцев В., Качалов Р. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегии, безопасность – М.: Экономика, 1997.
19. Иноземцев В., Кузнецова Е. Возвращение Европы. В поисках идентичности: европейская социокультурная парадигма // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – №6. – С.3 – 14.
20. Теплицький В., Костюков С. Инвестор та пріоритети // Економіка та життя. – 1996. – №33.
21. Заславська К.А. Організаційно-економічний механізм управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні. – Харків: Шуст І.А., 2002. – 106 с.

Статья поступила в редакцию 30.11.2005

**А.И. ГРЕТЧЕНКО, д.э.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ,
Всероссийская государственная налоговая академия
Министерства финансов РФ**

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ И ЗАДАЧИ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ

Одной из актуальных проблем российской экономики является высокий уровень административных барьеров при осуществлении хозяйственной деятельности. Административные барьеры – это установленные решениями государственных органов правила, соблюдение которых является обязательным условием ведения

этой деятельности на рынке, и при этом вводящие платежи за прохождение бюрократических процедур, причем, как правило, не поступающие в бюджет.

В условиях формирования в России рыночной экономики, административные

© А.И. Гретченко, 2006

барьеры, по нашему мнению, возникают в следующих ситуациях:

– 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 и др.);

– при получении права на осуществление хозяйственной деятельности (лицензирование деятельности, регистрация товаров, сертификация товаров и услуг и т.п.);

– при текущем осуществлении хозяйственной деятельности (санкции за нарушение установленных правил, согласование принимаемых решений с контролирующими организациями, получение различных льгот).

Ниже попытаемся раскрыть природу возникновения административных барьеров в выше приведенных ситуациях. Отметим, что многочисленные исследования, проведенные как отечественными, так и зарубежными учеными экономистами и специалистами, свидетельствуют о том, что подобный “барьерный” характер регулирования имеет ряд существенных негативных последствий для российской экономики. Назовем только некоторые из них, а именно: во-первых, он ведет к серьезным экономическим потерям общества, как прямым, выражающимся в росте цен, так и косвенным, связанным с недопроизводством ВВП из-за неэффективного использования ресурсов. Во-вторых, барьеры не решают тех проблем, для которых они создаются, при этом затрудняя использование иных, более эффективных методов государственного регулирования. И наконец, в-третьих, “барьерный” характер экономики создает благоприятную почву для рентоориентированного поведения государственных чиновников и связанных с ними структур, вовлеченных в “барьерный” бизнес.

В этой связи представляется интересной научная концепция отдельных зарубежных экономистов, в частности, перуанского экономиста Эрнандо де Сото, изложенная в его известной книге “Иной

путь. Невидимая революция в третьем мире”[1]. Он рассматривает эволюцию нелегальных форм деятельности, показывая их значение в становлении рыночной экономики на примере Перу. Экономист приходит к выводу, что повсеместная нелегальная деятельность объясняется административными барьерами и неэффективной законодательной базой, не дающей возможности легальным образом начать свое дело. На нелегальную деятельность в Перу приходится 48% экономически активного населения и 61,2% рабочего времени, 38,9% официального ВВП. В некоторых сферах экономики теневики вообще стали основными производителями: так, например, нелегальный транспорт составляет 93% транспортного парка Лимы, столицы Перу. При этом, товары и услуги, произведенные нелегально, ничем не отличаются от продукции легального производства [1].

Следовало бы задуматься отдельным нашим отечественным реформаторам над выше приведенными цифрами и учесть уроки реформ, проводимых в Перу. На наш взгляд, экономические потери общества от административных барьеров складываются из двух основных частей:

– транзакционных издержек, связанных с необходимостью преодоления барьеров, значительная часть которых трансформируется в потери населения за счет роста розничных цен – прямые потери;

– снижение 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) – косвенные потери.

Заметим, что прямые потери возникают из-за официальных и теневых выплат, которые вынуждены осуществлять хозяйствующие субъекты для формального выполнения правил, устанавливающих административные барьеры. Эти выплаты по своей экономической природе представляют разновидность транзакционных из-

держек, поскольку представляют собой не плату за ресурсы как таковые, а плату за право пользования ими.

Следует также добавить, что количественная оценка прямых потерь общества от наличия административных барьеров – дело достаточно сложное, как и всякий количественный анализ транзакционных издержек.

Проведенные исследования и экспертный опрос отдельных отечественных предпринимателей, имеющих свой бизнес, свидетельствуют о том, что, например, регистрация юридических лиц в России, по мнению самих предпринимателей, не является непреодолимым барьером для входа на рынок. Однако уже на этой стадии возникают непроизводительные расходы. Стоимость регистрации предприятия в Москве составляет примерно 12 000 рублей, а в регионах колеблется от 2 000 до 10000 рублей. Ежемесячно в России регистрируется около 30 000 предприятий, следовательно, совокупные издержки по регистрации предприятий составляют от 138 до 300 млн. руб. ежемесячно, а в годовом исчислении от 60 до 130 млн. долл. При этом официальная ставка регистрационного сбора варьировалась по регионам от 0,5 до 10 МРОТ. Таким образом, при средней величине ставки в 5 МРОТ официальные платежи за регистрацию составляли ежемесячно около 12 млн. руб. Следовательно, собственно регистрационные платежи составляли менее 10% от общих издержек, связанных с регистрацией” [2].

Обязательная сертификация товаров и услуг, под которую попадает около 80% товарной номенклатуры, является еще одним административным барьером. По оценкам экспертов в России плата за сертификацию “перекачивает” из промышленности и торговли суммы, эквивалентные 120-150 млн. долл. в год [3].

Что касается лицензирования отдельных видов деятельности, то в 2000 г. в России лицензированию подлежало более 500 видов деятельности, из них примерно половина на основании Федерального закона “О лицензировании отдельных видов деятельности”, остальные – на основании

иных экономических правил – законов, подзаконных актов, постановлений субъектов РФ. При этом наблюдается тенденция постоянного пополнения списка видов деятельности, подлежащих лицензированию.

Несмотря на то, что в Законе четко определено, что к лицензирующим относятся государственные органы и органы местного самоуправления, на практике в массовом порядке создаются ведомственные и региональные лицензионные, экспертные и иные центры, обращение в которые для получения предлицензионного экспертного заключения является обязательным. Решения о создании подобных центров принимаются ведомственными нормативными актами и решениями региональных или местных администраций.

До последнего времени в России не проводилось научных исследований, анализирующих общие издержки предпринимателей, связанные с получением лицензий, поэтому говорить об экономических потерях общества от данного вида административных барьеров можно только приблизительно. В качестве примера можно привести расчеты Министерства экономического развития и торговли по одному виду лицензий, а именно, на производство хлеба. Согласно этим данным процедура получения лицензии на производство хлеба приводит к затратам в размере 15 000 руб., себестоимость единицы продукции возрастает за счет этого на 3%, а в годовом исчислении это дает более 100 млн. долл. дополнительных издержек населения [4].

Еще одним видом административных барьеров является маркирование продукции знаками соответствия, защищенными от подделок. Регулирование осуществляется на основании Постановления Правительства РФ № 601 от 17 мая 1997 г. Расчеты, проведенные экспертами конфедерации общества потребителей (КонфОП) по заказу ИНП “Общественный договор”, показали, что приблизительный объем рынка знаков соответствия и учета марок составил на 2000 год около 150-200 млн. долл., затраты торговых организаций по нанесению знака составили 50-70 млн.

долл. Таким образом, общие издержки на преодоление этого административного барьера составили 200-270 млн. долл. [3]. В расчете учитывались как единовременные издержки, связанные с введением в действие данного постановления (маркирование запасов продукции), так и текущие издержки по маркированию (маркирование вновь поступающей на рынок продукции).

Потери экономики в результате текущего контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов со стороны различных контролирующих ведомств складывается из двух частей: прямые затраты на уплату штрафов и “отступных” - непроизводительные затраты времени.

Данные, полученные в результате интервью с хозяйственными руководителями в г. Москве, свидетельствуют о том, что совокупные выплаты (включая наложенные штрафы) составляют в сфере организованной розничной торговли около 1 тыс. руб. в месяц на одно рабочее место, а соотношение затрат между непроизводительным расходом рабочего времени и штрафными санкциями (официальными и неофициальными) в среднем составляет 3 : 2 [5].

В сфере инвестиционной деятельности существенным препятствием для ее осуществления представляются многочисленные согласования с органами исполнительной власти регионального и местного уровней на стадии разработки инвестиционных проектов. Значительное количество требований к инвестиционным проектам не кодифицировано, поэтому невозможно учесть эти требования на стадии разработки инвестиционного проекта. Величина издержек по согласованию инвестиционного проекта в любой области составляет в среднем 10-15% от стоимости проекта.

Таким образом, оценка совокупных прямых потерь экономики России от наличия административных барьеров свидетельствует о том, что ежемесячные дополнительные издержки от преодоления административных барьеров в сфере торговли и производства составляет от 18 до 19 млрд. руб., при ежемесячном обороте розничной торговли около 118 млрд. руб., это

приблизительно 10% [5].

Косвенные экономические потери от существования административных барьеров входа на рынок и оперирования на нем связаны со снижением уровня конкуренции на рынках и, как следствие, неэффективным использованием ресурсов. По оценкам экспертов замороженный наличием излишних административных барьеров потенциал роста экономики России составляет 5-7% ВВП [4].

Очевидно, что подобные меры регулирования экономики не стимулируют инвестиции, а даже напротив отталкивают потенциальных инвесторов от вложения денег в реальный сектор экономики.

В мировой практике создание административных барьеров является исключительной мерой регулирования экономики и вводятся только тогда, когда другие методы регулирования показали свою недостаточность. Например, в ЕС обязательной сертификации подлежит 4% товарной номенклатуры (в России около 80%), а количество лицензируемых видов деятельности колеблется в разных странах Европейского Союза от 30 до 90 [4].

Следует отметить, что система барьерного регулирования приводит к “эффекту блокировки”: любые попытки отменить определенные входные барьеры наталкиваются на сопротивление заинтересованных групп внутри государственного аппарата и коммерческих структур, делающих бизнес на “барьерах”. Кроме того, в создании барьеров заинтересованы не только те, кто получает ренту от введения барьера, но и те, кто осуществляет текущий контроль. Поэтому тенденция к расширению барьерного регулирования связана не только с неэффективностью существующих барьеров, но и с прямой экономической заинтересованностью групп специальных интересов.

Неэффективность системы барьерного регулирования и прямая заинтересованность получателей рентного дохода приводит к мультипликации барьеров, введению дополнительных способов контроля и регулирования. Например, недостаточная система сертификации привела к тому, что

в регионах в дополнение к федеральной системе сертификации стали вводить местные дополнительные системы идентификации товаров. Таким образом, “барьерная” система является самоподдерживающейся, несмотря на ее неэффективность и существенные потери экономики страны от ее наличия.

Чтобы перейти к более эффективным методам государственного регулирования, требуется кардинальный пересмотр нормативной базы и давление со стороны общества, ставящее препятствие на пути у рентоориентированного поведения групп специальных интересов. Ключевую роль должно сыграть само государство, поскольку введение формальных экономических и конституционных правил, которые и создают административные барьеры, находится во власти государства. Поэтому усиление роли государства в экономике позволило бы наилучшим образом решить сложившуюся проблему.

Проведенный экономический анализ позволяет сделать следующие выводы:

1. Система административных барьеров как способ государственного регулирования рынка является избыточной и неэффективной и приводит к возникновению транзакционных издержек, связанных с преодолением искусственных административных барьеров, к снижению эффективности использования ресурсов и оттоку инвестиций из экономики;

2. Неэффективность существующих барьеров приводит к созданию новых дополнительных барьеров, которые в свою очередь также неэффективны. Таким образом, растет количество барьеров и потери общества от их введения;

3. Устойчивость барьерного регулирования в России объясняется влиянием групп специальных интересов, заинтересованных в этих мерах, а также коррупцией государственного аппарата, способствующего сохранению подобного механизма;

4. Необходима жесткая и последовательная государственная политика в области снятия излишних и неэффективных административных барьеров, что возможно только при усилении роли государства в

экономике.

Необходимость снижения административного регулирования хозяйственной деятельности заложена в “Основных направлениях социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу”. Основной задачей дерегулирования экономики признается ослабление бюрократического давления на бизнес, повышение уровня экономической свободы экономических субъектов. Решение этой задачи предполагает принятие следующих ключевых мер:

- снижение барьеров входа на рынок;
- устранение излишнего и неэффективного административного регулирования предпринимательской деятельности;
- обеспечение согласованности действий федеральных и региональных органов власти.

Реализация этих мер возможна только при скоординированных действиях представителей бизнеса и правительства. Так, например, такой подход был реализован с помощью переговоров бизнеса с государством по вопросам дерегулирования. Переговоры проходили под эгидой Министерства экономического развития и торговли РФ и при содействии Института национального проекта “Общественный договор” [6]. Результатом переговоров стала выработка программы конкретных мер по дерегулированию на федеральном уровне и уровне федеральных округов.

Результатом переговорного процесса стала подготовка правительством и рядом общественных организаций пакета законопроектов, то есть набора экономических правил, по дерегулированию экономики. В частности, эти экономические правила включают в себя следующие:

1. Федеральный закон “О государственной регистрации юридических лиц”;
2. Новую редакцию Федерального закона “О лицензировании отдельных видов деятельности”;
3. Федеральный закон о стандартизации и подтверждении соответствия;
4. Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) на рынке товаров, работ и услуг”;

5. Федеральный закон “Об организациях саморегулирования в Российской Федерации”;

6. Поправка к Уголовному кодексу РФ.

Выработанный подход предполагает не отказ от государственного регулирования, а отказ от “барьерного” характера регулирования и замена его набором правил, поддерживаемых как государством, так и другими экономическими субъектами. При этом предполагается использование как методов государственного регулирования, так и механизмов негосударственного обеспечения соблюдения правил, в том числе саморегулирования хозяйственной деятельности.

Можно выделить три принципиальных предполагаемых изменения в механизме государственного регулирования:

1. Переход к максимально возможному упрощению доступа экономических субъектов на рынок при одновременном повышении ответственности (прежде всего экономической) всех участников рынка, в том числе и государства, за реальный результат деятельности;

2. Перемещение акцентов с контроля наличия и правильности оформления документов по текущей экономической деятельности экономических субъектов на контроль самой деятельности и реального поведения предпринимателей на рынке;

3. Создание механизмов ответственности экономических агентов не только перед государством, но прежде всего, перед друг другом.

Отметим, что усиление ответственности хозяйствующих субъектов должно сопровождаться и усилением ответственности государства за нарушение прав хозяйствующих субъектов в ходе выполнения разрешительных и контролирующих функций. Государственный контроль и надзор должны быть направлены на защиту интересов всех участников рынка и должны дополнять рыночные механизмы обеспечения прав хозяйствующих субъек-

тов, а не дублировать их.

На наш взгляд, предлагаемые меры по снижению административных барьеров будут эффективными при выполнении определенных условий, а именно:

1. Повышение социальной ответственности бизнеса, проявляющейся в активной позиции всех хозяйствующих субъектов в случае незаконного вмешательства в их деятельность государственных органов;

2. Последовательная работа правительства по реализации комплекса мер противодействия ведомственных лобби и части государственных служащих, зарабатывающих на “барьерном” бизнесе;

3. Снятие административных барьеров и замена их иными способами регулирования упирается в необходимость реформы судебной системы как основного способа разрешения споров. Это позволило бы наладить механизм экономической ответственности экономических субъектов по частной, а не государственной инициативе.

Разработанный комплекс мер по де бюрократизации экономики является результатом совместной работы государства и общества (в лице общественных организаций), что позволяет надеяться на скорейшее решение проблемы административных барьеров в экономике и окажет положительное воздействие на инвестиционный климат в России.

Литература

1. Де Сото Э. Иной путь. Невидимая революция в “третьем мире”. – М.: Catallaxy, 1997.
2. Исследование и разработка рекомендаций по упрощению процедуры регистрации юридических лиц. – М.: Фонд “Евразия”. 2000.
3. ИНП “Общественный договор”. www.inp.ru
4. Обзор экономической политики в России за 2000 год. – М.: Фонд “Бюро экономического анализа”. – М.: ТЕИС. 2001.
5. Исследование, проведенное группой специалистов экономического факультета МГУ под руководством проф. Тамбовцева В.Л., см. Обзор экономической политики в России за 2000 год. Фонд “Бюро экономического анализа”. – М.: ТЕИС. 2001.

6. Обращение представителей общественных организаций к органам государственной власти, подписанное 25 декабря 2000 г. (www.inp.ru).

Статья поступила в редакцию 13.01.2006

**Е.А. КАПОГУЗОВ, к.э.н., доцент,
Омский государственный университет, Россия**

ЛОГИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ

Субъективизм в выборе экономической политики является достаточно малоизученным феноменом в экономической литературе. Вместе с тем, это достаточно интересное явление, поскольку экономические взгляды тех ли иных

лиц, принимающих решения о проведении тех или иных экономических реформ, зачастую оказываются под влиянием своих экономических советников. Исторические примеры достаточно многообразны, от советника индийского царя Чандрагупты Каутильи, вошедшего в историю экономической мысли благодаря написанию «Артхашастры», до современных экономических советников президентов. Имеющийся порой недостаток экономических знаний первых лиц государства зачастую не является причиной неэффективной экономической политики, поскольку очевидно, что в современном обществе «свита делает короля». Так увлечение идеями о резком сокращении налоговой нагрузки и наглядное ее представление знаменосцем американских «сэпплай – сайдеров» (представителей supply-side economics) Анри Лаффером в виде его знаменитой кривой так сильно понравилось и было положительно воспринято со стороны бывшего актера Рональда Рейгана, что привело к существенной смене ориентиров в данном аспекте экономической политики. Последствия сокращения налоговой нагрузки в начале 80-х годов XX века достаточно противоречивы, хотя все – таки большинством экспертов признаются как Парето-улучшение с точки зрения общественного благосостояния.

Целью данных рассуждений, собст-

венно, было не подготовка к рассмотрению влияния советников в рамках современной ситуации в экономической политике современной России, а попытка проиллюстрировать, какое большое значение в странах с отсутствием традиций гражданского общества имеет фактор субъективности первых лиц, их просвещенности или мракобесия, энергии или безвольности, желания что-то менять или стремления к консерватизму сложившихся отношений. Ориентация на мудрость «просвещенного монарха», всезнание Левиафана, заботу «благонамеренного диктатора» (benevolent dictator) создает в обществе невозможность построения СИСТЕМЫ, при которой будет отсутствовать зависимость от волюнтаризма субъекта.

Несмотря на практически постоянное недовольство населения качеством работы государственного аппарата, инициатива в вопросах улучшения его работы зависела в нашей стране от инициативы сверху, т.е. от самих чиновников, пусть и даже самого главного из них – избранного народом Президента. Так начало современного этапа «борьбы с бюрократией» - российского варианта административной реформы стало фактом после соответствующего указания сверху, вытекающего из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 год. Достаточно резкие высказывания Президента во многом были обоснованы, поскольку стало уже очевидным, что с таким качеством государственного управления очень сложно осуществлять действенные экономические и соци-

© Е.А. Капогузов, 2006