

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ КАК ИНСТИТУТ ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

к.э.н. Наровлянская Т.Н.

Карташева В.К.

Оренбургский государственный университет

г. Оренбург, Россия

Для Оренбургской области развитие малого и среднего бизнеса находится в числе основных приоритетов, поскольку является основой экономической и социальной стабильности общества. На долю малого бизнеса приходится более 60% строительных работ, около 70% оборота розничной торговли, более 30% всех платных услуг для населения и более 80% бытовых услуг.

Значительная доля предприятий, образованных около 15 лет назад, занималась 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 [1].

Исследование показывает, что основная часть МП, тратящих 20-50% годового оборота на соблюдение требований властей, в основном, работает по системе ЕНВД. Это позволяет предположить, что ее применение оставляет больше возможностей для взимания с предпринимателей дополнительных денежных средств. А предпринимателям легче соблюдать требования органов государственной власти и проходить различного рода бюрократических процедур.

Анализ результатов социологических исследований 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 [2];

По данным статистики в Оренбургской области в малом и среднем бизнесе, занято более 320 тыс. человек, что составляет треть от численности работающего населения области [3].

Интересно, что предприниматели, занимающиеся сельским хозяйством, в основном жалуются на недостаточность 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, по нашему мнению, в Оренбургской области должна быть в первую очередь направлена на: уменьшение налогов, субсидирование, на разработку специальных кредитных программ.

Помимо проблем, непосредственно 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.[4] В Оренбургской области существует 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 [5].

Как свидетельствуют данные социологических исследований, наиболее серьезными факторами, ограничивающими развитие бизнеса, выступают: наличие значительного числа административных барьеров, недостаток собственных средств, налоговое бремя, бюрократические процедуры.

В настоящее время одним из самых высоких административных барьеров на пути развития малого бизнеса является действующая в России система государственного контроля за деятельностью предпринимательского сектора. Она громоздка и неэффективна. Она проявляется в том, что растут официальные и теневые выплаты контролерам. И на всех уровнях власти все чаще говорят о необходимости снижения административного бремени на предпринимателей.

Исследование данной проблемы позволяет сделать вывод, что нет институциональной основы для решения проблемы:

- нет комплекса законов;
- нет нормативных документов;
- не отработаны процедуры.

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

А ведь нарушения, допускаемы 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.

Крупные и 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%), правоохранительными 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. В него 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 [6].

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.

Необходимо отметить, что малый бизнес несет большие транзакционные и не всегда оправданные издержки по преодолению административных барьеров.

Предпринимаются попытки к преодолению административных барьеров, например, созданы саморегулируемые организации в строительстве, однако на наш взгляд, пока нельзя дать однозначную оценку итогам их деятельности, в том числе из-за того что, в их работе отсутствует прозрачная информация и должно пройти время по истечению которого, можно оценить их влияние на развитие строительной отрасли.

В настоящее время сложилась и действует организационная структура поддержки предпринимательства. Активно функционируют специализированные фонды. Действуют локальные центры поддержки предпринимательства в различных районах области.

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)». Благодаря этому закону уменьшаются административные барьеры, снижаются расходы, связанные с постоянными проверками которые мешают бизнесу.

Согласно закону, 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: поскольку проверять учреждения, работающие в данных отраслях, разрешено неограниченное количество раз.

Однако может при реализации данного закона возникнуть противоречие между требованиями предупреждать проверяемых в проверке контролем и эффектом внезапности [7].

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 выявление нарушений и наложение взысканий должно стать вторичным.

Мероприятия, направленные на сокращение административных барьеров в Оренбургской области:

- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в муниципальных образованиях 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;

- распространение деятельности единого центра телефонного обслуживания Оренбургской области;

- размещение информации о предоставлении государственных и муниципальных услуг на портале государственных услуг Оренбургской области;

- 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;

- предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде на Портале государственных услуг Оренбургской области;

- принятие административных регламентов исполнения государственных (муниципальных) функций и предоставления государственных (муниципальных) услуг 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;

- разработка методических рекомендаций для предпринимателей, участвующих в государственных и муниципальных закупках и его размещение на официальном сайте www.zakupki.orenburg-gov.ru;

- размещение баннера официального сайта www.zakupki.orenburg-gov.ru на официальных сайтах субъектов Российской Федерации;

- внедрение автоматизированной системы управления государственным заказом;

- внедрение автоматизированной системы управления государственным заказом;

- проведение консультаций с представителями общественных организаций, отраслевых ассоциаций (союзов), направленных на выявление и устранение препятствий для осуществления предпринимательской деятельности.

Ряд мер из этого направления уже реализуется [8].

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 процессов, 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.

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.

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.

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.

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 [9].

В заключении отметим, что 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 [10].

Литература:

1. Информационный обзор по вопросам малого предпринимательства на региональном уровне [Электронный ресурс] // Торгово-промышленная палата Оренбургской области [сайт]. URL: <http://www.orenburg-cci.ru> (дата обращения 20.02.2009).
2. Казаченко Г.Б. Некоторые административные барьеры в сфере осуществления предпринимательской деятельности / Г.Б.Казаченко // Общество и экономика, – 2005. – № 12.- С. 26-30. – ISSN 0131-7652.
3. Динамика развития малого бизнеса в условиях глобализации. [Электронный ресурс] // Торгово-промышленная палата Оренбургской области [сайт]. URL:<http://www.orenburg-cci.ru> (дата обращения 16.05.2008).
4. Николаев И. Устойчивость административных барьеров / И. Николаев, И. Шульга. // Общество и Экономика, – 2003. – № 4-5. – С. 196-224. – ISSN 0207-3676.

5. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) [Электронный ресурс]//: Федер. закон от 23.06.2003 N 76-ФЗ, (в редакции № 83-ФЗ от 02.07.2005) [сайт]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 03.08.2005).
6. Каким быть малому бизнесу в 2030 году? [Электронный ресурс] // Торгово-промышленная палата Оренбургской области [сайт]. URL: <http://www.orenburg-cci.ru>. (дата обращения 20.07.2009).
7. Малый бизнес. Торговля против производства [Электронный ресурс] // Торгово-промышленная палата Оренбургской области [сайт]. URL: <http://www.orenburg-cci.ru>. (дата обращения 10.03.2010).
8. Административные регламенты должны быть приняты как можно скорее [Электронный ресурс] // Портал Правительства Оренбургской области [сайт]. URL: <http://193.169.34.84:8080/magnoliaPublic/regportal/News/EconomicNews/2011-05-26-17-54-20.html> (дата обращения 26.05.2011).
9. Доклад о совершенствовании государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий [Электронный ресурс] [сайт]. URL: <http://elrussia.ru/elrussiareport> (дата обращения 21.05.2009).
10. Структура поддержки малого и среднего предпринимательства [Электронный ресурс] // Торгово-промышленная палата Оренбургской области [сайт]. URL: <http://www.orenburg-cci.ru> (дата обращения 20.06.2010).