

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На проект постановления Правительства Российской Федерации "О порядке лицензирования отдельных видов деятельности"

Комиссия повторно рассмотрела представленный Министерством Экономки проект постановления, измененный по сравнению с предыдущим мартовским вариантом.

Минэкономики внесло определенную правку в проект, освободив его от ряда совершенно одиозных предложений. Однако ряд существенных замечаний Комиссии, касающихся принципиального подхода к самому механизму выдачи предварительных разрешений на занятие определенными видами деятельности (в чем и заключается сущность лицензирования), остался неучтенным в новом проекте.

Имеется принципиальное различие между государственным контролем над условиями ведения определенных работ и выдачей предварительных разрешений. Органы контроля (Госгортехнадзор, Госавтоинспекция, Госатомнадзор и пр.) имеют длительную практику своего функционирования. Она, безусловно, нуждается в совершенствовании, но переход от постоянных предметных проверок к тотальным предварительным разрешениям порождает только иллюзию контроля, бюрократизацию процесса развертывания хозяйственной деятельности, а в наших конкретных условиях - еще и безусловную коррупцию.

Сопроводительное письмо Министерства пытается обосновать создание специального Комитета по лицензированию, причем, естественно, в своей структуре. Аргумент "обеспечения необходимого уровня технологии производства" беспочвенен - это частная проблема предприятий и предпринимателей, не касающаяся государства. Когда же наступит вероятность общественной угрозы - в дело вступят специализированные органы контроля, чья квалификация по определению будет превосходить возможности предлагаемого Комитета. Обращает на себя внимание странная идея проведения конкурсов на право ведения лицензированной деятельности, вносящая заведомо излишние ограничения на это ведение.

Рассмотрев обширный перечень видов деятельности, предлагаемых в проекте для включения в лицензионный режим, Комиссия находит, что часть из них не требует государственного контроля, часть - производится предприятиями фактической государственной монополии и контролируется в обычном административном порядке.

Некоторые услуги, типа услуг сферы образования, медицины, торговли и т.д. следует перевести на режим добровольного сертифицирования. Он уже фактически и стихийно реализуется в условиях реформы, когда потребитель совершает вполне осознанный выбор между предприятиями государственными, подлежащими организованному контролю, и частными, привлекающими ценами или объемом услуг.

Наконец, ряд видов деятельности с возможными исключительными последствиями, в первую очередь связанные с радиоактивными процессами, вооружениями, определенными химическими процессами и т.д. следует перевести на режим обязательной регистрации фактических (а не формально-юридических) действий в соответствующих специализированных органах контроля. Регистрация должна иметь следствием не безответственную выдачу лицензии, а основание для постоянного контроля и ответственности со стороны контролирующих органов, наделенных соответствующими правами по оперативному приостановлению опасных работ. Факт безусловной регистрации должен быть достаточным основанием для начала соответствующей деятельности.

По свидетельству самого Минэкономики, многие уже принятые решения о лицензировании не выполняются. Например, так обстоит дело с лицензированием строительства, транспорта, торговли, правовых услуг. Упорствовать в навязывании обществу того, что оно не приемлет - прямая дорога к созданию атмосферы беззакония и произвола.

Комиссия отмечает, что в условиях распада и ликвидации непосредственного директивного планирования производства бесконтрольное и непомерное присвоение прав по разрешению ведения разнообразных видов деятельности всеми уровнями государственной администрации стало повсеместным и опасным явлением. Аргументация к общественной пользе ничем не отличается от аргументации в пользу введения централизованного планирования. При этом деятельность по лицензированию гораздо комфортнее и безответственнее, чем прямое регулирование производства, а возможности корыстного произвола даже больше. В глазах общественно-

го мнения до сих пор распространено убеждение о якобы особо "рыночном" и "цивилизованном" характере лицензирования, постоянно смешиваются лицензирование как осуществление прав собственника (например, в разработке недр) и как разрешение на деятельность.

Комиссия находит нужным кардинально пересмотреть подход Правительства к лицензированию видов деятельности. Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности предоставляет Правительству право вводить лицензирование. По смыслу закона, такое право должно применяться скорее как исключение из общей практики. И если ряд актов, принятых Верховным Советом и вводящих ужесточенный разрешительный порядок в некоторых отраслях, остается вне компетенции Правительства, то затормозить процесс зарегулирования производства, приобретающий опасные размеры в последние месяцы, - вполне в его праве.

Комиссия ознакомилась с предложением Минэкономики о нецелесообразности пересмотра ранее принятых правительственных решений в области лицензирования и пришла к противоположному выводу. Для реформистского правительства подобная либерализация должна стать первоочередной задачей.

Необходимо пересмотреть все соответствующие правительственные решения как с точки зрения подлинной необходимости в контроле за соответствующим видом деятельности (например, в транспортной области он совершенно излишен), так и с точки зрения реальной возможности предполагаемого контроля. Такая работа облегчается тем, что Минэкономики уже подготовило свод таких ранее принятых решений.

Комиссия предлагает сформировать рабочую группу по выработке соответствующих решений Правительства и предложений Верховному Совету.

ПРОТОКОЛ

заседания Комиссии по подготовке нормативных актов
от "10" августа 1992 г. N 5

Председательствовал - тов. Васильев С. А.

Присутствовали:

члены Комиссии гг. Баренбойм П. Д., Богданов В. Б., Глазьев С. Ю., Давыдов Е. В., Кожуховский И. С.

приглашенные: гг. Львин Б. М., Емельянов В. И., Сергеев В. Р., Шилов В. Я., Григорьян Г. Н., Тихонов Е. И., Грачев П. Г., Мостовой П. П.

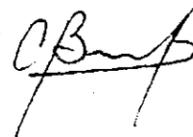
О порядке лицензирования отдельных видов деятельности.

Шилов, Львин, Григорьян, Грачев, Тихонов, Давыдов, Мостовой, Сергеев, Кожуховский, Баренбойм, Васильев

1. Поручить Васильеву С. А. и Львину Б. М. доработать с учетом состоявшегося обсуждения проект заключения Комиссии по данному вопросу и в 3-х дневный срок представить его Правительству Минэкономики России.

2. Учитывая, что представленный проект постановления Правительства является, в основном, сводом предложений министерств ведомств по лицензированию отдельных видов деятельности и носит уз ведомственный характер, предложить не поручать Минэкономики России вести дальнейшую работу над представленным проектом, а образовать специальную рабочую группу по подготовке этого документа и поручить ей обобщить имеющуюся практику лицензирования, выработать концепцию этой работы, которая не должна сдерживать предпринимательскую деятельность.

Заместитель Председателя
Комиссии



С. Васильев

①
401

Тов.ГОЛОВКОВУ А.Л.

Комиссия по подготовке нормативных документов
т.Васильев С.А.

**КОМИССИЯ
ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по подготовке нормативных
актов по экономической
реформе

"7" апреля 1992 г.
НКР-56

Москва, ул. Ильинка, 8/2
подъезд 9. Тел. 206-57-95

Руководителю Аппарата
Правительства Российской
Федерации

г. Головкову А.Л.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 1992 года N 176 направляю заключение Комиссии на проект постановления "О порядке лицензирования отдельных видов деятельности" подготовленный Минэкономики России.

Заместитель Председателя
Комиссии

"7" апреля 1992 г.



С.А. Васильев

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На проект постановления Правительства РФ
"О порядке лицензирования отдельных видов деятельности"

Замечания на представленный проект постановления могут быть сведены в три блока.

I. Сама предлагаемая практика лицензирования различных видов деятельности не сможет эффективно реализовать целей, заявленных в сопровождающем проект письме. Там идет речь о необходимости защиты окружающей среды, здоровья и безопасности людей, интересов государства и потребителей.

1.1. Выдача предварительных лицензий не сможет заменить оперативный и постоянный контроль за самой деятельностью. Она только замедлит этот контроль отвлечением работников контролирующих органов на процедуру лицензирования, породит атмосферу самоуспокоенности и создаст иллюзию того, что ситуация находится под контролем. Реальная угроза общественной безопасности в результате только возрастет.

1.2. Следует пересмотреть саму логику лицензирования. Для этого следует определить те отрасли, где оно подлинно необходимо, то есть там, где даже единичное отклонение от нормального процесса неприемлемо (например, взрыв атомной станции), а также там, где третьи лица могут понести невосполнимый и непредвиденный ущерб. В этих областях определить независимые и свободные от других обязанностей органы для постоянного контроля с полной ответственностью за выданные разрешения.

1.3. Между тем во всем проекте ни слова не говорится о возможной ответственности органа и лица, выдавшего лицензию, за то, что нежелательное событие все-таки наступило. При отсутствии такой ответственности любое расширение механизма лицензирования будет автоматически порождать расширение коррупции.

1.4. Необходимо пересмотреть и конкретизировать порядок выдачи

лицензий. По проекту этот порядок, включая перечень представляемых сведений и срок действия лицензии, отдан на полный откуп ведомств, что чревато дополнительными злоупотреблениями. Надо предусмотреть механизм обжалования штрафа и лишения лицензии.

1.5. Требуется обоснования сама идея того, что лицензирующие органы обладают квалификацией и ответственностью, превосходящей подобные качества потенциальных потребителей и заказчиков продукции лицензируемых видов деятельности. Если такая квалификация действительно имеется, то достаточно ввести механизм сертифицирования, выдачи квалификационных удостоверений тем, кто предполагает заняться избранной деятельностью. Спрос на сертификаты, выдача которых не должна стать государственной монополией, позволит выявить реальный потенциал ведомств, претендующих на право лицензирования. Сама сертификация как деятельность вполне доступна конкуренции и коммерциализации. Это особенно важно, так как предлагаемый проект предусматривает реальную коммерциализацию в виде обязательной платы за выдачу лицензий с включением расходов на экспертизу и т.д. - и закрепляет столь нежелательную монопольную практику в этой области.

II. Вызывает сомнения сама конструкция предложенного проекта, поскольку лицензирование различных видов хозяйственной деятельности осуществляется в соответствии с самыми разными правовыми актами.

2.1. Следует указать, где и какими органами уже осуществляется такое лицензирование, чтобы не дублировать уже изданные нормативные акты, зачастую более высокого уровня, чем постановление Правительства.

2.2. Постановление будет иметь практический смысл, если сведет в единый перечень все существующие акты, устанавливающие лицензирование, тем самым облегчая деятельность хозяйствующих субъектов и уменьшая возможность нарушения ими установленного порядка.

2.3. В тех случаях, где предлагается новый вид деятельности или новый лицензирующий орган, необходимо развернутое обоснование необходимости введения лицензирования, так как оно ограничивает права и свободы граждан. Сегодня, когда спад производства всеми признается главной угрозой, дополнительные ограничения на экономическую деятельность должны приниматься особенно осторожно.

2.4. Очень многие пункты указанного перечня вызывают сильное сомнение в плане возможной угрозы обществу и третьим лицам, возникающей при осуществлении соответствующей деятельности. Так, обработка янтаря, правовые услуги, заготовка затопленного леса и вторсырья, перевозка грузов и торговля почтовыми марками, защита частной тайны и пожарная охрана, показ видеофильмов и лечение животных явно могут осуществляться и без разрешения. Подобные сомнения, менее бросающиеся в глаза, имеются почти по всем позициям перечня. Реальное обсуждение может и должно происходить только после представления обоснований по каждому пункту и заключений по ним со стороны не только монопольных ведомств, но и самих производителей. Имеет смысл пересмотреть уже имеющиеся ограничения на свободную хозяйственную деятельность, в том числе и недавно введенные, например - на транспортно-экспедиционную деятельность, работу товарных бирж и ряд других.

2.5. Почти везде, где авторы проекта хотят ввести контроль эксплуатации какой-либо техники или технологии, они пытаются расширить лицензирование на производство, реализацию, ремонт соответствующего оборудования, подготовку кадров и т.д., что совершенно излишне.

2.6. Отдельно надо отметить постоянную попытку ввести лицензирование для интеллектуальной деятельности в форме разработки, проектирования, переводов и т.д., что и невозможно, и бессмысленно.

2.7. Непонятно также разрешение властям Москвы и Санкт-Петербурга лицензировать "отдельные виды деятельности".

III. Текст проекта носит все следы спешки в подготовке и в таком виде вообще не может быть принят к рассмотрению.

3.1. Пункты 2-9 перечня, очевидно, должны относиться к основному тексту постановления. Аудиторская деятельность по явному недосмотру попала в ведение и Минфина, и Госстандарта. Два соседние абзаца на странице 7 устанавливают два разных срока для ответа на заявку - 30 и 60 дней.

3.2. Совершенно излишни все упоминания об отдельных правах Якутской-Саха республики и о необходимом согласовании с центром решений республик в составе РФ, касающихся лицензирования. Ведь та же статья 21 Закона "О предприятиях и предпринимательской деятель-

ности", на которую ссылаются авторы, дает республиканским правительствам права, равные федеральному.

Даже само название предлагаемого постановления по разному звучит в заголовке его проекта и в сопровождающем проект письме Министра.

* * *

Таким образом, представленный проект требует дальнейшей тщательной доработки и развернутого обоснования. Принятие его в существующем виде будет иметь последствиями только резкое расширение коррупции, спад производства, дополнительную путаницу в законодательстве и уменьшение реальной безопасности общества.



402

ПРОТОКОЛ
ЗАСЕДАНИЯ

Комиссии по подготовке нормативных документов
по экономической реформе

от " 3 " апреля 199 2 г. N 2

ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВОВАЛ - тов. ВАСИЛЬЕВ С.А.

ПРИСУТСТВОВАЛИ:

члены Комиссии - гг. Давыдов Е.Д., Дворцин М.Д.,
Кожуховский Е.С., Николаев В.В.,
Богданов В.Б., Глазьев С.Ю.,
Стародубровский В.Г.

приглашённые: - гг. Мухин В.В., Алексеев Г.И.,
Львин Б.М., Оськин В.Н.

О порядке лицензирования отдельных видов деятельности.

Давыдов, Дворцин, Кожуховский, Николаев, Мухин, Оськин, Васильев.

1. Согласиться, в основном, с заключением подготовленным Рабочим центром экономических реформ по проекту постановления Правительства Российской Федерации по данному вопросу.

2. Поручить С.А. Васильеву доработать указанное заключение с учётом высказанных на заседании замечаний и дополнений и внести его в Правительство Российской Федерации.

Зам. Председателя Комиссии по
подготовке нормативных документов
по экономической реформе



С.А. Васильев