

Институт  
национального  
проекта

*“Общественный  
договор”*

МГУ им. М.В. Ломоносова  
Экономический факультет  
Кафедра прикладной  
институциональной  
экономики

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ  
БАРЬЕРЫ  
В ЭКОНОМИКЕ:  
институциональный анализ**

Москва 2002



**Институт национального проекта  
«Общественный договор»**

**МГУ им. М.В. Ломоносова  
Экономический факультет  
Кафедра прикладной институциональной экономики**

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ  
В ЭКОНОМИКЕ:  
институциональный анализ**

**ИИФ «СПРОС» КонфОП  
Москва 2002**

# Содержание

<b>Предисловие</b> . . . . .	<b>5</b>
<b>Часть 1. Административные барьеры как институциональное явление</b> . . . . .	<b>7</b>
<b>Глава 1. Теоретическая база исследования административных барьеров</b> . . . . .	<b>7</b>
1.1. Противоречие координационной и распределительной функций институтов . . . . .	8
1.2. Модель государства и отношения поручителя и агентов . . . . .	10
1.3. Отношения поручитель-агент и институционализация коррупции . . . . .	14
<b>Глава 2. Интерпретация административных барьеров</b> . . . . .	<b>20</b>
2.1. Административные барьеры как особый тип правил . . . . .	20
2.2. Основной и дополнительный критерии определения административных барьеров . . . . .	22
2.3. Идентификация административных барьеров . . . . .	25
Приложение 1. Опыт исследования барьеров входа в экономической теории отраслевых рынков . . . . .	33
Приложение 2. Теоретический анализ лицензирования . . . . .	39
<b>Часть 2. Формирование и разрушение институциональных барьеров как институциональное изменение</b> . . . . .	<b>54</b>
<b>Глава 3. Базовый цикл формирования, эксплуатации и разрушения административного барьера</b> . . . . .	<b>54</b>
3.1. Поиск и обнаружение возможности создания административного барьера . . . . .	57
3.2. Разработка институционального проекта административного барьера . . . . .	59
3.3. Лоббирование принятия нормативного документа . . . . .	60
3.4. Фактическое функционирование административного барьера и реакция на него хозяйствующих субъектов . . . . .	62

3.5. Разработка институционального антипроекта . . . . .	64
3.6. Отмена или корректировка административного барьера . . . . .	64
3.7. Поиск и обнаружение возможности создания нового административного барьера . . . . .	65
<b>Глава 4. Варианты разрушения административных барьеров . . . . .</b>	<b>66</b>
4.1. Различные варианты дизайна административных барьеров . . . . .	66
4.2. Разрушение административных барьеров де-юре и де-факто . . . . .	70
Приложение 3. Принудительное маркирование продукции: история создания и отмены барьера . . . . .	73
Приложение 4. Регистрация лекарственных средств как пример административного барьера . . . . .	110
Приложение 5. Тарифное регулирование импорта сахара как пример внешнего административного барьера . . . . .	120
<b>Заключение. Условия и возможности глобальной институциональной трансформации, направленной против административных барьеров (дебюрократизации) . . . .</b>	<b>124</b>
<b>Литература . . . . .</b>	<b>130</b>

В последние годы стало модно говорить об административных барьерах и значении их преодоления. Это и понятно: предприниматель ожидает от «дебюрократизации» обеспечения деятельности, потребитель — снижения цен, власть — ускорения развития и роста экономики (замечу в скобках, что эти надежды имеют основание, но отнюдь не со дня на день — реальное внедрение законов требует двух-трех лет, прежде чем можно будет говорить о значимых результатах).

Авторы этой книги принимали самое непосредственное участие в обосновании отмены ряда административных барьеров для судебных инстанций, включая Конституционный Суд, Правительство, Федеральное Собрание, Администрацию Президента РФ. Они участвовали в разработке «первой волны» законов по дебюрократизации, уже принятых и вступивших в действие в 2001 — 2002 гг., и были среди инициаторов и разработчиков законов «второй волны», ныне рассматриваемых в правительстве и парламенте. Без этих законов — о техническом регулировании, о саморегулировании — кпд законов «первой волны» (о защите прав предпринимателей при проведении проверок, о лицензировании, о регистрации юридических лиц) будет немногим выше, чем у паровоза. Необходимо правовыми и экономическими мерами укрепить *субъект* дебюрократизации.

Административные барьеры в России обладают особой прочностью, живучестью и агрессивностью, поскольку среди них преобладают *качественные барьеры рентного типа* (подобные институты были распространены во Франции в XVIII веке, и их хирургическое устранение в ходе революции 1789-93 гг. обошлось весьма дорого). Сравнительный анализ и классификация административных барьеров представляется мне наиболее трудным и важным достижением этой книги.

Существенная особенность предлагаемой читателю работы — сочетание теоретического анализа (иногда весьма рафинирован-

ного — в приложениях к первой части) с прикладными методическими обобщениями, «инструкциями» по устранению разных типов барьеров.

Следует заявить совершенно определенно: барьеры имеют очень глубокие (в том числе неустранимые) корни и мощный механизм воспроизводства — «институциональный цикл барьеростроительства». Преодоление такого воспроизводственного цикла в принципе возможно, но потребует довольно серьезных системных преобразований, сочетающих стандартные и нестандартные, экономические и правовые, краткосрочные и долгосрочные меры.

Институциональный анализ выходит на практические рекомендации. И это, по-моему, хорошо.

*д.э.н., проф. А. А. Аузан*

# 1 Административные барьеры как институциональное явление

---

## Глава 1. Теоретическая база исследования административных барьеров

Тема административных барьеров достаточно широко представлена в российской экономической литературе последних трех-четырёх лет, в том числе – в публикациях ИНП «Общественный договор» (Аузан, 2001; Аузан, Крючкова, 2001, Крючкова, 2001), Бюро экономического анализа (Обзор, 1999; Обзор, 2000; Обзор, 2001; Ограничение конкуренции, 2000), Института экономики переходного периода (Мау, Жаворонков, Черный, Яновский, 2001). Между тем 2001-2002 гг. ознаменовались рядом достижений в деятельности по устранению и предотвращению появления новых административных барьеров, с одной стороны, и усилению риска захвата «барьеростроителями» процесса дерегулирования, дебиюрократизации – с другой.

На основе полученных результатов предшествующих исследований содержание административных барьеров (АБ) можно суммировать следующим образом: административные барьеры – это установленные решениями законодательных и исполнительных органов власти правила, соблюдение которых является обязательным условием ведения хозяйственной деятельности на соответствующих рынках товаров и услуг<sup>1</sup>. В соответствии с данными правилами устанавливаются платежи за прохождение процедур, без которых легальное продолжение деятельности затруднительно или практически невозможно. Как правило, данные платежи не поступают в бюджет, хотя и являются формализованными, т.е. зафиксированными в соответствующих нормативных документах (Аузан, Крючкова, 2001). Несоблюдение установленных процедур сопряжено с применением санкций, которые также

---

<sup>1</sup> Более корректное, с нашей точки зрения, определение административного барьера формулируется авторами ниже – см. главу 2.

регламентируются существующими формальными правилами, например, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Иными словами правила, конституирующие административные барьеры, подкреплены механизмами, обеспечивающими соблюдение данных правил.

Существуют достаточные основания рассматривать административные барьеры как особый институт, поскольку институты (в соответствии со складывающейся в рамках новой институциональной экономики исследовательской конвенцией) рассматриваются как набор формальных и неформальных правил, подкрепленных обеспечивающим их соблюдение механизмом. Отдельные компоненты данного института создаются не только осознанно на основе предвидимых группой (или группами) специальных интересов распределительных последствий, но и как побочный результат существующей практики институциональных изменений, отражающих взаимодействие между организациями по поводу поддержания и изменения системы правил и/или механизмов, обеспечивающих их соблюдение. Тем самым устранение того или иного набора формальных правил как наиболее заметного компонента административного барьера вовсе необязательно разрушает основание для воспроизводства данного барьера в «новой редакции».

### **1.1. Противоречие координационной и распределительной функций институтов**

Многочисленные теоретические, эмпирические исследования, а также лабораторные (контролируемые) экономические эксперименты показывают, что институты оказывают на экономические параметры хозяйственной деятельности тройное влияние, они:

- координируют действия разных индивидов (и организаций), позволяя экономить на издержках предвидения реакций на действия со стороны других индивидов и организаций;
- ограничивают множество возможных действий, «отсекая» те из них, выбор которых может повлечь санкции, ущерб от которых превысит выгоду от совершения действия;
- перераспределяют ресурсы, издержки и выгоды либо непосредственно по своему содержанию (например, правила налогообложения), либо косвенно — через ограничение возможных действий и координацию.

Если в первом приближении координационная характеристика отвечает за степень соответствия окончательного размещения

ресурсов критерию Парето-оптимальности, то распределительная устанавливает относительные преимущества, которые получает та или иная группа в случае применения соответствующего набора правил. В той мере, в какой административные барьеры препятствуют созданию стоимости посредством возложения на субъектов хозяйственной деятельности непроизводительных издержек (имеющих характер перераспределения стоимости), превышающих позитивные воздействия правил, связанных с координирующей и ограничительной функциями, их можно рассматривать через призму концепции институциональных изменений, в соответствии с которой координационные характеристики института являются побочным результатом соответствующего способа разрешения распределительного конфликта в условиях ограниченности ресурсов (Knight, 1992).

На примере административных барьеров можно показать, что основная проблема институционального развития как коррелята экономического развития общества состоит в том, чтобы сформировать условия для доминирования координационных составляющих в институтах, предполагая, что действующие лица стремятся к реализации собственных интересов. С этой точки зрения координационные характеристики того или иного института являются следствием нескольких факторов:

- информации о доступных институциональных альтернативах;
- ожидаемых заинтересованными группами лиц распределительных последствий от применения или изменения соответствующего набора правил;
- сравнительной переговорной силой заинтересованных сторон в широком смысле<sup>2</sup>.

Отметим, что сравнительная переговорная сила сторон зависит от способности формировать достоверные обещания относительно будущих действий, что, в свою очередь, определяется наличием материальных и организационных ресурсов, включая способность решения проблемы коллективного действия.

Если предположить, что содержание устанавливаемых правил осознается действующими лицами, то существуют основания предполагать формирование этими лицами ожиданий относительно распределительных последствий в результате применения данных правил. Однако этих оснований недостаточно, если действующие лица не понимают реального механизма действия то-

---

<sup>2</sup> В данном случае не предполагается, что обязательно происходят какие-либо переговоры по поводу установления, сохранения или изменения существующих правил.

го или иного правила. В случае отсутствия неопределенности относительно порядковых значений данных последствий можно прогнозировать действия, направленные на поддержание или изменение соответствующей системы правил, с учетом возможности решения проблемы коллективного действия. В связи с этим нельзя не учитывать, что информация о содержании правил, а также о предполагаемом и реальном механизме их применения распределяется между различными группами действующих лиц неравномерно.

В связи с этим нельзя не отметить парадоксальную гипотезу, которая состоит в том, что в случае стремления действующих лиц избежать риска и неопределенности распределительных аспектов институтов основное внимание будет уделяться их координационным характеристикам. Последнее выполняет функцию своеобразной страховки. Однако такое решение не устраняет проблему отсутствия в каждый данный момент избирательных стимулов к созданию институтов с преимущественно координационными, настроенными на продуцирование стоимости, а не асимметричными распределительными характеристиками.

## **1.2. Модель государства и отношения поручителя и агентов**

Поскольку создание и поддержание институтов нередко осуществляется государством, это формирует дополнительные предпосылки административных барьеров под влиянием распределительных интересов правителей и их агентов. В безгосударственном обществе понятие административных барьеров было бы бессмысленным, так как отсутствует группа субъектов, которые данные барьеры создает и поддерживает<sup>3</sup>.

Государство рассматривается как организация, обладающая сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, которые распространяются на определенный географический район и выражаются в способности облагать налогом население данного географического района (North, 1981, p.21). В соответствии с моделью Олсона – МакГиры (McGuire M.C., Olson M., 1996), государство может рассматриваться как «стационарный бандит», который контролирует определенную территорию. Результатом

---

<sup>3</sup> В главе 3 мы подробно рассмотрим деятельность коллективного актора административных барьеров (КААБ) как совокупности представителей чиновничества (в широком смысле, т.е. государственных служащих) и представителей бизнеса, занимающейся формированием и эксплуатацией АБ.

данного контроля является доход, который получает «стационарный бандит».

В этом случае максимизация дохода «стационарного бандита» будет сопряжена со следующими действиями:

(1) установление правил игры и соответствующих им прав собственности, ограничивающих размывание налоговой базы в результате осуществления вынужденного обмена между живущими на данной территории людьми;

(2) выбор структуры налогов и способа их сбора, позволяющих сэкономить на издержках измерения налоговой базы и других аспектов налогового администрирования, но вместе с тем сохраняющих стимулы для производства стоимости;

(3) создание издержек для потенциальных конкурентов посредством дискриминации, периодической или эпизодической, частичной или полной экспроприации и т.п.

Фактически первый пункт означает формирование своеобразного социального контракта между «стационарным бандитом» и проживающими на данной территории людьми, что позволяет проводить различия между налогом и данью. Данный контракт можно рассматривать как разновидность отношенческого контракта, правда, с одним отличием – в нем по определению отсутствуют какие бы то ни было обещания, которые могут быть защищены или оспорены с использованием правовых норм. Между тем в отношенческом контракте как конституции отношений между сторонами проблема достоверности обещаний сохраняется.

Долгосрочность отношений как одна из характеристик отношенческого контракта сопряжена с необходимостью решения как вопроса асимметричного распределения информации и вытекающих из нее негативных последствий для эффективности использования ресурсов, так и создания гарантий неэкспроприации специфических активов посредством установления не оговоренных заранее правил и процедур (Furubotn, Richter, 1997).

Второй пункт является теоретической иллюстрацией доминирования распределительной составляющей на уровне дизайна институтов.

Наконец, в третьем пункте, содержится идея отсутствия предопределенности в создании эффективного обрамления процесса размещения ресурсов. В данном случае, если стимулирующие производство стоимости правила приводят к изменению переговорной силы не в пользу установившего их «стационарного бандита», то возникает риск экспроприации права на создание, интерпретацию и обеспечение соблюдения правил его внутренними конкурентами.

Нетрудно заметить, что даже на данном уровне упрощения проблемы можно говорить о ситуации выбора между легальным бизнесом, степень которого определяется открытостью доступа к оценке налоговой базы «стационарным бандитом» или его представителями, и теневым способом ведения бизнеса. Степень открытости зависит не только от используемой государством налоговой системы и схемы налогового администрирования, но и выбора хозяйствующих субъектов. Суть такого выбора состоит в поиске компромисса между совершенствованием трансформационной технологии и совершенствованием транзакционной технологии неуплаты налогов не только посредством поиска и использования легальных возможностей, но и посредством сокрытия от получателя налогов самого факта осуществления формирующей налоговую базу деятельности<sup>4</sup>. В этом плане административные барьеры существуют в любой экономике, также как в любой экономике, которая предполагает существование формальных правил, есть теневой сектор. Следует отметить, что для действующего предприятия первоначальные издержки переключения с легальной на теневую форму достаточно велики, так как информация о данном предприятии и параметрах его деятельности уже была доступна налоговым органам. Вот почему легализация бизнеса — это совокупность действий, которые могут значительно повысить ожидаемую доходность бизнеса (и соответственно его рыночную стоимость), но вместе с тем сделать его более доступным для экспроприации. Отсюда — проблема формирования достоверных обещаний в виде законов, процедур, механизмов, их обеспечивающих, применение которых, с одной стороны, устраивало бы большую часть предпринимателей, а с другой — не зависело бы так сильно от политического цикла.

Нелегальность части не запрещенных законом хозяйственных операций может также рассматриваться как остаточная проблема коллективного действия. Государство как «стационарный бандит» ориентировано на многократное получение дохода с контролируемой территории. В этом плане создание благоприятных условий для воспроизводства налоговой базы — одно из ключевых направлений деятельности государства как «стационарного бандита». Причем данное измерение в действиях последнего тем значимее, чем длиннее временной горизонт принятия решений и чем выше ставка дисконтирования (а соответственно ниже уровень явного или имплицитного процента). Поскольку воспроизводимость налоговой базы непосредственно зависит от стимулов хозяйствующих субъек-

<sup>4</sup> О двух типах технологий см. North, Wallis, 1994.

тов, а стимулы определяются набором защищенных прав (абсолютными и относительными правами собственности), то неизбежным побочным следствием стремления «стационарного бандита» к максимизации дохода является производство порядка, в том числе в виде создания защищенных правил игры, прав собственности.

Вместе с тем порядок, система защиты прав собственности является общественным благом, производство которого сопряжено с решением проблемы «безбилетника». В условиях асимметричного распределения информации относительно готовности отдельных хозяйствующих субъектов платить за поддержание порядка нельзя говорить о том, что существование добросовестного «стационарного бандита» полностью снимает проблему «безбилетника».

Следует отметить, что «стационарный бандит» рассматривается нами как воображаемый субъект, интересы которого могут квалифицироваться как в наибольшей степени соответствующие всеобъемлющим (что не является синонимом общественных). Однако если мы рассматриваем государство как организацию, то большая реалистичность анализа требует анализа взаимоотношений между «стационарным бандитом» как поручителем и его аппаратом как совокупностью исполнителей, через действия которых он реализует свою волю.

Ввиду асимметричности распределения информации, а также достаточно больших сложностей в оценке результативности действий исполнителей наиболее простым методом решения проблемы субъективного риска и ухудшающего отбора оказывается применение стимулирующих контрактов. В этом случае происходит распределение доходов от применения одобряемых «стационарным бандитом» правил между ним и исполнителями.

Однако параллельно с этим существует система рассеивания дохода «стационарного бандита» посредством создания правил, направляющих поток доходов исполнителям. Чем сложнее система отношений, связанных с управлением поведением исполнителей, тем больше вероятность появления подобных схем. Кроме того, если на одной территории действует множество исполнителей одного и того же поручителя, причем объектом для них являются один и тот же набор хозяйственных единиц (пусть даже по разным вопросам), рассеивание дохода возможно вследствие конкуренции за налоговую базу. Проявлением конкуренции между исполнителями (контролирующими организациями) на одной территории является стремление расширить сферу своей компетенции таким образом, чтобы в

нее попали наиболее привлекательные с точки зрения получения ренты полномочия. Данная проблема хорошо известна как неэффективное дублирование функций, а также двойное штрафобложение или противоречащие друг другу требования, выполнение одного из которых автоматически предполагает нарушение другого. С этой точки зрения создание единого контролирующего органа могло бы решить проблему координации и уменьшить при прочих равных условиях количество контрольных мероприятий в той мере, в какой это позволило бы увеличить изъятие ренты относительно затрачиваемых на это ресурсов. Между тем фактически это означает легализацию своеобразного картеля, тенденция к образованию которого в условиях повторяющегося взаимодействия в бизнесе на барьерах и так существует.

### 1.3. Отношения поручитель-агент и институционализация коррупции

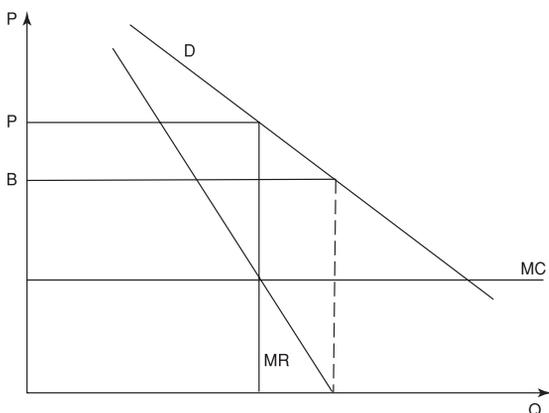
Анализ отношений между государством как «стационарным бандитом» и его агентами возможен в рамках современной теории коррупции. Стоит заметить, что анализ коррумпированного поведения с точки зрения отношений типа «поручитель – исполнитель» достаточно традиционен для экономистов (см., например, Shleifer, Vishny, 1993; Becker, Stigler, 1974, Banfield, 1975, Rose-Ackerman, 1978).

В рамках настоящей работы под коррупцией понимается «извлечение государственными чиновниками частных доходов из государственной собственности» (Shleifer, Vishny, 1993).

Чиновники различных уровней исполнительной власти очень часто имеют возможность так или иначе влиять на аллокацию ресурсов. Во многих случаях чиновники могут использовать эту возможность не для увеличения благосостояния своего нанимателя, т.е. государства (в данном случае неважно, кто скрывается за этим словом: избранный ли народом парламент, диктатор или просто вышестоящий начальник нашего чиновника), а для максимизации собственного богатства в ущерб интересам принципала. Это явление называется *административной коррупцией*.

Возможны две модели административной коррупции: с кражей и без (Shleifer, Vishny, 1993). Первый случай представлен на рис. 1.1. Здесь государство обладает монопольным правом предоставления некоего блага, спрос на которое отражает кривая D, а предельные издержки предоставления блага (MC) постоянны. Соответственно MR – кривая предельного дохода монополиста (в данном случае – государства).

**Рис. 1.1. Административная коррупция с кражей**



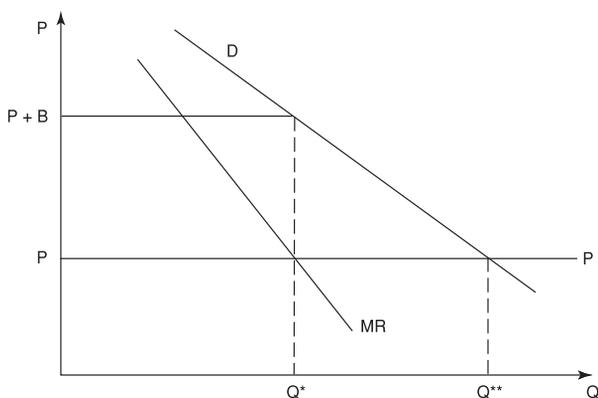
Если государство ведет себя так же, как и максимизирующий прибыль монополист, то оно будет предоставлять это благо в том количестве, при котором предельные издержки равны предельному доходу по монопольной цене  $P$  за единицу блага. Коррумпированный же государственный чиновник может предложить потребителям приобрести то же самое благо за взятку, размер которой ( $B$ ) меньше официальной цены блага. Фактически, в данном случае речь идет о присвоении агентом доходов своего принципала.

Примерами административной коррупции с кражей является взятка, даваемая нарушившим правила дорожного движения автомобилистом работнику ГИБДД и заменяющая официальный штраф; взятка, которую импортер дает работнику таможи взамен установленной государством таможенной пошлины; и так называемый «откат», который платят частные фирмы чиновникам, наделенным полномочиями расходовать государственные средства с тем, чтобы эти средства расходовались именно в этой фирме.

Второй случай — административная коррупция без кражи (см. рис. 1.2). Здесь размер взятки добавляется к официальной цене блага, установленной государством ( $P$ ). В результате благо фактически предоставляется по цене, равной  $P+B$ , а количество предоставляемого блага сокращается с  $Q^{**}$  до  $Q^*$ .

Административная коррупция без кражи появляется тогда, когда в силу существования структурной неопределенности (или неопределенности по Найту) невозможно заключить полный контракт между работодателем (в данном случае, государством) и наемным работником (государственным чиновником). Чиновник берет взятку за ускорение своей работы, улучшение ее качества и т.д.

**Рис. 1.2. Административная коррупция без кражи**



Классический пример административной коррупции без кражи — организуемые при государственных структурах коммерческие фирмы, ускоряющие за дополнительное вознаграждение процесс оформления документов. Очень часто административная коррупция с кражей возникает там, где появляется очередь из желающих приобрести какие-либо товары или услуги. Также часто такая очередь организуется чиновниками искусственно, т.е. очередь возникает не потому, что продавцы физически не могут справиться с потоком покупателей (как это иногда бывает на предприятиях массового обслуживания в частном секторе), а из-за того, что формально занимающиеся предоставлением блага чиновники фактически саботируют этот процесс.

Вообще говоря, если для административной коррупции с кражей характерна замена формальных институтов неформальными, т.е. всегда нарушается действующее законодательство, то в случае коррупции без кражи законодательство вполне может и не нарушаться: неформальные правила в данном случае расширяют формальные.

Так как существует два типа административной коррупции, существенно отличающиеся друг от друга, методы борьбы с различными ее типами также могут отличаться. В частности, один из самых эффективных способов борьбы с коррупцией без кражи — поддержание конкуренции на административном рынке (т.е. когда одну и ту же бумажку может выписать не только один чиновник или одно учреждение, а любой из определенного множества чиновников или любое учреждение). Этот способ, однако, не может применяться для противодействия коррупции с

кражей, так как в таком случае доходы бюджета от предоставляемого государством блага могут сильно сократиться.

*Политическая коррупция* возникает тогда, когда лица, наделенные властью и формально действующие в интересах общества (которое в данном случае является принципалом), в действительности принимают такие решения, которые максимизируют их собственное богатство за счет богатства общественного. Самый характерный пример политической коррупции — лоббирование депутатом или группой депутатов какого-либо законопроекта не потому, что принятие этого законопроекта удовлетворяет критерию максимизации общественного благосостояния, а потому что коммерческие структуры, рассчитывающие извлечь ту или иную выгоду из этого законопроекта, заплатили этому депутату или группе за его принятие.

Важно заметить, что политическая коррупция характерна в первую очередь для стран с формально демократическим общественным устройством, в которых существуют как минимум несколько центров власти. Кроме того, в таких государствах негативное воздействие на экономику, оказываемое коррупцией, значительно сильнее по сравнению с государствами, управляемыми жесткими централизованными диктаторскими режимами. Строго говоря, в последнем случае вообще нельзя говорить о политической коррупции как таковой: при диктатуре принципалом является не народ, а сам диктатор, максимизирующий собственное благосостояние. Его поведение при этом схоже с поведением многопродуктовой монополии, занимающейся производством и продажей взаимодополняющих благ.

Процесс *институционализации* коррупции фактически означает синтез административной и политической коррупции, когда решения принимаются коррумпированными политиками не в интересах частных компаний, но в интересах коррумпированных бюрократических структур. В применении к АБ инвестиции в изменение законодательства делаются коллективным актором административного барьера — группой взаимосвязанных чиновников и бизнесменов.

Институционализация коррупции становится возможной потому, что центральная власть не в состоянии самостоятельно полноценно контролировать все сферы экономической жизни (Charap, Harm, 1999). Опираясь на модель «стационарного бандита» Олсона — МакГира, можно проанализировать факторы, влияющие на оптимальный размер команды «стационарного бандита». С одной стороны, рост численности группировки увеличивает ее преимущества в осуществлении насилия, с другой — увеличение числа членов команды «стационарного бандита» уве-

личивает для него издержки мониторинга, которые необходимы для того, чтобы успешно противостоять попыткам «дворцовых переворотов». Кроме того, увеличение численности группировки сокращает вероятность того, что как неудачные, так и удачные попытки «дворцовых переворотов» тем или иным образом отразятся на положении рядовых членов группы, поэтому у них не только сокращаются возможности для самостоятельного мониторинга, но и ослабевают стимулы к его проведению. Таким образом, с увеличением размеров группировки вероятность успешной попытки «дворцового переворота» увеличивается.

Однако оптимальное количество подданных, которое может эффективно контролировать «стационарный бандит», определяется его потенциалом насилия. Последний зависит от числа членов команды «стационарного бандита». В том случае, когда число подданных превышает это оптимальное количество, у «стационарного бандита» появляются стимулы к тому, чтобы передать контроль над частью подданных другой организации, также обладающей сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, но потенциал насилия которой меньше, чем у самого «стационарного бандита». Фактически подобная ситуация напоминает практику откупа налогов, характерную для античного мира и средневековой Европы.

В случае институционализации коррупции на откуп отдаются не территории, а скорее, отдельные сферы предпринимательской деятельности, отдельные виды экономической активности индивидов. Так как зачастую эти сферы пересекаются друг с другом, а вся система перераспределения доходов в пользу чиновников поддерживается с помощью, главным образом, неформальных контрактов, практически повсеместно возникают ситуации, когда предприниматель вынужден так или иначе делиться своими доходами не с одной, а с несколькими чиновничьими группировками. Естественно, такая практика не может не оказывать дестимулирующего воздействия на экономическую активность индивидов.

Административные барьеры являются тем инструментом, с помощью которого реализуется институциональная коррупция, представляющая собой своеобразный синтез административной и политической коррупции.

Выше говорилось о двух типах административной коррупции: с кражей и без нее; соответственно, можно выделить и два типа институциональной коррупции: институциональная коррупция, предполагающая нарушение формальных правил и не предполагающая такого нарушения.

В первом случае речь идет об установлении таких правил, регулирующих те или иные сферы предпринимательской деятель-

ности, выполнение которых связано для предпринимателей с запретительно высокими издержками. Такие правила фактически вынуждают предпринимателей давать взятки чиновникам. Более того, в ряде случаев такие формальные правила могут быть невыполнимыми не только для предпринимателей, но и для самих регулирующих и контролирующих органов. Другой тип институциональной коррупции, сопровождающейся нарушением формальных предписаний, характеризуется тем, что формальные правила, регулирующие тот или иной вид экономической активности, отличаются недостаточной конкретностью и таким образом оставляют регулирующим органам широкие возможности для их расширительной трактовки.

Важно отметить, что институциональная коррупция, предполагающая нарушение формальных правил, – это эффективный механизм обеспечения лояльности чиновников к политической власти. С одной стороны, коррупционные доходы могут быть достаточно высоки, зачастую они несопоставимы с официальной заработной платой чиновников (это пряник). С другой стороны, нарушение чиновниками формальных предписаний упрощает их наказание в случае недостаточной лояльности (это кнут).

Институциональная коррупция, не сопровождающаяся нарушением формальных правил, предполагает вполне законное перераспределение средств в пользу тех или иных структур – КААБ. Примеры институциональной коррупции, не вступающей в противоречие с формальными предписаниями, приведены в приложениях 3 и 4.

## Глава 2. Интерпретация административных барьеров

### 2.1. Административные барьеры как особый тип правил

Проблема экономического определения административных барьеров (АБ) является важной как с теоретической, так и с прикладной точек зрения. Выше мы определили АБ как особый институт, т.е. набор правил, рассматриваемый вместе с механизмом принуждения к исполнению этих правил.

По своему *содержанию* правила хозяйственной деятельности, являющиеся институтами, могут быть разделены на три группы:

(а) способствующие созданию стоимости, т.е. определяющие оптимальные способы использования ресурсов, исключая те возможные варианты их применения, которые в принципе могли бы быть выбраны в результате дискреционных решений *ограниченно* рациональных субъектов хозяйствования;

(б) перераспределяющие создаваемую стоимость, но не увеличивающие издержки ее создания более чем на дополнительные транзакционные издержки, связанные с обусловливаемым ими процессом перераспределения стоимости;

(в) препятствующие созданию стоимости, либо путем запрета наиболее эффективных направлений использования ресурсов (в1), либо *возложением на субъектов хозяйственной деятельности непроизводительных издержек, имеющих характер перераспределения стоимости, превышающих позитивные воздействия координирующей и ограничительной функций правил* (в2).

Формальные правила ведения хозяйственной деятельности, устанавливаемые органами государственной власти и местного самоуправления и относящиеся к типу (в2) из приведенной выше классификации, и представляют собой *административные барьеры ведения хозяйственной деятельности* (АБ).

Введенное здесь определение отличается от использовавшихся ранее определений АБ. Например, согласно Аузану и Крючковой, 2001, с. 73 *«административные барьеры в экономике – это установленные решениями государственных органов правила, соблюдение которых выступает обязательным условием ведения деятельности на рынке, вводящее платежи за прохождение бюрократических процедур, которые обычно не попадают в бюджет»*. Отличительными признаками АБ в нем, как легко видеть, выступает, прежде всего, признак *платности*

прохождения бюрократической процедуры, а также (как обязательный признак) — отличие субъекта-получателя платежа от государства (плата не попадает в бюджет того или иного уровня).

Эти признаки, безусловно, отличаются тем достоинством, что они являются не просто наблюдаемыми, но и вполне операциональными: с их помощью можно легко отличить установленное государством правило-АБ от установленного государством же правила, которое не является АБ. Существенным же недостатком данного определения выступает его «избыточность»: оно относит к АБ правила, способствующие созданию стоимости, помогающие хозяйственным субъектам экономить на издержках ведения хозяйственной деятельности. Примером такого рода «платных», но *экономически эффективных* правил могут служить *правила регистрации прав собственности* на различные виды имущества (активов): земельные участки, транспортные средства, акции предприятий. Как показано, например, в работе Kaplow, Shavell, 1999, введение соответствующих правил, несмотря на затратность для владельцев имущества, снижает многие виды издержек, которые те были бы вынуждены нести в целом ряде конфликтных ситуаций. Тем самым плата за регистрацию представляет собой разновидность покупки страхового полиса. Против последнего сопоставления можно возразить на том основании, что страховку приобретают добровольно, в то время как некоторые виды имущества должны регистрироваться обязательно (не добровольно). Однако обязательность подобного «страхования» не должна вводить в заблуждение, поскольку, как и любое введенное государством формальное правило, требование регистрировать те или иные сделки может не исполняться, если хозяйствующий субъект решает вести свою деятельность в неформальном (нелегальном) секторе экономики.

В то же время наше определение относит к АБ и такие (в принципе возможные) правила, которые, препятствуя созданию стоимости, не связаны с платежами в бюджет или в специально выделенные («уполномоченные») организации, порождая непроизводительные издержки субъектов хозяйственной деятельности, либо вообще не становящиеся ничьим доходом, либо становящиеся доходами неопределенного и переменного круга субъектов. Как представляется, такие правила вполне могут быть отнесены к разряду административных барьеров, хотя и не содействуют обогащению отдельных индивидов (отсутствует КААБ). Такие барьеры можно назвать *непредумышленными (нерентными)*.

## 2.2 Основной и дополнительный критерии определения административных барьеров

В качестве еще одного возможного определения предлагаем рассмотреть следующее: *административные барьеры – 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 его частные выгоды с учетом эффекта дохода.*

В данном случае, сопоставляя именно частные издержки и выгоды, мы, во-первых, получаем вполне операциональный критерий выявления АБ на основании эмпирических данных (опросов предпринимателей). С теоретической точки зрения вопрос можно поставить следующим образом: если предприниматель мог приобретать услугу, предоставляемую взамен барьерного платежа, добровольно, то сделал ли бы он это (если отвлечься от того факта, что выгоды, получаемые взамен барьерных платежей, зачастую, хотя и не всегда, носят характер общественного блага и исключение «неплательщиков» из пользования ими затруднено)?

Во-вторых, таким образом мы отделяем понятие АБ от понятия экономических правил вообще (есть правила, при которых частные издержки предпринимателей меньше или равны их частным выгодам от координации).

В-третьих, это определение не несет негативной нагрузки и предполагает существование АБ, введение которых за счет сокращения или интернализации негативных внешних эффектов, обеспечит превышение социальных выгод над социальными издержками (эффективные АБ).

В то же время следует отметить, что основным объектом исследования и политических рекомендаций являются неэффективные АБ (социальные издержки выше социальных выгод).

Превышение издержек существования формального правила над выгодами от улучшения координации поведения для хозяйствующих субъектов может происходить по различным причинам:

(1) само по себе правило является разумным, помогающим хозяйствующим субъектам экономить на издержках ведения хозяйственной деятельности (например, регистрация прав собственности), но:

(а) прохождение соответствующих процедур связано со слишком высокими трансакционными издержками (напри-

мер, регистрация юридических лиц до принятия закона «О регистрации юридических лиц»);

(б) стоимость прохождения процедуры чрезмерно высока (например, регистрация лекарственных средств, о чем пойдет речь в приложении 4);

(2) правило изначально не несет выгод от координации: даже если процедуру максимально упростить и сделать бесплатной для субъектов правила, декларируемый положительный эффект от введения правила-барьера достигаться не будет (пример – Постановление Правительства №601, описанное в приложении 3).

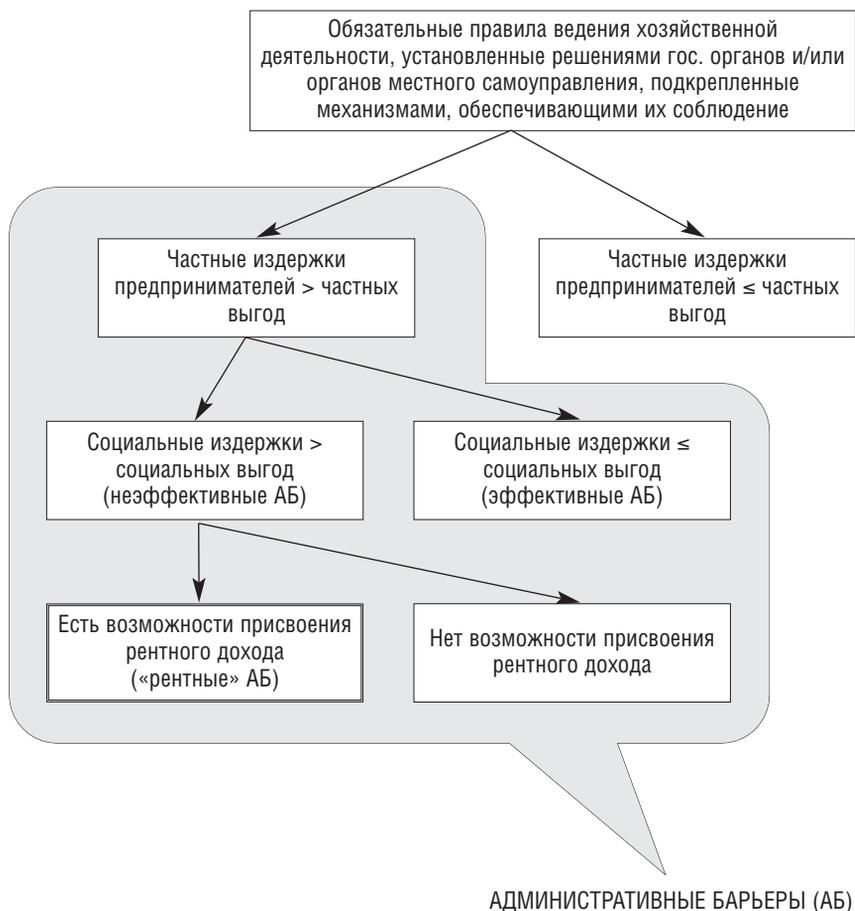
Второй критерий для типологизации АБ – возможности присвоения ренты. Необходимость введения второго критерия классификации АБ (по наличию субъекта (группы субъектов), присваивающих ренту от существования АБ) обусловлена тем, что только наличие возможности присвоения ренты делает целесообразной деятельность коллективного автора АБ (КААБ) по соответствующему институциональному проектированию и лоббированию принятия нормативных актов. Именно наличие агента (группы агентов), присваивающих (или намеревающихся присвоить) ренту, делает возможным существование и воспроизводство системы АБ. Кроме того, наличие возможностей извлечения рентного дохода для определенного экономического агента (группы агентов) позволяет анализировать создание АБ как вид предпринимательства по критериям затраты-результат.

АБ «нерентного» (непредумышленного) типа легче поддаются коррективке и отмене, поскольку отсутствуют силы, непосредственно заинтересованные в их поддержании и создании (не возникает «эффекта блокировки»). Возникновение АБ этого типа связано с ограниченной рациональностью законодателя и с изменениями институциональной среды. Как будет показано ниже, одним из способов борьбы с АБ в экономике может быть смещение АБ от рентного к нерентному типу.

Следует разделять ожидание получения ренты КААБ (стимул к созданию АБ) и фактическое получение ренты (стимул к сохранению АБ и противодействию антипроектам). Так, непредумышленные барьеры, создание которых не является результатом сознательной деятельности КААБ, могут давать возможности извлечения рентного дохода, и исправление «ошибки законодателя» будет более сложным. С другой стороны, реализация институционального проекта создания КААБ может

не принести предполагаемого рентного дохода (недостаточная проработанность институционального проекта, противодействие «плательщиков», высокий уровень конкуренции и т.п., что может сделать нецелесообразным инвестиции в поддержание данного АБ и стимулировать КААБ к поиску возможностей создания нового АБ. Однако в данную схему типологизации АБ, представленную на рис. 2.1, мы не вводим такое различие между ожидаемым и реальным рентным доходом, чтобы не усложнять схему.

**Рис. 2.1 Определение административных барьеров (АБ)**



## 2.3 Идентификация административных барьеров

Решение практических задач ликвидации существующих АБ и создания условий, препятствующих возникновению новых, требует, очевидно, не только теоретического описания данного типа формальных правил, но и разработки осуществимых аналитических процедур, позволяющих с достаточно высокой степенью надежности и достоверности идентифицировать АБ. Другими словами, необходимо выработать и обосновать совокупность методов анализа, которые позволили бы применительно к любому формальному правилу, регулирующему хозяйственные процессы, дать ответ на вопрос – определяет ли оно административный барьер либо является правилом, содействующим росту и развитию экономики.

Общая логика таких процедур вполне прозрачна: расчеты и оценки должны дать возможность установить, соответствует ли рассматриваемое формальное правило хозяйствования определению административного барьера, обладает ли оно теми признаками, которыми характеризуется АБ. Это возвращает нас к вопросам определения административных барьеров.

Отталкиваясь от общей характеристики АБ как формального правила, препятствующего созданию стоимости (разд. 2.1), и его характеристики как правила, для которого *частные* издержки предпринимателей, необходимые для его исполнения, превышают получаемые частные выгоды, с последующим введением различных типов АБ по характеристике соотношения порождаемых этим правилом *социальных* издержек и выгод (разд. 2.2), можно ввести следующую типологию правил (рис. 2.2.).

**Рис. 2.2. Варианты соотношения частных и социальных издержек и выгод, возникающих в связи с существованием формального правила**

	ЧИ > ЧВ	ЧИ ≤ ЧВ
СИ > СВ	1.1	1.2
СИ ≤ СВ	2.1	2.2

Здесь *ЧИ* – частные издержки, *ЧВ* – частные выгоды, *СИ* – социальные издержки, *СВ* – социальные выгоды.

Рассмотрим содержание получившихся типов правил.

**1.1.** Правило, для которого не только частные издержки превышают соответствующие выгоды, но и социальные издержки оказываются выше, чем социальные выгоды, можно охарактеризовать как «классический», или *качественный* административный

барьер (в противоположность *количественному* АБ, определение которого будет введено ниже). Очевидно, оно оказывает сугубо *негативное* воздействие на процесс *формирования стоимости* в национальной экономике, а порожаемые им *издержки* имеют явно *непроизводительный* характер с общественной точки зрения.

Вместе с тем, функционирование такого правила может, конечно, быть вполне прибыльным для оператора данного барьера или его КААБ. Разумеется, в этом аспекте возможна и иная ситуация – наличие рассматриваемого правила порождает частные издержки предпринимателя, не трансформирующиеся в частные доходы оператора АБ, или, точнее говоря, в его легальные частные доходы.

Что может служить примером качественного АБ? С нашей точки зрения, таковым выступает, например, запрет (точнее, отсутствие явного разрешения) на *продажу* земель сельскохозяйственного назначения (при существовании процедур их дискреционного *выделения* за формально установленную плату, не отражающую стоимость земли). Действительно:

(1) частные издержки предпринимателей в условиях действия данного правила, если относить к ним недополученную выгоду от расширения производства, явно превышают частную выгоду следования этому правилу;

(2) социальные издержки, выражающиеся в несозданной стоимости и непроизведенном ВВП, также, очевидно, превышают СВ, имеющую чисто идеологический характер и материализующуюся в удовлетворении политических предпочтений некоторой части акторов политического рынка;

(3) частные выгоды *фактических* операторов данного барьера – руководителей муниципального уровня, реально осуществляющих теневую продажу земель, при этом оказываются, вероятно, весьма значительными, хотя и имеют нелегальный характер.

Здесь важно подчеркнуть, что сам факт возникновения и существования *теневого рынка* земли выступает надежным *индикатором* административно-барьерной природы рассматриваемого правила. Данный теневой рынок представляет собой не что иное, как рынок *прав на фактическое нарушение* существующего запрета.

Таким образом, хозяйственная деятельность предпринимателей в условиях функционирования качественного АБ может осуществляться двояко: (а) с исполнением правила-АБ (и соответствующими издержками в форме недополученной выгоды) и (б) с нарушением правила-АБ и соответствующими чрезмерными ЧИ в виде прямых выплат монитору данного правила. При этом последний не обязательно является участником той политико-эко-

номической группы, которая обусловила введение подобного правила. В рассматриваемом случае с запретом земельного оборота трудно представить реальность существования группы, включающей в себя не только политиков федерального уровня, но также и многочисленных руководителей муниципального уровня и руководителей бывших колхозов и совхозов и притом организовавшей внутри себя систематическое перераспределение получаемых нелегальных выплат. В этой связи реальные получатели прямых экономических выгод от существования данного барьера должны рассматриваться не как участники КААБ, а как индивиды, использующие данное правило в личных целях, т.е. своеобразные его «приватизаторы».

**1.2.** Правило, исполнение которого сопряжено с издержками предпринимателей меньшими, чем получаемые ими частные выгоды, хотя возникающие при этом социальные издержки перекрывают социальные выгоды, можно условно охарактеризовать как *внешний* АБ. По сути, это такое правило, которое выгодно выполнять тем, кто ему следует, несмотря на то, что экономика в целом несет при этом явные потери.

Типичным примером такого АБ могут служить правила, ограждающие рынок от входа на него новых участников или претендентов (если, разумеется, «старые» участники, или инкумбенты, не образуют естественную монополию): это правила лицензирования, вводимые при активном участии инкумбентов как части КААБ, охранительные таможенные импортные пошлины, вводимые «для защиты отечественного товаропроизводителя» и т.п.

Идентификация внешних АБ предполагает, как это следует из характеристики их общего содержания, оценку влияния анализируемого правила на изменение *уровня конкурентности* того или иного рынка. Как представляется, отправной точкой при таком анализе должен выступать уровень конкуренции на рынке до введения правила. Тем самым, следует предположить, что речь идет, прежде всего, о развивающихся рынках, где только начинается формироваться состав стороны предложения, либо об «открывающихся» рынках, на которые предполагается активное вхождение группы новых игроков. Если содержание правила таково, что оно ограничивает вход претендентов, предъявляя к ним трудноосуществимые требования, и одновременно следование правилу не представляет большого труда для уже действующих участников рынка, можно утверждать, что данное правило определяет внешний административный барьер. Определенную тонкость в очерченной процедуре представляет собой сопоставление издержек исполнения правила для инкумбентов и претендентов. В

принципе выполнение какого-либо нового правила хозяйствования не должно сопровождаться существенно различными издержками для разных фирм, если только предполагаемые правилом платежи не оказываются прямо или косвенно зависящими от продолжительности пребывания фирмы на рынке или если в такой зависимости не находятся те или иные из требований, предъявляемых к фирмам, не имеющих характера непосредственных платежей.

В качестве примера правила, предполагающего подобную зависимость, укажем на правила *государственной аттестации* негосударственных учебных заведений.

Прохождение этой процедуры необходимо последним для того, чтобы получить право выдавать аттестаты и дипломы государственного образца. Согласно упомянутым правилам для получения аттестации негосударственный вуз должен предварительно осуществить хотя бы один выпуск учащихся. Тем самым этот первый выпуск автоматически оказывается обладателем *негосударственных* аттестатов и дипломов, что вполне может понизить их конкурентоспособность на рынке труда. Таким образом, инкубенты – государственные учебные заведения – получают в соответствии с данными правилами, конкурентное преимущество перед претендентами.

**2.1.** Правило, частные издержки исполнения которого больше, чем частные выгоды, но социальные выгоды следования которому превышают социальные издержки, можно назвать *количественным* АБ. Общая характеристика количественных АБ заключается в том, что данное правило, по сути, содействующее (или не препятствующее) созданию стоимости в национальной экономике, должно реализоваться по такой процедуре, которая принуждает предпринимателей нести неоправданно высокие издержки как непосредственно денежного, так и не денежного характера (прежде всего, чрезмерные затраты времени). Эти излишние, производительные издержки оказываются прямым следствием либо произвольно высоких выплат, либо заложенного в процедуру дефицита мощностей по предоставлению услуг клиентам, обратившимся в то или иное государственное учреждение.

Прямые выплаты за совершение требуемых действий (оказание услуг), предполагаемые такими правилами – количественными административными барьерами, обычно никак не связаны с фактическими издержками на осуществление соответствующих действий, в несколько раз превышая их.

Что же касается искусственно создаваемых дефицитов мощностей по оказанию услуг, то, столкнувшись с упомянутыми де-

фицитами, клиент охотно обращается за содействием (ускорением прохождения процедур) к частным организациям, предоставляющим соответствующие «ускоряющие» услуги за плату, обычно несколько меньшую, чем оценка клиентом потраченного времени и усилий. Нет нужды подчеркивать, что подобные организации представляют собой фрагменты КААБ.

Как следует из приведенных характеристик количественных АБ, наиболее явственный их признак — неадекватность предполагаемых выплат за принудительно предоставляемые услуги издержкам производства (оказания) последних, а также избыточность самого набора требуемых услуг (действий) по отношению к официально декларируемому смыслу выполнения правила.

**2.2.** Если и частные, и социальные издержки следования правилу оказываются меньше, чем соответствующие выгоды, — наличие не разновидность административного барьера, а правило хозяйствования, способствующее созданию стоимости, в силу чего данный тип выпадает за рамки нашего анализа.

Подытоживая сказанное выше, можно предложить следующую совокупность признаков, наличие *хотя бы одного* из которых у официально введенного и принуждаемого к исполнению правила дает основания для его оценки как *возможного* административного барьера (т.е. квалификация такого правила как реального АБ требует дополнительных процедур):

- (1) возникновение (существование) в связи с действием правила черного рынка прав на его нарушение;
- (2) снижение правилом уровня конкуренции на некотором рынке.

**В случае обнаружения признака (1)** выявление АБ предполагает получение ответа на вопрос о природе ограничения на куплю-продажу товара, обусловившего появление черного (теневое) рынка: если *ограничивается социально нежелательная деятельность*, не создающая стоимости, соответствующее правило *не является* административным барьером<sup>5</sup>. Например, черный рынок наркотиков: социальные потери от немедицинского использования наркотиков явно превышают то удовлетворение, которое по-

---

<sup>5</sup> В негативном, оценочном смысле слова; если же не ограничиваться этим смыслом и считать, что АБ могут быть и «положительными», то не нужна и последующая проверка обстоятельств, порождающих черный рынок: одного факта его существования необходимо и достаточно для констатации того, что анализируемое правило обуславливает АБ; дальнейший анализ будет необходим только для того, чтобы понять, является этот АБ «положительным» или «отрицательным».

лучают индивиды, потребляющие их. Если же черный рынок возникает для получения права заниматься производительной деятельностью, порождающее его правило является АБ.

Частным случаем (индикатором) «рыночного» способа идентификации АБ является возникновение *официальной очереди* на получение услуги, вменяемой в обязанность субъекту правила, и *легального рынка прав* на ускорение ее получения в обход очереди. Здесь «работает» бюрократический прием искусственного занижения пропускной способности (мощности) по предоставлению навязываемых гражданам и предпринимателям услуг.

**В случае обнаружения признака (2)** предметом дальнейшей проверки является соотношение потерь потребителей на данном рынке и прироста создаваемой стоимости в рамках *национальной экономики*<sup>6</sup>. Расчеты этих величин достаточно сложны (особенно с учетом того, что они должны вестись весьма продолжительный период времени), однако необходимы для корректной оценки соответствующего правила. Очевидный случай – естественные монополии, где ограничение конкуренции позитивно сказывается на процессе создания стоимости при условии параллельного принятия правил государственного регулирования организационно создаваемой естественной монополии.

Расчеты издержек и потерь, сопряженных с существованием (возможных) административных барьеров, целесообразно вести в соответствии со следующей методологией.

Экономические потери общества от существования административных барьеров ведения хозяйственной деятельности, введенных нормативными актами органов государственного (федерального и регионального) и муниципального управления, складываются из двух составных частей:

- прямых потерь населения от роста розничных цен, связанных с необходимостью несения хозяйствующими субъектами непроизводительных издержек, нацеленных на преодоление административных барьеров и отвлекаемых тем самым из процессов создания стоимости;
- косвенных потерь, связанных с недопроизводством стоимости (и валового внутреннего продукта), из-за неэффективного использования ресурсов, вызванного несовершенством структуры рынков и слабостью стимулов к развитию произ-

---

<sup>6</sup> Поскольку речь идет об анализе АБ, формируемых внутристрановым, а не международным законодательством, оценки создаваемой и теряемой стоимости должны осуществляться именно применительно к страновой экономике: принятие национального закона, приносящего убытки отечественным производителям, но способствующего росту стоимости в другой стране, выглядит достаточно странно...

водства, обусловленной низким уровнем конкуренции; снижение объемов производства, т.е. объемов предложения на рынке, также проявляется в росте уровня цен, который был бы ниже, если бы предложение оказалось относительно более высоким.

По своей экономической природе эти потери складываются из двух компонентов: во-первых, непроизводительных транзакционных издержек, связанных с необходимостью преодоления искусственных административных барьеров, а во-вторых, снижения эффективности использования имеющихся ресурсов.

В величине прямых потерь населения от роста розничных цен (тип I) скрываются как транзакционная составляющая (на покупателя перекладываются дополнительные издержки производителей и торговцев), так и «эффективная», вызванная низким уровнем предложения.

Косвенные потери общества (тип II) лишь частично сказываются на благосостоянии населения, выражаясь в сокращении налогов, из которых финансируется заработная плата работников бюджетной сферы, а также в сокращении заработной платы работников, занятых в недостаточно эффективно работающих организациях. Одновременно косвенные потери, как отмечалось, могут отразиться и в повышении цен, поскольку предприниматели в условиях нынешнего российского рынка могут повышать цены, не рискуя сразу столкнуться со спросовыми ограничениями вследствие невысокого уровня конкуренции на большинстве отечественных рынков.

Непосредственным основанием для возникновения *прямых потерь* для населения от роста розничных цен служат официальные и теневые выплаты, которые вынуждены осуществлять хозяйствующие субъекты для формального выполнения правил, устанавливающих административные барьеры хозяйствования. Эти выплаты по своей экономической природе представляют разновидность транзакционных издержек.

Транзакционные издержки, как известно, представляют собой затраты ресурсов на фиксацию, изменение и защиту прав собственности на различные факторы (ресурсы) экономической деятельности. Это не плата за сами ресурсы, а плата за право пользования ими. Тем самым различные помехи и барьеры на пути получения прав пользования и порождают транзакционные издержки.

Поскольку наилучшие стимулы к эффективному использованию ресурсов создаются в условиях четко определенных и надежно защищенных прав собственности, те затраты ресурсов об-

щества, которые осуществляются для спецификации и защиты подобных прав, представляют собой *необходимую часть* общих транзакционных издержек; очевидно, они имеют производительный, общественно полезный характер. Те же транзакционные издержки, которые приходится нести экономическим агентам для обеспечения соответствия своей деятельности вводимым государством правилам, которые не способствуют росту общественного богатства (именно такие правила и представляют собой административные барьеры), являются *непроизводительными*, приводящими к упомянутому выше потерям в благосостоянии общества.

Непроизводительные транзакционные издержки, с которыми сталкиваются отечественные предприниматели, можно сгруппировать следующим образом:

- получение 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 и т.п.);
- получение права на осуществление хозяйственной деятельности (лицензирование деятельности, рабочих мест, сертификация производимой и ввозимой из-за рубежа продукции);
- поддержание деловых отношений и применение санкций (согласование принимаемых решений с контролирующими организациями, получение различных льгот).

Оценить перечисленные виды непроизводительных транзакционных издержек в количественном отношении возможно, базируясь на данных опросов предпринимателей, а также данных, фигурирующих в судебных делах по экономическим преступлениям (взяточничестве). К сожалению, круг последних источников нам недоступен.

Предложенный выше теоретический анализ АБ основан не только на новых авторских гипотезах, но и на изучении опыта исследования отдельных барьеров в экономической теории. Ниже мы приводим два приложения, описывающие разработку проблемы входных барьеров.

## Приложение 1.

### Опыт исследования барьеров входа в экономической теории отраслевых рынков

При определении барьеров в теории организации отраслевых рынков предполагается, что речь идет о барьерах входа и выхода, причем барьеры входа одновременно могут рассматриваться и в терминах барьеров входа, поскольку тем самым создаются сигналы, негативным образом влияющие на ожидаемый уровень прибыли фирм, которые решают вопрос о проникновении в отрасль.

Несмотря на неоднозначность определения входных барьеров на уровне деталей (различные варианты определения понятия «барьер входа» были предложены Бэйном, Стиглером, Фергюсоном)<sup>7</sup>, сравнительный анализ позволяет выявить общие характеристики. Обобщение подходов к определению входных барьеров было предложено Демсетцем (Шаститко, 2000, с.10-11, Demsetz, 1989, p.25-26): входные барьеры определяются посредством выявления асимметрии в возможностях (в том числе доступом к определенной функции издержек при производстве соответствующего товара), которыми обладают фирмы-аутсайдеры и фирмы-инсайдеры.

Однако понимание смысла и последствий отмеченной выше асимметрии в издержках фирм, принадлежащих к разным группам, также неоднозначно. Далее мы рассмотрим наиболее существенные из подходов к пониманию значения сформулированного определения входных барьеров.

Если фирма, закрепившаяся в отрасли, производит продукт с минимальными средними издержками ниже тех, с которыми могут производить фирмы-аутсайдеры, то при определенных условиях данное соотношение издержек может стать препятствием входа фирм в отрасль (и соответственно на рынок). Это связано с тем, что даже в случае получения фирмой (фирмами), закрепившейся в отрасли, ненулевой экономической прибыли возможность безубыточного функционирования в случае входа новых фирм с худшими характеристиками по издержкам (предполагается, что качественные различия товаров несущественны) является достоверной угрозой потенциальным конкурентам. Данная угроза, проистекающая от предпринимателей, контролирующих процессы принятия решений в соответствующих фирмах, является выражением частного интереса. Однако побочным результатом является обеспечение эффективного использования ресурсов, предотвращение сверхиспользования ограниченных ресурсов.

Следует отметить, что в этом случае речь идет о долгосрочных барьерах, а не вообще о любых препятствиях входа на рынок (Шерер, Росс, 1997, с.17; Carlton, Perloff, 1990, p.172). Это означает, что данные препятствия нельзя устранить посредством изменения количества всех ресурсов, используемых в производстве, т.е. за счет экономии на масштабе.

Как уже было отмечено, барьеры создаются не только фирмами, но и государством. Средством создания такого рода барьеров является установление правил ведения хо-

---

<sup>7</sup> Барьеры входа по Бэйну существуют, если несмотря на установление цены выше средних (полных) издержек, новые фирмы в отрасль не входят. По Фергюсону, решающим является соотношение между ценой и предельными издержками, тогда как в соответствии с представлениями Стиглера, фирмы, закрепившиеся в отрасли (на рынке), не несут тех издержек, которые необходимо понести фирмам-аутсайдерам.

зяйственной деятельности, ограничивающих доступ на рынок хозяйствующих субъектов. Обратим внимание на то, что правила ведения хозяйственной деятельности в данном контексте определены применительно к возможности участия в рыночных сделках, т.е. возможности (хотя и не всегда реализуемой) извлечения экономической прибыли, хотя с экономической точки зрения хозяйственная деятельность может быть интерпретирована расширительно (деятельность в условиях ограниченности ресурсов). Однако в дальнейшем будет рассматриваться вариант, предполагающий узкую интерпретацию данного термина.

Вместе с тем рассмотренный выше пример заблокированного входа является не только частным случаем, но и в определенной мере искажением самой сути проблемы входных барьеров. Такая постановка вопроса сопряжена с существованием двух традиций в экономическом анализе применительно к объяснению практики, отклоняющейся по своим характеристикам от «атомистической конкуренции». Характеристики последней включают как минимум отсутствие барьеров входа, отсутствие асимметрии в доступе к одной и той же функции издержек (отсутствие дискриминации на рынках ресурсов и доступность наилучшей из известных технологий), а также такое количество участников сделок, которое не позволяет ни одному из них оказывать ощутимое влияние на формирование рыночной цены.

Первая традиция, которая, по мнению Уильямсона (Уильямсон, 1996), может квалифицироваться как недоброжелательная, сводилась к объявлению отклонений от стандартной рыночной контрактации как проявление монополистических тенденций, препятствующих конкуренции и, следовательно, эффективности (максимизации общественного благосостояния). Фактором повышения экономической эффективности при соблюдении условий конкуренции фактически признавалась технология. И действительно, если фирму определять не в терминах структуры управления, а как производственную функцию, то границы фирмы должны естественным образом задаваться особенностями применяемой технологии. С этой точки зрения барьеры входа вполне естественно рассматриваются как вредные с точки зрения обеспечения условий максимизации общественного благосостояния.

Вторая традиция предполагает, что возникновение барьеров, а также повышение рыночной концентрации может быть сопряжено с условиями, способствующими эффективности, хотя и предполагающими вытеснение «атомистической конкуренции». Основная идея состоит в том, что реально существующий механизм цен не может функционировать без издержек, которые принято называть транзакционными. Если принимается аргумент, в соответствии с которым механизм цен как форма координации действий отдельных хозяйствующих субъектов обладает изъянами, то экономически оправдано рассматривать возможности использования наряду с ним и других форм координации организации хозяйственной деятельности.

К транзакционным относят издержки, сопряженные с (1) поиском контрагента, (2) оценкой его надежности, (3) разработкой условий контракта, включающей выявление и оценку значения его наиболее существенных параметров, (4) обеспечения соблюдения условий контракта, в том числе посредством мониторинга, использования судебных процедур. В этой связи большое значение для понимания *raison d'être* барьеров имеет ограниченная рациональность хозяйствующих субъектов, оппорту-

нистическое поведение и специфичность используемых при производстве товаров и услуг активов.

Ограниченная рациональность предполагает (1) невозможность получения субъектом всей теоретически необходимой для принятия соответствующего решения информации и/или (2) неспособности полного использования доступной информации (постановка задачи и нахождение ее решения). Данная характеристика экономических субъектов не представляла бы собой существенной проблемы, если бы не стремление экономических агентов, там где это возможно, извлечь выгоду, даже если это сопряжено с экспроприацией части ожидаемой выгоды контрагентов. Вот почему одним из вариантов решения проблемы субъективного риска как одной из форм оппортунистического поведения является формулирование предварительных условий, которым должен отвечать хозяйствующий субъект, предполагающий оказывать ту или иную услугу. Соблюдение подобных условий фактически означает производство рыночных сигналов, необходимых для хотя бы частичного решения проблемы асимметричного распределения информации. Следует отметить, что в этом случае предполагается, что дизайн институтов, которые используются для генерирования сигналов, соответствует предъявляемым требованиям к последним. Таким образом, в условиях неопределенности, асимметричного распределения информации барьеры могут служить фактором экономии на суммарных издержках производства, средством предотвращения отрицательных внешних эффектов (Уильямсон, 1996, с.579; Шаститко, 2000, с.12). В их числе – специальные требования по уровню квалификации персонала, качеству оборудования, информационному обеспечению деятельности предприятия.

Принципиальное значение для определения условий входа имеет наличие необратимых затрат. Они позволяют объяснить ситуации, в которых, несмотря на свободный доступ фирм-аутсайдеров к той же функции издержек, что и фирм, уже закрепившихся в отрасли, вход все же остается заблокированным. Это связано с тем, что фирмы, закрепившиеся в отрасли, уже понесли необратимые издержки, связанные с производством соответствующих товаров (услуг), в то время как для фирм-аутсайдеров превращение издержек в необратимые только предстоит и с этой точки зрения не является неизбежным. Следует обратить внимание на то, что речь идет именно о необратимых, а не о постоянных издержках.

Понимание значения транзакционных издержек в определении входных барьеров позволяет «разорвать» логическую связь между высоким уровнем концентрации рынка<sup>8</sup> и уровнем входных барьеров. Наиболее наглядным примером является определение естественной монополии. Необходимым условием существования естественной монополии является субаддитивность издержек, которая означает, что производство определенного количества товаров или услуг одной фирмой может быть обеспечено с более низкими средними издержками, чем производство того же количества двумя и более фирмами. Однако концепция состязательных рынков показывает, что даже в условиях стопроцентной концентрации рынка тем не менее возможна конкуренция, но не на

---

<sup>8</sup> Напомним, что уровень концентрации рынка имеет множество количественных характеристик, среди которых наиболее популярными являются коэффициенты концентрации и индекс Герфиндаля-Гиршмана.

рынке, а за рынок. Что принципиально важно, эта конкуренция предполагает отсутствие барьеров входа. Однако учет ненулевых транзакционных издержек наряду с необходимостью использования в таких отраслях неперемещаемых (специфических) активов создает ограничения на возможность замены одного поставщика услуги на другого. С этим обстоятельством, в частности, связаны ограничения на использование торгов за франшизу в условиях естественной монополии.

Принимая во внимание двойственную – координационно-распределительную природу институтов, следует отметить, что соображения эффективности являются важным, но не единственным обстоятельством, которое необходимо учитывать при оценке практики нестандартной контрактации. Вот почему операционализация аналитического инструментария экономической теории транзакционных издержек фактически была сопряжена с корректировкой экономической политики, в частности антимонопольной. Корректировка была связана с тем, что игнорируемая ранее возможность компромисса «рыночная власть – эффективность» стала одним из важнейших нововведений. Оно проявилось в широком применении принципа разумного (взвешенного) подхода к практике нестандартной контрактации, предполагающей сопоставление отрицательных последствий, обусловленных вытеснением конкуренции, с позитивными последствиями, сопряженными с экономией на транзакционных издержках. Применение принципа взвешенного подхода требует соблюдения условий достоверности результатов прикладных экономических исследований, являющихся основой выработки и принятия решений относительно разрешения или запрета соответствующего ограничения.

Подчеркнем, что сказанное в отношении второй исследовательской традиции не исключает стратегического поведения, направленного на извлечение ренты. Причем в условиях доминирования на рынке преднамеренное создание необратимых затрат (в том числе за счет использования специализированной технологии) может быть средством блокирования входа (Хэй, Моррис, 1999, т.1, с.483). С этой точки зрения принцип свободы хозяйственной деятельности как неотъемлемое условие использования рассеянной, неcodифицируемой, но экономически значимой информации, вступает в конфликт с нежелательными с точки зрения последствий для конкуренции создания асимметричности в издержках посредством преднамеренного использования в качестве достоверной угрозы необратимых затрат.

Наиболее простым является пример, когда предприятие создает производственные мощности, используемые не для создания товаров и услуг, а для предотвращения входа на рынок потенциальных конкурентов. Рассмотрим ситуацию, в которой фирма, закрепившаяся в отрасли, инсайдер (И), обладая избыточными мощностями, препятствует выходу на рынок другой фирме – аутсайдеру (А). Если предположить, что существуют ненулевой по длительности период создания мощностей, а также издержки переключения потребителей с товара одного производителя на товар другого, то И может извлекать ненулевую прибыль, не опасаясь входа А, если И может достоверно обещать увеличить производство товара при попытке проникновения в отрасль А. Тем самым снижается ожидаемая рыночная цена, которая, обуславливая снижение прибыли фирмы И, одновременно снижает и ожидаемую отдачу для А. Более того, если для И в расчет не берутся издержки, связанные с существованием избыточной мощности, то для А данный принцип не действует.

## **Расширительная трактовка барьеров входа**

Если абстрагироваться от географических границ рынка, является ли производство и продажа товаров одного и того же функционального назначения по определению операциями в рамках одного и того же продуктового рынка? Если учесть наличие двух характеристик товара – транзакционных и трансформационных и соответственно двух сопряженных технологий его производства (также трансформационной и транзакционной) – ответ будет отрицательным (особенно если учесть довольно существенные различия в цене товаров, похожих друг на друга, что может обуславливать сортировку покупателей).

Иными словами, определение в явном виде транзакционных характеристик позволяет один бюккененовский товар обособить от другого. С этой точки зрения товары, которые реализуются на товарном рынке без обеспеченных гарантиями производителя или государства прав, несмотря на сходство до степени смешения внешнего вида, а также потребительских характеристик в узком смысле слова, могут быть отнесены к разным продуктовым рынкам. Однако такое разграничение, важное с теоретической точки зрения, не всегда может быть легко применимо в практических целях, например, в плане определения продуктовых границ рынка.

Одним из примеров различий может служить продукция обладателя прав на товарный знак и контрафактная продукция, которая не предполагает достоверных обещаний обеспечения стабильности качества товара и ответственности производителя за нарушение выданных обещаний.

Отметим, что транзакционные характеристики товара могут различаться как вследствие действий, которые предпринимает продавец (производитель), так и вследствие действий государства, выступающего гарантом поддержания соответствующих транзакционных характеристик товаров и услуг. Вместе с тем способ создания такого рода характеристик неравнозначен с точки зрения эффективности, что как раз и выражается в негативных последствиях: создание ограничений хозяйственной деятельности, полные издержки которых превышают те полные выгоды, которые на основе данных ограничений могут быть созданы.

Одной из форм адаптации хозяйствующих субъектов к такого рода ограничениям является формирование рынков, не являющихся объектом контроля государства как организации со сравнительными преимуществами в осуществлении насилия. Речь идет о теневых рынках, масштабы функционирования которых во многом зависят от ожидаемых издержек соблюдения правил ведения хозяйственной деятельности на легальных товарных рынках.

Ввиду того, что понятие административных барьеров появилось вне контекста развития теории организации отраслевых рынков, где само понятие барьера является одним из ключевых для определения структуры соответствующего товарного рынка, содержание понятия несколько отличается от того, что обычно понимают под входными барьерами.

В частности, издержки, связанные с административными барьерами, несут не только фирмы, планирующие заняться производством и реализацией того или иного товара, т.е. планирующие войти на соответствующий рынок, но и уже закрепившиеся на рынке фирмы. Если к первой категории издержек относится получение разрешения на ведение хозяйственной деятельности посредством регистрации юридического лица, по-

лучение лицензии, сертификации товара, то ко второй категории относятся, прежде всего, издержки, связанные с последующим контролем, который осуществляется множеством государственных организаций, упоминаемых в многочисленных опросах предпринимателей (Радаев, 1998).

Вот почему административные барьеры сопряжены не только с различиями в издержках между теми фирмами, которые действуют на рынке, и теми, которые принимают решение о входе на рынок, а с различиями в издержках между теми, кто действуют в соответствии с установленными правилами, и теми, для которых издержки легального ведения бизнеса частично или в целом оказываются ниже ожидаемых выгод. Иными словами, административные барьеры определяют уровень издержек ведения легального бизнеса. С этой точки зрения массовый выбор в пользу нелегальных форм не является чем-то уникально российским. Наглядным свидетельством тому – классическое исследование отдельных отраслей перуанской экономики, проведенное группой под руководством Эрнандо де Сото (Сото, 1997).

Участие фирм в рыночных транзакциях без входа на легальный рынок фактически предполагает выбор в пользу неформальных институтов. Однако, как отмечают Кифер и Ширли (Keefer, Shirley, 2000, p.97), необходимо быть осторожным в позитивной оценке неформальных институтов поскольку они малоэффективны в отношении ограничения экспроприации не только со стороны частных лиц, но и представителей органов исполнительной власти. Кроме того, если неформальные институты недоступны, то некоторые предприниматели вообще не будут выходить на рынки вне зависимости от набора транзакционных характеристик товаров и услуг.

## Приложение 2. Теоретический анализ лицензирования

Несмотря на тот факт, что государственное лицензирование призвано обеспечить улучшение качества продаваемых на рынке товаров и услуг и таким образом способствовать увеличению общественного благосостояния, в реальной экономической жизни это происходит далеко не всегда. Очень часто рынок и без государственного вмешательства оказывается способен обеспечить преодоление информационной асимметрии между продавцами и покупателями, а принимаемые государством меры, ограничивающие вход на рынок, оказывают неблагоприятное воздействие на общественное благосостояние.

В связи с этим перед лицами, принимающими решения, касающиеся экономической политики, встает вопрос об априорной оценке эффективности лицензионной системы на том или ином рынке. Так как барьеры входа на рынок дают возможность получения ренты как для тех продавцов, которые уже присутствуют на этом рынке, так и для чиновников, устанавливающих барьеры, очень часто стремление ввести обязательное лицензирование того или иного вида деятельности объясняется не заботой об общественном благе, а вполне понятной заинтересованностью в перераспределении богатства. В связи с этим представляется очень полезным выработка критериев общественной необходимости входных административных барьеров.

Основные выводы исследования обязательного государственного лицензирования как входного барьера на рынок в рамках экономического анализа права таковы:

1. Обязательное лицензирование может быть эффективным только в случае значительной информационной асимметрии между продавцами и покупателями товаров и услуг, т.е. когда покупатели не могут адекватно оценить качество приобретаемого блага до его покупки.

2. Чем проще потребителям перейти с легального на черный рынок какого-либо товара или услуги, чем меньше издержки, связанные с таким переходом, тем менее эффективной, при прочих равных условиях, будет система обязательного лицензирования.

3. Обязательное лицензирование может обладать сравнительными преимуществами перед добровольными схемами подтверждения качества, только если полноценное возмещение причиненного недобросовестными или недостаточно квалифицированными продавцами ущерба невозможно.

4. Лицензирование имеет смысл только тогда, когда покупки носят нерегулярный, неповторяющийся характер.

5. Обязательное лицензирование может выступать в качестве средства предотвращения оппортунистического поведения со стороны производителей товаров и услуг либо как средство предотвращения проникновения на рынок продавцов, не обладающих необходимой квалификацией. Причем только во втором случае обязательное лицензирование может иметь значение как самостоятельный инструмент экономической политики государства в сфере защиты прав потребителей. В первом случае государственное лицензирование отдельных видов деятельности может лишь служить вспомогательным средством, усиливающим действие более мощного инструмента: строгой ответственности продавцов за качество поставляемых ими товаров или услуг. При отсутствии стро-

гой ответственности лицензирование становится бессмысленным с точки зрения общественного благосостояния актом.

6. Эффект от государственного лицензирования возрастает по мере увеличения информационной асимметрии между продавцами и покупателями на рынке. Эта асимметрия, в свою очередь, связана с размером инвестиций в человеческий капитал, сделанных агентами рынка со стороны предложения. Однако, чем более специфичными знаниями обладает потенциальный лицензиат, тем труднее лицензирующему органу оценить уровень этих знаний.

7. Государственное лицензирование не может привести к Парето-улучшению на рынке. Это в любом случае лишь перераспределительный инструмент, увеличивающий излишек производителей за счет потребительского излишка и/или излишек потребителей, предъявляющих большие требования к качеству товаров и услуг, за счет тех, кого бы удовлетворили и менее качественные товары и услуги.

Эти выводы, как уже было отмечено, касаются лишь тех ограничений, которые призваны обеспечить некий гарантированный минимальный уровень качества товаров и услуг. Их основания будут рассмотрены ниже. Обратимся сначала к анализу лицензирования как средства количественного ограничения числа продавцов на рынке.

### **Простое количественное ограничение числа агентов рынка со стороны предложения**

Одним из способов государственного регулирования рынка (причем достаточно распространенным) является ограничение количества продавцов того или иного товара или услуги. Такого рода ограничение предложения реализуется посредством выдачи государством определенного числа лицензий на занятие тем или иным видом экономической деятельности. Эти лицензии в одних случаях могут обращаться на вторичном рынке (т.е. любой желающий может купить такую лицензию у одного из ее обладателей), в других случаях – вторичный оборот лицензий запрещен. Выход на рынок продавца без лицензии является противозаконным.

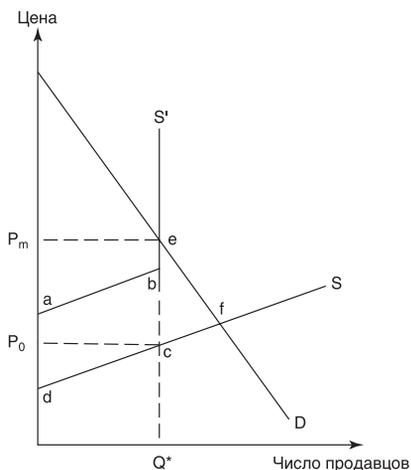
Введение государством количественных ограничений числа участников рынка со стороны предложения может быть сопряжено с тремя эффектами, отрицательно сказывающимися на общественном благосостоянии. Во-первых, количественные ограничения вызывают появление издержек мертвого груза, так как выпуск падает ниже равновесного уровня совершенной конкуренции. Под мертвым грузом здесь понимается разница между потенциальным объемом выпуска в условиях совершенной конкуренции и при отсутствии налогообложения и реальным объемом выпуска. На рисунке П-1 величина издержек мертвого груза равна площади треугольника еfc.

Во-вторых, ресурсы могут расходоваться не на производство товаров и услуг а на поиск ренты. Иными словами, если государство ограничивает число агентов рынка со стороны предложения в данной отрасли, предприниматели, которые уже действуют в этой отрасли (инсайдеры), могут счесть для себя выгодным инвестировать средства не в производственный процесс, а в организацию коллективных действий с целью воздействия на органы местной власти для создания барьеров входа в данную отрасль. Иначе говоря, те средства, которые могли быть направлены в производство, что способствовало бы увеличению совокупного богатства общества, инвестируются в перераспреде-

ление богатства, что увеличению общественного благосостояния отнюдь не способствует.

Наконец, если издержки по производству продукта или услуги у предпринимателей, уже действующих в данной отрасли, выше потенциальных издержек аутсайдеров (иными словами, если те, кто не является пока агентами рынка со стороны предложения, могут производить тот же самый продукт с меньшими издержками, чем те, кто таковыми агентами уже является), то лицензионное ограничение входа в отрасль при отсутствии возможности перемещения прав собственности на лицензии будет сопряжено для общества с дополнительной неэффективностью. Количественно эта неэффективность может быть выражена как площадь четырехугольника  $abcd$  на рис. П-1 (Lott, 1987).

**Рис. П-1. Общественные издержки количественного ограничения предложения: непеременяемые лицензии**



Иными словами, если бы обладателями лицензий на занятие каким-то лицензируемым видом деятельности (при ограниченном количестве выдаваемых лицензий) были те, кто способен обеспечить минимальный уровень предельных издержек (издержек, связанных с производством дополнительной единицы блага), кривая предельных издержек лицензируемой отрасли выглядела бы как кривая  $S$  на рис. П-1, а величина излишка производителей была бы равна площади четырехугольника  $P_m e c d$ . Под излишком производителей здесь понимается суммарная разница между валовыми доходами производителей товаров и услуг и их переменными издержками.

В том, гораздо более реалистичном случае, когда обладателями лицензий являются не самые эффективные производители, кривая предельных издержек проходит над кривой  $S$  (кривая  $S'$  на рис. П-1) и величина излишка производителей будет равна только площади фигуры  $P_m e b a$ .

В том случае, когда возможна покупка лицензий на вторичном рынке, потенциально более эффективные производители лицензируемых товаров или услуг могут выкупить лицензии у их нынешних, не самых эффективных обладателей. Однако такого рода обмен правами собственности может состояться лишь в том случае, если обе стороны сочтут, что ожидаемая приведенная разница между их производственными издержками окажется выше трансакционных издержек обмена для каждой из сторон.

Однако, хотя на первый взгляд кажется, что введение количественных ограничений числа продавцов на том или ином рынке не может способствовать увеличению общественного благосостояния ни при каких условиях и ведет лишь к ограничению конкуренции со всеми вытекающими из этого факта последствиями, существует по крайней мере одна важная причина, которая может оправдать количественное ограничение предложения. Для того чтобы понять, почему количественное ограничение величины предложения может способствовать увеличению общественного благосостояния, обратимся к одной из моделей монополистической конкуренции – модели города на окружности, восходящей к С. Сэллоу (Salop, 1979).

В этой модели рассматривается город, расположенный вдоль окружности, длина которой равна 1 ( $2\pi R=1$ ). При этом общее число домохозяйств в этом городе составляет  $L$ , и эти домохозяйства равномерно распределены по всей длине окружности. Кроме домохозяйств, в рассматриваемой модели присутствует также  $N$  торговых точек, торгующих неким однотипным товаром (или предоставляющих одинаковые услуги). Торговые точки также равномерно распределены вдоль периметра окружности. Пусть каждому домохозяйству соответствует один покупатель, и стоимость его перемещения на единицу расстояния в нашем городе будет равна  $t$ , а функция затрат каждого владельца торговой точки выглядит как:

$$TC = F + cQ$$

Где  $F$  – постоянные затраты,  $Q$  – количество продаваемой продукции, а  $c$  – предельные издержки, или издержки, связанные с продажей дополнительной единицы продукции.

Тогда средние затраты каждого торговца будут равны:

$$ATC = \frac{F}{Q} + c$$

Так как и магазины, и домохозяйства равномерно распределены по периметру окружности и длина этой окружности равна 1, среднее расстояние, преодолеваемое покупателями на пути в ближайший магазин, будет равно  $0,25/N$  в один конец и  $0,5/N$  в оба конца. Тогда совокупные транспортные расходы всех жителей нашего города ( $C_t$ ) составят:

$$C_t = \frac{tL}{2N}$$

А совокупные расходы всех домохозяйств, при условии, что каждый покупатель приобретает одну единицу товара в течение всего периода, непосредственно на покупку товаров будут равны:

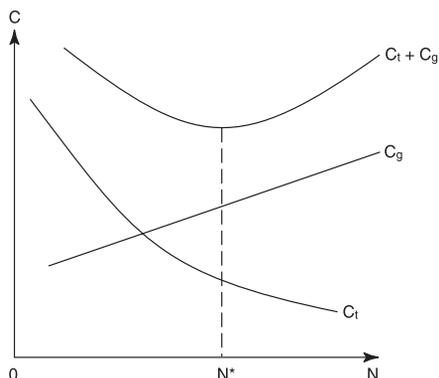
$$C_g = Lc + NF$$

Где  $Lc$  – общая сумма предельных затрат, оплачиваемых покупателями, а  $NF$  – общие постоянные затраты всех магазинов. Тогда суммарные издержки составят:

$$C = C_t + C_g = \frac{tL}{2N} + Lc + NF$$

Обратим внимание на тот факт, что затраты на приобретение товаров связаны с числом магазинов прямой связью (т.е. чем больше магазинов, тем выше и эти затраты), а транспортные расходы – обратной. Рассматриваемую зависимость можно представить графически (см. рис. П-2).

**Рис. П-2. Оптимальное число магазинов в городе на окружности**



Здесь  $N^*$  – оптимальное число торговых точек с точки зрения покупателей. Алгебраически  $N^*$  находится путем решения задачи на минимизацию совокупных издержек  $C$ :

$$\min_{(N)} C \Rightarrow \frac{d(\frac{tL}{2N} + Lc + Nf)}{dN} = F - \frac{tL}{2N^2} = 0$$

Отсюда оптимальное число магазинов в городе на окружности с точки зрения покупателей составит:

$$N^* = \sqrt{\frac{tL}{2F}}$$

Рассмотрим теперь, каково оптимальное количество магазинов с точки зрения продавцов. Пусть покупатель находится между двумя соседними магазинами 1 и 2.  $l$  – расстояние от покупателя до магазина 1, при котором покупателю безразлично, в каком из двух магазинов приобретать товар. По условиям нашей модели расстояние между двумя соседними магазинами равно  $1/N$ . Тогда общие расходы покупателя на покупку товара в магазине 1 будут равны:

$$C_1(P_1) = P_1 + 2tl$$

Где  $P_1$  – цена товара в первом магазине.

Равным образом, общие расходы покупателя на приобретение товара во втором магазине составят:

$$C_2(P_2) = P_2 + 2t\left(\frac{1}{N} - l\right)$$

Очевидно, что покупателю становится безразлично, какой из магазинов предпочесть, когда:

$$P_1 + 2tl = P_2 + 2t\left(\frac{1}{N} - l\right)$$

Отсюда:

$$l = \frac{1}{4t} \left( P_2 - P_1 + \frac{2t}{N} \right)$$

При условии, что каждое домохозяйство делает покупки один раз в течение периода  $l$ , принимая во внимание, что  $l$  – часть общего периметра окружности единичной длины, общее количество клиентов первого магазина ( $Q$ ) будет равно:

$$Q = L2l = \frac{L}{2t} \left( P_2 - P_1 + \frac{2t}{N} \right) = \frac{LP_2}{2t} - \frac{LP_1}{2t} + \frac{L}{N}$$

Отсюда:

$$P_1 = P_2 + \frac{2t}{N} - \frac{2tQ}{L}$$

Последняя формула есть не что иное, как обратная функция спроса (т.е. зависимость цены товара от величины спроса на него) на товар первого магазина. В нашем случае  $P_1$  и  $Q$  связаны между собой линейной зависимостью, поэтому функция предельного дохода (т.е. дохода от увеличения числа клиентов магазина на одно домохозяйство) первого магазина будет выглядеть как:

$$P_2 + \frac{2t}{N} - \frac{4tQ}{L} = c$$

В соответствии с условием оптимальности для любой фирмы независимо от ее монопольной власти имеет смысл увеличивать объемы продаж до тех пор, пока предельный доход не будет равен предельным издержкам:

$$MR_1 = MC_1 = c$$

Или:

$$MR_1 = \frac{d[(P_2 + \frac{2t}{N} + \frac{2tQ}{L})Q]}{dQ} = P_2 + \frac{2t}{N} - \frac{4tQ}{L}$$

Отсюда равновесное количество клиентов первого магазина (т.е. то число клиентов, увеличивать которое для магазина больше нецелесообразно) составит:

$$Q_1^* = \frac{LP_2}{4t} + \frac{L}{2N} - \frac{cL}{4t} = \frac{L}{2N} + \frac{L}{4t} (P_2 - c)$$

А равновесная цена первого магазина будет равна:

$$P_1^* = P_2 + \frac{2t}{N} - \frac{2t}{L} [\frac{L}{2N} + \frac{L}{4t} (P_2 - c)] = \frac{P_2}{2} + \frac{t}{N} + \frac{c}{2}$$

Если принять во внимание, что предельные издержки (с) одинаковы для всех магазинов города, то равновесная цена и равновесное число клиентов будут одинаковыми для всех магазинов в нашей модели. Иначе говоря:

$$P_1^* = P_2^* = P^* \Rightarrow P^* = \frac{P^*}{2} + \frac{t}{N} + \frac{c}{2} \Rightarrow P^* = \frac{2t}{N} + c$$

И:

$$Q^* = \frac{L}{2N} + \frac{L}{4t} (\frac{2t}{N} + c - c) = \frac{L}{N}$$

Прибыль каждого магазина – это разница между его совокупными доходами и совокупными издержками:

$$\pi = P^*Q^* - F - cQ^* = (\frac{2t}{N} + c) \frac{L}{N} - F - \frac{cL}{N} = \frac{2tL}{N^2} - F$$

Для аутсайдеров стимулы к вхождению в отрасль (т.е. стимулы к открытию собственного магазина) будут сохраняться до тех пор, пока уже действующие торговые точки будут получать положительную прибыль.

Иными словами, оптимальное число торговых точек для продавцов ( $N^{**}$ ) будет соответствовать нулевой прибыли:

$$N^{**} = \sqrt{\frac{2tL}{F}}$$

Сравнивая оптимальные количества торговых точек для продавцов и для покупателей, легко заметить, что  $N^{**}$  больше  $N^*$  в два раза:

$$\frac{N^{**}}{N^*} = \frac{\sqrt{\frac{2tL}{F}}}{\sqrt{\frac{tL}{2F}}} = 2$$

Иными словами, речь в данном случае идет об избыточном разнообразии товаров или услуг. Поэтому количественное ограничение предложения в рассматриваемом примере будет оправданным с точки зрения критерия максимизации общественного благосостояния. Хотя модель города на окружности представляется весьма далекой от реальности, ее выводы вполне применимы к самым реальным экономическим ситуациям. В частности, если в данной модели заменить транспортные расходы покупателей, издержками, связанными с ожиданием свободной машины для потребителей услуг такси, то при условии отсутствия эффекта дохода (т.е. фактически при приближительном равенстве доходов различных домохозяйств) данная модель достаточно адекватно описывает рынок услуг такси в крупных городах. Поэтому лицензионное ограничение числа таксомоторов представляется экономически обоснованным.

Однако, для того чтобы данная модель оставалась достаточно реалистичной, необходимо выполнение еще двух условий, помимо отсутствия эффекта дохода. Во-первых, спрос на продукт или услугу должен быть неэластичным по цене при заданном уровне дохода, т.е. при, например, повышении цены на 1 % спрос на данный продукт должен сократиться менее чем на 1 %. Во-вторых, *«вывод об избыточном разнообразии основан на статичном представлении действительности, когда предприятия решают, сколько заведомо известных товаров (услуг) предлагать им на рынке»* (Гальперин, Игнатьев, Моргунов, 2000). Очевидно, что случай лицензионного ограничения количества таксистов в крупном городе вполне удовлетворяет всем перечисленным условиям. В общем же случае вывод об общественной эффективности или неэффективности количественного ограничения предложения можно сделать, лишь анализируя каждую конкретную ситуацию с использованием вышеперечисленных критериев.

Кроме того, совершенно очевидно, что, решая с помощью лицензирования задачу устранения излишнего разнообразия товаров или услуг, регулирующий орган не должен устанавливать ограничения на покупку и продажу лицензий на вторичном рынке. Такого рода ограничения могут иметь смысл только при решении совершенно иной задачи – преодоления информационной асимметрии между продавцами и покупателями и улучшения качества продаваемых товаров или услуг.

### **Лицензирование различных видов деятельности и качество товаров и услуг**

Вообще говоря, обязательное лицензирование не является единственным средством воздействия государства на качество продаваемых на рынке товаров и услуг. Контроль качества может осуществляться на этапе входа на рынок, и тогда речь идет о со-

здании государством входных барьеров в виде обязательного лицензирования отдельных видов деятельности; контроль может также иметь место и непосредственно в процессе производства товаров и услуг, однако этот способ, как правило, отличается низкой эффективностью и связан с большими затратами средств налогоплательщиков, поэтому такого рода контроль используется достаточно редко. Наконец, государственное участие в защите прав потребителей может реализовываться в виде законодательно установленной ответственности продавцов за продажу низкокачественных товаров или услуг. Этот способ, с одной стороны, в большинстве случаев оказывается самым эффективным, а с другой стороны, не связан для государства с большими расходами. Поэтому ответственность продавцов как механизм государственного участия в защите прав потребителей применяется в странах Запада очень широко.

Нас здесь, однако, интересует в первую очередь установление государством барьеров входа на рынок в виде обязательного лицензирования тех или иных видов хозяйственной деятельности. Классическими аргументами экономистов в пользу лицензирования являются, во-первых, использование обязательного лицензирования в качестве эффективного механизма противодействия созданию отрицательных внешних эффектов, а во-вторых, аргумент патернализма – «насильственной» защиты государством потребителей от приобретения некачественных товаров и услуг (Arrow, 1963). Иными словами, первый из классических аргументов за лицензирование состоит в том, что агенты рынка со стороны предложения, предоставляющие некачественные товары и услуги, могут создавать отрицательные внешние эффекты как для своих более честных и ответственных коллег (когда потребители, столкнувшись на некоем рынке с недоброкачественным товаром или услугой, начинают с подозрением относиться к этому рынку в целом, что ведет к сокращению спроса на данный товар и соответственно к сокращению доходов у всех его продавцов), так и для широкой публики.

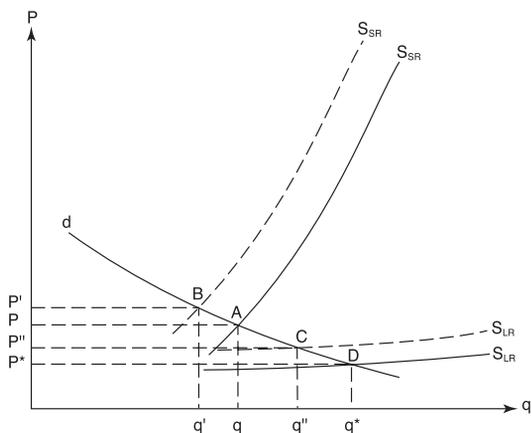
Что касается второго классического аргумента за лицензирование, то здесь логика следующая: в условиях информационной асимметрии между сторонами в рыночном обмене большинство покупателей не могут, по крайней мере *ex ante* (т.е., до потребления), адекватно оценить качество потребляемого товара или услуги, поэтому они нуждаются в помощи, которую и оказывает им государство, ограничивая поле возможностей потребительского выбора. В конечном счете, по мнению сторонников обязательного лицензирования как формы государственного участия в защите прав потребителей, оно увеличивает качество предлагаемых на рынке товаров и услуг.

Однако оба классических аргумента за обязательное лицензирование сталкиваются, по крайней мере, с не менее сильными аргументами против такового. По мнению критиков системы обязательного государственного лицензирования различных видов деятельности, главным результатом установления входных барьеров такого рода будет в краткосрочном аспекте увеличение цены товаров и услуг и соответственно увеличение размеров ренты, присваиваемой агентами рынка со стороны предложения (см. рис. П-3).

Кривая предложения в коротком периоде сместится влево: из положения  $S_{SR}$  в положение  $S'_{SR}$ , в результате равновесный объем предоставляемых благ сократится в коротком периоде с  $q$  до  $q'$ , а равновесная цена вырастет с  $p$  до  $p'$ . В длительном периоде увеличение ренты вызовет увеличение предложения отрасли (кривая  $S'_{LR}$  на рис.3) и снижение цены предложения до уровня  $p''$  с соответствующим увеличением объема продаж до  $q''$ .

Однако произойдет это скорее всего далеко не сразу, так как лицензионные требования во многих случаях предполагают значительные долгосрочные инвестиции главным образом в человеческий капитал. Иными словами, если рассматривать, например, рынок стоматологических услуг, то введение обязательного лицензирования как условия входа на этот рынок увеличит доходы тех дантистов, которые первыми получают лицензии. Этот факт увеличит число желающих получить соответствующее образование, и, когда они это образование и лицензии получат, кривая  $S'_{SR}$  переместится в положение  $S'_{LR}$ . Однако для получения соответствующего образования необходимо, по крайней мере, пять лет.

**Рис. П-3. Воздействие лицензирования на величину предложения в коротком и длительном периодах**



Кроме того, введение системы государственного лицензирования на каком-либо рынке создает стимулы к рентоориентированному поведению со стороны продавцов на этом рынке. Иными словами, получающие ренту обладатели лицензий никак не заинтересованы в увеличении предложения лицензируемых товаров или услуг, поэтому, при определенных условиях, они будут инвестировать средства в оказание влияния на лицензирующие органы с целью ужесточения процедуры выдачи лицензий для аутсайдеров. Примеров такого рода действий можно привести очень много. В частности, в Мичигане число лицензий на торговлю алкоголем в разлив ограничено одной лицензией на полторы тысячи жителей. В результате цена лицензии на вторичном рынке превышает 80 000 долларов. *«В Мичигане выдвигалось много предложений по смягчению законодательства о контроле над продажами спиртных напитков путем разрешения выдачи штатом новых лицензий. Однако из-за противодействия различных политических групп эти предложения так и не приняли формы закона... Одним из самых горластых противников послабления законов о продаже спиртного является Мичиганская Ассоциация лиц, владеющих лицензиями на продажу напитков, — группа, представляющая продавцов спиртных напитков в Мичигане»* (Вэриан, 1997, с.437).

В целом, по мнению М. Фридмана (Friedman, 1962) и ряда других экономистов, обязательное лицензирование тех или иных видов экономической деятельности может привести лишь к росту цен на товары и услуги, что вызовет отток части покупателей на черный рынок, где качество предлагаемых товаров и услуг еще ниже, чем оно было на легальном рынке до введения системы лицензирования. Поэтому вывод об увеличении среднего качества потребляемых товаров и услуг вследствие установления лицензионной системы представляется весьма спорным. Надо сказать, что проводившиеся на Западе многочисленные эмпирические исследования воздействия лицензирования на изменение среднего качества потребляемых товаров и услуг не дают однозначного ответа на вопрос о том, какая из рассмотренных точек зрения ближе к истине: различные исследователи зачастую приходят к прямо противоположным выводам. Но один вывод, думается, сделать все же можно: чем проще потребителям перейти с легального на черный рынок какого-либо товара или услуги, чем меньше издержки, связанные с таким переходом, тем менее эффективной, при прочих равных условиях, будет система обязательного лицензирования.

Еще один аргумент в защиту лицензирования был предложен М. Паули и М. Саттерсвайтом (Pauly, Satterthwaite, 1981). С их точки зрения, обязательное лицензирование может способствовать увеличению общественного благосостояния в том случае, когда на рынке очень много продавцов, и поэтому значение репутации как эффективного рыночного сигнала, свидетельствующего о качестве предлагаемых товаров и услуг, сокращается. Иными словами, с увеличением числа продавцов на рынке средняя информированность потребителей о каждом из них сокращается, поэтому наличие у продавца лицензии может заменить утратившую свое значение в качестве рыночного сигнала репутацию.

Однако в соответствии с замечанием М. Фридмана (Friedman, 1962) (подтвержденным и эмпирическими исследованиями), делая свой выбор, потребители, как правило, меньше всего обращают внимание на наличие у продавца лицензии. Они скорее склонны ориентироваться на рынке с помощью рекламы, а также с помощью мнений своих родственников, друзей и знакомых.

Рассматривая лицензию как некий вид рыночного сигнала, т.е. некоей информации, которой продавцы делятся с потенциальными покупателями до самой покупки, мы можем констатировать, что с этой точки зрения лицензирование может быть оправдано в том случае, когда покупки носят нерегулярный, разовый характер, а возможный ущерб от потребления низкокачественных товаров и услуг очень велик для покупателя и не может быть целиком компенсирован продавцом (никто не в состоянии вернуть человеку утраченную жизнь). При этом без ответственности продавца (т.е. в том случае, когда причиненный покупателю ущерб трудно однозначно связать с потреблением им того или иного товара или услуги) лицензирование может иметь смысл только как способ борьбы с теми продавцами, кто не обладает достаточной профессиональной подготовкой, т.е. с теми, кто поставяет на рынок товары и услуги низкого качества не сознательно, а в силу своей профессиональной несостоятельности. Поэтому чем меньше специальных навыков требуется для какого-либо вида деятельности, чем меньшим количеством знаний нужно обладать для предоставления качественного продукта, иными словами, чем меньше необходимые инвестиции в человеческий капитал, тем менее целесообразно ограничение входа на рынок с помощью обязательного лицензирования.

Однако чем больше специальных знаний требует производство какого-либо товара или услуги, тем труднее не только сделать выбор потребителю, но и установить действительный уровень квалификации и профессиональной подготовки претендента государственному органу, занимающемуся выдачей соответствующих лицензий. Поэтому лицензии часто выдаются по различным второстепенным, зачастую личным характеристикам соискателя (его кредитоспособность, отношение к алкоголю, какие-то моральные качества и т.д.), не имеющим непосредственного отношения к его профессиональным навыкам. По этой причине, государственная лицензия часто не может служить адекватным рыночным сигналом, сообщаящим потенциальным потребителям информацию о качестве предоставляемого обладателем лицензии товара или услуги.

Следующий аргумент в пользу лицензирования был предложен Х. Леландом (Leland, 1979). С его точки зрения, лицензирование является эффективным средством проблемы ухудшающего отбора. Под ухудшающим отбором в современной экономической теории понимается одна из *«разновидностей предконтрактного оппортунизма, когда одна из договаривающихся сторон располагает конфиденциальной информацией относительно факторов, которые повлияют на общую выгоду предполагаемого контракта для другой стороны»* и при этом *«сторона, обладающая такой конфиденциальной информацией согласится на заключение контракта лишь в том случае, если он будет особо невыгоден для другой стороны»* (Милгром, Робертс. 1999, т.2, с. 388-389).

Если речь идет о предоставлении каких-либо медицинских услуг (а у Леланда речь идет именно о медицинских услугах), покупателю трудно оценить качество этих услуг до их непосредственного потребления. Потребитель не может заранее узнать, какой из врачей на этом рынке обладает более высокой квалификацией и кто из них предоставляет услуги более высокого качества. Видя перед собой двух одинаковых, по его представлению, врачей, покупатель предпочитает обратиться к тому, чьи услуги стоят дешевле. В результате, учитывая, что относительная дороговизна услуг более высокого качества обусловлена относительно более высокими издержками их предоставления, врач, продающий более качественные услуги вынужден будет либо покинуть рынок, так как на его услуги не будет предъявлен спрос, либо *«переквалифицироваться»* во врача, предоставляющего услуги более низкого качества.

Обязательное лицензирование в такой ситуации способно увеличить среднее качество продаваемых на рынке услуг в том смысле, что те из врачей, кто не обладает достаточной квалификацией, не смогут получить лицензию и у них не будет возможности продавать свои услуги, по крайней мере, на легальном рынке. Однако, по мнению самого Леланда, ту же самую проблему успешно может решить и система добровольной сертификации медицинских услуг. Доктора, обладающие относительно высокой квалификацией, могут добровольно пройти процедуру сертификации и получить подтверждающий документ. Этот документ будет сигналом для покупателей, свидетельствующим о том, что качество услуг у этого врача выше, чем у его не обладающего сертификационным свидетельством конкурента, поэтому часть покупателей согласится платить за его услуги дороже. Важно также, что при добровольной сертификации продавцы медицинских услуг низкого качества не покидают рынок, как это происходит в случае обязательного лицензирования. Покупатели, в конце концов, сами вправе выбирать: приобретать ли им качественные услуги по высокой цене или платить меньшую цену за услуги низкого качества.

Иной подход к объяснению положительной экономической роли обязательного лицензирования некоторых видов деятельности был предложен Карлом Шапиро (Shapiro, 1986). Для него лицензирование – способ решения проблемы субъективного риска, который понимается как форма постконтрактного оппортунизма, *«которая возникает в тех случаях, когда контроль за совершением действий, требуемых или подразумеваемых контрактом, затруднен»* (Милгром, Робертс, 1999, т.2, с.387).

Обратимся снова к рынку медицинских услуг. Очевидно, для того чтобы попасть на этот рынок кандидаты должны как минимум получить высшее медицинское образование. При отсутствии системы обязательного лицензирования частной врачебной практики потенциальные доктора могут не прикладывать особых усилий в процессе обучения. Иными словами, человек, даже понимая, что вряд ли из него выйдет хороший доктор, может счесть для себя выгодным получить медицинское образование, чтобы потом занять место практикующего врача, например, из сугубо материальных соображений. Если же обязательное лицензирование существует, то наш претендент на врачебную должность, объективно оценивая свои шансы на получение лицензии, может с самого начала отказаться от этой затеи. Иначе говоря, для Карла Шапиро уровень инвестиций в человеческий капитал и качество предоставляемых услуг (а Шапиро говорит именно об услугах) связаны друг с другом прямой зависимостью: *«Я принимаю в качестве предпосылки утверждение о том, что более высокий уровень подготовки (инвестиции в человеческий капитал) сокращает предельные издержки предоставления более качественных услуг»* (Shapiro, 1986, p.844). Поэтому в ситуации, когда непосредственная оценка качества предоставляемых услуг потребителями или государством связана с запретительно высокими издержками, контроль уровня подготовки агентов рынка со стороны предложения, связанного с величиной инвестиций в человеческий капитал, может служить ее достаточно эффективным заменителем.

Однако даже в том случае, когда обязательное лицензирование «увеличивает суммарный потребительский излишек, лицензирование не может привести к Парето-улучшению. Благополучие тех потребителей, которые оценивают качество относительно низко, может снизиться» (Shapiro, 1986, p.856).

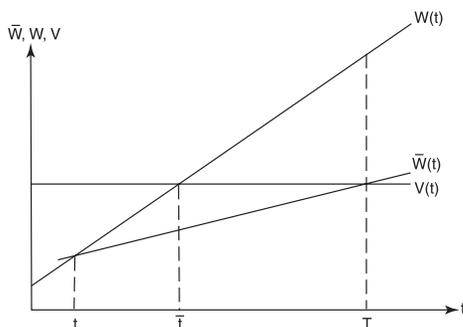
Кроме того, если связь между размером инвестиций и качеством предоставляемых услуг достаточно сильная, добровольная сертификация способна решить все те же проблемы, что и обязательное лицензирование, только с меньшими издержками для общества. Лишь при недостаточно сильной связи между двумя этими показателями, т.е. когда объем сделанных инвестиций в человеческий капитал не слишком сильно влияет на качество услуг, система добровольной сертификации может стимулировать неоправданно высокие инвестиции в профессиональную подготовку, не приводящие к улучшению качества предоставляемых услуг. Но в этом случае лицензирование также теряет свои преимущества перед свободным нерегулируемым рынком.

Еще один аргумент в пользу обязательного лицензирования был предложен Ширли Сворни (Svorny, 1987). С одной стороны, лицензионные барьеры входа создают возможности для получения ренты обладателями лицензий, с другой стороны, инвестиции в человеческий капитал будут потеряны в случае, если продавец товаров или услуг лишится лицензии. Иными словами, в соответствии с этим подходом, создаваемая обязательным лицензированием возможность получения экономическими агентами прибы-

ли, превышающей нормальный уровень, служит хорошей гарантией от оппортунистического поведения, так как последнее может привести к потере высоких доходов.

Фактически теория Ширли Сворни является приложением теории эффективной заработной платы, предложенной Е. Лейзером (Lasear, 1981). Графическая интерпретация этой теории представлена на рис. П-4.

**Рис. П-4. Эффективная система оплаты труда**



Здесь  $t$  – время работы сотрудника в компании,  $V(t)$  – предельный продукт труда работника (здесь он постоянен),  $W(t)$  – уровень заработной платы,  $\bar{W}(t)$  – резервный уровень заработной платы (т.е. та заработная плата, которую работник мог бы получить в каком-то другом месте). То есть первоначально заработная плата работника ниже, чем даже резервная заработная плата, хотя при этом работник знает, что по мере роста его стажа работы на данном предприятии заработная плата его будет расти ускоренным темпом. С какого-то момента заработная плата работника на данном предприятии превышает резервный уровень заработной платы, оставаясь при этом все еще ниже предельного продукта труда работника. Наконец, после определенного числа лет работы на данном предприятии, заработная плата работника превышает стоимость его предельного продукта труда и продолжает расти.

Прибегая к такой системе оплаты труда, работодатель фактически стимулирует не непосредственные усилия работника, а его заинтересованность в долгосрочных отношениях с компанией: такая система оплаты труда не заинтересует тех, кто не связывает свои долгосрочные перспективы с этой фирмой. В результате, принимая на работу только тех, кто заинтересован в долгосрочных отношениях, предприниматель добивается экономии на последующем мониторинге, которая может быть весьма существенной.

Аналогично в случае обязательного лицензирования стимулируются долгосрочные инвестиции в человеческий капитал и сокращаются стимулы к оппортунистическому поведению, так как усиливается наказание за такое поведение.

Говоря языком экономической теории преступления и наказания, лицензирование в данном случае сокращает стимулы к оппортунистическому поведению, так как усиливается наказание за такое поведение. В классической модели преступного поведения,

предложенной Г. Беккером (Беккер. 2000), тяжесть наказания за преступления и вероятность осуждения преступника являются взаимозаменяемыми факторами:

$$EU = (1 - p)U(Y) + pU(Y - f) = U(Y - pf)$$

Где  $EU$  – ожидаемая полезность от преступления;  $p$  – вероятность осуждения преступника;  $Y$  – доход от преступления;  $U$  – функция полезности преступника, отражающая фактически склонность преступника к риску, т.е. то, является ли для него риск положительным, отрицательным или нейтральным благом;  $f$  – тяжесть наказания за совершенное преступление, измеренная в денежных единицах.

Таким образом, увеличение тяжести наказания за оппортунистическое поведение в рассматриваемом здесь случае позволяет добиться существенной экономии на издержках, связанных с выявлением такого поведения.

Важно, однако, заметить, что без достаточно эффективной системы выявления недобросовестных продавцов товаров или услуг предложенная Ш. Сворни модель не будет эффективной. Если вероятность разоблачения оппортунистического поведения стремится к нулю, то ожидаемая полезность оппортунистических действий стремится к доходу от их осуществления (предполагая, что мы имеем дело с нейтральными к риску индивидами).

## 2 Формирование и разрушение институциональных барьеров как институциональное изменение

---

### Глава 3. Базовый цикл формирования, эксплуатации и разрушения административного барьера

Обсужденные определение административного барьера и разграничение истинных и непреднамеренных АБ подводят нас к вопросу о происхождении (или возникновении) административных барьеров как составной части институциональной среды хозяйственной деятельности. Как представляется, наиболее просто этот вопрос может быть решен для непреднамеренных АБ: во-первых, они могут являться результатом ошибочного решения органов государственной власти, обусловленного ограниченной рациональностью соответствующих государственных служащих,<sup>9</sup> во-вторых, их присутствие в актуальной институциональной среде может иметь характер *пережитка прошлого*. В последнем случае соответствующее правило, сознательно введенное в ранее существовавших обстоятельствах и способствовавшее созданию стоимости, в новых обстоятельствах утратило это свое качество, либо продолжая действовать по инерции, либо потому, что его забыли отменить соответствующим нормативным актом. В обоих случаях, поскольку функционирование непреднамеренного АБ не приносит выгоды никакому политически влиятельному субъекту, его отмена (разрушение) не сопряжено с чьим-либо активным противодействием и требует «всего лишь» инициативы со стороны того или иного субъекта хозяйственной деятельности и определенных издержек на привлечение внимания органов власти к существованию правила, принуждающего нести производительные издержки более или менее значительную группу лиц.

Значительно больший исследовательский и практический интерес представляют собой истинные АБ. С нашей точки зрения, формирование таких АБ наиболее целесообразно трактовать как разновидность процесса *институционального изменения*. Источником послед-

---

<sup>9</sup> То есть очередным проявлением социальной нормы: «хотели как лучше, а получилось как всегда» (В. С. Черномырдин).

них, как известно (Норт, 1997), всегда выступает изменение в знаниях того или иного субъекта (группы субъектов или их неструктурированной совокупности), сопоставляемое, как представляется, с возможностью применить новое знание для получения *выгоды*. Эта возможность определяется ресурсным потенциалом субъекта, получившим упомянутое новое знание. Если ресурсный потенциал (включающий не только материально-вещественные, но и нематериальные активы субъекта, такие как его предпринимательские способности и социальный капитал) недостаточен для трансформации нового знания в новое правило, одно лишь знание, разумеется, не становится источником (или причиной) институционального изменения.

Применяя эту упрощенную схему к предмету нашего анализа – процессу формирования АБ, нетрудно получить следующую последовательность его этапов:

- *обнаружение* одним из участников *коллективного актора АБ* (далее КААБ)<sup>10</sup> в существующей совокупности нормативных документов *возможностей* для извлечения личного дохода путем принятия специфического нормативного (обычно подзаконного) акта;
- *разработка институционального проекта* силами КААБа, с привлечением экспертов; эта деятельность представляет собой инвестирование и сопряжена с издержками, которые может нести как чиновничья составляющая коллективного актора (непосредственные подчиненные, ведомственные НИИ и т.п.), так и бизнес-составляющая КААБа; она включает также поиск (разработку) *публичного оправдания* разрабатываемого административного барьера, необходимого для тех вышестоящих чиновников, которые не планируются в рамках разработанного проекта в качестве выгодополучателей от намечаемого к созданию административного барьера;
- *лоббирование* принятия нормативного документа (совокупности документов), легализующих задуманный административный барьер посредством использования социального капитала, публичных оправданий, обещаний включения в число выгодополучателей, прямого подкупа и т.п.;

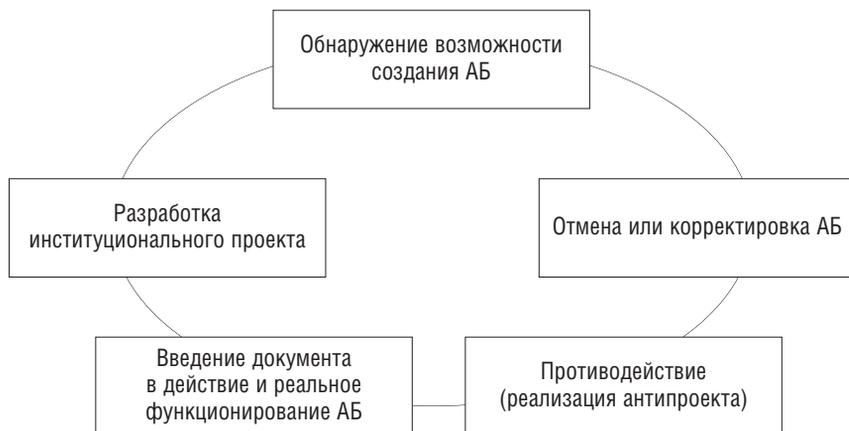
---

<sup>10</sup> Коллективный актор АБ – совокупность представителей чиновничества (в широком смысле, т.е. государственных служащих) и бизнеса, соединенных неформальными связями, представляющими для них ресурс их социального капитала, занимающаяся формированием АБ и их последующей эксплуатацией, т.е. извлечением и распределением полученных доходов. Состав и структура (сеть отношений между участниками) коллективных акторов АБ исторически обусловлены предшествующими циклами формирования и разрушения АБ и одновременно динамичны, меняясь для решения очередной задачи создания АБ.

- *введение документа в действие* (а административного барьера — в работу) и возникновение первых *откликов* (реакций) на него *субъектов нового правила* (т.е. хозяйствующих субъектов, принуждаемых исполнять введенное правило);
- *противодействие субъектов введенного правила* (в форме коллективной разработки институционального антипроекта, включая PR, лоббирование в правительстве, экспертный анализ и обоснование масштабов общественных потерь от АБ и т.д., либо разрозненных частных контракций, включая «уход в тень»);
- *отмена или корректировка АБ посредством принятия нормативного акта*;
- *поиск КААБом* (или его отдельными подгруппами) *новых возможностей* в изменившейся формальной институциональной среде для формирования нового АБ.

Нетрудно убедиться, что предложенная последовательность этапов процесса формирования и функционирования административного барьера представляет собой *цикл*, в котором первый и последний этапы совпадают по содержанию, хотя и реализуются в различных условиях — при различном устройстве институциональной среды, изменившемся состоянии знаний участников коллективного субъекта формирования и эксплуатации АБ, возможно изменившемся составе индивидуальных участников такого коллективного субъекта. Схематично этот цикл обозначен на рисунке 3.1.

**Рис. 3.1. Базовый цикл воспроизводства АБ**



Рассмотрим подробнее содержание перечисленных выше этапов.

### 3.1. Поиск и обнаружение возможности создания административного барьера

Успешность выполнения КААБом задачи данного этапа определяется двумя основными факторами: во-первых, степенью обустроенности институциональной среды, а во-вторых, действенностью стимулов участников КААБ к поиску площадок для «строительства» АБ. Рассмотрим эти факторы более детально.

Обустроенность (формальной) институциональной среды – это ее характеристика с точки зрения полноты представления в ней правил, способствующих созданию стоимости в соответствующей национальной экономике, а также их непротиворечивости. Иными словами, институциональную среду можно охарактеризовать как обустроенную, если в ней содержатся практически все формальные правила, ограждающие хозяйственных субъектов от принятия неэффективных решений и предлагающие им такие направления и способы действий, которые максимизируют создаваемую в результате разрешенных трансакций стоимость. Естественно, уровень обустроенности институциональной среды зависит как от уровня и глубины знаний всех участников хозяйственных процессов и процессов государственного регулирования экономики об особенностях этих процессов, так и от длительности и преемственности процесса формирования самой институциональной среды. Очевидно, что чем дольше функционирует национальная экономика в рамках одного типа, тем выше вероятность того, что в ходе эволюции институциональной среды, во-первых, для все возрастающего числа повторяющихся ситуаций будут сознательно предложены или спонтанно возникнут правила, нацеленные на создание стоимости, а во-вторых, в ходе такой эволюции будут преодолены противоречия между различными правилами.

В приведенном выше предположении мы говорим именно о большей вероятности высокой степени обустроенности институциональной среды, длительно функционирующей внутри одного типа национальной экономики, поскольку не разделяем наивный взгляд на эволюцию как процесс, непременно отбирающий экономически эффективные (способствующие созданию стоимости) институты, вполне признавая реальность эффектов блокировки (Норт, 1997). В национальной экономике переходного типа, каковой является, например, российская экономика, уровень обустроенности ее институциональной среды априори может считаться существенно меньшей, чем любой другой, функционирующей в режиме развитой рыночной экономики.

Поскольку «выстраивание» АБ «на свободной площадке» требует, очевидно, меньших издержек со стороны «строителей» (не

нужно затрачивать ресурсы на отмену ранее действовавших нормативных актов), успешность поиска таких площадок будет больше, чем меньше уровень обустроенности институциональной среды. Поэтому тот факт, что в РФ в последнее время сложилась своеобразная «индустрия административного барьеростроительства» как самоподдерживающаяся система (Аузан, Крючкова, 2001, с. 81), не свидетельствует о том, что Россия – необычная страна, а, с нашей точки зрения, служит подтверждением сформулированной выше гипотезы.

Второй фактор успешности поиска площадки для выстраивания АБ – это действенность стимулов участников КААБ к такому поиску. Поскольку участники КААБ представляют собой две разнородные группы экономических агентов, соответствующие стимулы для каждой из них будут весьма различными в плане обуславливающих их причин.

Для бизнес-составляющей КААБ стимулы к выявлению возможностей возведения АБ не отличаются от стимулов, подвигающих предпринимателей к поиску новых рынков, созданию новых товаров и т.п. С этой точки зрения выбор между направлениями вложения стартового капитала в строительство завода для производства фейерверков или в строительство административного барьера регулируется единой логикой экономического инвестиционного выбора: если ожидаемый дисконтированный доход от создания АБ (естественно, с учетом рисков) выше, чем от строительства завода, деньги будут направлены на создание барьера<sup>11</sup>. Следовательно, здесь сила стимулов к поиску площадки для строительства АБ будет определяться доходностью альтернативных рынков, величиной барьеров входа на них и т.п. При снижении доходности инвестиций в «обычные» товарные рынки можно ожидать перетока капитала в сферу административного барьеростроительства и наоборот. При этом действия предпринимателя в рамках уже сработавшегося КААБ повышает, очевидно, вероятность того, что оказавшийся свободным капитал будет направлен на поиск новых возможностей именно в сфере формирования АБ.

Для бюрократической составляющей КААБ интенсивность соответствующих стимулов зависит, с нашей точки зрения, от правил, регулирующих систему государственной службы в

---

<sup>11</sup> В этой связи важно подчеркнуть, что КААБ как единство бизнес- и бюрократической составляющих может быть не исходным пунктом цикла возведения и эксплуатации административного барьера, а составной частью инвестиционного проекта, разрабатываемого обычным «товарным» предпринимателем, обнаружившим возможность постройки экономически эффективного АБ.

стране. Чем выше ожидаемая полезность пребывания чиновника именно в системе государственной службы, чем надежнее и действеннее система общественного контроля соответствия его действий задачам государства как производителя правил и гаранта правомочий собственности, тем менее сильны стимулы к поиску ниш для формирования в них административных барьеров. И наоборот, чем меньше ожидаемая денежная полезность пребывания на государственной службе и менее действенна система контроля общества (граждан и предпринимателей) за действиями чиновника (ниже вероятность отставки бюрократа, уличенного в выстраивании административного барьера), тем сильнее стимулы к мобилизации возможностей выявления площадки для формирования персонально выгодного АБ.

Поскольку для современной системы государственной службы в России характерно устройство, соответствующее второму из упомянутых случаев, можно ожидать высокой активности чиновников в поиске возможностей для создания персонально выгодных АБ, что и подтверждается наблюдаемой массовой практикой их формирования (Аузан, Крючкова, 2001), (Галицкий и др., 2001).

### **3.2. Разработка институционального проекта административного барьера**

Общие вопросы формирования институциональных проектов отражены в ряде публикаций (см. Тамбовцев, 1997, Тамбовцев, 2001 и др.), поэтому здесь нет нужды останавливаться на них. Что же касается специфических закономерностей проектирования административных барьеров участниками КААБ, то они могут быть выявлены на основании эмпирического анализа соответствующих процессов.

Между тем очевидно антиобщественный характер деятельности по институциональному проектированию АБ служит серьезным препятствием для его изучения независимыми исследователями. Наиболее перспективным методом анализа данного предмета является включенное наблюдение, в рамках которого исследователь непосредственно участвует в разработке проекта формирования АБ в качестве временного наемного эксперта или будущего выгодополучателя, однако подобный опыт у автора отсутствует.

Результатом данного этапа цикла административного барьеростроительства являются:

- проект нормативного документа, содержащий описание правила, позволяющего создать и канализировать в желаемом направлении денежные потоки от намечаемых субъектов вводимого правила (физических и юридических лиц, которые должны будут следовать этому правилу);
- план действий по принятию проекта упомянутого нормативного документа.

Сложность такого плана зависит от содержания разработанного проекта нормативного документа, его намеченного статуса в иерархии нормативно-правовых актов и от состава КААБ. Если статус документа соответствует необходимой для его официального принятия сфере компетенции одного из участников КААБ, то введение документа в действие не сопряжено с какими-либо трудностями или дополнительными действиями и осуществляется «в рабочем порядке», в ходе рутинного исполнения участником КААБ своих служебных обязанностей. Если же устройство спроектированного АБ таково, что он не может быть введен в действие подобным образом, а требует принятия коллективного решения (коллегия министерства, выборный законодательный орган и т.п.), план работы по его введению в юридическую силу не может не предполагать осуществления лоббирования.

### 3.3. Лоббирование принятия нормативного документа

Лоббирование как разновидность деятельности по оказанию влияния внутри иерархических структур достаточно хорошо изучено как в теоретическом, так и в прикладном планах. Лоббирование, осуществляемое в рамках цикла административного барьеростроительства, отличается от других его разновидностей тем, что в нем значительно большее место занимает поиск *общественного оправдания* целесообразности принятия соответствующего нормативного акта.

Общественное оправдание целесообразности получения частных выгод за счет перераспределения создаваемой стоимости по определению не может не содержать дезинформации или (в лучшем случае) замалчивания (сокрытия) некоторой информации. Иными словами, общественное оправдание АБ базируется на (естественной или искусственно создаваемой) информационной асимметрии.

Возможности преодоления такой информационной асимметрии существенно ограничены тем, что в данной ситуации в полной мере имеет место эффект «безбилетника». Ведь преодоление

информационной асимметрии, которое воспрепятствует официальному принятию документа, конституирующего создание АБ, представляет собой не что иное, как процесс производства общественного блага, сопряженного с большими или меньшими издержками. При этом принятие на себя таких издержек каким-либо субъектом вовсе не будет означать, что именно он окажется единоличным потребителем созданного блага, заключающегося в отклонении подготовленного КААБ проекта нормативного документа. Следовательно, здесь отсутствуют рациональные экономические стимулы к преодолению информационной асимметрии, вскрытию дезинформации или восполнению скрытой информации – по крайней мере, в рамках системы создания, движения и официального утверждения нормативных документов<sup>12</sup>.

Между тем источники преодоления упомянутой информационной асимметрии, не требующие издержек по созданию необходимых опровергающих либо восполняющих данных, могут иметься вне такой системы – у намечаемых субъектов вводимого правила (будущих плательщиков непроизводительных издержек) или независимых экспертов. Для представителей будущих плательщиков (клиентов АБ) и общественности проблема стимулов к преодолению информационной асимметрии решается несколько легче, чем для государственных служащих, участвующих в процессах принятия нормативных документов, хотя эффект «безбилетника» действует и здесь.

Нужно отметить в этой связи, что для независимых экспертов соответствующая проблема может решаться (при определенных условиях) особенно легко. Соответствующие условия заключаются, прежде всего, в публичности высказывания ими опровергающих или уточняющих данных через средства массовой информации. Дело в том, что формируемая таким образом репутация эксперта зачастую оказывается для него вполне достаточным стимулом, обеспечивая прирост его человеческого капитала. Однако для того, чтобы возникла сама возможность вовлечения общественности в публичное обсуждение общественных оправданий лоббируемого АБ, достоянием гласности должен стать как факт лоббирования, так и содержание проталкиваемого нормативного

---

<sup>12</sup> Возникновение или привлечение данных, опровергающих подготовленное КААБом общественное оправдание предлагаемого АБ, может произойти в рамках системы официального документооборота в качестве внешнего эффекта от иных бюрократических взаимодействий ее участников – завоеваний и переделов сфер влияния чиновников, обеспечения карьерного роста и т.п., когда интересы «опровергателей», преследующих свои личные цели, случайно могут совпасть с общественными интересами максимизации стоимости.

документа. Поэтому можно ожидать повышенного уровня непрозрачности для всего процесса лоббирования принятия документа, конституирующего административный барьер. «Утечки информации» относительно этого процесса крайне нежелательны для соответствующего КААБа. Поэтому общественные оправдания АБ, создаваемые в рамках институционального проекта по его созданию, должны иметь строго индивидуализированный характер, т.е. ориентироваться на личные ценности, вкусы и знания того вышестоящего руководителя, который обладает компетенцией для утверждения документа (если документ утверждается в рамках исполнительной ветви власти), либо на политические установки наиболее влиятельных групп депутатов соответствующего законодательного органа.

Отсутствие публичности – черта, отличающая формирование АБ как активного механизма извлечения ренты от другого активного механизма – *вымогательства ренты* (см. McChesney, 1997, Заостровцев, 2000 и др.). Суть последнего заключается в том, что чиновник (группа чиновников, группа представителей законодательного органа и т.п.) делает публичное сообщение о намерении ввести новое правило, которое ухудшит условия ведения хозяйственной деятельности (повлечет дополнительные издержки) для некоторой группы фирм (в некотором секторе рынка), в ожидании, что соответствующие экономические агенты, объединившись в коалицию, заплатят чиновнику за бездействие (т.е. за отказ от реализации публичной угрозы). Исполнение таких ожиданий, тем более вероятно, чем более организованной, с одной стороны, и чем менее политически сильной, с другой стороны, является группа экономических агентов, избранная чиновником в качестве объекта вымогательства.

#### **3.4. Фактическое функционирование административного барьера и реакция на него хозяйствующих субъектов**

После принятия решения о введении документа, конституирующего АБ, в действие последний начинает функционировать, вменяя дополнительные издержки субъектам соответствующего правила и обеспечивая доходы его операторам. Необходимость несения дополнительных издержек вызывает, естественно, ту или иную реакцию со стороны плательщиков навязанных им услуг. Поскольку характер данной реакции или ее отсутствие играет определяющую роль в дальнейшей судьбе выстроенного административного барьера, имеет смысл остановиться подробнее на *факторах*, которые определяют этот характер.

Первый из них — это распределение и величина издержек, возлагаемых АБ на граждан (или юридических лиц). Если издержки по отношению к ресурсам субъектов введенного правила невелики, а совокупность плательщиков обширна и не организована, ощутимой (массовой) негативной реакции на введенный АБ может не последовать по причине эффекта «безбилетника». Ведь для каждого из плательщиков сама по себе непроизводительная плата будет мало ощутима, в то время как издержки публичного реагирования (без каких-либо гарантий изменений, т.е. отмены барьера) будут представлять собой лишь дополнительные (к издержкам, порожденным барьером) издержки. Принятие же на себя издержек по организации массового негативного отклика вообще маловероятно (если, конечно, не иметь в виду существование экономических агентов со специфическим устройством целевых функций, включающих, например, такие факторы, как справедливость, забота об общем благе и т.п.).

Второй фактор — упоминавшаяся степень организованности (самоорганизованности) затрагиваемых АБ субъектов: даже если в принципе группа плательщиков вымогаемых выплат обозрима, но не организована, реакция опять может не последовать (если возлагаемые издержки относительно невелики). Если же издержки велики и группа мала или организована, реакция выразится, скорее всего, в стремлении оказать влияние, т.е. в форме *частного* и с большой вероятностью не действенного «антилоббирования»; к непроизводительным (с общественной точки зрения) издержкам функционирования АБ добавятся тем самым непроизводительные же издержки влияния (см. Милгром, Робертс, 1999, т.1, с.282)<sup>13</sup>.

И только если издержки велики и группа большая и достаточно организованная, высока вероятность общественной (публичной) реакции на воздвигнутый АБ с привлечением партий, СМИ и т.п., что может привести к устранению данного барьера.

Таким образом, наибольшие шансы выжить — у невысокого барьера, охватывающего большую и неорганизованную группу

---

<sup>13</sup> Возможным вариантом частной реакции может также стать способ «теневое» преодоление барьера путем платы непосредственному исполнителю навязываемой услуги в размере, меньшем, чем формально требуемая оплата. Дело в том, что после введения АБ в действие его функционирование начинает представлять собой обычную работу любой производственной организации с присущими ей проблемами управления поведением исполнителя. Радикальным частным способом преодоления АБ является также уход экономического агента в сферу теневой экономики, где он напрямую вообще не затрагивается ни одним из возможных административных барьеров.

граждан, а наименьшие — у высокого, охватывающего хорошо организованную группу. Для первого случая каждый данный цикл АБ будет длиться неопределенно долго, пока изменившиеся внешние условия не приведут к появлению реакции, для второго — цикл будет продвигаться по следующим завершающим этапам (см. пп. 3.5, 3.6).

В этом отношении механизм АБ также разительно отличается от механизма вымогательства ренты, для которого верны противоположные оценки вероятностей успешности срабатывания (т.е. принесения дохода чиновнику) при соответствующих параметрах затрагиваемой им группы.

### **3.5. Разработка институционального антипроекта**

Проектирование действий инициативной группы по преодолению созданного АБ может осуществляться в двух основных формах — локального и глобального проекта. Особенностью первой формы является узкая направленность проекта на разрушение единичного барьера, особенностью второй — нацеленность не только на устранение данного, но и на предотвращение возникновения целого класса АБ в какой-либо из сфер хозяйственной деятельности.

*Локальные* институциональные антипроекты не предполагают разработки сколько-нибудь сложных нормативных документов. Они концентрируются на организации действенного публичного влияния на уровень принятия решений, обладающий достаточной компетенцией для отмены нормативного акта, конституированного рассматриваемый в проекте АБ.

*Глобальные* институциональные антипроекты, напротив, включают формирование новых нормативных документов как важную составную часть (наряду, разумеется, с организацией деятельности по оказанию влияния на власть с целью принятия и введения в действие разрабатываемых нормативных актов «антибарьерного» содержания). Практика формирования и осуществления такого типа проектов описана в серии публикаций Института национального проекта «Общественный договор» (см. Овсянникова, Сорк, 2001), а также описана в приложениях 3 и 4.

### **3.6. Отмена или корректировка административного барьера**

Успешное выполнение задач институционального антипроекта означает, что некоторый единичный действовавший АБ, либо их группа (включая и некоторые потенциально возможные, —

для случая глобальных антипроектов) перестают приносить доходы участникам КААБ. Одновременно высвобождаются активы, использовавшиеся операторами АБ для извлечения этих доходов (прежде всего, предпринимательский ресурс бизнессоставляющей КААБ), а также работники «уполномоченных» организаций, финансовые активы и т.п. Тем самым воспроизводится ситуация активного поиска новых площадок для возведения административных барьеров внутри изменившейся институциональной среды. Более подробно механизмы разрушения административных барьеров будут описаны в главе 4.

### **3.7. Поиск и обнаружение возможности создания нового административного барьера**

Вместе с изменением институциональной среды (незначительным, если был реализован локальный антипроект, более существенным, если осуществился глобальный антипроект) определенные изменения претерпевает и КААБ. Во-первых, его участники обогащаются полученным опытом выстраивания АБ. Во-вторых, изменения могут произойти в персональном составе КААБ, особенно если отмена АБ сопровождалась отставками или перемещениями его бюрократической составляющей. В-третьих, меняется относительная выгодность инвестиций в товарные рынки и в создание АБ и т.д. Тем не менее в силу общей недостаточной обустроенности институциональной среды переходной экономики, а также продолжения действия стимулов к поиску подходящих площадок, сформировавшийся КААБ оказывается готовым к продолжению своего функционирования.

Очерченная схема цикла административного барьеростроительства как совокупности институциональных изменений достаточно последовательно объясняет наблюдаемые особенности его практического функционирования в российской экономике. Она предоставляет широкие возможности не только для его более углубленного теоретического анализа и унифицированного эмпирического исследования процессов формирования и разрушения отдельных административных барьеров, но и для выработки прикладных рекомендаций по сужению возможностей для осуществления подобных институциональных изменений.

## Глава 4. Варианты разрушения административных барьеров

### 4.1. Различные варианты дизайна административных барьеров

Описанный выше цикл административного барьеростроения представляет собой устойчивую систему. Реализация локальных антипроектов (отмена отдельных АБ) не наносит существенного ущерба системе воспроизводства барьеров в целом. Однако этот путь разрушения административных барьеров является не единственным. Помимо разрушения административного барьера *де-юре* (отмены соответствующего нормативного акта), возможно его разрушение *де-факто*. Чтобы определить механизмы и условия реализации подобных вариантов разрушения, рассмотрим создание АБ как разновидность предпринимательской деятельности.

Мы исходим из того, что КААБ является ограниченно рациональным субъектом и инвестирует в создание АБ в том случае, когда ожидаемые выгоды от введения АБ превышают ожидаемые издержки. Поэтому необходимо рассмотреть факторы, определяющие соотношение выгод и издержек.

Издержки КААБ складываются из единовременных издержек, связанных с введением АБ, и текущих издержек его поддержания. Единовременные состоят из издержек:

- разработки институционального проекта;
- обоснования необходимости введения АБ;
- лоббирования принятия соответствующего нормативного акта.

Текущие состоят из издержек, связанных с:

- собственным поддержанием функционирования АБ;
- мониторингом и наложением санкций за невыполнения правила-АБ;
- противодействием антипроектам.

Как правило, издержки по обеспечению функционирования барьера весьма невелики (особенно в сопоставлении с барьерными платежами). Что касается издержек мониторинга и наложения санкций, зачастую их несет не КААБ, а другие государственные контролирующие органы. В большинстве случаев результатом прохождения барьера является получение некоего подтверждающего документа. Поскольку у любого контролирующего органа есть необходимость отчитываться о проделанной работе, для таких органов предпочтительнее простой контроль наличия или

отсутствия бумаги, чем значительно более сложный контроль за реальным качеством товаров или услуг. Ситуация усугубляется еще и пересечением полномочий разных контролирующих органов и недостатком информации об их полномочиях, что дает возможность контролирующим органам проверять наличие бумаг даже тогда, когда это не входит в их компетенцию. Поэтому контролирующие органы заинтересованы в создании барьеров, прохождение которых подтверждается бумагами, поскольку таким образом расширяется их поле деятельности (даже если отвлечься от возможностей извлечения коррупционного дохода). Хорошей иллюстрацией этой тенденции служит Постановление Правительства №601 (см. Приложение 3). Отсутствие соответствующих знаков и марок подпадало по статье УК РФ как преступление в сфере экономики. Органам внутренних дел предписано раскрывать экономические преступления. Понятно, что такое преступление, как отсутствие марок, раскрывается и доказывается чрезвычайно легко (марки либо есть, либо их нет) в отличие от многих других экономических преступлений.

С другой стороны, если функции контроля за соблюдением правила-АБ принадлежат органам, не являющимся непосредственным оператором барьера, то реально может происходить размывание ренты оператора барьера: во многих случаях проще заплатить проверяющему, чтобы он закрыл глаза на отсутствие соответствующего документа, чем преодолевать барьер.

На ожидаемые доходы КААБ от функционирования АБ воздействуют следующие факторы:

- количество транзакций, подпадающих под действие введенного правила (чем больше, тем выгоднее);
- стоимость одной транзакции (чем выше, тем выгоднее);
- степень защищенности правила (жесткость санкций за неисполнение);
- риск отмены правила (юридическая чистота, степень сопротивления плательщиков).

На практике важным фактором является также возможность обеспечения исключительных прав на доход КААБ. Обеспечение исключительности права зависит как собственно от качества институционального проекта (насколько надежно в правило «защито», что доход будет получать именно этот субъект), так и от возможного существования альтернативных способов преодоления барьера (легальных, полуправовых, нелегальных). Причем чем выше стоимость одной транзакции и чем больше количество транзакций, подпадающих под действие правила-АБ, тем сложнее сохранить исключительность права на рентный доход. Чем

выше стоимость транзакции и соответственно норма прибыли от барьерного бизнеса, тем привлекательнее становится данная сфера для других КААБ, предлагающих альтернативные способы прохождения АБ, и тем больше потенциальных плательщиков будут готовы уйти на нелегальный рынок. Чем больше транзакций, подпадающих под действие правила, тем сложнее осуществлять мониторинг за деятельностью плательщиков и наложение санкций, что расширяет возможности ухода от барьерных платежей. Острее для КААБ при массовом характере барьера стоит и проблема управления поведением исполнителя: плательщику дешевле и проще может обходиться плата непосредственно чиновнику нижнего звена, а не оператору барьера.

Таким образом, соотношение выгод и издержек КААБ зависит от конкретного дизайна институционального проекта. Ниже даны некоторые классификации АБ и показана зависимость различных составляющих издержек и выгод от дизайна АБ.

Так, на соотношение издержек и выгод влияет уровень принятия правила-АБ. Рассмотрим, для примера, три варианта.

1. Правило-АБ принимается в виде законодательного акта высокого уровня (закон, постановление правительства, указ президента). В этом случае издержки принятия и обоснования АБ будут весьма высоки, но не менее сложной будет и отмена такого правила (за исключением вариантов прямого и грубого нарушения законодательства). Одновременно будет обеспечен высокий уровень энфорсмента. Следует отметить, что сами по себе правила высокого уровня редко дают возможность исключительного получения рентного дохода для отдельного оператора АБ (хотя есть исключения). Но в правилах высокого порядка могут содержаться (и обычно содержатся) отсылки к правилам более низкого порядка (инструкциям порядка осуществления процедур и т.п.), на уровне которых становится возможным обеспечение эксклюзивных прав на доход от барьера. Более того, при соответствующих формулировках в правилах высшего порядка вполне возможно не только обеспечение «барьерного» дохода для определенного КААБ, но и расширение сферы применения правила (например, известный эффект «дробления» видов деятельности, подлежащих лицензированию, — более 500 видов деятельности, реально подлежащих лицензированию на конец 2000 г., против 250 видов, указанных в законе «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

2. Правило-барьер создается на уровне ведомственного нормативного акта. В этом случае издержки обоснования и лоббирования могут быть ниже, но процедура отмены — проще.

3. Правило-барьер может быть создано на уровне акта субъекта Федерации. Этот уровень является единственно возможным для многих КААБ из-за ограниченности ресурсного потенциала (чиновничья составляющая находится именно на местном уровне или просто не хватает средств на лоббирование правила на уровне федеральном). В данном случае могут быть ниже издержки мониторинга, но, помимо реализации антипроекта плательщиками барьера, возможно противодействие введению такого правила со стороны федерального центра (даже не из соображения борьбы с АБ, но из соображений сохранения единого экономического пространства и вертикали власти).

Важной характеристикой АБ является соотношение с правилами высшего порядка. Правило-АБ может не противоречить законодательству. В этом случае борьба с АБ юридическим путем практически исключается. Возможно противодействие на политическом уровне (доказательство нецелесообразности данного правила), но понятно, что «юридическая чистота» институционального проекта при более высоких издержках разработки гарантирует меньший риск отмены правила и более низкие издержки мониторинга исполнения. В более мягком варианте правило-АБ противоречит законодательству, но издержки доказывания этого весьма высоки. Существуют и АБ, явно противоречащие законодательству, отменить которые через использование судебной или административной процедуры проще.

Дизайн АБ может предусматривать различные каналы получения рентного дохода, например:

- легальное эксклюзивное право прямого получения денежных доходов (доходы операторов системы Постановления № 601);
- полуплегалное эксклюзивное право прямого получения денежных доходов (доходы от регистрации лекарственных средств – см. приложение 4);
- косвенное полуплегалное получение денежных доходов (предлицензионная экспертиза);
- косвенное нелегальное получение доходов (взятки).

Различаться может и субъект получения дохода. Это могут быть непосредственно органы государственной власти и управления или созданные ими внебюджетные фонды, ГУПы и МУПы, аффилированные бизнес-структуры, конкретные государственные чиновники.

В целом можно говорить о том, что административные барьеры, если анализировать их с правовой точки зрения, чрезвычайно разнообразны. «Барьерные» схемы различаются как по масштабам использования и стоимости для плательщиков, так и по степени проработанности институционального проекта с точки

зрения его принятия, снижения риска отмены (законность и обоснование), обеспечения исключительности рентного дохода для КААБ. Подобное разнообразие создает возможности для вариантов «размывания» АБ без реализации локального антипроекта, а также в ряде случаев облегчает его реализацию.

## 4.2. Разрушение административных барьеров де-юре и де-факто

Вернемся собственно к двум вариантам разрушения АБ: де-юре и де-факто.

Механизм *разрушения АБ де-юре* в результате отмены нормативного акта, т. е. в результате реализации локального институционального антипроекта, подробно описан в главе 3, а также в серии публикаций Института национального проекта «Общественный договор» (см. Овсянникова, Сорк, 2001). В этом случае институциональный предприниматель, реализующий антипроект, использует судебную или административную процедуры с целью добиться решения об отмене правила-АБ. На эффективность деятельности по реализации антипроекта влияют следующие факторы:

- степень юридической проработки проекта АБ (чем более «юридически чистым» является АБ, тем сложнее добиться его отмены);
- «высота» барьера — чем с большими издержками связано преодоление барьера, тем больше стимулов для борьбы с ним;
- характеристики группы «плательщиков» (размер, однородность, устойчивость);
- наличие институционального предпринимателя (инициатора);
- степень сопротивления операторов барьера, которая определяется возможностями получения рентного дохода.

Если рассматривать механизм ликвидации АБ путем реализации антипроекта, то, как отмечено в предыдущем разделе, больше шансов выжить у невысокого барьера, «плательщиками» которого является многочисленная, неоднородная и плохо организованная группа. В этом случае коллективные действия по реализации локального антипроекта являются затруднительными.

Однако практика показывает, что наиболее устойчивыми и реально препятствующими предпринимательской деятельности являются барьеры, касающиеся ограниченного круга транзакций и во многих случаях достаточно ограниченной группы плательщиков. Это, с нашей точки зрения, является следствием того, что на сегодняшний день разрушение АБ происходит не столько путем реализации локальных антипроектов, сколько *конкуренции со стороны экономичес-*

*ких агентов, предлагающих альтернативные способы преодоления АБ.*

Существенным параметром эволюции АБ является изменение доходности АБ для КААБ. Как было показано выше, в системе АБ велика доля постоянных издержек, связанных с разработкой и лоббированием принятия соответствующих нормативных актов. Переменные же издержки, связанные с поддержанием функционирования системы, как правило, весьма невелики относительно потока доходов. Соответственно высокая прибыль на «рынке АБ» вызывает приток конкурентов, предлагающих способы преодоления АБ с более низкими издержками для предпринимателей, чем прямое прохождение. Альтернативные пути прохождения АБ могут быть как легальными, так и полуполегалными, и совсем нелегальными. Возникает своего рода монополистическая конкуренция, когда потребителям (в данном случае предпринимателям, которым необходимо преодолеть барьер) предлагаются «услуги-субституты», которые позволяют предпринимателям сэкономить на денежных и неденежных издержках прохождения барьера. Примеры: регистрация фирмы «под ключ», торговля фальшивыми сертификатами, «серая» растаможка, взятки чиновникам вместо уплаты штрафов, присвоение части ренты непосредственными исполнителями АБ и т.п.

В результате появления альтернативных предложений по прохождению барьера рента рассеивается, т.е. привлекательность АБ для КААБ снижается (исчерпываются выгоды от барьера). Конкуренция на рынке АБ тем эффективнее, чем:

- выше доходность от АБ (привлекательность рынка с высокой нормой прибыли);
- менее защищено эксклюзивное положение оператора АБ, прежде всего за счет сложности мониторинга деятельности плательщиков, наложения санкций и возникновения проблемы управления поведением исполнителя.

*Иными словами, разрушению вследствие конкуренции более подвержены как раз массовые АБ.*

В результате появления альтернативных способов преодоления АБ могут наблюдаться два эффекта. Во-первых, за счет ценовой конкуренции правило-АБ может де-факто перестать являться барьером: частные издержки его преодоления становятся ниже частных выгод. Можно предположить, что регистрация предприятий фактически перестала являться АБ еще до принятия закона «О регистрации юридических лиц» именно за счет конкурентных предложений – регистрации фирм «под ключ».

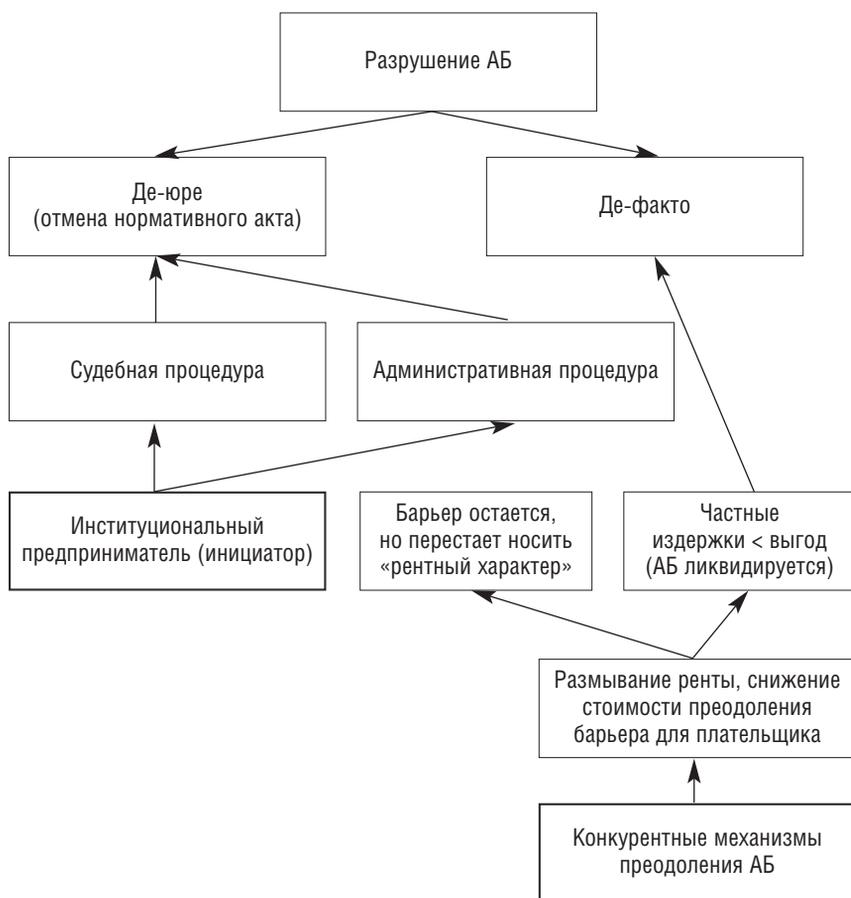
Другой вариант развития событий: АБ остается таковым (частные издержки его преодоления по-прежнему выше выгод), но рента перестает присваиваться исключительно КААБ, а рассеива-

ется. В этом случае барьер остается, но теряет свой «рентный» характер, что облегчает реализацию антипроектов (снижается сопротивление КААБ). В результате, так же как и в случае реализации глобального антипроекта, исчерпываются выгоды от АБ для КААБ, начинается поиск новых площадок для возведения АБ.

Указанные схемы разрушения АБ представлены на рисунке 4.1.

Анализ издержек и выгод от реализации проекта «Административные барьеры строительства» (АБС) позволяет определить общий подход к борьбе с АБ: *снижение «инвестиционной привлекательности» АБС за счет повышения издержек введения АБ и снижения выгод от АБ (в том числе рассеивания ренты).*

**Рис. 4.1. Схема разрушения административных барьеров**



## **Приложение 3. Принудительное маркирование продукции: история создания и отмены барьера**

Данное приложение представляет собой подборку аналитических материалов и документов, раскрывающих природу одного из наиболее одиозных административных барьеров – Постановления Правительства РФ № 601 от 17 мая 1997 г. Приложение состоит из следующих частей:

- Информационная справка
- Текст Постановления № 601
- Экономика маркирования. Анализ экономических и социальных аспектов
- Возможная альтернатива маркированию
- Отношение населения к различным инструментам государственного регулирования на потребительском рынке
- Ход рассмотрения в Верховном суде РФ иска о признании Постановления № 601 противоречащим законодательству
- Постановление Конституционного Суда РФ о неконституционности практики принудительного маркирования
- Постановление об отмене маркирования

### **ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА**

#### **1. Что такое маркирование**

С 1 октября 1999 г. и вплоть до принятого Конституционным Судом РФ 22 ноября 2001 г. решения о признании его неконституционным действовало Постановление Правительства РФ № 601 от 17 мая 1997 г. «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделки». Декларируемые цели маркирования – реализация закона РФ «О сертификации продукции и услуг», охрана интересов и прав потребителей на приобретение товаров надлежащего качества и привлечение дополнительных средств в доходную часть федерального бюджета.

В развитие этого постановления была принята Инструкция Минторга и Госстандарта РФ «О порядке маркирования знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации, и учета их движения» от 17.03.99 г. В соответствии с этими документами вся реализуемая на территории Российской Федерации аудио-, видео- и компьютерная техника должна маркироваться специальными, защищенными от подделок знаками соответствия и марками с учетной информацией к знаку (далее – учетная марка). Знак наносится на товар один раз, а учетная марка – при каждом переходе товара из рук в руки по торговой цепочке. С Минфином были согласованы цены на голограммы: 1 р. 54 коп. на знак соответствия и 5 р. 83 коп. на учетную марку. Знаки марки реализовались предпринимателям уполномоченной Госстандартом РФ частной компаний.

С 1 октября 2000 г. Приказом Госстандарта РФ № 225 от 6 июня 2000 г. было предусмотрено введение обязательного маркирования защищенными знаками по цене 3

руб. за одну марку копий сертификатов на все товары, подлежащие обязательной сертификации, а не только на аудио-, видео- и компьютерную технику. Данный приказ был отменен 3 октября 2000 г., фактически не вступив в действие.

Постановление правительства не имело адекватной законодательной основы. Проект Федерального закона «О маркировании защищенными знаками товаров, контрольно-учетных приборов и товаросопроводительных документов» получил отрицательное заключение Правительства РФ и был отклонен Государственной Думой РФ в третьем чтении 24 мая 2000 г.

## **2. История введения маркирования**

**Акт первый.** Постановление № 601 было принято 17 мая 1997 г. и предусматривало введение обязательного маркирования широкого ассортимента товаров:

Кофе, чай, матэ и пряности

- Алкогольные и безалкогольные напитки
- Полимерные материалы, пластмассы и изделия из них
- Каучук, резина и изделия из них
- Изделия из кожи, дорожные принадлежности и аналогичные им товары
- Изделия из черных металлов
- Оборудования и их механические устройства
- Электрические машины и оборудование, звукозаписывающая и звуковоспроизводящая аппаратура, аппаратура для записи и воспроизведения телевизионного изображения и звука, их части и принадлежности
- Инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические и пр.
- Инструменты музыкальные
- Мебель
- Спортивный инвентарь

Кроме того, в Постановлении было указано, что организация производства знаков, техническое, организационное и программное обеспечение единой базой данных будет выполняться специализированными закрытыми акционерными обществами «Спецзнак» и «Кодзнак».

Система маркирования подлежала вводу с 1 января 1998 г.

**Акт второй.** 19 сентября 1997 г. редакция Постановления была изменена по четырем основным пунктам:

1. Существенно сокращен список товаров, подлежащих маркированию: в нем осталось лишь две позиции – алкогольные напитки (за исключением пива) и аудио- и видеотовары.

2. Организациям-производителям было разрешено не маркировать продукцию дополнительно, если знаки уже были нанесены в процессе изготовления.

3. Для определения организации, которой будут переданы полномочия по созданию производства знаков, техническому, организационному и программному обеспечению единой базой данных, Госстандарту было предписано провести конкурс.

4. Час «X» был сдвинут на год вперед: торговля немаркированными товарами запрещалась с 1 января 1999 г.

**Акт третий.** Всего лишь через месяц, 20 октября 1999 г., над Постановлением опять пороботали. Срок ввода маркирования сдвинули еще на полгода – с 1 января на 1 июля 1999 г., но перечень товаров дополнили еще одной позицией – компьютерной техникой.

**Акт четвертый.** Всего за неделю до рокового момента, 24 июня 1999 г., из списка товаров, подлежащих маркированию, была исключена алкогольная продукция.

**Акт пятый.** 10 июля была предоставлена последняя отсрочка. Маркирование в результате было введено с 1 октября 1999 г.

### **3. Оператор системы маркирования**

Как уже было отмечено, в первой редакции постановления (17 мая 1997 г.) в качестве операторов системы маркирования были указаны компании «Спецзнак» и «Кодзнак». КонфОП через базы данных Московской регистрационной палаты была проведена проверка этих организаций.

По «Спецзнаку» вообще никакой информации обнаружено не было.

«Кодзнак», уставный капитал которого на момент регистрации составлял 10 тысяч **неденоминированных** рублей, был учрежден несколькими юридическими и физическими лицами, при этом «раскручивание» цепочки учредителей привело всего к восьми физическим лицам. В числе учредителей особо отметим некий «Центр медицины и милосердия СММ», учредителями которого являлись г-н А. Денисов и г-н И. Саркисов, а также Региональную общественную научную организацию «Академия изучения проблем национальной безопасности», где среди учредителей опять-таки фигурирует г-н Денисов.

Осенью 1998 г. Госстандартом был проведен конкурс, по результатам которого оператором системы маркирования была назначена компания «Спецзнак». Генеральный директор «Спецзнака» – тот же г-н Саркисов, который учреждал «Кодзнак».

В феврале 2000 г. нами была произведена повторная попытка выяснить, что такое «Спецзнак». На этот раз она увенчалась успехом, а заодно выяснилось, почему в мае-июне 1997 г. мы не смогли получить эту информацию. Дело в том, что «Спецзнак» зарегистрирован ... 17 июня 1997 г., то есть ровно через месяц *после* того, как Постановлением № 601 ему на откуп было отдано маркирование.

Первоначально в состав акционеров «Спецзнака» входили г-н Саркисов (опять тот самый) (48% акций), «Центр медицины и милосердия СММ» (опять тот самый) (50% акций) и юридическая фирма «МАДО» (2% акций).

В августе 1998 г. состав акционеров изменился, так как г-н Саркисов продал все, а «Центр медицины и милосердия» – 35 % из 50 % своих акций. Зато теперь в числе учредителей «Спецзнака» появился другой старый знакомец – «Академия национальной безопасности» (25 % акций). Но это еще не все.

Самое интересное следующее: в числе совладельцев «Спецзнака» – государственное предприятие «Испытательный центр сертификации и аттестации “Безопасные информационные технологии” из Воронежа, а также учреждение «Консультационно-внедренческая фирма в области международной стандартизации и сертификации» («Интерстандарт»). В общей сложности им принадлежит 9% акций «Спецзнака». У обеих

этих организаций единственным учредителем является Госстандарт, иными словами, с 31 августа 1998 г. Госстандарт, через свои дочерние структуры владеет 9% акций «Спецзнака».

В декабре 1998 г. Госстандарт РФ, как это требовало Постановление № 601, объявил о конкурсе среди организаций на право технического обеспечения реализации Постановления № 601. В результате победителем конкурса стало все то же ЗАО «Спецзнак», которое еще до конкурса частично принадлежало Госстандарту. Можно сформулировать и иначе: «Спецзнак» купил рынок марок у Госстандарта за часть своих акций. В этом свете весьма многозначительно выглядит наличие среди учредителей «Спецзнака» двух оффшорных компаний (одна зарегистрирована на Кипре, другая – на острове Гернси), которым в совокупности принадлежит 40% капитала.

#### **4. Меры принуждения**

В июле 1999 г. Уголовный Кодекс РФ был дополнен двумя новыми статьями: ст. 171.1 «Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции» и ст.327.1 «Изготовление, сбыт поддельных марок акционного сбора, специальных марок или знаков соответствия либо их использование».

Максимальный срок ответственности по этим статьям – 6 лет лишения свободы с конфискацией имущества. Максимальная ответственность наступает при совершении данного преступления в «особо крупном размере», под определение которого подпадает совершение указанного деяния в отношении одного портативного компьютера или товаров аналогичной стоимости. Для сравнения – сопоставимые сроки лишения свободы установлены, например, при убийстве матерью новорожденного ребенка или изнасиловании.

Сразу же после введения маркирования активизировались проверки в торговых фирмах. По фактам продажи немаркированных товаров возбуждались многочисленные уголовные дела. Таким образом, функционирование данной системы на первоначальном этапе (до того момента, как были вынесены прецедентные оправдательные приговоры) обеспечивалось задействованием рычагов государственного принуждения.

#### **5. Начало кампании за отмену принудительного маркирования**

КонфОП с 1997 г. выступала за отмену маркирования на основании грубого нарушения норм антимонопольного законодательства при определении оператора системы маркирования. Были проведены переговоры с Правительством, результатом которых стало отложение вступления этой системы в действие на неопределенный срок (по неформальным обещаниям руководителей правительства – навсегда). Однако далее состав правительства неоднократно менялся, и, конечно, обещания были забыты.

В конце 1999 г. в Институт национального проекта (тогда – Фонд) «Общественный договор» обратились руководители нескольких крупных московских торговых сетей – дилеров продукции, подпавшей под маркирование, с просьбой организовать и провести кампанию, направленную на его отмену. Примечательно, что предприниматели сразу взяли на себя обязательство финансировать прямые издержки (оплата экспертов и др.) на осуществление кампании. Однако на первоначальном этапе они просили не предавать огласке факт их участия в этой деятельности, опасаясь действий со стороны си-

ловых структур, могущих причинить серьезный ущерб их бизнесу. С ними были проведены переговоры, в которых ИНП выставил условие о постепенном ассоциировании в этой отрасли по формуле «защита в обмен на саморегулирование». Данное условие было принято, и кампания началась.

## **6. Инструментарий кампании**

Была применена технология «концентрированного удара», смысл ее – в одновременном задействовании всех возможных технологий и инструментов работы для достижений кумулятивного эффекта. Основными использованными инструментами были следующие.

- Экспертный (подготовка материалов, которые затем используются в работе по другим направлениям), в частности:
  - «детективное расследование» – определение конкретных организаций и лиц, стоящих за маркированием;
  - анализ экономики маркирования и расчет прямых и транзакционных издержек – для экономики в целом и для бизнеса, а также для государства, в т.ч. влияние маркирования на собираемость налогов;
  - анализ правовой природы маркирования;
  - рекомендации для предпринимателей, подпавших под уголовное преследование;
  - опрос общественного мнения: выяснение степени доверия населения к подобным мерам;
  - анализ мировой практики защиты оригинальности и качества товаров, использования голограмм.
- Юридический (оспаривание нормативных актов в судах всех возможных инстанций по всем возможным основаниям), всего велось семь исков:
  - предметом обжалования были постановление, инструкция к нему, позднее – норма закона о сертификации, на основании которой и было принято постановление;
  - иски подавались в районный, Московский городской, Верховный суды, а также в Конституционный Суд;
  - заявителями выступали предприниматели, потребители, некоммерческие организации;
  - отдельно велся иск против газеты, в которой была опубликована большая «казкасная» статья, содержащая ложные и порочащие честь и достоинство лиц, возглавивших кампанию за отмену маркирования, сведения;
  - также была оказана юридическая помощь предпринимателю, подпавшему под уголовное преследование в связи с продажей немаркированной продукции, что закончилось прецедентным оправдательным приговором; еще несколькими предпринимателям было оказано консультативное содействие.

*Сложность судебного метода состоит в том, что заявителем, как правило, может быть только лицо, прямо и непосредственно пострадавшее от незаконного нормативно-го акта, например, торговая компания, вынужденная покупать марки и платить за них.*

*Более того, ей с высокой вероятностью будет необходимо доказывать, что она именно понесла убытки, а не заложила расходы в цену товара, перенеся издержки на потребителя. С другой стороны, потребитель может говорить о причиненном ему ущербе, только если докажет, что конкретный купленный им экземпляр товара действительно стал дороже именно из-за маркировки.*

*Таким образом, очевидный факт противозаконности нормативного акта сам по себе не может стать предметом судебного разбирательства. Такие иски сразу отклоняются на том основании, что судебный процесс не предусматривает возможности «абстрактного нормоконтроля».*

*Все гражданские судебные иски были проиграны. Несмотря на то, что на каждой стадии подавались необходимые кассации, дела передавались в более высокие инстанции и др., Верховный суд раз за разом отклонял требования о признании маркирования незаконным. С учетом того факта, что одним из наиболее горячих сторонников маркирования являлся спикер нижней палаты парламента, так как операторы этой системы принимали активное участие в деятельности курируемых им структур, а от Думы во многом зависел ход принятия законов по судебной реформе и финансированию судов, сложно объяснить позицию судей Верховного суда одними лишь юридическими аргументами.*

*Тем не менее финальную точку в истории о маркировании поставила именно судебная власть в лице Конституционного Суда, признавшего практику маркирования за счет предпринимателей противоречащей Конституции России.*

- Переговорный (организация обсуждения вопроса с представителями органов власти всех ветвей на всех уровнях с привлечением всех заинтересованных сторон, организация общественных обсуждений);
  - в числе государственных переговорных площадок были: Администрация Президента РФ (Экономическое управление), обе палаты парламента, включая ряд экономических комитетов, экспертные советы, парламентские слушания и др.; Правительство РФ, ведомства (Минэкономразвития РФ, Министерство по антимонопольной политике РФ, Генеральная прокуратура РФ, Минфин РФ, Министерство налогов и сборов РФ, Минюст РФ, Совет по иностранным инвестициям, Межведомственная комиссия по защите прав потребителей, Комиссия по стабилизации потребительского рынка и др.);
  - общественные площадки – Торгово-промышленная палата РФ, Международная конфедерация обществ потребителей, Ассоциация рекламодателей, Ассоциация производителей парфюмерии, косметики и бытовой химии, Ассоциация добросовестных предпринимателей «Бюро бизнеса будущего», Европейский деловой клуб, Союз немецкой экономики, Американская торговая палата, и др..

*Официальные или полуофициальные встречи являются наиболее заметным, но при этом, подобно вершине айсберга, наименее объемным и трудоемким технологическим компонентом переговорного инструмента. Технологически переговорная работа состоит в постоянном взаимодействии с контрагентами в соответствующих организациях, особенно государственных ведомствах, и их аппаратами. Выяснилось, что решение любого вопроса (точнее,*

каждый шаг на этом пути) возможно лишь в случае, когда удастся встроить его в принятые в данном ведомстве процедуры и графики. Более того, поскольку во взаимодействие вовлечено множество участников, приходится прежде всего решать задачу их взаимной процедурной координации. Поэтому для осуществления такой работы, помимо содержательного владения вопросом, навыков ведения переговоров и т.п., требуется понимание внутренних законов функционирования государственного аппарата и умение ими пользоваться.

Так, например, чиновник даже высокого ранга во многих случаях просто не может сделать тот или иной шаг (написать письмо, собрать совещание и т.п.), не получив на то либо прямого поручения «сверху», либо запроса из параллельного ведомства. С другой стороны, перегрузка текущей работой и полная зависимость от происходящего на верхних ступенях иерархической лестницы приводят к тому, что автоматически система не работает, ее необходимо постоянно «подталкивать». Почти без преувеличения можно сказать, что задача перемещения документа со стола чиновника X на стол чиновника Y занимает, как минимум, день работы. В случае если чиновники работают в разных министерствах, – больше. В случае если у них диаметрально противоположная позиция, задача решается только подключением чиновника Z, занимающего более высокий пост, чем X и Y, и представляющее нейтральное ведомство.

Это знание крайне важно для сил, использующих государственный аппарат для продвижения общественного интереса. Ни в коем случае нельзя полностью переключаться на игру по правилам аппарата – она заведомо будет проиграна. Сильная сторона гражданских организаций – именно в обеспечении открытости, публичности, транспарентности. Из этого следует:

(а) переговорный инструмент обязательно сочетать с другими;

(б) для ведения переговоров обязательно формировать пул, так чтобы в нем было несколько разных участников со стороны общества и, желательно, несколько разных участников со стороны государства.

- Информационный (взаимодействие со СМИ, предоставление журналистам материалов для публикаций, социальная реклама, распространение информации в сообществах и др.).

Информация о маркировании оказалась привлекательной для журналистов. Им передавались разработанные экспертные материалы, из которых они выбирали то, что соответствует специфике издания, и самостоятельно писали статьи. Работа с журналистами велась как «массовая» (пресс-конференции, рассылка пресс-релизов и т.п.), так и «штучная» (личное общение, разъяснения, договоренности об эксклюзиве и т.п.). Заинтересованность журналистов темой позволила сделать PR-кампанию абсолютно «белой»: ни один материал не был оплачен прямо или косвенно. Работа по юридическому и переговорному направлениям постоянно создавала новые информационные поводы, позволяя регулярно возвращаться к теме и при этом давать новую информацию. Поскольку сторонники маркирования опубликовали в центральных СМИ ряд «заказных» статей с довольно резкими, а в одной из публикаций – откровенно оскорбительными обвинениями в адрес тех, кто открыто и активно выступил за отмену этого барьера, информационная кампания приобрела оттенок интриги, что сделало ее еще более заметной.

В результате:

- было опубликовано как минимум 79 статей в центральных печатных СМИ; количество публикаций в региональных и Интернет-изданиях вышло за пределы возможностей мониторинга;
- было создано два специальных ток-шоу на центральном ТВ; кроме того, основные события освещались и в новостных ТВ-программах;
- был обеспечен широкий доступ к сайту ИНП, на котором были размещены информационные и консультационные материалы для предпринимателей (до 1500 хостов в день);
- социальная реклама распространялась в виде стикеров в вагонах московского метрополитена, а также стикеров малого формата; интересную акцию провела одна из московских торговых сетей, клеившая эти стикеры на коробки с товаром рядом с голограммами.

В поле зрения попало не только собственно постановление и инструкция к нему, но и смежные вопросы: проект закона о маркировании, приказ о маркировании копий сертификатов, маркирование отдельных видов товаров (обычно безалкогольных напитков и табака), вводимое властями многих регионов. Это позволило расширить круг участников, заинтересованных в успехе кампании, за счет представителей тех секторов бизнеса, деятельность которых не связана с аудио-, видео- и компьютерной техникой, а также мощностей гражданских (прежде всего потребительских) организаций.

Кроме того, довольно широкое поле работы и применение разнообразного инструментария позволяет создавать разнообразные комбинации, придумывать новые ходы, постоянно поддерживать интерес. Например, активность того или иного государственного органа может быть простимулирована острой публикацией в прессе. В свою очередь, для появления публикации необходим информационный повод. Им может стать, например, результат какого-либо исследования, или событие по одному из исков в судах, или, скажем, письмо или обращение. Кроме того, встреча или совещание сами по себе становятся информационным поводом и т.д.

## **7. Результат кампании**

Как отмечено выше, кампания продолжалась два года. Барьер оказался чрезвычайно устойчивым на слом. Это объясняется как тем, что барьер представляет собой высокодоходный бизнес, причем не только для непосредственных операторов системы маркирования, но и для многочисленной армии государственных чиновников, осуществляющих проверки деятельности хозяйствующих субъектов и порой злоупотребляющих своими полномочиями. Другая причина – в устройстве государственного аппарата, косного и неуклюжего, и при этом слишком сильно «завязанного» на политические тенденции и краткосрочные приоритеты. Так, например, в глазах правительства отмена Постановления № 601 означала бы признание ошибочности введения маркирования.

Видимо, не случайно отменить барьер удалось лишь решением единственного государственного органа, не завязанного ни на какие конъюнктурные соображения, – Конституционного Суда. Решение суда было основано на институциональном анализе природы барьера, который был признан «частным налогом», и именно поэтому подлежал отмене.

Формально Постановление № 601 было отменено лишь 6 февраля 2002 г. Таким образом, оно существовало 4 года и 9 месяцев, из которых действовало два года (до решения суда).

**ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

от 17 мая 1997 г. № 601

**О МАРКИРОВАНИИ ТОВАРОВ И ПРОДУКЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ ЗНАКАМИ СООТВЕТСТВИЯ, ЗАЩИЩЕННЫМИ ОТ ПОДДЕЛОК**

(в ред. Постановлений Правительства РФ от 19.09.97 № 1193,  
от 20.10.98 № 1223, от 24.06.99 № 685, от 10.07.99 № 787)

В целях реализации Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг», охраны интересов и прав потребителей на приобретение товаров надлежащего качества и привлечения дополнительных средств в доходную часть федерального бюджета Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Ввести с 1 апреля 1999 г. на территории Российской Федерации при маркировании товаров и продукции, подлежащих обязательной сертификации, знаки соответствия с учетной информацией к ним, защищенные от подделок (далее именуются – знаки). (в ред. Постановления Правительства РФ от 20.10.98 № 1223)

Маркированию знаками подлежат производимые на территории Российской Федерации и импортируемые товары и продукция, реализуемые на потребительском рынке Российской Федерации.

Установить, что ответственными за маркирование знаками товаров и продукции являются организации-производители, импортеры, торговые организации и индивидуальные предприниматели.

Утвердить прилагаемый Перечень первой группы товаров и продукции, подлежащих обязательному маркированию знаками (далее именуется – Перечень).

Запретить с 1 октября 1999 г. реализацию на территории Российской Федерации товаров и продукции, указанных в Перечне, без наличия знаков. (в ред. Постановлений Правительства РФ от 20.10.98 № 1223, от 10.07.99 № 787)

Организации-производители вправе не маркировать дополнительно товары и продукцию знаками, если они уже нанесены в процессе изготовления этих товаров и продукции. (в ред. Постановления Правительства РФ от 20.10.98 № 1223)

Организации-производители, импортеры, торговые организации и индивидуальные предприниматели вправе добровольно маркировать знаками товары и продукцию, не подлежащие обязательной сертификации. (п. 1 в ред. Постановления Правительства РФ от 19.09.97 № 1193)

2. Министерству торговли Российской Федерации и Государственному комитету Российской Федерации по стандартизации и метрологии:

утвердить в IV квартале 1998 г. инструкцию о порядке маркирования знаками товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации, и учете их движения;

определить порядок защиты копий сертификатов соответствия и других товаросопроводительных документов и обеспечить их маркирование специальными знаками, защищенными от подделок;

представлять по мере необходимости в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в перечень. (п. 2 в ред. Постановления Правительства РФ от 20.10.98 № 1223)

3. Установить, что (в ред. Постановления Правительства РФ от 19.09.97 № 1193): решение организационно-методических вопросов, связанных с маркированием знаками товаров и продукции, указанных в Перечне, контроль за производством, учетом и хранением знаков, а также их реализацией возлагаются на Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии; (в ред. Постановлений Правительства РФ от 19.09.97 № 1193, от 20.10.98 № 1223)

держателем информационной системы, включающей в себя единую базу данных об оперативном учете движения товаров и продукции, маркированных знаками, является Министерство торговли Российской Федерации; (в ред. Постановлений Правительства РФ от 19.09.97 № 1193, от 20.10.98 № 1223)

производство знаков, их учет, хранение, а также техническое, организационное и программное обеспечение единой базы данных осуществляются без привлечения бюджетных средств организациями, выбираемыми на основе конкурса, организуемого Государственным комитетом Российской Федерации по стандартизации и метрологии; (в ред. Постановлений Правительства РФ от 19.09.97 № 1193, от 20.10.98 № 1223)

организация производства знаков осуществляется централизованно в соответствии с порядком, установленным Государственным комитетом Российской Федерации по стандартизации и метрологии. (в ред. Постановлений Правительства РФ от 19.09.97 № 1193, от 20.10.98 № 1223)

4. Государственному комитету Российской Федерации по стандартизации и метрологии и Министерству торговли Российской Федерации утвердить в 3-месячный срок образцы знаков и определить требования к степени их защищенности. (в ред. Постановлений Правительства РФ от 19.09.97 № 1193, от 20.10.98 № 1223)

5. Контроль за реализацией товаров и продукции, подлежащих маркированию знаками, осуществляется Министерством торговли Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службой налоговой полиции Российской Федерации. (в ред. Постановлений Правительства РФ от 19.09.97 № 1193, от 20.10.98 № 1223)

6. Должностные лица и руководители организаций независимо от их организационно-правовой формы, а также индивидуальные предприниматели несут ответственность за реализацию товаров и продукции без маркирования знаками в соответствии с законодательством Российской Федерации.

7. Утратил силу. – Постановление Правительства РФ от 20.10.98 № 1223.

8. Министерству финансов Российской Федерации и Государственному комитету Российской Федерации по стандартизации и метрологии утвердить в IV квартале 1998 г. расценки на знаки и порядок прохождения средств, поступающих от их продажи. (п. 8 в ред. Постановления Правительства РФ от 20.10.98 № 1223)

9. Министерству Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств уведомить страны Содружества о введении знаков на территории Российской Федерации. (в ред. Постановления Правительства РФ от 20.10.98 № 1223)

Председатель Правительства  
Российской Федерации  
В. ЧЕРНОМЫРДИН  
Утвержден  
Постановлением Правительства  
Российской Федерации  
от 17 мая 1997 г. № 601

**ПЕРЕЧЕНЬ ПЕРВОЙ ГРУППЫ ТОВАРОВ И ПРОДУКЦИИ,  
ПОДЛЕЖАЩИХ ОБЯЗАТЕЛЬНОМУ МАРКИРОВАНИЮ  
ЗНАКАМИ СООТВЕТСТВИЯ, ЗАЩИЩЕННЫМИ ОТ ПОДДЕЛОК**

(в ред. Постановлений Правительства РФ от 19.09.97 № 1193,  
от 20.10.98 № 1223, от 24.06.99 № 685)

1. Исключен. – Постановление Правительства РФ от 24.06.99 № 685.
2. Аудиовидеотовары
3. Компьютерная техника. (п. 3 введен Постановлением Правительства РФ от 20.10.98 № 1223)

## **ЭКОНОМИКА МАРКИРОВАНИЯ. АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ.<sup>1</sup>**

### **1. Основные выводы анализа:**

1. Введенная Постановлением система маркирования является избыточной по отношению к уже существующим системам контроля качества товаров и учета их движения. Более того, принятая система реализации знаков соответствия (знаки соответствия и учетные марки могут приобретаться в любом количестве, соответствующем потребностям заявителя, по предъявлении копии сертификата) не позволяет контролировать, какие именно товары реально маркируются этими знаками.

2. Нигде в мире задача обеспечения подлинности и качества продукции не решается путем принудительного маркирования продукции защищенными знаками.

3. С экономической точки зрения система маркирования представляет собой разновидность налогового сбора. Однако отсутствует или, по крайней мере, четко не прописан механизм поступления доходов от маркирования в государственный бюджет. Это дает возможность говорить о скрытом **частном** налогообложении.

<sup>1</sup> Материал в основном составлен на базе результатов анализа, проведенного КонфОП в декабре 1999 г., когда маркирование только вступило в действие. Позднее материал дополнялся, в основном в связи с получением информации от Международной ассоциации производителей голограмм, а также попытками введения маркирования копий сертификатов.

4. Победителем конкурса, проведенного Госстандартом, на производство и учет знаков соответствия и учетных марок стало ЗАО «Спецзнак», в состав учредителей которого входят организации, учрежденные Госстандартом. Это, а также ценовая политика «Спецзнака» (рост цены учетной марки с 5,5 цента в октябре 1999 г. до 20 центов в настоящее время при себестоимости производства одной марки 2,6 цента), позволяет говорить о сговоре органа государственной власти с хозяйствующим субъектом, что подпадает под признаки ст. 7 и 8. закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

5. Контракт, заключенный между ЗАО «Спецзнак» и американской компаний Holographic Dimensions, предполагает вывоз из страны капитала на сумму 130 млн долларов.

6. Приблизительный объем рынка знаков соответствия и учетных марок составляет на 2000 г. порядка 150-200 млн долларов. Сверх того затраты торговых организаций по нанесению знака составят порядка 50-70 млн долларов. Все эти расходы либо будут компенсированы ростом цен, либо, при жестких ограничениях по спросу, приведут к снижению прибыли торговых организаций, то есть налогооблагаемой базы.

7. Введение маркирования копий сертификатов накладывает огромные, хотя и трудно калькулируемые издержки на рынок, поскольку отдельной копией сертификата сопровождается каждая партия товара каждого наименования, а в некоторых видах бизнеса партией является серия в несколько штук.

8. На сегодняшний день для основной массы маркируемых товаров удельный вес затрат на маркирование не является существенным. Однако Постановление предполагает постепенное расширение номенклатуры маркируемых товаров. При маркировании относительно дешевых товаров массового потребления удельный вес затрат на маркирование будет значительно выше, что приведет к серьезному росту цен.

9. Косвенные затраты, связанные с маркированием, наиболее существенны для малого бизнеса и населенных пунктов, удаленных от областных центров. Таким образом, введение системы маркирования приведет к снижению конкуренции и вытеснению малого бизнеса из данной отрасли, а также к сокращению оборота товаров, подлежащих маркированию, в удаленных населенных пунктах.

Помимо всего прочего, в Постановлении и Инструкции содержится ряд противоречий. Значительная часть практических вопросов, возникающих в торговой практике, не регламентирована. Подобная неоднозначность создает возможности злоупотреблений как со стороны организаций, реализующих знаки соответствия и учетные марки, так и со стороны контролирующих организаций.

Наконец, введение системы маркирования предполагает серьезное отвлечение ресурсов ряда государственных организаций на реализацию этой программы в ущерб другим видам деятельности. Это касается территориальных управлений торгинспекции, подразделений органов внутренних дел по борьбе с экономическими преступлениями и т.п.

## **2. Подробный анализ экономических и социальных последствий**

1. В Постановлении Правительства заявлено две основные цели: охрана интересов и прав потребителей на приобретение товаров надлежащего качества и привлечение дополнительных средств в доходную часть федерального бюджета. Однако предложенная

система маркирования на практике не позволяет достичь ни одной из этих целей, вызывая, кроме того, ряд негативных социально-экономических последствий.

Предлагаемая система маркирования знаками, защищенными от подделок, является избыточной по отношению к уже существующим системам контроля качества продукции и учета ее движения. Препятствовать появлению товаров ненадлежащего качества на потребительском рынке призвана действующая система сертификации. Для товаров, подлежащих обязательной сертификации, наличие сертификата соответствия является обязательным условием поступления товара в реализацию. Государственные контролирующие органы, прежде всего торгинспекция, призваны контролировать наличие у предприятий торговли сертификатов на каждую партию товаров.

Именно копия сертификата соответствия служит основанием для продажи защищенных знаков соответствия и марок с учетной информацией. Кроме того, согласно пп. 2.5, 2.7 и 2.8. Инструкции, знаки соответствия и учетные марки могут приобретаться в любом количестве, соответствующем потребностям заявителя. При этом заявитель не должен предоставлять никаких документов, подтверждающих реальные потребности в знаках и марках. Таким образом, существует возможность легализации продукции путем наклейки знаков и марок. То есть можно говорить о том, что введение системы маркирования, по крайней мере, не повышает уровень защищенности потребителей от товаров ненадлежащего качества по сравнению с уже действующей системой обязательной сертификации.

Что касается учета движения товаров, для этой цели существует, например, общепризнанная в мире практика штрихового кодирования с относительно дешевой и отработанной технологией. Непонятно, чем вызвана необходимость создания принципиально новой дорогостоящей системы, когда можно использовать и развивать уже существующую.

Возможности отслеживать движение товаров и их «легальность» предоставляет и действующая система финансовой отчетности предприятий. Более того, Правительством предпринимаются шаги по совершенствованию системы отчетности именно в направлении облегчения контроля за движением товаров. Так, с 25 февраля 2000 г. в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19 января 2000 г. № 46 «О внесении изменений в порядок ведения журналов учета счетов-фактур по налогу на добавленную стоимость» вводится новая форма счета-фактуры, предполагающая указание номера грузовой таможенной декларации. Подобная мера практически не требует дополнительных затрат от добросовестного импортера или продавца, но при этом позволяет проследить движение товаров.

Таким образом, система обязательного маркирования не дает дополнительных эффективных инструментов по защите потребителей и контролю за движением товаров, и является излишней надстройкой к уже существующим системам учета и контроля.

*2. Из письма г-на Йена Ланкастера, Генерального секретаря Международной ассоциации производителей голограмм, 1 февраля 2001г:*

«... Многие страны защищают голограммами государственные документы: банкноты, акцизные марки, удостоверения личности, водительские права и т.п. Но, по нашей

информации, только в двух странах – в России и на Украине – существует обязательное голографическое маркирование негосударственных товаров...»

3. На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что единственным реальным результатом введения системы обязательного маркирования является появление некоего потока доходов, связанного собственно с реализацией знаков соответствия и учетных марок. **Плата за знак соответствия и учетную марку подпадает под признаки налогового сбора.** Так в соответствии с п. 2 ст. 8 Налогового кодекса РФ под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщика сборов государственными органами или иными уполномоченными органами юридически значимых действий, включая предоставление прав. В соответствии с п. 1 Постановления Правительства № 601 реализация немаркированных товаров запрещена с 1 октября 1999 г. То есть приобретение знака предоставляет хозяйствующему субъекту право на реализацию товара, а следовательно, является для него юридически значимым действием. Приобрести знаки и марки можно только у специально уполномоченных государством организаций: знаки соответствия – в аккредитованных Госстандартом органах по сертификации, а учетные марки – в территориальных управлениях госторгинспекции.

С экономической точки зрения система маркирования схожа с взиманием акцизов (потоварный характер сбора, выделение конкретных групп товаров). Однако по общепринятой практике акцизами облагаются социально вредные товары или предметы роскоши, а отнюдь не средства массовой коммуникации и продвижения современных технологий, как в случае обязательного маркирования.

Но при формальных признаках налогового сбора есть основания предполагать, что плата за знак соответствия и учетную марку поступает не в государственный бюджет. Средства за приобретение марок и знаков переводятся торговыми предприятиями на счета фирмы «Интерстандарт» – предприятия, учрежденного Госстандартом РФ. В открытых юридических базах отсутствуют нормативные документы, определяющие распределение доходов от реализации знаков и марок между государственным бюджетом и организациями, непосредственно получающими деньги за их реализацию и производство («Интерстандарт» и ЗАО «Спецзнак», победитель конкурса, проведенного Госстандартом на право производства защищенных знаков). Отсутствует в базах и нормативный документ, устанавливающий цену, по которой должны реализовываться знаки соответствия и учетные марки. Расценки на знаки и порядок прохождения средств, поступающих от их продажи, должны были быть утверждены Госстандартом и Министерством финансов (п. 8 Постановления № 601). Следует также отметить, что в законе РФ «О государственном бюджете Российской Федерации на 2000 г.» в какой-либо форме отсутствует статья «доходы от маркирования».

Все это позволяет сделать вывод, что Постановлением Правительства № 601 фактически введено **частное налогообложение**, что представляется недопустимым с точки зрения государственных интересов.

4. Есть факты, позволяющие предположить, что основной целью введения системы обязательного маркирования является создание искусственного рынка для ряда коммерческих структур, аффилированных с Госстандартом РФ. В первоначальной версии Поста-

новления, принятой 17 мая 1997 г., были указаны организации, которые должны были заниматься производством и распространением знаков соответствия и учетных марок – ЗАО «Спецзнак» и «Кодзнак». Постановлением Правительства от 20 октября 1998 г. №1223 в текст Постановления № 601 были внесены изменения и Госстандарту РФ было поручено провести конкурс на право производства и учета знаков, а также технического, организационного и программного обеспечения единой базы данных. Победителем конкурса стало ЗАО «Спецзнак», в состав учредителей которого входят два дочерних предприятия Госстандарта: Учреждение «Консультационно-внедренческая фирма в области международной стандартизации и сертификации Интерстандарт» и Государственное предприятие «Испытательный центр сертификации и аттестации «Безопасные информационные технологии»<sup>2</sup>. Необходимо отметить, что, как уже говорилось выше, все средства от продажи знаков соответствия и учетных марок поступают на счета «Интерстандарта». Таким образом, возникают обоснованные сомнения в объективности конкурса.

Эти сомнения почти перерастают в уверенность в свете информации о компании – производителе голограмм.

*Из письма г-на Йена Ланкастера, Генерального секретаря Международной ассоциации производителей голограмм, 1 февраля 2001 г.:*

«...Международная ассоциация производителей голограмм (International Hologram Manufacturers Association – IHMA) создана в 1992 г. ... и в настоящее время объединяет более 60 компаний – ведущих мировых производителей голограмм из Северной Америки, Западной и Восточной Европы и Азии. Одна из задач ассоциации – поддержание высочайших стандартов деловой практики в голографической отрасли, поэтому каждая компания, желающая вступить в ассоциацию, должна принять на себя обязательство соблюдать принятый ассоциацией Кодекс деловой практики...»

«...Holographic Dimensions не является членом IHMA, хотя она подавала заявление на вступление два года назад. Кроме того, два года назад Ассоциация сотрудничала со службой внутренней государственной безопасности Великобритании, (UK national Criminal Intelligence Service), которая совместно с американской разведывательной спецслужбой расследовала производство голограммы, представлявшей собой разновидность голограмм, которыми маркируются Шенгенские визы. Выяснилось, что Holographic Dimensions произвела эти голограммы для двух иракцев, проживавших в Манчестере, которые и были привлечены к ответственности....»

*Из информационного бюллетеня Holography News (издается компанией Reconnaissance International, выполняющей роль секретариата Международной ассоциации производителей голограмм), Vol.13 No. 7, октябрь 1999 г.:*

«...Неясно, как HDI (Holographic Dimensions International) выиграла этот контракт (имеется в виду контракт с компанией «Спецзнак» на поставку голограмм – пер.), крупнейший в новейшей истории голографирования, победив в конкуренции с несколькими

---

<sup>2</sup> Данные Московской регистрационной палаты.

компетентными российскими и многочисленными ведущими зарубежными производителями голограмм. Точно так же неясна и история «Спецзнака»....Кому принадлежит «Спецзнак» и есть ли какая-либо связь между его американскими учредителями и HDI? Можно ли верить заявлениям «Спецзнака» о том, что большинство российских голограмм производится под контролем криминальных структур, и именно поэтому заказ был передан иностранной компании? Был ли у местных компаний шанс участвовать в тендере? Две компании, с которыми мы говорили, категорически заявили, что они ничего не знали о проведении тендера»...

«...Мы взяли интервью у Игоря Саркисова, создателя компании «Спецзнак». Компания была создана в 1997 г., для того чтобы (здесь и далее курсив наш – пер.) участвовать в конкурсе на право быть поставщиком системы сбора налогов в соответствии с Постановлением № 601. Она принадлежит российским и американским компаниям, которые он не назвал...»

«...ФАПСИ учредило коммерческую компанию «Атлас», которая установила у себя оборудование для производства голограмм, полученное по договору о трансфере технологии у одной ведущей западной компании. Кроме того, в Москве была создана частная компания «Криптон». Для новых российских паспортов используется голографический ламинат, изготовленный «Атласом» по мастер-образцам, разработанным «Криптоном». При этом и ФАПСИ, и «Атлас», и «Криптон» отрицают, что им был дан шанс участвовать в тендере на поставку голограмм для 601-го постановления, выигранном «Спецзнаком».....»

«...При средней цене около 0,8 цента это (контракт поставку голограмм в Россию – пер.) может приносить компании (Holographic Dimensions – пер.) приблизительно 40 млн долл. ежегодно....»

5. Как уже указано, знаки соответствия и учетные марки производятся не в России, а в США. Между ЗАО «Спецзнак» и американской корпорацией Holographic Dimensions подписан контракт на производство 5 млрд знаков и марок на общую сумму 130 млн долларов. Стоимость первого этапа (1 млрд марок) – 26 млн долларов<sup>3</sup>. Таким образом можно говорить о **вывозе капитала из России**.

Себестоимость производства одного знака или марки составляет 2,6 цента (см. стоимость контракта и количество марок). На сегодняшний день розничная цена знака соответствия составляет 2 рубля (около 7 центов), а учетной марки – 5,8 рублей (около 20 центов). При этом для программы маркирования уже произведен 1 млрд знаков и марок, из которых 300 млн отгружено в Россию<sup>4</sup>. С учетом того, что основную долю рынка составляет реализация учетных марок, общий объем рынка можно оценить в 150-200 млн долларов. То есть по первому этапу разница между затратами на производство и рыночной стоимостью марок и знаков составляет 124-174 млн долларов. Как уже было

---

<sup>3</sup> Данные взяты из официального пресс-релиза корпорации Holographic Dimensions, Inc. от 2.02.99.

<sup>4</sup> Данные взяты из официального пресс-релиза корпорации Holographic Dimensions, Inc. от 14.12.99.

отмечено, возникают вопросы по поводу использования средств, получаемых от реализации знаков и обоснованные сомнения в том, что сколько-нибудь значительная часть этих средств доходит до федерального бюджета.

Вызывает вопросы ценовая политика продавцов марок. Если в июне 1999 г. предполагаемая цена учетной марки составляла 5,5 центов, то на сегодняшний день учетные марки реализуются в 4 раза дороже – 20 центов. Подобная динамика цены, безусловно, связана с монопольным положением распространителей марок. Доходы, которые будут получены системой маркирования за счет повышения цен, составляют 95-145 млн долларов. С учетом взаимосвязи Госстандарта и Спецзнака данная ценовая политика подпадает под признаки нарушения ст. 7 и 8 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», а именно, свидетельствует **о сговоре органа государственной власти с хозяйствующим субъектом, ограничивающем конкуренцию и ущемляющем интересы граждан и других хозяйствующих субъектов.**

6. Кроме того, у торговых организаций возникают серьезные дополнительные затраты, связанные с приобретением и наклейкой марок (затраты на подготовку документов, на посещение органов, реализующих марки, на нанесение марок на товары). Эти затраты составляют примерно 30% от стоимости самих марок<sup>5</sup>. То есть дополнительные издержки бизнеса, связанные с реализацией Постановления № 601, оцениваются в 50-70 млн долларов. Суммарные затраты, связанные с реализацией программы маркирования, составят 200-270 млн долларов.

При этом издержки неравномерно распределены по регионам и товарным группам. Удельный вес затрат по маркированию особенно велик для относительно дешевых товаров. Так, например, для компьютерной мыши (розничная цена 4-5 долларов) только прямые затраты (стоимость знака и марок) составят: один знак соответствия (7 центов), одна оптовая учетная марка (на тарное место – упаковку от 20 до 50 мышей) – 0,5-1 цента на мышь, одна розничная (20 центов), то есть суммарно 5-7 % от розничной цены товара.

Для первых групп товаров, подлежащих маркированию, такое соотношение является исключением. Однако Постановление предполагает постепенное расширение номенклатуры товаров, подлежащих обязательному маркированию. При включении в перечень относительно дешевых массовых товаров соответственно возрастет и удельный вес затрат на маркирование в цене товара, и общая сумма денежных средств, «выкачиваемых» из продавцов, а в конечном счете из потребителей. Особенно существенно возрастут транзакционные издержки, связанные с приобретением и нанесением марок, если речь пойдет не о десятках, а о сотнях единиц товара в каждой торговой точке.

Затраты на маркирование возрастают и по мере удаления от областных центров. Во-первых, в удаленных районах действует не двухзвенная (импортер, он же оптовик – розничный торговец), а минимум трехзвенная (импортер – мелкий оптовик – розничный торговец) цепочка реализации. То есть на товаре будет присутствовать уже один знак

---

<sup>5</sup> Эта цифра получена на основе опросов представителей средних московских торговых компаний и исходит из существующих ставок заработной платы и расходов по подготовке документов (нотариальному заверению копий и т.п.).

соответствия и три марки. Кроме того, для удаленных районов серьезно возрастают расходы на получение марок, поскольку для этого необходимо неоднократное посещение областного центра, где расположены соответствующие органы.

7. Приказ Минторга и Госстандарта №128/360 от 20 апреля 2000 г., предусматривающий обязательное маркирование копий сертификатов голографическими знаками, издан в соответствии с п.2 Постановления правительства РФ № 601 от 17.05.97г., в котором содержится поручение Минторгу и Госстандарту «определить порядок защиты копий сертификатов соответствия и других товаросопроводительных документов и обеспечить их маркирование специальными знаками, защищенными от подделки».

В Постановлении не указано, что маркирование копий сертификатов должно распространяться на отдельные товарные группы, из чего следует, что оно должно применяться ко всем товарам, подлежащим обязательной сертификации. Таким образом, Приказ не противоречит Постановлению и принят в строгом соответствии с ним.

Очевидно, что маркирование копий сертификатов на все товары повлечет за собой еще более пагубные экономические и социальные последствия, так как *отдельной копией сертификата сопровождается каждая партия каждого наименования товара в каждой торговой точке*. К примеру, в торговле табачными изделиями отдельной копией сертификата сопровождается каждый блок сигарет. Точный объем «рынка» копий сертификатов просчитать невозможно. Так, даже инициаторы маркирования копий сертификатов (Госстандарт и Департамент торговой инспекции Минэкономразвития РФ – преемник Минторга) затрудняются указать хотя бы порядок цифр, однако очевидно, что речь идет о нескольких миллиардах копий сертификатов ежегодно. При ожидаемой цене марки в 6-10 рублей это означает, что только прямые ежегодные потери национальной экономики существенно превысят миллиард долларов. Так как Приказ предусматривает маркирование копий сертификатов по месту сертификации, а большинство товаров сертифицируется в Москве, транзакционные издержки предпринимателей значительно превысят прямые.

Вслед за марками на аудио-, видео- и компьютерную технику, рынок маркирования копий сертификатов будет передан частной компании «Спецзнак». При отпускной цене марки, себестоимость которой не превышает 75 коп., в 8 рублей, это приведет к незаконному обогащению владельцев компании на сумму не менее 750 млн долларов в год.

Можно предполагать, что на копиях сертификатов маркировочная кампания не остановится, так как Постановление № 601 предусматривает маркирование не только копий сертификатов, но и «других товаросопроводительных документов».

8. Бремя дополнительных расходов будет каким-то образом перераспределено между потребителями и продавцами. Наиболее вероятно включение расходов на маркирование в цену товара, то есть рост цен на маркированные товары. Как уже было сказано, для большинства товаров первой группы отношение затрат на маркирование к цене товара невелико. Однако, если система маркирования будет расширена на другие группы товаров, ее инфляционные последствия могут быть весьма существенны.

В случае, если рост цен невозможен, затраты на маркирование, относимые на себестоимость, приведут к сокращению налогооблагаемой прибыли предприятий,

то есть сокращению массы поступаемых налогов. В некоторых случаях затраты на маркирование могут сделать реализацию отдельных групп товаров абсолютно невыгодной. Необходимо отметить, что жесткие ограничения по спросу и соответственно невозможность увеличения цен, наиболее характерны для удаленных регионов с низким уровнем доходов. С учетом того, что такие регионы обслуживает, как правило, мелкий бизнес, реализующий небольшие партии товара, введение маркирования фактически подрывает почву для его развития в данных секторах рынка. Свертывание же бизнеса в этой сфере приведет к ограничению доступа потребителей к товарам данных групп. А ведь товары, подлежащие обязательному маркированию, чрезвычайно важны с социальной точки зрения. Так, попадающие под маркирование абонентские и многопрограммные громкоговорители являются самыми дешевыми средствами массовой коммуникации, особенно важными для пожилых людей и удаленных регионов. Наиболее распространенным средством массовой коммуникации являются телевизоры, также попадающие под маркирование. Важнейшую социальную роль играют и компьютеры как средство внедрения новых технологий, современное средство обучения и коммуникации. Как уже было сказано, введение сбора, весьма напоминающего акциз, на товары подобного рода, представляется по меньшей мере странным.

9. Постановление и Инструкция содержат ряд положений, затрудняющих их практическое применение и создающих возможности для злоупотреблений.

- В соответствии с Постановлением и Инструкцией учетные марки должны наклеиваться и на товары, не подлежащие обязательной сертификации (компьютерные мыши). В то же время в соответствии с п. 2.5. Инструкции для получения учетной информации заявители должны предоставить копию сертификата соответствия, заверенную в установленном порядке.
- В соответствии с п.3.3. Инструкции «... розничные торговые организации обязаны наносить учетную информацию на каждую единицу товара, находящуюся на реализации или на хранении в магазине, складе, подсобном помещении». Однако для значительного числа товаров упаковка является одноразовой и вскрывается только в момент продажи при клиенте. Как показывает практика, потребители не согласны покупать товар с поврежденной упаковкой, что ведет к прямым убыткам торгующих организаций.
- Инструкция не определяет, каким образом торговая организация должна рассчитываться с поставщиком в случае возврата товара при обнаружении в нем недостатка или по каким-либо другим причинам (должны ли учетные марки отклеиваться или наоборот, наноситься новые).
- На практике территориальные управления Госторгинспекции не выставляют счета на приобретение учетных марок, а лишь сообщают номер расчетного счета «Интерстандарта», что ведет к нарушениям правил бухгалтерского учета со стороны компаний-покупателей марок.

На практике решение этих вопросов отдано на откуп территориальным органам, ответственным за реализацию знаков соответствия и учетных марок (территориальным

органам по сертификации и территориальным управлениям Госторгинспекции), что провоцирует их на злоупотребления. Аналогично при подобных пробелах в инструкции и реальных затруднениях с получением марок (процедура получения марок по факту составляет около двух недель) возможны серьезные злоупотребления со стороны контролирующих органов.

Кроме того, реализация Постановления предполагает отвлечение сотрудников госторгинспекции и органов по сертификации на работу по приему заявок на получение знаков и марок и их выдачу. Эта работа будет выполняться в ущерб другой деятельности этих организаций, поскольку дополнительное финансирование, а следовательно, и привлечение новых сотрудников к этой работе не предусмотрено. Кроме того, контроль за реализацией Постановления (проверка наличия знаков и марок на реализуемых товарах) предполагает отвлечение на эту деятельность ресурсов контролирующих органов (госторгинспекции, подразделений по борьбе с экономическими преступлениями органов внутренних дел и т.п.)

## **ВОЗМОЖНАЯ АЛЬТЕРНАТИВА МАРКИРОВАНИЮ<sup>6</sup>**

Идеология дерегулирования предполагает снятие входных барьеров на рынок при одновременном усилении ответственности участников рынка за нарушение требований безопасности товаров. При этом предполагается усиление контроля за реальным качеством товаров, а не за сопровождающими товар документами.

1. Запрет на ввоз в РФ и реализацию продукции без информации о производителе и организации, уполномоченной представлять производителя на территории Российской Федерации; административная и гражданская ответственность продавца за реализацию такой продукции.

2. Установление жесткой шкалы штрафов за производство, ввоз и реализацию товаров, не соответствующих обязательным требованиям безопасности.

3. Введение административной ответственности органов по сертификации за выдачу сертификата на небезопасную продукцию. Введение солидарной гражданской ответственности производителя и органа по сертификации перед потребителем за ущерб, причиненный небезопасной продукцией.

4. Законодательное закрепление требования к производителю (продавцу) полной компенсации ущерба, причиненного небезопасной продукцией. Под ущербом, подлежащим возмещению, понимается:

- смерть любого лица или нанесение любых телесных повреждений в результате необеспечения безопасности товара (работы, услуги);
- убытки, причиненные имуществу в результате необеспечения безопасности, т.е. расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб);

---

<sup>6</sup> Меры по усилению ответственности хозяйствующих субъектов за безопасность продукции на потребительском рынке, предложенные ИМП «Общественный договор» в рамках работы над пакетом законопроектов по дерегулированию экономики, весна 2001 г.

- убытки, возникшие в результате загрязнения окружающей среды, при условии, что возмещение за ущерб, нанесенный окружающей среде, ограничивается затратами на разумные меры по восстановлению, которые были или должны быть приняты;
- затраты на предупредительные меры и последующие убытки или ущерб, вызванный предупредительными мерами.

В тех случаях, когда в разумных пределах невозможно провести различие между ущербом, причиненным в результате допущенного нарушения, и ущербом, обусловленным другими факторами, все виды такого ущерба рассматриваются как возникшие вследствие допущенного нарушения.

5. Предоставление права любому юридическому или физическому лицу проводить за свой счет экспертизу товаров на предмет их соответствия требованиям безопасности. Законодательное закрепление механизма компенсации издержек по проведению такой экспертизы в случае, если будет доказана небезопасность товара.

Усиление уголовной ответственности за производство, ввоз и реализацию контрафактной продукции, незаконное использование товарных знаков, производство, поставку и реализацию товаров, не отвечающих обязательным требованиям безопасности.

## **ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К РАЗЛИЧНЫМ МЕТОДАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ПОТРЕБИТЕЛЬСКОМ РЫНКЕ<sup>7</sup>**

19-21 января 2001 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения провел опрос взрослого населения России по репрезентативной выборке 1600 человек в возрасте 18 лет и старше, которая охватила 83 городских населенных пункта и сельских района в 34 субъектах РФ.

### **Кто лучше всего защитит интересы потребителей?**

Население России в целом положительно относится к присутствию государства на рынке. Большинство опрошенных (35%) полагает, что именно государство лучше других может обеспечить интересы потребителей в отношении качества и безопасности приобретаемых ими товаров и услуг. Среди пенсионеров и других слоев населения с низким потребительским статусом эту точку зрения разделяет 41%, среди политических сторонников Зюганова – 50%.

В гораздо меньшей степени доверяют защиту своих интересов на рынке общественным организациям потребителей (в целом – 14%, среди людей с высшим образованием – 19%, среди сторонников Явлинского – 26%) и самим производителям товаров и услуг (в целом – 12%). Доля тех, кто доверяет защиту интересов потребителей коммерческим структурам, уполномоченным на то соответствующими государственными контролирующими организациями, ничтожно мала (2%).

Относительно благополучные слои полагаются в защите своих интересов больше на собственные силы, чем на государство. В целом 28% опрошенных считает, что никто, кроме них самих, не сможет защитить их интересы в отношении качества и безопасности товаров и услуг. Среди людей со средним и высоким потребительским стату-

<sup>7</sup> Опрос проводился по заказу ИНП «Общественный договор».

сом такой точки зрения придерживается 36%, среди специалистов – 36%, среди молодежи до 25 лет – 33%.

Только 7% опрошенных (среди лиц с высоким потребительским статусом – 18%, среди молодежи до 25 лет – 13%) считает, что государству не следует вмешиваться в положение дел на рынке, поскольку конкуренция сама приведет к вытеснению с рынка некачественных товаров.

### **Формы государственного контроля**

Большинство во всех без исключения слоях населения предполагает, что государство не должно отдавать проблему качества товаров на произвол «стихии рынка», но при этом должно не вмешиваться напрямую в деятельность производителей и торговцев.

Основная часть опрошенных (54%) считает, что необходимо следить за реальным качеством товаров в торговой сети, прежде всего – обеспечивая жесткие санкции за производство и продажу опасной и некачественной продукции (45%).

Только 29% предполагает, что государственные органы должны сосредоточиться на контроле за нормами и технологиями производства товаров, и только 21% в качестве наиболее эффективной меры контроля за качеством товаров указывает инспекционные проверки в местах продажи.

Наименее эффективным способом защиты своих интересов население считает сертификацию товаров посредством выдачи документов, удостоверяющих качество и безопасность продукции, и проверок наличия и правильности оформления этих документов при появлении товаров в торговой сети (10%), включая усиление их защиты путем введения голограмм и т.п. мер (13%).

Большинство думает, что такие голографические знаки будут в широких масштабах подделываться (66%) и перепродаваться на «черном рынке» (64%), и считает всю систему защиты качества товаров с помощью голографических знаков малоэффективной (61%).

Вместе в том, даже если подобная система контроля за качеством товаров будет введена в действие, только 10% опрошенных считает, что ее функционирование можно передоверить каким-либо частным структурам; 75% предполагает, что управление этой системой и получение доходов от продажи голографических знаков должны оставаться в руках государства.

### **Сертификация товаров как мера борьбы с уклонением от уплаты налогов**

По мнению населения, введение системы сертификации товаров вплоть до создания единой информационной базы, способной отслеживать движение каждой товарной единицы, вряд ли поможет и увеличению налоговых поступлений в бюджет. Только 12% считает это наиболее эффективным средством борьбы с уклонениями товаропроизводителей и торговцев от уплаты налогов. Сравнительно больше (33%) уповают в этом отношении на усиление уголовной ответственности за неуплату налогов. Однако большинство опрошенных (47%) видит причину проблемы неуплаты налогов в завышенных налоговых ставках и связывают ее решение с общим снижением налогового бремени.

## **ХОД РАССМОТРЕНИЯ В ВЕРХОВНОМ СУДЕ РФ ИСКА О ПРИЗНАНИИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ № 601 ПРОТИВОРЕЧАЩИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ**

### **1. Из искового заявления Фонда «Общественный договор», 10 июля 2000г.**

...Полагаем, что Постановление Правительства РФ № 601 противоречит действующему законодательству по следующим основаниям:

1. Правоотношения в области сертификации регулируются законом РФ «О сертификации продукции и услуг» от 10.06.93 № 5151-1 (в ред. 31.07.98г.). В соответствии со ст. 2 указанного Закона правоотношения в области сертификации регулируются законом «О сертификации продукции и услуг», а также издаваемыми в соответствии с ним актами законодательства РФ. Полномочия по установлению порядка регистрации и правил применения знаков соответствия закон предоставляет специально уполномоченному федеральному органу исполнительной власти в области сертификации (Госстандарту РФ). При таких обстоятельствах **Правительство РФ было не вправе принимать нормативный акт по вопросу**, отнесенному к компетенции иного органа исполнительной власти.

2. Согласно ст. 6 закона «О сертификации продукции и услуг» **знак соответствия** – зарегистрированный в установленном порядке знак, которым подтверждается соответствие маркированной им продукции установленным требованиям.

Постановлением Правительства РФ № 601 вводится знак соответствия с учетной информацией к нему. Принятая в развитие Постановления Правительства № 601 Инструкция Минторга РФ и Госстандарта РФ от 17.03.99 г. «О порядке маркирования товаров знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации и учета их движения» устанавливает, что учетная информация к знаку соответствия – это защищенная от подделок, выполняемая по специальной технологии марка, которая наносится на товары для учета их движения.

Таким образом, фактически Постановление Правительства РФ № 601 вводит два самостоятельных знака: учетную марку и знак соответствия, каждая из которых имеет самостоятельный способ изготовления и реализации.

Целью введения учетной информации, как следует из преамбулы Постановления, является привлечение дополнительных средств в доходную часть федерального бюджета, путем учета движения товаров.

Согласно ст.39 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) доходы бюджета формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ. Установление источников доходов бюджета относится согласно ст.153 БК РФ к компетенции законодательных органов Российской Федерации.

Таким образом, **применение знаков соответствия с учетной информацией к ним введено в нарушение компетенции Правительства РФ**, так как не предусмотрено ни одним законодательным актом РФ, а также нарушает принципы бюджетного законодательства России.

3. Постановление № 601 содержит ряд дополнительных ограничений для применения знаков соответствия по сравнению с положениями, установленными законом РФ «О сертификации продукции и услуг», в частности:

- устанавливает необходимость защиты знака соответствия и учетной информации к нему от подделок;
- закрепляет принцип реализации знаков соответствия и учетной информации к нему за плату.

Оба вышеназванных условия использования знаков соответствия приведут к увеличению расходов хозяйствующих субъектов на изготовление и реализацию продукции и как следствие роста затрат, к увеличению цены товара для потребителя, что противоречит целям защиты интересов потребителей, декларируемых в Постановлении № 601.

**4.** В силу ст.7 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» федеральным органам исполнительной власти запрещается принятие нормативных актов, которые могут иметь своим результатом ограничение прав хозяйствующих субъектов, в частности, запрещается каким-либо образом ограничивать права хозяйствующих субъектов на продажу товаров.

Согласно п.2 ст. 49 ГК РФ правоспособность юридического лица может быть ограничена только федеральным Законом.

Оспариваемое Постановление № 601 устанавливает запрет с 01.10.99 г. на реализацию товаров, не маркированных знаками соответствия с учетной информацией к ним.

Таким образом, Постановление устанавливает ограничение прав хозяйствующих субъектов, что недопустимо.

**5.** Согласно п.3 Постановления № 601 реализация знаков соответствия с учетной информацией к ним осуществляется за плату специально уполномоченными органами.

В соответствии с п.2 ст.8 Налогового кодекса РФ под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами или иными уполномоченными органами юридически значимых действий, включая предоставление прав, выдачу разрешений (лицензий).

Как усматривается из оспариваемого Постановления Правительства РФ реализация товаров не маркированных знаками соответствия с учетной информацией к ним, на территории РФ с 1.10.99 г. запрещена. Приобретение знака предоставляет хозяйствующему субъекту право на реализацию товаров, а следовательно, является для него юридически значимым действием.

Приобрести знаки можно только у специально уполномоченной государством организации: знак соответствия – в аккредитованных Госстандартом органах по сертификации, а учетную марку к знаку соответствия – в территориальных управлениях государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Минторга РФ.

Расценки на знаки в соответствии с п.8 Постановления устанавливаются Министерством финансов РФ и доводятся до хозяйствующих субъектов в местах продажи.

При таких обстоятельствах плата за знак соответствия и учетную информацию к нему соответствует всем признакам налогового сбора.

В соответствии с п.4 ст.3 Налогового кодекса РФ (НК РФ) федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются и отменяются только Налоговым кодексом РФ, а

налоги и сборы субъектов федерации – законами субъектов РФ о налогах и сборах, Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные платежи, обладающие признаками налоговых сборов, не предусмотренные НК РФ или установленные с нарушением порядка, определенного НК РФ.

Учитывая изложенное, ... **прошу признать Постановление Правительства РФ от 17.05.97 г. № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» противоречащим законодательству.**

**2. Из решения Верховного суда РФ от 26 сентября 2000 г. по этому иску ...Установив, что обжалуемые действия были совершены в соответствии с законом, в пределах полномочий государственного органа, общественной организации или должностного лица и права либо свободы гражданина не были нарушены, суд выносит решение об отказе в удовлетворении жалобы.**

При рассмотрении дела судом не установлено, что оспариваемое Постановление Правительства Российской Федерации вынесено за пределами его полномочий по регулированию правоотношений в сфере сертификации, защиты прав потребителей и противоречит действующему федеральному законодательству.

Так, в соответствии со статьей 2 закона РФ «О сертификации продукции и услуг» отношения в области сертификации регулируются данным Законом и издаваемыми в соответствии с ним актами законодательства Российской Федерации. К таким «актам законодательства» относятся и постановления Правительства Российской Федерации, поскольку в вышеуказанном Законе нет правовой нормы, запрещающей Правительству Российской Федерации регулировать отношения в области сертификации.

Кроме того, в преамбуле оспариваемого Постановления отмечено, что оно издано, в том числе в целях охраны интересов и прав потребителей на приобретение товаров надлежащего качества. Пунктом 4 статьи 7 закона РФ «О защите прав потребителей» предусмотрено, что если на товары (работы, услуги) законом или в установленном им порядке, в частности стандартами, установлены обязательные требования, обеспечивающие их безопасность для жизни, здоровья потребителя, окружающей среды и предотвращение причинения вреда имуществу потребителя, соответствие товаров (работ, услуг) указанным требованиям подлежит обязательному подтверждению в порядке, предусмотренном законом и иными правовыми актами. Перечни товаров (работ, услуг), подлежащих обязательному подтверждению их соответствия указанным требованиям, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Оспариваемым Постановлением Правительства Российской Федерации утвержден Перечень первой группы товаров и продукции, подлежащих обязательному маркированию знаками соответствия, защищенными от подделок.

С учетом вышеизложенного суд полагает необоснованными доводы заявителей о том, что Правительство Российской Федерации не вправе было принимать оспариваемый правовой акт.

В соответствии с пунктом 1 Постановления Правительством Российской Федерации от 17 мая 1997 г. № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Россий-

ской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» с 1 апреля 1999 г. на территории Российской Федерации при маркировании товаров и продукции, подлежащих обязательной сертификации, введены знаки соответствия с учетной информацией к ним, защищенные от подделок (далее – знаки соответствия).

Обосновывая доводы жалобы, заявители ссылаются на то, что введенное в оспариваемом Постановлении понятие знака соответствия не соответствует законодательству, поскольку Постановление содержит ряд дополнительных ограничений для его использования, в частности, устанавливает необходимость защиты знака соответствия и учетной информации к нему от подделок и закрепляет принцип реализации их за плату. Однако приведенные доводы суд не может признать состоятельными.

Согласно пункта 2 закона РФ «О сертификации продукции и услуг» знак соответствия – зарегистрированный в установленном порядке знак, которым по правилам, установленным в данной системе сертификации, подтверждается соответствие маркированной им продукции установленным требованиям. В приведенном положении Закона действительно не указано, что знак соответствия должен быть защищен от подделок. Вместе с тем закон РФ «О сертификации продукции и услуг» не содержит и запрета относительно защиты знака соответствия от подделок.

В связи с этим Правительство Российской Федерации в оспариваемом Постановлении вправе было закрепить положение о том, что при маркировании товаров и продукции, подлежащих обязательной сертификации, знак соответствия должен быть защищен от подделок.

Данный вывод подтверждается и тем, что термин «знак соответствия, защищенный от подделок», употребляется и в иных законодательных актах федерального уровня, например, в статье 171-1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Суд полагает, что не противоречит законодательству и положение оспариваемого Постановления о введении учетной информации к знаку соответствия, поскольку учетная информация позволяет не только осуществлять учет товаров и продукции, но и их контроль в целях безопасности потребителей (статья 1 закона РФ «О сертификации продукции и услуг»).

В силу пункта 2 статьи 16 закона РФ «О сертификации продукции и услуг» оплата работ по обязательной сертификации конкретной продукции производится **заявителем** в порядке, установленном специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области сертификации и федеральными органами исполнительной власти, на которые законодательными актами Российской Федерации возложены организация и проведение обязательной сертификации, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области финансов. Сумма средств, израсходованных заявителем на проведение обязательной сертификации своей продукции, относится на ее себестоимость.

С учетом вышеприведенных положений Федерального закона суд полагает, что реализация знаков соответствия с учетной информацией к ним за плату является правомерной и является одним из условий, определяющих предпринимательскую деятельность хозяйствующих субъектов, занимающихся реализацией товаров и продукции, подлежащих обязательно маркированию знаками соответствия. Такой вывод подтверждается и положениями пункта 4 статьи 7, пунктов 1, 4 статьи 10 закона РФ «О защите прав потребителей».

Следовательно, нельзя признать обоснованным и довод заявителей о том, что плата за знак соответствия является налоговым сбором.

Не усматривает суд и несоответствия оспариваемого заявителями Постановления статье 7 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», поскольку правила маркирования товаров и продукции, подлежащих обязательной сертификации, знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок, обязательны для применения всеми хозяйствующими субъектами и не создают дискриминирующих либо благоприятствующих условий деятельности отдельным субъектам.

Другие доводы заявителей о незаконности оспариваемого Постановления Правительства Российской Федерации также не нашли своего подтверждения в судебном заседании.

### **3. Из кассационной жалобы заявителя на решение суда**

...Спор о законности оспариваемого постановления уже давно приобрел политический оттенок. Менее чем за год только в центральной прессе было опубликовано более 120 статей против маркирования товаров и около 15 публикаций, его оправдывающих. Более того, в последнее время развернулась беспрецедентная борьба между различными правительственными ведомствами, обсуждающими перспективы Постановления № 601. Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и Министерство экономического развития России активно выступают за отмену Постановления № 601. В отличие от указанных ведомств, активно высказывающих свою позицию, Госстандарт РФ ведет «коридорную» борьбу за сохранение ими же созданной кормушки, не выбирая методы и средства борьбы. По необъяснимой причине поручение Правительства РФ на представительство в суде было выдано Госстандарту РФ, а не Министерству экономического развития, в компетенцию которого входят вопросы об установлении экономических барьеров на рынке. Фонд «Общественный договор» не исключает, что на Верховный суд РФ также было оказано давление в ходе рассмотрения данного спора. Иного объяснения доводам, изложенным в судебном решении, не существует. Кроме того, системы маркирования товаров существуют не только на федеральном уровне. Многие регионы, используя пример федерального центра, попытались ввести собственные формы маркирования товаров. Практически все они были оспорены либо органами прокуратуры, либо в судебном порядке. И что удивительно, рассматривая правомерность введения регионального маркирования в Алтайском крае и Костромской области, Верховный суд РФ ссылается на те же нормы и учитывает те же доводы, которые не захотел услышать судья Зайцев.

Не оспаривая квалификацию судьи, рассматривающего спор, хотелось бы обратить внимание кассационной инстанции на имеющиеся в судебном решении противоречия, свидетельствующие об игнорировании основополагающих принципов права.

**1.** Суд пришел к выводу о том, что Правительство Российской Федерации действовало в рамках предоставленных ему полномочий. Данный вывод суд основывает на ст.2 закона РФ «О сертификации продукции и услуг» в силу которой, отношения в области сертификации регулируются данным законом и издаваемыми в соответствии с ним актами **законодательства** Российской Федерации. По мнению суда, оспа-

риваемое Постановление Правительства Российской Федерации является актом **законодательства**, так как в законе РФ «О сертификации продукции и услуг» не содержится норм, запрещающих Правительству РФ регулировать отношения в области сертификации. Данный вывод суда не основан на законе. Акты Правительства РФ носят подзаконный характер и могут приниматься по вопросам, отнесенным к их компетенции в силу прямого указания закона. Как правильно заметил суд, закон РФ «О сертификации продукции и услуг» не запрещает Правительству РФ принимать какие-либо акты по вопросам сертификации, **но и не возлагает на него такой обязанности**, по крайней мере, по вопросам, уже урегулированным самим законом.

Отсылочные нормы закона позволяют **уполномоченному** федеральному органу в области сертификации установить порядок регистрации и применения знаков соответствия. Уполномоченным органом в области сертификации является Госстандарт РФ (см. Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»). Такой порядок был утвержден Постановлением Госстандарта от 25.06.96 г. № 14 (зарегистрировано в Минюсте 01.08.96 г.). Постановление Правительства РФ № 601 не отменяет и не изменяет этот нормативный акт.

Таким образом, Правительство РФ не вправе было принимать нормы, устанавливающие понятие «знак соответствия», так как это понятие содержится в ст.6 Закона, а также не могло урегулировать порядок применения этих знаков, не дав поручения об отмене уже действующих в этой сфере нормативных актов.

**2.** Ст. 6 закона РФ «О сертификации продукции и услуг» определяет **«знак соответствия»** как *зарегистрированный в установленном порядке знак, которым подтверждается соответствие маркированной им продукции установленным требованиям*. Оспариваемое Постановление определяет знак соответствия, как *«знак, защищенный от подделок, с учетной информацией к нему»*. Таким образом, Постановление вносит изменение в данное законодателем понятие, что недопустимо.

**3.** Рассматривая спор, суд пришел к выводу о том, что полномочия Правительства РФ по утверждению порядка применения знаков соответствия установлены ст.7 закона РФ «О защите прав потребителей». Данный вывод суда ошибочен. В силу п.4 ст.7 закона РФ «О защите прав потребителей» при наличии обязательных требований к товару (работе, услуге) соответствие этим требованиям должно быть подтверждено в установленном **законом** или **иными правовыми актами** порядке. Обязанность использования знака соответствия для целей подтверждения соответствия продукции обязательным требованиям установлена ст.6 и ст.13 закона РФ «О сертификации». Таким образом, при наличии установленного **законом** порядка, иное регулирование данного вопроса **иными правовыми актами НЕДОПУСТИМО**.

**4.** Даже если согласиться с выводом суда о том, что Правительство РФ имело право принять нормативный акт по вопросам применения знаков соответствия, то в силу ст.76 Конституции РФ подзаконный акт **НЕ МОЖЕТ** содержать положений, противоречащих закону, **НЕ МОЖЕТ** расширительно толковать закон и **НЕ МОЖЕТ** возлагать на субъектов дополнительные обязанности, не предусмотренные законом.

5. Суд согласился с доводами заявителя о том, что закон РФ «О сертификации продукции и услуг» не содержит требование защиты знаков соответствия от подделок. *«Вместе с тем, – указывает судья, – закон не содержит и запрета относительно защиты знака соответствия от подделок».* По мнению **судьи ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИИ (!?)** принцип «разрешено все, что прямо не запрещено законом» может применяться в нормотворческой деятельности. В таких рассуждениях можно дойти до абсурда. Например, ни один законодательный акт не разрешает проводить заседания Правительства РФ в любом ресторане за счет заведения. В то же время, ни один законодательный акт этого не запрещает. По логике судьи Зайцева, Правительство РФ вправе принять постановление, которым предписать проводить собственные заседания в организациях системы общепита за счет их владельцев и это Постановление будет носить общеобязательный характер.

6. Довод суда о том, что термин «знак соответствия, защищенный от подделок» употребляется в иных законодательных актах федерального уровня, не может быть принят во внимание, так как **единственным** федеральным законом, употребляющим этот термин является УК РФ (ст.171-1). Указанная норма была введена в УК РФ в июне 1999 г., т.е. через два года после принятия оспариваемого Постановления, как средство давления на предпринимателей, не желающих приобретать знаки и марки, защищенные от подделок. Появление такой нормы с санкцией от двух до шести лет лишения свободы (!) еще раз подтверждает довод заявителей о том, что целью Постановления является выкачивание денег из карманов предпринимателей и потребителей, а не реальная охрана прав граждан. Под страхом уголовного наказания легко заставить соблюдать даже самую абсурдную норму. Однако, как показывает практика, большинство уголовных дел, возбужденных по ст.171-1 заканчиваются оправданием предпринимателей. В отличие от отдельных членов Верховного суда РФ, судьи районных судов не находятся под гнетом политических обязательств и принимают решения исходя из действующего законодательства и интересов граждан.

7. Суд не усмотрел противоречия в законодательстве и в норме Постановления, усугубляющей обязательное наличие учетной информации к знаку соответствия. Доводы заявителя о том, что учет товаров не является целью сертификации, а имеет фискальный характер, не были услышаны судьей. Суд не учел и правоприменительную практику, которая разделила знак соответствия и учетную информацию к нему на два разных знака: «знак соответствия, защищенный от подделок» и «марку учетной информации» к **товару** (а не к знаку соответствия), каждая из которых имеет свой порядок нанесения и свою стоимость (см. Инструкцию Госстандарта РФ от 30.12.98 г. № 200 и Минторга РФ от 29.12.98 г. № 30 «О порядке маркирования знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации и учете их движения» (зарегистрирована в Минюсте РФ 17.03.99 г. за № 1731)).

8. Кроме того, суд пришел к неправильному выводу о правомерности возложения на предпринимателя обязанности по оплате знаков соответствия, защищенных от под-

делок, и марок с учетной информацией. Данный вывод противоречит законодательству. В силу ст.16 закона РФ «О сертификации продукции и услуг» работы по сертификации оплачиваются заявителем, **контроль** за сертифицированной продукцией подлежит обязательному государственному финансированию. Как усматривается из ст.6 закона «О сертификации продукции и услуг», а также из утвержденного Госстандартом Порядка применения знаков, знак соответствия может быть нанесен **только** на продукцию, прошедшую сертификацию. Нанесение знаков на не сертифицированную продукцию невозможно.

**9.** Суд также не усмотрел нарушения норм антимонопольного законодательства, так как по мнению суда, обязанность маркирования продукции возложена на всех хозяйствующих субъектов в равной мере. Данный вывод суда необоснован. В силу п.1 оспариваемого Постановления, организации-производители, наносящие на продукцию знак в процессе производства, вправе не маркировать продукцию знаками соответствия, защищенными от подделок. Затраты на нанесение знака в процессе производства, существенно меньше, чем затраты на приобретение и нанесение защищенных знаков. Таким образом, производители продукции получают конкурентные преимущества, что в силу ст.7 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» недопустимо. Кроме того, правительством РФ для отдельных хозяйствующих субъектов создан гарантированный закрытый рынок деятельности, обеспеченный методами государственного принуждения (ст.171-1 УК РФ). Третий абзац п.3 Постановления гласит: производство знаков, их учет, хранение, а также техническое организационное и программное обеспечение единой базы данных осуществляются без привлечения бюджетных средств организациями, выбираемыми на основе конкурса, организуемого Государственным комитетом Российской Федерации по стандартизации и метрологии (абзац в редакции, введенной в действие с 12.11.98 г. Постановлением Правительства РФ от 20.10.98 г. № 1223). Таким образом, Постановление прямо предусматривает наличие коммерческой заинтересованности у организации, выбранной Госстандартом на основе конкурса и осуществляющей указанную деятельность «без привлечения бюджетных средств». Тот факт, что в числе учредителей выигравшего тендер ЗАО «Спецзнак» сам Госстандарт представлен в лице двух своих дочерних структур, безусловно является нарушением норм ст.ст.7,8 закона РФ «О конкуренции».

Учитывая изложенное, руководствуясь ст. 306 ГПК РСФСР, прошу решение Верховного суда РФ от 26.09.2000 г. отменить. Вынести по делу новое решение, которым признать Постановление Правительства РФ от 17.05.97г. № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории РФ знаками соответствия, защищенными от подделок» недействующим.

#### **4. Определение Кассационной коллегии Верховного Суда от 2 ноября 2000 г.**

Кассационная коллегия определила оставить решение суда в силе, а кассационную жалобу – без удовлетворения. Данный документ практически полностью совпадает с текстом решения суда и не содержит ответа ни на одно из замечаний, сформулированных в кассационной жалобе, поэтому цитировать его не имеет смысла.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

22 ноября 2001 г.

**«По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 16  
Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг»  
в связи с жалобой гражданина В. П. Редкопа»**

**Именем Российской Федерации**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О. И. Тиунова, судей Н. С. Бондаря, Н. В. Витрука, Г. А. Гаджиева, А. Л. Кононова, Ю. Д. Рудкина, А. Я. Сливы, Б. С. Эбзеева, В. Г. Ярославцева, с участием гражданина В. П. Редкопа и его представителя – адвоката Д. М. Сорк, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В. В. Лазарева, представителя Совета Федерации – адвоката В. Ю. Башкинскаса, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 96, 97, 99 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В. П. Редкопа на нарушение его конституционных прав положением, содержащимся в пункте 2 статьи 16 Закона Российской Федерации от 10 июня 1993 года «О сертификации продукции и услуг», которое было применено при судебном разбирательстве его дела.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А. Л. Кононова, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта – кандидата юридических наук М.Ф.Ивлиевой, мнение специалиста – доктора экономических наук А. А. Аузана, выступления приглашенных в заседание представителей: от Правительства Российской Федерации – Полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. Ю. Барщевского, от Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации Б. А. Горохова, от Министерства финансов Российской Федерации – Е. В. Ременчук, от Министерства Российской Федерации по налогам и сборам – С. В. Бобкова, от Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации – Е. А. Кобякова, от Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства – Н. Е. Фонаревой, от Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии – М. Л. Рахманова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Гражданин В. П. Редекон – предприниматель без образования юридического лица, занимающийся торговлей подлежащими обязательной сертификации аудиотоварами и компьютерной техникой, в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг», которым регулируется порядок оплаты работ по обязательной сертификации конкретной продукции ее изготовителем (продавцом, исполнителем).

Как следует из представленных материалов, до обращения в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В. П. Редекон обжаловал в Верховном суде Российской Федерации Инструкцию о порядке маркирования знаками соответствия и учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации, и учете их движения (утверждена Госстандартом России 29 декабря 1998 года и Минторгом России 30 декабря 1998 года), изданную во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 года № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок», а затем и само это постановление. Названными актами вводилось маркирование реализуемых на потребительском рынке товаров и продукции, подлежащих обязательной сертификации, и устанавливалась обязанность предпринимателей приобретать в органах Госстандарта России и Госторгинспекции Минторга России по утвержденным расценкам защищенные от подделок знаки соответствия с учетной информацией к ним для маркирования ими каждой единицы товара.

Верховный суд Российской Федерации отказал гражданину В. П. Редекону в признании этих актов недействительными (определения Верховного суда Российской Федерации от 15 мая 2000 года и 26 сентября 2000 года, определения Кассационной коллегии Верховного суда Российской Федерации от 4 июля 2000 года и 2 ноября 2000 года), поскольку, по его мнению, Правительство Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти, издавая обжалуемые подзаконные акты, действовали в соответствии с пунктом 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг».

Неконституционность указанной нормы гражданин В. П. Редекон усматривает в том, что она, в силу неопределенности содержания, **под предлогом сертификации позволяет органам исполнительной власти своими актами устанавливать дополнительные публичные обязанности, вводить и взимать обязательные платежи, в том числе налогового характера, чем нарушаются статьи 35 (часть 1), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации.**

Таким образом, предметом обращения в настоящем деле является послужившее основанием для издания названных подзаконных нормативных актов, затрагивающих конституционные права и свободы, положение пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг», согласно которому оплата работ по обязательной сертификации конкретной продукции производится заявителем в порядке, установленном специально уполномоченным федеральным органом исполни-

тельной власти в области сертификации и федеральными органами исполнительной власти, на которые законодательными актами Российской Федерации возложены организация и проведение обязательной сертификации, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области финансов.

Учитывая, что в соответствии с требованиями части второй статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным или иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов, жалоба гражданина В. П. Редкопа на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» является допустимой.

2. Вопрос о конституционности оспариваемого положения может быть разрешен лишь после уяснения целей и предмета регулирования Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг».

Согласно статье 1 названного Закона сертификация – процедура подтверждения соответствия продукции установленным требованиям – осуществляется, в частности, в целях создания условий для деятельности организаций и предпринимателей на едином товарном рынке, содействия потребителям в компетентном выборе продукции, защиты потребителя от недобросовестности изготовителя (продавца, исполнителя), контроля безопасности продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества.

Законом предусмотрена как добровольная сертификация, так и обязательная сертификация, которая осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации, причем ее отсутствие в этих случаях препятствует реализации несертифицированной продукции на потребительском рынке (статьи 7 и 13).

**Работы по сертификации, перечень которых установлен пунктом 1 статьи 16 Закона, подлежат обязательному государственному финансированию. Включив в этот перечень проведение государственного контроля и надзора за соблюдением правил сертификации и за сертифицированной продукцией, законодатель тем самым определил, что такая работа финансируется, причем именно из государственного бюджета, и, следовательно, ее оплата не может быть возложена на предпринимателя.** Что же касается работ по обязательной сертификации конкретной продукции, то их оплата, по смыслу пункта 2 той же статьи, производится предпринимателем, основана на договоре заказа с организацией, осуществляющей сертификацию, и должна быть эквивалентна стоимости оказанных услуг.

Анализ указанных положений Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» во взаимосвязи с другими его положениями, в том числе содержащимися в статьях 6, 9 и 10, показывает, что компетенция федеральных органов исполнительной власти в этой области ограничена вопросами организации и управления

процессом сертификации, в сфере правового регулирования которого они уполномочиваются на регламентацию порядка организации и проведения соответствующих работ, их оплаты, маркирования продукции, т.е. на установление того, что законодатель называет правилами процедуры.

3. Соответствие сертифицированной продукции установленным требованиям, согласно Закону Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг», документально подтверждается сертификатом соответствия; его наличие обуславливает возможность маркировки каждой единицы продукции знаком соответствия, функция которого – подтвердить, что данная продукция сертифицирована надлежащим образом, и довести информацию об этом до потребителя (пункты 1 и 2 статьи 6, абзацы 3, 4 статьи 13).

Между тем изданным в целях реализации названного Закона постановлением Правительства Российской Федерации «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» и Инструкцией о порядке маркирования знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации, и учете их движения, утвержденной Госстандартом России и Минторгом России во исполнение этого постановления, вводилась дополнительная маркировка.

По смыслу указанных подзаконных актов в целях оперативного учета движения товаров на каждую единицу маркированного знаком соответствия товара при каждой продаже должна наноситься учетная информация к знаку соответствия в виде марки. Марки учетной информации субъекты предпринимательской деятельности обязывались приобретать в территориальных управлениях госторгинспекции по установленным Госстандартом России и Минфином России расценкам. **Тем самым на них налагались дополнительные, не предусмотренные Законом Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг»** обременения, затрагивающие их конституционные права и свободы.

При этом за счет реализации защищенных от подделок знаков соответствия и марок учетной информации планировалось создание единой базы данных и системы контроля за товарооборотом с привлечением Министерства торговли Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации.

4. Конституционный принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации) в сфере правового регулирования предполагает разграничение законодательной функции, возлагаемой на Федеральное Собрание, и функции обеспечения исполнения законов, возлагаемой на Правительство Российской Федерации. Поскольку Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан (статья 114, пункт «е» части 1, Конституции Российской Федерации) и действует на основании и во исполнение федеральных законов (статья 115, часть 1, Конституции Рос-

сийской Федерации, статьи 2 и 3 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»), **ни оно само, ни другие органы исполнительной власти не вправе устанавливать не предусмотренные федеральным законом обязанности и обременения, ограничивающие конституционные права и свободы граждан.**

Следовательно, как основание для введения обязательной маркировки продукции знаками соответствия, которая является частью процесса сертификации продукции и законно возлагает бремя оплаты работ по обязательной сертификации конкретной продукции на субъекты предпринимательской деятельности, оспариваемое положение пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» не противоречит Конституции Российской Федерации.

Введение обязательной маркировки товаров марками учетной информации не основано на конституционно-правовом истолковании оспариваемой нормы Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» и возлагает на субъекты предпринимательской деятельности бремя дополнительных расходов, издержек и иных затрат, связанных с принудительным отчуждением собственности в виде оплаты этих марок и маркированием ими продукции и товаров, которые ранее прошли процесс сертификации и качество которых уже подтверждено документально. Тем самым вопреки требованию статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации **ограничивается право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и право частной собственности.**

Следовательно, оспариваемое положение пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» – по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, а именно как допускающее возможность введения не относящейся к сертификации обязательной маркировки конкретной продукции марками учетной информации с оплатой соответствующих расходов субъектами предпринимательской деятельности – не соответствует статьям 34 (часть 1), 35 (части 1, 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что отнесение стандартизации к предметам ведения Российской Федерации, по которым принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 71, пункт «р»; статья 76, часть 1, Конституции Российской Федерации), обязывает законодателя с необходимой полнотой регламентировать данную область общественных отношений. В противном случае появляется опасность недопустимого в условиях правового государства усмотрения органов исполнительной власти – подзаконными актами Правительства Российской Федерации и, тем более, путем ведомственного нормотворчества регулировать основные права и свободы либо придавать иной смысл недостаточно определенным положениям закона. При дальнейшем совершенствовании законодательства в сфере сертификации необходимо учитывать конституционные принципы правового государства, разделения властей, основанности актов Правительства Российской Федерации на Конституции Российской Федерации и федеральных законах.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, частью второй статьи 87 и статьей 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положение пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» об оплате работ по обязательной сертификации, на основании которого вводится предусмотренная законом маркировка конкретной продукции знаками соответствия, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

2. Признать положение пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» об оплате работ по обязательной сертификации в той мере, в какой оно – по смыслу, придаваемому ему официальным толкованием и сложившейся правоприменительной практикой, – допускает возможность введения не относящейся к сертификации обязательной маркировки конкретной продукции марками учетной информации с оплатой соответствующих расходов субъектами предпринимательской деятельности, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

3. Положения нормативных актов в той их части, в которой они основаны на положении пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

4. Правоприменительные решения по делу гражданина В. П. Редеккопа, основанные на положении пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, должны быть пересмотрены в установленном порядке.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный суд  
Российской Федерации

## **ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

от 6 февраля 2002 г. № 82

### **«Об отмене постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам маркирования товаров и продукции знаками соответствия, защищенными от подделок»**

На основании постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2001г. Правительство Российской Федерации постановляет:

Отменить следующие постановления Правительства Российской Федерации:

- от 17 мая 1997 г. № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 21, ст.2487);
- от 19 сентября 1997 г. №1193 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации»;
- от 17 мая 1997г. № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 38, ст.4395);
- от 20 октября 1998 г. №1223 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации»;
- от 17 мая 1997г. № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 43, ст.5358);
- от 24 июня 1999 г. № 685 «О внесении изменений в перечень первой группы товаров и продукции, подлежащих обязательному маркированию знаками соответствия, защищенными от подделок, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации»;
- от 17 мая 1997 г. № 601 (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 27, ст.3373);
- от 10 июля 1999 г. № 787 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997г. № 601» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 29, ст.3752).

Председатель Правительства  
Российской Федерации М. Касьянов

Москва, 11 февраля 2002 г., № 220

## Приложение 4.

### Регистрация лекарственных средств как пример административного барьера<sup>1</sup>

Регулирование рынка лекарственных средств в России является ярким примером строительства «количественных» административных барьеров, то есть правил, по сути своей содействующих созданию стоимости в национальной экономике, но реализующихся по такой процедуре, которая принуждает предпринимателей нести неоправданно высокие издержки как непосредственно денежного, так и неденежного характера.

Регистрация лекарственных средств является принятым во всем мире способом обеспечения защиты прав потребителей лекарственных средств. Для того чтобы быть зарегистрированным, лекарственное средство должно пройти проверку на безопасность и эффективность. Кроме того, регистрация лекарственных средств служит одной из форм защиты (наряду с патентованием) прав интеллектуальной собственности. Регистрация лекарственных средств также предполагает определенные исключения из общих правил ответственности производителей за ущерб, нанесенный товаром или услугой, жизни и здоровью потребителей. При регистрации лекарственных средств в том числе фиксируются побочные эффекты, что позволяет избежать в дальнейшем судебного и иного преследования за вред, причиненный вследствие этих эффектов.

Таким образом регистрация лекарственных средств является объективно необходимой мерой, позволяющей четко специфицировать права собственности и таким образом расширить границы обмена. Однако в российских условиях регистрация лекарственных средств приобретает черты административного барьера, с существованием которого связана возможность извлечения рентного дохода, при этом издержки отдельного предпринимателя на прохождение этого барьера неоправданно высоки.

Согласно закону РФ «О лекарственных средствах» (ст. 19) производство, продажа и применение лекарственных средств на территории РФ возможны лишь после их регистрации федеральным органом контроля качества лекарственных средств. Пункт 9 указанной статьи содержит перечень документов, необходимых для рассмотрения вопроса о регистрации лекарственного средства. Одним из таких документов является квитанция об уплате пошлины за государственную регистрацию лекарственного средства. Законом не установлен конкретный размер уплачиваемой пошлины. Нет указания на размер пошлины и в законе РФ «О государственной пошлине».

Приказом Министерства здравоохранения РФ от 20 августа 1997 г. № 250 «Об изменении оплаты регистрации зарубежных лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения» были утверждены «Тарифы на оплату стоимости регистрации зарубежных лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения». Тарифы были установлены в американских долларах. Так,

---

<sup>1</sup> Этот раздел подготовлен по материалам Международной конфедерации обществ потребителей и Доклада Американской торговой палаты в России «Административные и регуляторные барьеры в сфере российского здравоохранения» (апрель, 2002 г.).

например, за регистрацию одного лекарственного средства взималось 12 000 (двенадцать тысяч) долларов США.

26.02.96 г. Минздравом РФ утверждена Инструкция О порядке экспертизы, апробации и регистрации в России лекарственных средств, выпускаемых предприятиями стран СНГ и Балтии. Пункт 2 указанной Инструкции предусматривает, что регистрация новых лекарственных средств осуществляется в соответствии с Инструкцией о порядке экспертизы, клинических испытаний и регистрации зарубежных лекарственных средств. В то же время указано, что «плата за регистрацию лекарственных средств, представленных предприятиями (организациями) стран СНГ, не взимается».

20.06.96 г. Приказом Минздрава РФ № 259 с целью «увеличения эффективности деятельности по регистрации (перерегистрации) лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения» была создана автономная некоммерческая организация «Бюро по регистрации лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения». Таким образом, функции государственного органа были переданы автономной некоммерческой организации.

12.07.96 г. Департаментом общественных и межрегиональных связей Московской регистрационной палаты была зарегистрирована Автономная некоммерческая организация «Бюро по регистрации лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения». Эта организация производила регистрацию лекарственных средств. Пошлина, предусмотренная законом «О лекарственных средствах», размер которой законом не установлен, шла не в бюджет государства, а взималась указанной некоммерческой организацией на свой счет во Внешэкономбанке. Перечисление средств производилось в американских долларах либо в эквиваленте в любой свободно конвертируемой валюте.

22.01.98 г. за подписью Начальника управления госконтроля, лекарственных средств и медицинской техники было издано Письмо Минздрава № 29-6/10 «О получении регистрационных удостоверений». Согласно письму регистрационные удостоверения могут быть получены только после предоставления в «Бюро по регистрации...» инструкции по применению, утвержденной Фармакологическим комитетом; образца упаковки в оригинальном варианте на русском языке (данное требование не входит в перечень, установленный законом РФ «О лекарственных средствах»); выписки из Перечня лекарственных средств Единой информационной системы МЗ РФ или Свидетельства о присвоении уникального номера (штрих-кода) (данное требование также не входит в перечень, установленный законом РФ «О лекарственных средствах»).

Таким образом, существовавшая система регистрации представляла собой явный административный барьер, обеспечивающий присвоение рентного дохода частным предприятием.

В противодействие к существующей схеме был реализован институциональный антипроект: ИНП «Общественный договор» обратился в Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства с целью проверки деятельности Минздрава и «Бюро по регистрации...» на предмет соответствия ст.7 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках (см. ниже).

В Министерство РФ  
по антимонопольной политике  
и поддержке предпринимательства  
ЗАЯВИТЕЛЬ: Институт национального проекта  
«Общественный договор»  
адрес: Москва, ул. Варварка д. 14  
ОТВЕТЧИК: Министерство здравоохранения РФ  
Адрес: г. Москва 101431, Рахмановский пер. д. 3

## ЗАЯВЛЕНИЕ

Согласно закону РФ «О лекарственных средствах» (ст. 19) производство, продажа и применение лекарственных средств на территории РФ возможны лишь после их регистрации федеральным органом контроля качества лекарственных средств. П. 9 указанной статьи содержит перечень документов, необходимых для рассмотрения вопроса о регистрации лекарственного средства. Одним из таких документов является квитанция об уплате пошлины за государственную регистрацию лекарственного средства. Законом не установлен конкретный размер уплачиваемой пошлины.

Приказом Министерства здравоохранения РФ от 20 августа 1997 г. № 250 «Об изменении оплаты регистрации зарубежных лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения» утверждены «Тарифы на оплату стоимости регистрации зарубежных лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения». Тарифы установлены в американских долларах. Так, например, за регистрацию одного лекарственного средства взимается **12 000 (двенадцать тысяч) долларов США**.

В то же время 26.02.96 г. Минздравом РФ утверждена Инструкция О порядке экспертизы, апробации и регистрации в России лекарственных средств, выпускаемых предприятиями стран СНГ и Балтии. П. 2 указанной Инструкции предусматривает, что регистрация новых лекарственных средств осуществляется в соответствии с Инструкцией о порядке экспертизы, клинических испытаний и регистрации зарубежных лекарственных средств. В то же время указано, что **«плата за регистрацию лекарственных средств, представленных предприятиями (организациями) стран СНГ, не взимается»**.

20.06.96 г. Приказом Минздрава РФ № 259 с целью «увеличения эффективности деятельности по регистрации (перерегистрации) лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения» была создана автономная некоммерческая организация «Бюро по регистрации лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения». Таким образом, функции государственного органа были переданы автономной некоммерческой организации.

В настоящее время указанная организация производит регистрацию лекарственных средств. Пошлина, предусмотренная законом «О лекарственных средствах», размер которой законом не установлен, идет не в бюджет государства, а взимается указанной некоммерческой организацией на свой счет во Внешэкономбанке. Перечисление средств производится в **американских долларах либо в эквиваленте в любой свободно конвертируемой валюте.**

22.01.98 г. за подписью Начальника управления госконтроля, лекарственных средств и медтехники было издано Письмо Минздрава № 29-6/10 «О получении регистрационных удостоверений». Согласно настоящему письму регистрационные удостоверения могут быть получены только после предоставления в «Бюро по регистрации...» инструкции по применению, утвержденной Фармакологическим комитетом; образца упаковки в оригинальном варианте на русском языке (данное требование не входит в перечень, установленный законом РФ «О лекарственных средствах»); выписки из Перечня лекарственных средств Единой информационной системы МЗ РФ или Свидетельства о присвоении уникального номера (штрих-кода) (данное требование также не входит в перечень, установленный законом РФ «О лекарственных средствах»).

В соответствии с вышеизложенным, представляется, что в деятельности Министерства здравоохранения РФ присутствуют следующие признаки нарушений Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»:

1. При отсутствии установленных Законом РФ либо Постановлением Правительства РФ размера пошлины, подлежащей взиманию при регистрации лекарственных средств, установление Минздравом РФ упомянутых тарифов можно трактовать как ущемление интересов хозяйствующих субъектов, что прямо запрещено абз. 1 п. 1 ст. 7 закона РФ «О конкуренции...». Это же относится и к расширению перечня документов, требуемых для регистрации ЛС (Письмо МЗ ; 29-6/10).

2. Освобождение российских производителей от уплаты пошлины за регистрацию и одновременно взимание с иностранных производителей пошлины в размере 12 000 долларов США, по нашему мнению, является нарушением абз. 7 п. 1 ст. 7 закона РФ «О конкуренции...», согласно которому органам власти и управления запрещается... «необоснованно предоставлять отдельному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам льготы, ставящие их в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, работающим на рынках того же товара».

3. Передача функций государственного органа по регистрации лекарственных средств специально созданной для этих целей автономной некоммерческой организации, на наш взгляд, является нарушением п. 2 ст. 7 закона РФ «О конкуренции...», согласно которому запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти.

Помимо изложенного, возможно, в действиях должностных лиц Министерства здравоохранения РФ присутствуют признаки преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом РФ:

- ст. 169 «Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности»;
- ст. 178 «Монополистические действия и ограничение конкуренции»;
- ст. 286 «Превышение должностных полномочий»;
- ст. 286 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности», а возможно, и ряд других.

В связи с изложенным, руководствуясь ст. 12 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», просим:

1. Рассмотреть возможность возбуждения дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

2. В случае выявления признаков преступления направить материалы в соответствующие правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

**Генеральный директор**

**Овсянникова А.В.**

Приложение:

1. Приказ Минздрава РФ от 20.08.97 г. № 250 «Об изменении оплаты регистрации зарубежных ЛС, мед. техники, изделий мед. назначения».

2. Инструкция Минздрава от 26.02.96 г. «О порядке экспертизы, апробации и регистрации в России ЛС, выпускаемых предприятиями стран СНГ и Балтии».

3. Приказ Минздрава РФ от 20.06.96 г. № 259 «О создании Бюро по регистрации ЛС, медицинской техники и изделий мед. назначения».

4. Справка о регистрации АНО «Бюро по регистрации...».

5. Примерная копия письма АНО «Бюро по регистрации...», направляемая фармацевтическим фирмам (копии соответствующих писем могут быть затребованы в представительствах иностранных фармацевтических фирм).

6. Примерная копия Регистрационного удостоверения, выдаваемого до создания АНО «Бюро по регистрации...» (копии соответствующих удостоверений могут быть затребованы в представительствах иностранных фармацевтических фирм).

7. Примерная копия Регистрационного удостоверения, выдаваемого после создания АНО «Бюро по регистрации...» (копии соответствующих удостоверений могут быть затребованы в представительствах иностранных фармацевтических фирм).

8. Письмо Минздрава от 22.01.98 № 29-6/10 «О получении регистрационных удостоверений».

В Министерство РФ  
по антимонопольной политике  
и поддержке предпринимательства  
ЗАЯВИТЕЛЬ: Некоммерческое партнерство  
Институт национального проекта  
«Общественный договор»  
адрес: Москва, ул. Варварка д. 14  
ОТВЕТЧИК: Министерство здравоохранения РФ  
Адрес: г. Москва 101431, Рахмановский пер. д. 3

### УТОЧНЕННОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ

Согласно закону РФ «О лекарственных средствах» (ст. 19) производство, продажа и применение лекарственных средств на территории РФ возможно лишь после их регистрации федеральным органом контроля качества лекарственных средств. П. 9 указанной статьи содержит перечень документов, необходимых для рассмотрения вопроса о регистрации лекарственного средства. Одним из таких документов является квитанция об уплате пошлины за государственную регистрацию лекарственного средства. Законом не установлен конкретный размер уплачиваемой пошлины. В то же время законом не установлена оплата стоимости регистрации, установленная Приказом Минздрава от 20.08.97 № 250. Таким образом, на наш взгляд, вводится новое, не предусмотренное законом требование для регистрации. Подтверждением того, что взимаемая сумма не является госпошлиной, может служить тот факт, что она зачисляется не в бюджет государства, а на счета Автономной некоммерческой организации. Таким образом, можно предположить, что это оплата за какой-то вид услуги. При этом стоимость услуги установлена произвольно органом исполнительной власти, а без оплаты невозможно получить подтверждение государственной регистрации лекарственного средства, таким образом необоснованно расширен перечень условий, предъявляемых для регистрации.

На наш взгляд, в действиях Министерства здравоохранения РФ содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства, выражающиеся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов (абз. 3 п. 1 ст. 7 закона «О конкуренции»)

На основании изложенного просим:

дать Министерству здравоохранения РФ предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства и об отмене принятых ими неправомερных актов.

**Генеральный директор**

**Овсянникова А.В.**

В соответствии с решением комиссии МАП России по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства от 10.01.01, Минздраву РФ выдано предписание по делу № АЦ/07-76300 о прекращении в срок до 01.04.01 нарушения п. 2 ст. 7 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Минздрав был обязан внести изменения в п. 2.2. Устава АНО «Бюро по регистрации...», исключая передачу функций Минздрава России (см. ниже). Тем самым, официально был признан факт незаконности действовавшей ранее системы по регистрации, осуществлявшийся через «Бюро по регистрации...».

**Министерство Российской Федерации  
по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства**

РЕШЕНИЕ

10 января 2001 г.

г. Москва

Комиссия МАП России по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства в составе: Председателя Комиссии Фонаревой Н. Е., членов комиссии – Серебряковой Е. С., Гридневой Е. А.

В присутствии:

От Минздрава России:

Рейхарда Д. В. – заместителя руководителя Департамента государственного контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств и медтехники Минздрава России,

Колесниковой Г. Н. – начальника автономной некоммерческой организации «Бюро по регистрации лекарственных средств, медтехники и изделий медицинского назначения»,

Герасимова В. Б. – заместителя генерального директора Бюро экспертизы и государственного контроля лекарственных средств,

Акишина А. П. – главного специалиста юридического отдела Правового управления Минздрава России

От некоммерческого партнерства «Институт национального проекта «Общественный договор»»

Аузана А. А. – президента,

Завидовой С. С. – юриста

Рассмотрев дело № АЦ/07-76300 о нарушении Минздравом России п.2 ст.7 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» в части запрещения наделения хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, в том числе функциями и правами органов государственного надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации,

#### УСТАНОВИЛА:

Минздрав России издал приказ от 01.06.2000 №194 «О внесении изменений в устав автономной некоммерческой организации (АНО) «Бюро по регистрации лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения» (далее Приказ).

Согласно новой редакции этого устава (пп 2.1, 2.2) АНО «Бюро по регистрации лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения» (далее Бюро) переданы функции по регистрации лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения и государственного реестра цен на лекарственные средства.

В соответствии со ст.10 закона РФ «О лекарственных средствах» и Постановлением Правительства РФ от 12.11.1999 №1246 «О внесении изменений и дополнений в Положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» упомянутые функции закреплены за Минздравом России.

Бюро, согласно ст.4 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» является хозяйствующим субъектом, так как в соответствии с Уставом (п 3.3) занимается предпринимательской деятельностью. Минздрав России Бюро не финансирует. В соответствии со ст. 120 ГК РФ только учреждения могут осуществлять управленческие функции. При этом собственник имущества учреждения осуществляет финансирование полностью или частично.

Согласно Указанию Минздрава России от 12.03.1998 №191-у «Об усилении контроля за расходованием внебюджетных средств» денежные средства, находящиеся на счетах Бюро, полученные за регистрацию лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения должны быть переведены на внебюджетные счета Минздрава России, а содержание Бюро должно осуществляться по смете за счет средств, поступающих за регистрацию лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения.

Действуя на рынке как хозяйствующий субъект, Бюро аккумулирует денежные средства, полученные за экспертизу и регистрацию лекарственных средств, и в соответствии с п.2.2. Устава осуществляет оплату экспертизы представленных к регистрации зарубежных лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения и взимает деньги за услуги по оформлению документов о регистрации лекарственных средств. Это также свидетельствует о выполнении Бюро функций федерального органа исполнительной власти, в частности, Минздрава России.

Таким образом, Минздрав России передал Бюро как хозяйствующему субъекту монопольное право на осуществление части своих властных полномочий, в том числе по регистрации лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения, цен на лекарственные средства, по ведению государственного реестра лекарственных средств, зарегистрированных и разрешенных к медицинскому применению.

Учитывая изложенное, Комиссия МАП России считает, что изменения, внесенные в п.2.2. Устава, утвержденные Приказом Минздрава России, противоречат требовани-

ям п.2. ст. 7 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», согласно которому запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, в том числе функциями и правами органов государственного надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации. Указанные полномочия Бюро законодательными актами Российской Федерации не предусмотрены.

Руководствуясь п.1 ст. 27 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и п.2.12 Правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства,

**РЕШИЛА:**

1. Признать изменения в п. 2.2. Устава автономной некоммерческой организации (АНО) «Бюро по регистрации лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения», утвержденные приказом Минздрава России от 01.06.2000 №194, нарушением п.2 ст. 7 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

2. Выдать Минздраву России предписание по делу №АЦ/07-76300 о прекращении в срок до 1 апреля 2001 г. нарушения п.2 ст. 7 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», обязав его внести изменения в п. 2.2 Устава АНО «Бюро...», исключающие передачу функций Минздрава России.

***Председатель Комиссии***

***Члены Комиссии***

Однако победа оказалась временной. 25.07.01 Минздравом РФ издан Приказ № 288 «О создании Федерального государственного учреждения «Консультативно-аналитический центр по вопросам контроля качества лекарственных средств и изделий медицинского назначения Минздрава России» (далее ФГУ КАЦ). Приказ не устанавливает никаких полномочий ФГУ КАЦ, в том числе по регистрации лекарственных средств. Однако на практике Минздрав не производит регистрации без заключения договора на «проведение консультативно-экспертных работ» с указанным учреждением.

Стоимость экспертных работ, предшествующих регистрации установлена в 12 000 долларов, то есть сумма точно совпадает с той, что взималась «Бюро по регистрации...». При этом непосредственно экспертиза представляемых компаниями данных по эффективности, безопасности и контролю качества ФГУ КАЦ не проводилось. Подобные экспертизы проводятся Фармакологическим и Фармакопейным комитетами. Эти организации созданы Министерством здравоохранения уже давно, однако их статус не подтвержден законом «О лекарственных средствах» или каким-либо постановлением правительства. Фактически ФГУ КАЦ выступает в качестве посредника между фирмами-производителями и экспертными организациями, причем до экспертных организаций доходит весьма незначительная доля платежей, поступающих от производителей на счета ФГУ КАЦ. Никакие официаль-

ные документы, указывающие на необходимость вступления фармацевтических компаний во взаимоотношения с ФГУ КАЦ для осуществления процедуры регистрации, нам не известны.

В соответствии с внутренними правилами Минздрава регистрация лекарственных средств действительна только в течение 5 лет. Для продления регистрации фирмы должны подавать новую заявку. При перерегистрации лекарственных средств с иностранных производителей ФГУ КАЦ взимало 6 000 долларов за проведение «экспертно-аналитических работ», то есть половину суммы, взимаемой при первой регистрации. При этом по действующим правилам производители обязаны пополнять свое регистрационное дело новой информацией по мере ее появления, причем не только для целей регистрации. То есть при перерегистрации компании фактически не предоставляют никакой новой информации по сравнению с уже содержащейся в регистрационном деле.

В феврале 2002 г. ИНП «Общественный договор» снова обратился в МАП РФ с просьбой рассмотреть деятельность Минздрава РФ и ФГУ КАЦ на предмет нарушения ст.7 и 8 закона РФ «О конкуренции». Заявление было принято к рассмотрению.

В апреле 2002 г. Минздрав предпринял очередные шаги по реформированию системы регистрации лекарственных средств. Приказом Минздрава №113 от 05.04.02 ФГК КАЦ реорганизуется и объединяется с Научным центром экспертизы и государственного контроля лекарственных средств и на их месте создан ФГУ Научный центр экспертизы средств медицинского применения. Соответственно, обращение в МАП потеряло силу, поскольку юридическое лицо, против которого было направлено заявление (ФГУ КАЦ) юридически перестало существовать. Есть все основания предполагать, что вновь созданное образование будет заниматься все тем же (взиманием денег за допуск к регистрации лекарственного средства), но с несколько иным юридическим оформлением.

При этом система регистрации лекарственных средств не выполняет функцию защиты прав интеллектуальной собственности. Как указывается в Докладе Американской торговой палаты в России, *«При регистрации новых лекарств в России возникает проблема, связанная с недостаточной защитой конфиденциальности регистрационных файлов, передаваемых Министерству здравоохранения, и отсутствием обеспечения эксклюзивности данных... Российское законодательство не обеспечивает эффективной защиты от нечестного коммерческого применения конфиденциальных данных, представленных фармацевтическими фирмами в целях получения разрешения на маркетинг. В связи с этим американская фармацевтическая промышленность, опирающаяся на НИОКР, оказывается беззащитной перед копированием ее продукции российскими или зарубежными фирмами, выпускающими лекарства-дженерики».*

Таким образом, мы можем говорить о том, что регистрация лекарственных средств представляет собой административный барьер, рента от которого присваивается частной коммерческой структурой, тесно аффилированной с органом исполнительной власти (Министерством здравоохранения). Реализация локального институционального проекта (инициирование рассмотрения дела Министерством по антимонопольной политике) приводит к модернизации барьера, который становится все более «юридически чистым», но не меняет своей сути. Ограниченное количество участников рынка позволяет оператору барьера обеспечить эксклюзивность получаемых доходов.

## Приложение 5. Тарифное регулирование импорта сахара как пример внешнего административного барьера

К внешним административным барьерам в нашей терминологии можно отнести правила, ограждающие рынок от входа на него новых участников или претендентов. Типичным примером таких АБ являются охранительные таможенные импортные пошлины, вводимые «для защиты отечественного товаропроизводителя».

Рынок сахара и уровень таможенных пошлин на импорт этого товара не является столь значимым для общественного мнения как, например, рынок автомобилей. В то же время на примере этого рынка хорошо видно, как введение высоких таможенных пошлин ведет отнюдь не к росту отечественного производства. Первые меры «по защите отечественного производителя» были приняты в 1996 г. Ряд организаций, в том числе Международная конфедерация обществ потребителей, уже тогда предупреждали, что российское сельское хозяйство не в состоянии обеспечить потребности промышленности в сырье для производства сахара, поэтому рост пошлин не приведет к достижению поставленной цели. Однако 15 июля 2002 г. было принято Постановление Правительства, в соответствии с которым ставки ввозных таможенных пошлин на сахар-сырец существенно увеличиваются. Ниже мы приводим анализ предполагаемого воздействия принятия этого документа на общее экономическое развитие России, подготовленный рядом бизнес-ассоциаций в октябре 2002 г.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2002 г. «О тарифном регулировании импорта сахара-сырца и белого сахара в 2003 г.» ставки ввозных пошлин на сахар были изменены. С 1 января 2003 г. пошлина на сахар-сырец, ввозимый в рамках квоты (3,95 млн тонн) составит 95 евро за тонну (в этом году – 15 евро за тонну), а на внеквотный сахар – 200-230 евро (сейчас – 150-200 евро).

Действующий режим тарифного регулирования сахарного сырца и белого сахара был введен с целью создания благоприятных условий для развития российского свеклосахарного комплекса. К сожалению, эта цель достигнута не была. По данным Госкомстата, сбор сахарной свеклы в 2001 и 2002 гг. (прогноз) составил 14,5 млн т, тогда как в 1991-1996 гг. (до введения мер «по защите отечественного производителя») он колебался от 24,3 до 16,2 млн т (за исключением неурожайного 1994 г.). При этом производство сахара из сахарной свеклы упало: в 1992 г. оно составило 2,2 млн т, в 1996 – 1,7 млн т, а в 2001 г. – 1,58 млн т.

Сразу после принятия постановления о новых пошлинах в июле произошел скачок цен на сахар с 375 долларов за тонну до 475 (отпускные цены заводов на пике ажиотажа), потом произошло снижение до 425 долларов. Сейчас отпускные цены заводов колеблются около 446 долларов за тонну. Аналитики сахарного рынка прогнозируют повышение до 500 долларов за тонну в январе-феврале следующего года, когда закончится свекловичная кампания и на рынок начнет поступать сахар из сырца по новым пошлинам. Это означает, что розничные цены на сахар повысятся как минимум на 25%. Повышение цен на сахар приведет к росту цен на все продукты, при произ-

водстве которых он используется. Учитывая мультипликативный эффект и возможный ажиотаж на рынке, не исключена вероятность того, что рост цен на конечные продукты потребления может быть взрывообразным.

Рост цен на сахар повлияет на показатели пищевой промышленности. В ряде отраслей пищевой промышленности, включая производство кондитерских изделий, хлебобулочных изделий, безалкогольных напитков и соков, возникнут серьезные проблемы.

Проблемы пищевой промышленности окажут негативное влияние и на макроэкономические показатели. Сегодня пищевая промышленность растет опережающими темпами по отношению к ВВП, и любое замедление темпов роста в этом секторе немедленно отразится на всей национальной экономике. При том, что рост ВВП составил в 2001 г. – 5%, а за январь-июль 2002 г. – 4%, темпы роста в пищевой промышленности были соответственно 8,4% (2001 г.) и 8% (2002 г., оценка). В кондитерской промышленности рост производства в 2001 г. был 10%, а на сентябрь 2002 г. составил 9,3% (оценка на весь год – 10%). Производство безалкогольных напитков в 2001 г. выросло на 22,5%, а за девять месяцев 2002 г. – на 17%. По оценкам Российского союза производителей соков, выпуск соков в 2001 г. увеличился на 60%; в 2002 г. ожидается рост на 20-25%.

Удорожание белого сахара приведет к существенному повышению цен на продукцию пищевой промышленности. Так, по расчетам специалистов, безалкогольные напитки подорожают как минимум на 10-15%. Вследствие удорожания продукции произойдет снижение конкурентоспособности ведущих отраслей пищевой промышленности, что приведет к увеличению импорта, сворачиванию инвестиций и потере темпов роста.

Сахар является одним из наиболее важных продуктов питания в социальном смысле. Во-первых, он входит в число основных продуктов питания. Во-вторых, у него не имеется дешевых и безопасных для здоровья заменителей. В третьих, именно сахар, наряду с хлебом и молоком, составляет основу рациона беднейшей части российских граждан и является единственным источником энергии для этой группы людей. Особенностью структуры потребления сахара в России является то, что большая часть (по оценкам, примерно 70%) потребляется населением, в первую очередь низкооплачиваемыми слоями. По всем этим причинам повышение цены на сахар – это не то же самое, что повышение цены на фрукты или, скажем, мебель. Для той категории граждан, которая потребляет больше всего сахара в чистом виде (а это прежде всего пенсионеры, матери-одиночки, молодые семьи, студенты) любое повышение цены является ощутимым и сказывается на уровне их доверия к правительству и президенту. То, что пока повышение цен на сахар не вызывало протестов у потребителей, не должно успокаивать. До сих пор цены на сахар росли плавно. Если постановление начнет действовать, то страну ожидает скачок цен на сахар. До сих пор ни одна политическая сила не использовала цены на сахар (в отличие от, скажем, цен на жилье) для ведения антиправительственной кампании, но нет никаких гарантий, что этого не произойдет в будущем, тем более, что дискуссия о влиянии тарифных пошлин на рост розничных цен уже идет в прессе.

На основании вышеизложенного мы просим пересмотреть решение о повышении таможенных пошлин на сахар-сырец с 1 января 2003 года и сохранить их на уровне 2002 г.

С учетом высокой социальной цены сахарного вопроса имело бы смысл рассмотреть вопрос о возврате с 2004 г. к тому режиму тарифного регулирования, который существовал до 1997 г. (единая таможенная пошлина на сахар-сырец). Опыт проведения аукционов показал, что установление квот на сахар выгодно в первую очередь иностранным участникам рынка и не решает задачу увеличения собственного производства. Совершенно очевидно, что в связи со вступлением России в ВТО, которое является важнейшим стратегическим и политическим приоритетом, дерегуляция сахарного рынка все равно неизбежна. Вопрос в том, какова будет стоимость дерегуляции для населения и для индустрии.

### Основные статистические показатели сахарной отрасли

Таблица П-1.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Потребление, млн т	4,5	4,5	4,6	4,6	4,7	4,9	4,4	5,1	5,5	5,7	5,8
Запасы на конец года							1,1	1,5	2,0	2,1	2,5
Импорт		0,2 (только Укр.)	0,8 (только Укр.)	0,1 (только Укр.)	1,3 (только Укр.)	Ок. 1,0 (только Укр.)	0,9	0,4	0,1	0,2	0,1
Экспорт							0,006	0,056	0,7	0,4	0,128
Производство сахара, всего (тыс. т)	3,4	3,9	3,9	2,7	3,2	3,2	3,8	4,8	6,8	6,2	6,5
в т.ч. из сахарной свеклы (тыс. т)	2,0	2,2	2,5	1,7	2,1	1,70	1,33	1,27	1,58	1,53	1,58
импорт сырца, тыс. т	~ 1,4	2,0	~ 1,4	~ 1,1	~ 1,2	~ 1,6	2,5	3,8	6,1	4,4	5,35
Доля из с.с. (%)	60	55	63,7	60,5	65,4	51,8	34,2				
Сбор сахарной свеклы	24,3	25,6	25,5	13,9	19,1	16,2	13,9	10,8	15,215	14,025	14,5
Посевные площади, тыс. га	1,399	1,438	1,333	1,104	1,085	1,060	0,933	0,910	0,900	0,810	0,781
Урожайность, тонн с га	17,4	17,8	19,1	12,6	17,6	16,1	13,9				19,7
							<b>Пошлины</b>			<b>Аукцион (квоты) и пошлины</b>	

**Справочная информация  
о тарифном регулировании импорта сахара-сырца**

**Таблица П-2.**

	<b>Таможенный режим</b>
<b>До 1996 включительно</b>	Таможенная пошлина на сахар-сырец 1% таможенной стоимости
<b>2001</b>	Таможенная пошлина на сахар-сырец – 30%, но не менее 0,09 евро за кг Тарифная квота на сахар-сырец с уплатой таможенной пошлины 5% Сезонные пошлины на сахар-сырец 40%, но не менее 0,12 евро за кг
<b>2002</b>	Таможенная пошлина на сахар-сырец 40% таможенной стоимости, но не менее 0,12 евро за кг Тарифная квота (3,65 млн т) на сахар-сырец с уплатой пошлины 5% таможенной стоимости, но не менее 0,015 евро за кг Сезонная пошлина на сахар-сырец с 1 июля по 31 декабря 50% таможенной стоимости, но не менее 0,15 евро за кг В августе 2002 г. сезонная пошлина на сахар-сырец увеличена: с 1 августа по 31 декабря 0,2 евро за кг
<b>2003</b>	Таможенная пошлина на сахар-сырец с 1 января по 30 июня 0,2 евро за кг Таможенная пошлина сахар-сырец с 1 июля по 31 декабря 0,23 евро за кг. Тарифная квота (3,95 млн т) на сахар-сырец с уплатой пошлины 0,095 евро за кг

### **Условия и возможности глобальной институциональной трансформации, направленной против административных барьеров (дебюрократизации)**

В целом можно говорить о том, что административные барьеры, если анализировать их с правовой точки зрения, чрезвычайно разнообразны. «Барьерные» схемы различаются как по масштабам использования и стоимости для плательщиков, так и по степени проработанности институционального проекта с точки зрения его принятия, снижения риска отмены (законность и обоснование), обеспечения исключительности рентного дохода для КААБ. Борьба с АБ путем реализации локальных антипроектов (судебная или административная процедура отмены) может решить частную задачу ликвидации отдельно взятого АБ, но не создает эффективных препятствий для системы в целом, поскольку инвестиции в АБ остаются прибыльными. Реализация локальных антипроектов косвенно даже способствует развитию системы, поскольку показывает слабые места правил-АБ, в результате чего вновь создаваемые АБ лучше проработаны с юридической точки зрения и добиться их отмены судебным или административным путем становится все сложнее.

Отсюда следует необходимость концептуально обоснованной программы дебюрократизации (деблокирования) экономики, которая, во-первых, учитывала бы распределение выгод и издержек такого реформирования, во-вторых, сочеталась бы с реформой государственной службы, в-третьих, соединяла в единую схему экономические и правовые инструменты, направленные против административных барьеров.

Самостоятельный вопрос — административные барьеры с точки зрения политической экономии реформ. Необходимо различать политические декларации относительно необходимых действий, направленных на устранение административных барьеров, и те реалии, с которыми сталкиваются реформаторы в процессе реализации принятых решений.

Установка на полное искоренение административных барьеров в неявном виде основана на том, что выгоды от их искоренения будут по определению превышать издержки, причем рас-

пределение выгод и издержек между различными группами не является препятствием для решения поставленной задачи. Если административные барьеры являются препятствием создания стоимости, то данное обстоятельство является необходимым, но не достаточным условием для осуществления действий в направлении их устранения.

Для того чтобы реформа стала возможной, необходимо изменить баланс выгод и издержек предполагаемой трансформации. Кроме того, имеет значение распределение выгод и издержек между заинтересованными сторонами (Кэдвел, Полищук, 2002, с.244). Некоторые предложения по этому поводу будут сформулированы ниже.

Рассматривая варианты решения данного вопроса необходимо учитывать, что отсутствие барьеров – это ситуация, соответствующая условиям первого наилучшего (Парето-оптимального) размещения ресурсов). Между тем такое возможно, если абстрагироваться от транзакционных издержек или предположить, что возможно создание таких институтов, которые свели бы данные издержки к нулю.

В то же время положительные транзакционные издержки обуславливают доступность второго наилучшего, что одновременно означает существование таких барьеров, которые могут быть факторами повышения эффективности. Здесь лишь отметим, что возникает вопрос, как достоверно отличить один вид барьера от другого. Существует ли автоматически (то есть независимо от отдельного индивида или группы индивидов, не подверженный манипуляциям с их стороны) действующий механизм, который позволял бы отсеивать излишние барьеры?

Теоретически это возможно посредством рынка институтов. Однако сам рынок институтов несовершенен ввиду содержания информации, которая поступает действующим лицам. Его несовершенство обусловлено также и тем, что возникновение институциональных альтернатив сопряжено, прежде всего, с решением распределительного конфликта, побочным результатом которого являются координационные эффекты.

Таким образом, установка на полное искоренение АБ может быть связана либо с завышением ожидаемых выгод, либо с заниженной оценкой издержек, либо тем и другим одновременно.

По меткому выражению одного предпринимателя, стране нужна не деbüroкратизация экономики, а деэкономизация бюрократии. Это предполагает на самом деле реформирование системы государственной службы, которое должно быть направлено на решение следующих вопросов.

1. *Обеспечение большей прозрачности действий, совершаемых государственными служащими, посредством решения двух задач:*

- создания нормативно-правовой базы, обеспечивающей соответствие принципам функционирования эффективной бюрократии по Веберу;
- создание системы контроля, обеспечивающей более высокую вероятность выявления нарушения и наложения соразмерной выявленному нарушению санкции (Шаститко, 2002, с.49).

2. *Создание стимулов для построения долгосрочной карьеры государственного служащего.* С этой целью государственный служащий должен иметь информацию о абсолютных (то есть не зависящих от достижений других госслужащих) критериях, необходимых для продвижения по службе, надежные гарантии социальной защищенности после выхода на пенсию. В качестве одного из вариантов дополнительного стимулирования можно рассмотреть возможность систематического применения практики выплаты выходного пособия в зависимости от накопленных специфических навыков, знаний, аппроксимацией которых может быть стаж работы, ранг (должность), а также информации о наиболее важных видах работ, выполнявшихся данным сотрудником. Практика выплаты выходных пособий была особенно широко распространена в Японии на промышленных предприятиях в связи с существованием системы квазипостоянного найма. Отчасти данные принципы применялись и в России для стимулирования сотрудников силовых министерств и ведомств. Однако повсеместное применение данной схемы требует более детального анализа с учетом невозможности однозначно определить результативность функционирования соответствующего министерства, ведомства, государственного учреждения в отличие от оценки результативности фирм, работающих на рынок.

3. *Создание стимулов к постоянному повышению квалификации (инвестиций в функционально специфический человеческий капитал).* Повышение квалификации, сопряженной с инвестициями в специфический человеческий капитал (если только он действительно специфический), предполагает решение вопроса риска экспроприации.

4. *Обеспечение большей прозрачности системы материального стимулирования посредством трансформации системы льгот в систему прямых денежных компенсаций.*

5. *Создание дополнительных ограничений на занятость в сферах бизнеса, являющихся профильными для госслужащего, в случае его увольнения с государственной службы.* Данные ограничения не могут быть абсолютными. Например, госслужащий, отвечающий по роду своей деятельности за деятельность той или иной компании с государственным участием, может использовать полученные знания в данной отрасли, но на предприятиях, которые не являются аффилированными лицами того, в котором он работал как представитель государства. Строгость подобных ограничений должна быть в обратной зависимости от качества процедур, обеспечивающих недискриминационное отношение к участникам хозяйственной деятельности со стороны государства.

6. *Разработка системы контрольных показателей, уровень которых в минимальной степени поддается манипуляции со стороны тех государственных служащих, чья деятельность оценивается с их помощью.*

На основании вышеизложенных подходов можно сформулировать ряд рекомендаций по борьбе с АБ (дебюрократизации экономики). Схема комплекса мер по борьбе с АБ представлена на рис. ЗК-1.

Общая линия борьбы с АБ должна быть направлена в большей степени на преодоление условий, делающих привлекательными инвестиции в АБ, чем на борьбу с отдельными АБ (разработку локальных институциональных антипроектов), хотя подобная борьба также является необходимой.

Помимо изложенного выше комплекса мер, связанного с реформированием системы государственной службы, необходимы изменения институциональной среды, связанные с возможностью государства генерировать формальные правила в любой сфере, ограничение функций государства в целом и его отдельных составляющих.

Это предполагает, в частности, *введение формальных ограничений на нормотворчество*, например, фиксирование обязательных требований к ведению той или иной деятельности в технических регламентах, являющихся федеральными законами, отказ от обязательного характера многочисленных требований, содержащихся в нормативных актах низшего порядка – ГОСТах, санпинах и т.п. Параллельно необходимо *формирование альтернативных (конкурентных) институтов*, регулирующих хозяйственную деятельность экономических субъектов, в том числе, в вопросах установления формальных правил. Такими институтами могут быть различные формы сорегулирования (совместного легитимного регулирования различных сфер государством, бизнесом и други-

ми заинтересованными сторонами) и саморегулирования (установление «правил игры» самим бизнесом).

Повышение издержек создания и функционирования АБ возможно за счет:

- *повышения издержек обоснования* (формализации критериев введения исключительных мер регулирования; требования доказывать превышение социальных выгод над социальными издержками и т.п.);
- создания инфраструктуры для реализации антипроектов (в том числе объединений бизнеса с соответствующими правами) и снижения таким образом издержек реализации антипроектов и увеличения риска отмены АБ;
- широкого введения правила ответственности государственных ведомств и чиновников за причиненные бизнесу убытки.

Снижение доходности АБ (рассеивание ренты) возможно за счет:

- создания правил, при которых строительство барьера не гарантирует исключительных прав оператору барьера. Другими словами, создание условий, при которых рента рассеивается сразу. Это делает значительно менее привлекательными инвестиции в АБ, в том числе и из-за «проблемы безбилетника» — издержки по лоббированию несет один КААБ, а рента присваивается конкурентно. Так, введение любых дополнительных платежей за прохождение процедур (регистрационных, лицензионных и т.п.) должно быть либо обезличенным (все платежи в госбюджет), либо конкурентным (лицензию или разрешение может выдавать любой аккредитованный орган);
- активного использования антимонопольного законодательства, прежде всего ст. 7 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» («Акты и действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на ограничение конкуренции»).

**Рисунок 3К-1. Схема программных мер по деbüroкратизации экономики**



Аузан А. А. Дерегулирование и деbüroкратизация российской экономики. [www.inp.ru](http://www.inp.ru) 2001.

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

Беккер Г. Преступление и наказание: экономический подход// Истоки, вып. 4, М.: ГУ ВШЭ, 2000.

Вэриан Х. Р. Микроэкономика. Промежуточный уровень. Современный подход, М.: ЮНИТИ, 1997.

Галицкий Д. Г. и др. Административные барьеры в экономике Пермской области. М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2001.

Гальперин В. М., Игнатъев С. М., Моргунов В. И. Микроэкономика, в 2-х т., СПб: Экономическая школа, 2000.

Заостровцев А. П. Вымогательство ренты в рентоориентированном обществе. Научные доклады SPIDER-PE, № 11, СПб: Стокгольмский университет – СПбГУ, 2000.

Крючкова П. В. Административные барьеры в российской экономике. М.: ИНП «Общественный договор», 2001.

Кэдвел Ч., Полищук Л. Эволюция спроса на институты в российской экономике: последствия для экономических реформ. В: Модернизация российской экономики. Отв. Ред. Ясин Е.Г. М. Книга 1: Государственный университет – Высшая школа экономики, 2002. С.239-249.

Мау В. А., Жаворонков С. В., Черный Д. С., Яновский К. Э. Дерегулирование российской экономики. М.: Институт экономики переходного периода, март, 2001.

Милгром П., Робертс Дж. Экономика, организация и менеджмент: в 2-х т., СПб.: Экономическая школа, 1999.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.

Овсянникова А. В., Сорк Д. М. Опыт общественного договора: работа над пакетом нормативных предложений по деbüroкратизации российской экономики. М.: ИНП «Общественный договор», 2001.

Ограничение конкуренции на региональных рынках товаров и услуг местными органами власти и управления. (Очерк россий-

ской практики 1990-х годов). /Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2000.

Обзор экономической политики в России за 2000 год. / Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2001. С.199-216.

Обзор экономической политики в России за 2001 год. / Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2002. С. 269-285.

Радаев В. В. формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий, 1998.

Сото де Э. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. М.: Catalaxy, 1997.

Тамбовцев В. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики, 1997, № 3.

Тамбовцев В. Л. (ред.). Экономический анализ нормативных актов. М.: Теис, 2001.

Трансакционные издержки, связанные с созданием и использованием прав на товарные знаки в России. Под ред. Шаститко А. Е. М.: Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2000.

Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация. Спб.: Лениздат, 1996.

Уильямсон О. Логика экономической организации. В: Природа фирмы. Под ред. О. Уильямсона и С. Уинтера. М.: Дело, 2001. С.135-174.

Хэй Д., Моррис Д. Теория организации промышленности. Спб.: Экономическая школа, 1999. В 2-х т.

Шаститко А. Е. Неинституциональная экономическая теория. М.: Теис, 1999.

Шаститко А. Е. Альтернативные формы экономической организации в условиях естественной монополии. М.: Теис, 2000.

Шаститко А.Е. Механизм обеспечения соблюдения правил (экономический анализ). // Вопросы экономики, 2002, №1. С.32-49.

Шерер Ф. М., Росс Д., Структура отраслевых рынков. М.: Инфра-М., 1997.

Arrow K. J. Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care// *American Economic Review*, 1963. Vol.53. P. 941-973.

Banfield E. C., Corruption as a Feature of Governmental Organization, // *Journal of Law and Economics*, 1975. Vol.18. P.587-605.

Becker G. S., Stigler G. J. Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers// *Journal of Legal Studies*, 1974. Vol.3. is.1. P.1-19.

Charap J., Harm C. Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State// IMF Working Paper, 1999/91.

Carlton D. W., Perloff J. M. Modern industrial organization. Harper Collins Publishers, N.Y., 1989.

Demsetz H. Barriers to entry. // The organization of economic activity. Basil Blackwell, 1989. V.2. P.25-39.

Friedman M. Capitalism and Freedom, ch. 9, 1962, Chicago, IL: University of Chicago Press.

Furubotn E. G., Richter R. Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics. Ann Arbor. — The University of Michigan Press, 1997.

Hirshleifer J. Evolutionary models in Economics and Law: Cooperation versus conflict strategies. In: Evolutionary Economics. Ed. by Witt U. An Elgar Reference Collection, 193.

Kaplow, L. and Shavell, S. Economic Analysis of Law. NBER Working Paper # 6960, 1999.

Keefer Ph., Shirley M. Formal versus informal institutions in economic development. In: Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics. Ed. by C.Menard. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2000, P.88-107.

Knight J. Institutions and Social Conflict. Cambridge. Cambridge University Press, 1992.

Lazear E.P. Agency, Earnings Profiles, Productivity, and Hours Restrictions// American Economic Review, 1981. Vol.71. P. 606-620.

Leland H.E. Quacks, Lemons, and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards// Journal of Political Economy, 1979. Vol.87. P. 1325-1346.

Lott J.R. Licensing and Nontransferable Rents// American Economic Review, 1987. Vol.77. P. 454.

McChesney, F. Money for Nothing. Politicians, Rent Extraction and Political Extortion. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

McGuire M.C., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force// Journal of Economic Literature, 1996. Vol.34. P. 72-96.

North D. C. Structure and Change in Economic History. N.-Y.; London: Norton, 1981.

North D., Wallis J. Integration Institutional Change in Economic History. A Transaction Cost Approach // Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1994. V.150 (4). P. 609-624.

Pauly M. V., Satterthwaite M. A. The Pricing of Primary Care Physicians Services: A Test of the Role of Consumer Information// The Bell Journal of Economics, 1981. Vol.12. P. 488-506.

Rose-Ackerman S. Corruption: A Study in Political Economy, 1978, New York: Academic Press.

Salop S. Monopolistic Competition with Outside Goods// Bell Journal of Economics, 1979. Vol.10. P.141-156.

Shapiro C. Investment, Moral Hazard, and Occupational Licensing// Review of Economic Studies, 1986. Vol.53. P.843-862.

Shleifer A., Vishny R. W. Corruption// Quarterly Journal of Economics, 1993. Vol.108, is.3.

Svorny S. Physician Licensure: A New Approach to Examining the Role of Professional Interests// Economic Inquiry, 1987. Vol.25. P.497-509.

Tullock G. The Welfare costs of tariffs, monopoly and theft // Western Economic Journal, 1967, № 5. P. 224-232.

Под общей редакцией А.А. Аузана, П.В. Крючковой

## **Административные барьеры в экономике: институциональный анализ**

**Корректор: С. Миклашевская**  
**Дизайн и верстка: А. Романов**

ЛР № 030324 от 04.03.92 продлена до 03.01.2002

Печать офсетная. Бумага офсетная № 1 Зак.

Подписано в печать 20.11.2002 г. Формат 60 x 88 1/16

Объем 8,5 п.л. Тираж 1000 экз.

ИИФ “СПРОС” КонфОП

109012, г. Москва, ул. Варварка, д. 14

Отпечатано в ФГУП “Производственно-издательский комбинат ВИНТИ”

140010, г. Люберцы, Московской обл., Октябрьский пр-т, 403.

Тел. 554-21-86

Для заметок

Для заметок



