

Знакомьтесь,  
административные  
барьеры,

—

или  
Государственное  
регулирование  
бизнеса  
по-русски

Национальный исследовательский  
университет — Высшая школа экономики

Институт государственного  
и муниципального управления

УДК 342.518  
ББК 67.401  
3-71

Коллектив авторов:

Жулин Андрей Борисович  
Кнутов Александр Владимирович  
Минченко Ольга Сергеевна  
Плаксин Сергей Михайлович  
Чаплинский Александр Владимирович

3-71 Знакомьтесь, административные барьеры, или Государственное регулирование бизнеса по-русски: [Текст] / А.Б. Жулин, А.В. Кнутов, О.С. Минченко, С.М. Плаксин, А.В. Чаплинский; Национальный исследовательский университет — Высшая школа экономики. — М.: Новое издательство, 2014. — ... с.

В данной книге предпринята попытка проанализировать конкретные проблемные точки осуществления государственного регулирования экономики с помощью разрешительных и контрольных полномочий. Авторы попытались собрать в книге примеры законодательных требований и бюрократической практики, смысл и польза которых неочевидны, а издержки для бизнеса от которых значительны.

Издание не претендует на академичность. Скорее оно является сборником казусов и экспертных мнений о наиболее одиозных случаях государственного регулирования. Публикация предназначена для широкого круга читателей. Ее цель — привлечь общественное внимание к проблемам ведения бизнеса в России.

УДК 342.518  
ББК 67.401

ISBN 978-5-98379-186-2

© Коллектив авторов  
© Институт государственного и муниципального управления  
НИУ ВШЭ, 2014

## Оглавление

Введение	7
Вместо предисловия. Надлежащие меры. Антон Чехов	9
История 1. Сферический конь. Непрозрачность предмета контроля	13
История 2. Бесконечные проверки. Контроль за предпринимательской деятельностью	23
История 3. Клеймо на бизнесе. Пробирный надзор	27
История 4. Кто выносит мусор. Учет отходов производства и потребления	37
История 5. На большой дороге. Весовой контроль на автотрассах	45
История 6. Ветеринар для колбасы. Почему мы платим дважды	59
История 7. Номер вагона. Чем полезное отличается от необходимого	69
История 8. Опасный объект. Как заработать научному изданию	73
История 9. Монополия на спасение. Сколько стоит безопасность	77
История 10. Окончательная бумажка. Регистрация лекарственных препаратов для животных	85
История 11. Витамины для животных. Регистрация кормовых добавок	95
История 12. Связи с границей. Ввоз в Россию кормов для животных	103
История 13. Злоупотребления на местах. Регулирование строительного бизнеса	111
История 14. На глубине 30 см. Разрешение на земляные работы	121
История 15. Вольные каменщики. Саморегулирование в строительной области	127
История 16. Платный экзамен. Как пройти аттестацию в Ростехнадзоре	131
История 17. Дорогие гости. Аккредитация иностранных юридических лиц	137
История 18. Наследство СССР. Аттестация рабочих мест и специальная оценка условий труда	141
История 19. К ним едет ревизор. Надзор в сфере труда	147
История 20. Государственная рулетка. Поверка средств измерений	157
История 21. «Удобный» флаг. Регистрация морских судов	163
Заключение	171

## Наследство СССР.

### Аттестация рабочих мест и специальная оценка условий труда

Трудно найти черную кошку в темной комнате, особенно если ее там нет.

Конфуций

До начала 2014 года одним из инструментов обеспечения права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, являлась аттестация рабочих мест по условиям труда, возникшая еще в советское время. Аттестация включала в себя оценку условий труда на рабочих местах в целях выявления вредных и/или опасных производственных факторов и осуществление мероприятий по приведению условий труда в соответствие с государственными нормативными требованиями охраны труда (статья 209 Трудового кодекса РФ в редакции от 30 июня 2006 года).

Согласно пункту 4 Порядка проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, утвержденного Приказом Минздравооцразвития России от 26 апреля 2011 года № 342н и формально действующего до сих пор, аттестации подлежал крайне широкий круг рабочих мест. Это рабочие места работников, трудовая функция которых предусматривает:

- работу с оборудованием, машинами, механизмами, установками, устройствами, аппаратами, транспортными средствами;
- эксплуатацию, обслуживание, испытание, наладку и ремонт оборудования, машин, механизмов, установок, устройств, аппаратов, транспортных средств;
- работу с источниками опасностей, способными оказывать вредное воздействие на работника (должны были

определяться аттестационной комиссией исходя из критериев оценки условий труда);

- использование электрифицированного, механизированного или иного ручного инструмента;
- хранение, перемещение и/или применение сырья и материалов.

Исключение было сделано для рабочих мест, на которых работники заняты работой только на персональных компьютерах и/или эксплуатируют аппараты копировально-множительной техники настольного типа, единичные стационарные копировально-множительные аппараты, используемые периодически для нужд самой организации, иную офисную организационную технику, а также бытовую технику, не используемую в технологическом процессе производства.

Таким образом, под административно-правовой режим аттестации рабочих мест подпадали совершенно разные рабочие места. Часть из них (например, рабочие места в цехах металлургических, машиностроительных, химических заводов, рабочие места шахтеров и нефтяников и т.д.) действительно характеризуются опасными или вредными условиями работы, что делало аттестацию таких рабочих мест оправданной. Другая часть (рабочие места водителей легковых и грузовых автомобилей, сотрудников торговли, работающих с контрольно-кассовой техникой, и т.д.) не имеет таких условий труда, что лишало их аттестацию всякого смысла.

Аттестация рабочих мест требовала значительных затрат. Согласно пункту 6 вышеупомянутого Порядка проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, аттестацию проводили совместно работодатель и аттестующая организация, аккредитованная в определенном порядке и привлекаемая работодателем для выполнения работ по аттестации на основании договора гражданско-правового характера. При этом рыночная стоимость услуг аттестующих организаций довольно высока: от 1,5 до 6 тысяч рублей за одно рабочее место.

Как отмечается в Заключении Минэкономразвития России от 12 мая 2012 года «Об экспертизе Приказа Минздравсоцразвития России от 26 апреля 2011 г. № 342н „Об утверждении

Порядка проведения аттестации рабочих мест по условиям труда», средняя стоимость услуг аккредитованной организации по аттестации одного рабочего места составляла около 2500 рублей. Исходя из указанной суммы, средние совокупные расходы для всех российских организаций на оплату услуг по аттестации рабочих мест достигали 22,450 миллиарда рублей в год.

Применительно к условной организации, имеющей 100 рабочих мест, затраты составляли около 250 тысяч рублей на услуги аккредитованной организации и 450 тысяч рублей на траты, вызванные участием сотрудников работодателя в мероприятиях по аттестации рабочих мест.

Таким образом, проведение аттестации рабочих мест — довольно серьезный административный барьер, существование которого явно было неоправданно для определенной группы рабочих мест. Результатом наличия соответствующих административных требований стало образование огромной индустрии услуг по аттестации рабочих мест с ежегодными оборотами в несколько десятков миллиардов рублей. При этом немалая часть затрат работодателей (прежде всего, при аттестации рабочих мест, в отношении которых очевидно отсутствуют вредные и опасные условия труда) была бесполезна и осуществлялась с одной целью: иметь соответствующий документ, который затем могут потребовать государственная инспекция труда или иные надзирающие органы.

Но вот с 1 января 2014 года аттестация рабочих мест по условиям труда была прекращена. Вместо нее была введена специальная оценка условий труда<sup>1</sup>, которая представляет собой... модернизированный вариант аттестации рабочих мест. Сменилось название, но сущность административного инструмента и нерешенные проблемы сохранились.

Как ранее аттестация рабочих мест, так теперь оценка условий труда проводится работодателем с привлечением специальных организаций, которые имеют допуск к осуществлению такой деятельности и чьи услуги оплачиваются работодателями на основании гражданско-правовых договоров.

Перечень рабочих мест, в отношении которых проводится специальная оценка условий труда, был одновременно

<sup>1</sup>См. Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда».

и сужен, и расширен. С одной стороны, закон закрепил, что при выявлении аналогичных рабочих мест оценка проводится в отношении 20% рабочих мест от общего числа таких мест (но не менее чем двух рабочих мест) и ее результаты применяются ко всем аналогичным рабочим местам.

С другой стороны, специальная оценка условий труда не проводится в отношении условий труда только надомников, дистанционных работников и работников, нанятых физическими лицами, не являющимися ИП. Это означает, что процедуры оценки условий труда работников, чьи рабочие места заведомо безопасны (офисные сотрудники, преподаватели, продавцы и т.д.), вновь возвращаются.

### Случай из практики\_\_1

17 января 2013 года прокуратурой Березовского района Красноярского края проведена проверка исполнения требований трудового законодательства в части оплаты и охраны труда ИП Т. Проверкой установлено, что основным видом деятельности ИП Т. является предоставление услуг в сфере торговли.

В ходе проверки деятельности индивидуального предпринимателя выявлены нарушения трудового законодательства и законодательства об охране труда: установлен факт непроведения аттестации рабочих мест по условиям труда и факт неорганизации проведения обязательных медицинских осмотров работников.

Согласно штатному расписанию численность работников ИП Т. составляет 5 человек, фактическая численность работников — 3 человека, работа которых связана с осуществлением услуг в сфере торговли (продавец, кассир, помощник продавца). Аттестация рабочих мест по условиям труда работодателем не организована и не проведена. Контингент профессий, подлежащих профилактическим медицинским осмотрам, работодателем не определен, периодические медицинские осмотры работников ИП Т. не проводятся.

28 января 2013 года руководитель ИП Т. был привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 5.27

КоАП РФ, однако, несмотря на принятие указанного комплекса мер, до настоящего времени аттестация рабочих мест по условиям труда с последующей сертификацией не проведена, контингент профессий, подлежащих профилактическим медицинским осмотрам, не определен.

Березовский районный суд Красноярского края своим решением обязал ИП Т. провести аттестацию всех рабочих мест по условиям труда с последующей сертификацией организации работ по охране труда в установленном законом порядке. Решение суда должно быть выполнено в шестимесячный срок со дня его вступления в законную силу<sup>2</sup>.

### Мнения чиновников и участников рынка

Депутат Госдумы Андрей Крутов<sup>3</sup> «Введенная с 2012 года всеобщая обязательная аттестация рабочих мест стала для малого и среднего бизнеса дополнительной нагрузкой...

Эта мера создает излишний административный барьер, она вынуждает малый и средний бизнес содержать за свой счет организации, для которых аттестация является бизнесом. Отсутствие аттестации влечет за собой штрафы для должностных лиц в размере от 1 до 5 тысяч рублей, для юрлиц — от 30 до 50 тысяч рублей. Деятельность организации или индивидуального предпринимателя может быть приостановлена на срок до 90 суток.

„Справедливая Россия“ намерена выступить с предложением внести изменения в статью 212 ТК с тем, чтобы обязательное требование по аттестации рабочих мест было оставлено в ней лишь для организаций с опасными и вредными условиями труда».

Следует ли отменять обязательную аттестацию рабочих мест?<sup>4</sup>

	Доля (%)	Количество голосов
Да, следует. Это только увеличивает затраты предприятий и не отражается на безопасности труда.	32,9	101
Нет, не следует. Данная мера снижает риск получения производственных травм.	2,6	8
Обязательную аттестацию рабочих мест следует оставить только для вредных и опасных производств.	64,5	198

<sup>2</sup>Решение Березовского районного суда Красноярского края от 25 марта 2013 года по делу № 2-487/2013 [http://soj.consultant.ru].

<sup>3</sup>Материалы круглого стола в Государственной думе РФ на тему «Проблемы развития малого предпринимательства: налоги, отчетность, аудит» [http://www.klerk.ru/job/news/298974].

<sup>4</sup>Опрос на сайте Клерк.ру [http://www.klerk.ru/poll/attestatsiya/].

<sup>5</sup>Отмену аттестации рабочих мест поддерживают две трети работодателей // Superjob.ru. 04.02.2013 [http://www.superjob.ru/community/otdel\_kadrov/70978/].

Две трети менеджеров по персоналу (66%) убеждены, что аттестация рабочих мест не нужна ни офисным работникам, ни компаниям. По их мнению, эта достаточно дорогостоящая процедура лишь обогащает специализированные аттестующие организации, а не способствует безопасности труда. К тому же многие компании давно игнорируют норму, предписывающую проводить аттестацию рабочих мест раз в 5 лет.

«Приедут, халаты наденут, посмотрят, документы через два месяца выдают, и все. А деньги огромные»; «Все равно это формальность в нашей коррумпированной стране»; «Современные офисы строятся с учетом необходимых требований к освещению, запыленности и пр. Поэтому работодатель просто тратит „лишние“ деньги, которые могли бы пойти на развитие бизнеса, обучение сотрудников, премии», — комментируют представители компаний<sup>5</sup>.

История\_\_19.

## К ним едет ревизор. Надзор в сфере труда

Однажды японские железнодорожники придумали такой способ забастовки: в качестве борьбы за повышение зарплаты они решили буквально применять все инструкции и предписания без исключения. В результате железнодорожное движение остановилось.

БЫЛЬ

Одним из самых активных контрольных государственных органов является Федеральная служба по труду и занятости. В 2012 году Роструд провел чуть более 135 тысяч проверок бизнес-субъектов и по количеству проведенных проверок предпринимателей и коммерческих организаций занял почетное 5-е место, пропустив вперед только МЧС России, Ростребнадзор, ФНС России и Ростехнадзор. Каждая 16-я проверка бизнеса в России проводится Рострудом и подведомственными ему государственными инспекциями труда.

Перечень нормативных требований, которые проверяются в рамках надзора в сфере труда, довольно обширен и разнообразен<sup>1</sup>. Исходя из того, какие требования проверяются, можно выделить два подвида «трудового контроля»: контроль по правовым вопросам и контроль охраны труда. В частности, из данного разделения проистекает наличие в организационной структуре Роструда и государственных инспекций труда обособленных отделов правового надзора и отделов надзора в сфере охраны труда. В настоящее время правовой контроль превалирует над контролем за охраной труда. Так, в 2012 году по правовым вопросам было проведено 76 тысяч проверок (56%), а по вопросам охраны труда — более 59 тысяч (44%).

Сущность этих подвигов государственного надзора в сфере труда совершенно различна:

<sup>1</sup>Осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, предусмотрено статьей 353 Трудового кодекса РФ.