ИССЛЕДОВАНИЯ

В.Э. Бойков

ЗАЩИТА ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ (КРАТКИЕ ИТОГИ ВЫБОРОЧНОГО СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОПРОСА)

БОЙКОВ Владимир Эрихович – доктор философских наук, профессор, директор Социологического центра РАГС, главный редактор журнала «Социология власти» (e-mail: boikov@ur.rags.ru)

Аннотация. *Освещаются материалы исследования, характеризующие практику применения Федерального закона от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».*

Ключевые слова*: защита прав предпринимателей, оценки действий органов власти, эффективность правоприменительной практики.*

8–19 ноября 2010 г. сотрудники Института социальных исследований совместно с сотрудниками Социологического центра РАГС при Президенте РФ провели обследование, предусмотренное планом научно-исследовательских работ в соответствии с государственным контрактом, заключенным Центром стратегических разработок и Управлением делами Президента РФ.

Изучались мнения представителей предприятий среднего и малого бизнеса, а также индивидуальных предпринимателей о степени реализации (эффективности) правовых и иных мер, нацеленных на устранение административных ограничений предпринимательской деятельности в соответствии с федеральным законом от 26.12.2008 года № 294-ФЗ.

Характеристика респондентов

Опрошены 1200 представителей частного предпринимательства. В их числе 48,7% – представители индивидуальных предпринимателей, 35,5% – представители малого бизнеса, 15,8% – представители среднего бизнеса.

Опрос проведен в 12-ти субъектах РФ: в Красноярском, Ставропольском, Хабаровском краях, Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Курганской,

Нижегородской, Самарской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, гг. Москва и Санкт-Петербург.

Распределение респондентов по типам населенных пунктов (в %)

Центры субъектов РФ	50,5
Городской населенный пункт, кроме центров субъектов РФ	27,9
Поселок городского типа, сельский населенный пункт	21,6

Распределение респондентов по показателю количества работников в организации (в %)

Не имеют наемных работников	16,4
Имеют наемных работников:	
до 15 человек	48,7
от 16 до 100 человек	23,9
от 101 до 250 человек	11,0

Распределение респондентов в зависимости от вида экономической деятельности (в %)

Торговля	28,0
Общественное питание	12,6
Агропромышленный бизнес	7,3
Транспорт	9,2
Строительство	10,6
ЖКХ	2,6
Здравоохранение	4,8
Бытовые услуги	5,2
Гостиницы и рестораны	2,7
Ремонт автотранспортных средств	3,0
Консалтинг и образование	7,0
Предоставление социальных услуг	3,6
Другое	3,2

Открытость и доступность нормативных актов для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

Несмотря на достаточно продолжительный временной период реализации федерального закона от 26.12.2008года № 294-ФЗ, уровень его известности в предпринимательской среде относительно невысок. Только 20,6% опрошенных указали, что знают все основные положения этого Закона, 50,1% – имеют о нем приблизительное представление, остальные (более четверти опрошенных) практически не осведомлены о нем.

Наиболее низкий уровень осведомленности о содержании закона проявили индивидуальные предприниматели и представители малого бизнеса, осуществляющие предпринимательскую деятельность с привлечением небольшого количества работников (до 15 человек).

Судя по данным социологического опроса, аналогичная ситуация наблюдается в реализации принципа открытости и доступности для предпринимателей нормативных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (см. табл.1).

Таблица 1

Оценки открытости и доступности нормативных правовых актов (в %)

Варианты ответа	Тип предпринимательства:			Всего
	индивидуальный предприниматель	малый бизнес	средний бизнес	
Правовые акты федерального уровня				
Вполне открыты и доступны	41,0	44,9	57,8	45,0
Не в полной мере открыты и доступны	31,8	29,9	28,9	30,7
Практически неоткрыты и недоступны	12,6	13,3	9,1	12,3
Затруднились ответить	14,6	11,9	4,2	12,0
Муниципальные правовые акты				
Вполне открыты и доступны	34,1	37,5	51,3	38,0
Не в полной мере открыты и доступны	34,4	34,2	31,0	33,8
Практически неоткрыты и недоступны	14,5	15,4	13,4	14,7
Затруднились ответить	17,0	12,9	4,3	13,5

Представленные в табл. 1 материалы опроса, а также другие данные исследования дают основания для следующих обобщений:

соблюдение принципа открытости и доступности нормативных актов позитивно оценили менее половины опрошенных представителей бизнеса в целом;

степень реализации принципа открытости и доступности муниципальных актов оценивается негативнее, чем степень реализации правовых актов федерального уровня;

индивидуальные предприниматели и представители малого бизнеса чаще негативно оценивают степень открытости и доступности нормативных актов по сравнению с представителями среднего бизнеса;

в центрах субъектов РФ осуществление принципа открытости и доступности нормативных актов оценивается позитивнее, нежели в других городах, поселках городского типа и сельских населенных пунктах.

Незнание сути федерального закона от 26.12.2008года № 294-ФЗ, сферы действия и его конкретных положений многими представителями юридических лиц и индивидуальными предпринимателями, а главное, изъяны в соблюдении принципа открытости и доступности нормативных правовых актов отрицательно сказываются на эффективности правовых и иных мер, нацеленных на устранение административных ограничений предпринимательской деятельности.

Преодоление этой ситуации в определенной мере зависит от уровня правой и информационной грамотности предпринимателей, их способности защищать свои права в качестве субъектов правоотношений, регулируемых указанным законом. Но в еще большей мере реализация принципа открытости и доступности нормативных актов зависит от органов государственного и муниципального контроля, которые не несут ответственности в случаях нарушения этого принципа.

Одним из конкретных свидетельств его нарушения является то, что 11% опрошенных предпринимателей указали на взимание платы за предоставление им документов, содержащих требование при осуществлении контроля (см. табл. 2).

Таблица 2

Средние суммы выплат за предоставление документов юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, содержащих обязательные требования при осуществлении контроля, за плату

(в руб.)

Тип предпринимательства:		
индивидуальный предприниматель	малый бизнес	средний бизнес
4 418,4	2 990,7	4 400,0

В наибольшей мере поборы с предпринимателей распространены в центрах субъектов РФ (отметили 12,9% опрошенных) и в секторе индивидуального предпринимательства (12,5%). Несмотря на то, что в целом суммы таких выплат относительно невелики, опрос выявил нарушения закона.

Оценки изменений в действиях органов государственного контроля (надзора) и муниципального управления

Общие результаты социологического опроса субъектов предпринимательской деятельности позволяют констатировать положительные изменения в деятельности по исполнению ФЗ № 294 контрольными (надзорными)

органами и органами муниципального контроля. В 2010 г. обозначились положительные тенденции в исполнении закона по следующим пяти важным показателям: защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; соблюдение установленных запретов и ограничений; устранение административных барьеров, обусловливающих затраты бизнеса на их преодоление; сокращение количества проверок; соблюдение требований по продолжительности проверок. По данным опроса, доля положительных оценок по этим показателям в 3–4 раза превышает долю отрицательных оценок (см. табл. 3)..

Таблица 3

Оценки изменений в действиях органов государственного контроля (надзора) и муниципального управления в 2010 г. (в %)

Органы контроля	Оценки:			
	изменились к лучшему	не изменились	изменились к худшему	затруднились с ответом
В защите прав юридических лиц и предпринимателей				
Органы государственного контроля (надзора)	35,1	42,2	8,2	14,5
Органы муниципального управления	32,0	41,7	8,6	17,7
В соблюдении установленных запретов и ограничений				
Органы государственного контроля (надзора)	37,4	38,1	9,7	17,5
Органы муниципального управления	29,6	42,0	8,3	20,1
По устранению административных барьеров				
Органы государственного контроля (надзора)	34,8	38,8	9,9	16,5
Органы муниципального управления	30,2	41,7	9,5	18,6

Как свидетельствуют данные табл. 3, относительно чаще по сравнению с действиями с муниципальных органов положительно оценивались действия органов государственного управления (надзора).

Заметны также различия в распределении оценок респондентов, выделенных в зависимости от типа предпринимательства: доля положительных оценок респондентов, представляющих средний бизнес, превышает 40%, малый бизнес – 31-35%, среди индивидуальных предпринимателей – 25-30%.

Еще большие различия отмечены в распределении оценок респондентов, выделенных в зависимости от типа поселения. В центрах субъектов РФ отметили позитивные изменения 38-46%, в поселках городского типа и селах – не более 25%.

Аналогичная тенденция наблюдается в распределении оценок респондентов, выделенных в зависимости от количества работающих в предпринимательских структурах: чем меньше работников, тем меньше доля положительных оценок действий органов государственного контроля (надзора) и муниципального управления. Такого рода неравенство в правоприменительной практике, выраженное в оценках разных категорий респондентов, нуждается в дополнительном исследовании.

Отчетливо обозначилась положительная тенденция в исполнении Федерального закона № 294-ФЗ, выраженная в сокращении общего количества проверок, плановых проверок, выездных внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проведенных контрольными (надзорными) органами в 2010 г. Положительно оценили проверки от трети до половины опрошенных представителей всех типов предпринимательства.

Наиболее весомым показателем эффективности исполнения Федерального закона № 294-ФЗ является соблюдение установленных сроков продолжительности проверок (не более 20 рабочих дней). Это отметили 67,4% респондентов, 8,9% заявили, что продолжительность проверок превышала установленные сроки.

По всему спектру показателей эффективности исполнения закона преобладают мнения, что в действиях контролирующих органов особых изменений в 2010 г. не наблюдалось.

Материалы социологического опроса субъектов предпринимательства дают основание для вывода, что принятие Федерального закона № 294-ФЗ положило начало положительной тенденции в формировании мнений представителей предприятий среднего и малого бизнеса, а также индивидуальных предпринимателей по поводу деятельности органов государственного контроля (надзора) и муниципального управления. Однако удовлетворение практической реализацией основных положений закона выразили ориентировочно трое из каждых 10 опрошенных респондентов.

К этому следует добавить, что не вполне преодолена традиция взимания платы за контрольные мероприятия, а также использования коррупционных связей между представителями бизнеса с одной стороны, и контролирующих органов – с другой.

По данным опроса, в 2010 г. 12,5% респондентов оплачивали проведение мероприятий по контролю, осуществляемому органами государственного контроля (надзора) и 13,2% – органами муниципального управления. Кроме того, 23,4% опрошенных признали, что негласно выплачивалось денежное вознаграждение или дарились подарки представителям контролирующих (надзирающих) органов государственного и муниципального уровня.

Распределение бремени негласных платежей в разных категориях предпринимателей отражено в табл. 4.

Таблица 4

Средние суммы негласных выплат денежного вознаграждения или стоимости подарков представителям органов государственного контроля (надзора) и муниципального управления при проведении проверок в 2010 г. (в руб.)

Тип предпринимательства:		
индивидуальный предприниматель	малый бизнес	средний бизнес
18 161	35 457	56 697

В целом по выборке объем таких вознаграждений выразился в сумме 9,5 млн рублей. Но надо иметь в виду, что респонденты весьма неохотно отвечали на вопрос о негласных способах стимулирования деятельности представителей контролирующих органов.

Влияние Федерального закона от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» на развитие бизнеса

Положительное влияние федерального закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей выразилось, во-первых, в усилении защищенности их бизнеса от контролирующих органов (на это указали 52,6% респондентов), во-вторых, в некотором улучшении качественных показателей предпринимательской деятельности (см. табл. 5).

Таблица 5

Оценки влияния закона на предпринимательство (в %)

Показатели деятельности	Положительное	Не оказал влияния	Отрицательные	Трудно сказать
Общее развитие организации	22,6	57,2	4,8	15,4
Рост объемов производства	8,3	70,3	5,9	15,5
Рост доходов	9,5	65,3	9,1	16,1
Уровень безопасности товаров, работ или услуг	30,2	49,1	4,2	16,5
Качество товаров, работ или услуг	26,4	53,0	4,8	15,8

Наряду с положительным влиянием федерального закона на предпринимательскую деятельность респонденты отметили и негативное влияние мер государственного и муниципального контроля (надзора). Так, например, 30% из них обратили внимание на обусловленный проверками рост цен для потребителей производимых ими товарами, работами и услугами, 39% – на нарушения режима работы организации при проверках, 49,6% – на материальные затраты, связанные с проверками и т. д.

Таблица 6

Средние материальные затраты, связанные с проверкой (траты на оборудование, канцелярские принадлежности и др.) в 2010 г. (в руб.)

Тип предпринимательства:		
индивидуальный предприниматель	малый бизнес	средний бизнес
33 571	19 735	11 111

Судя по данным опроса, наибольшую среднестатистическую материальную нагрузку несут индивидуальные предприниматели. Тем не менее общий вывод состоит в том, что при имеющихся огрехах в правоприменительной практике реализация положений федерального закона № 294-ФЗ дала реальные положительные результаты в плане стимулирования предпринимательской деятельности.

Более детальное представление о результатах опроса дают материалы социологического опроса представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, изложенные в табличной форме.

Общие результаты опроса представителей юридических лиц и предпринимателей

Формулировки вопросов и варианты ответов изложены в редакции, предложенной респондентам.

Данные приведены в процентах от общего количества опрошенных

Как вы оцениваете свои знания Федерального закона от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля (надзора)»?

Знаю все его основные положения	20,6
Имею приблизительные представления о нем	50,1
Практически не знаю	24,3
Затруднились ответить	5,1

Как вы оцениваете открытость и доступность нормативных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора)?

Правовые акты федерального уровня

Вполне открыты и доступны	45,0
Не в полной мере открыты и доступны	30,7
Практически неоткрыты и недоступны	12,3
Затруднились ответить	12,0

Муниципальные правовые акты

Вполне открыты и доступны	38,0
Не в полной мере открыты и доступны	33,8
Практически неоткрыты и недоступны	14,7
Затруднились ответить	13,5

По вашему личному опыту, на какой основе предоставляются документы юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, содержащие обязательные требования при осуществлении контроля?

Бесплатно	59,4
За плату	11,0
Затруднились ответить	29,6

Предоставление документов юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, содержащих обязательные требования при осуществлении контроля, за плату. *(Данные приведены в % от количества респондентов, указавших, что документы предоставляются за плату.)*

500 рублей и менее	20,0
501 – 1000 рублей	10,0
1001 – 5000 рублей	26,2
Более 5000 рублей	6,2
Не ответили	37,6

Какие изменения произошли в действиях органов государственного контроля (надзора) и муниципального управления в текущем (2010) году, имея в виду исполнение Федерального закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей?

Органы государственного контроля (надзора)

Действия изменились к лучшему	35,1
Не изменились	42,2
Изменились к худшему	8,2
Затруднились ответить	14,5

Органы муниципального управления

Действия изменились к лучшему	32,0
Не изменились	41,7
Изменились к худшему	8,6
Затруднились ответить	17,7

Какие изменения произошли в 2010 г. в действиях органов государственного контроля (надзора) и муниципального управления по соблюдению установленных запретов и ограничений?

Органы государственного контроля (надзора)

Действия изменились к лучшему	34,7
Не изменились	38,1
Изменились к худшему	9,7
Затруднились ответить	17,5

Органы муниципального управления

Действия изменились к лучшему	29,6
Не изменились	42,0
Изменились к худшему	8,3
Затруднились ответить	20,1

Какие изменения произошли в 2010 г. в действиях органов государственного контроля (надзора) и муниципального управления по устранению административных барьеров, обусловливающих затраты бизнеса на их преодоление?

Органы государственного контроля (надзора)

Действия изменились к лучшему	34,8
Не изменились	38,8
Изменились к худшему	9,9
Затруднились ответить	16,5

Органы муниципального управления

Действия изменились к лучшему	30,2
Не изменились	41,7
Изменились к худшему	9,5
Затруднились ответить	18,6

Приходилось ли вам в текущем (2010) году оплачивать проведение мероприятий по контролю, осуществляемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального управления?

Органами государственного контроля (надзора)

Да	12,5
Нет	87,5

Органами муниципального управления

Да	13,2
Нет	86,8

Приходилось ли вашей компании или вам лично негласно выплачивать денежное вознаграждение или дарить подарки представителям органов государственного контроля (надзора) и муниципального управления при проведении проверок Вашей деятельности?

Да	23,4
Нет	76,4
Не ответили	0,2

Если да, сколько? *(Данные приведены в % от количества респондентов, выплачивающих денежное вознаграждение.)*

1000 рублей и менее	5,1
1001 – 5000 рублей	17,3
5001 – 10000 рублей	14,1
10001 – 50000 рублей	29,2
Более 50000 рублей	9,4
Не ответили	25,0

Сократилось или увеличилось количество проверок в 2010 г. в сравнении с прошлыми годами?

Проверки	Сократилось	Ничего не изменилось	Увеличилось	Трудно сказать
Общее число проверок	44,4	35,8	8,1	11,7
Число плановых проверок	35,2	46,5	6,0	12,3
Число выездных неплановых проверок	38,3	37,3	9,2	15,2

Какова средняя продолжительность проверок, осуществляемых органами государственного контроля (надзора) и муниципального управления?

Не более 20 рабочих дней	67,4
Больше 20 рабочих дней	8,9
Затруднились ответить	23,7

Если в 2010 г. вашу организацию проверяли органы государственного контроля (надзора) или муниципального управления, как это влияло на текущую деятельность организации в сравнении с прошлыми годами по следующим показателям?

Затраты времени персонала вашей организации во время проверки

Увеличились	9,5
Не изменились	64,1
Уменьшились	5,9
Затруднились ответить	20,5

Затраты времени увеличились. *(Данные приведены в % от количества респондентов, указавших, что затраты времени увеличились.)*

1 день	12,4
2-5 дней	31,9
6-10 дней	19,5
11 дней и более	6,2
Не ответили	30,0

Затраты времени уменьшились. *(Данные приведены в % от количества респондентов, указавших, что затраты времени уменьшились.)*

1 день	7,1
2-5 дней	38,6
6-10 дней	28,6
11 дней и более	2,9
Не ответили	22,8

Режим работы организации

Была полностью прекращена работа, сорвались сделки	2,8
Была частично сокращена работа	29,4
Проверка вызвала неудобства	7,2
Режим работы был таким, как всегда	47,0
Затруднились ответить	13,6

Материальные затраты, связанные с проверкой (траты на оборудование, канцелярские принадлежности и др.)

Значительные затраты	2,6
Незначительные затраты	47,0
Затрат не было	38,3
Затруднились ответить	12,1

Сумма материальных затрат. *(Данные приведены в % от количества респондентов, что материальные затраты были значительные.)*

1000 рублей и менее	12,9
1001 – 5000 рублей	19,4
5001 – 10000 рублей	25,8
10001 – 50000 рублей	16,1
Более 50000 рублей	9,7
Не ответили	16,1

Как в целом влияют меры государственного и муниципального контроля (надзора) на работу вашей организации?

Положительно и существенно	4,0
Положительно, но несущественно	26,2
Не влияют	38,3
Отрицательно, но несущественно	16,6
Отрицательно и существенно	4,6
Затруднились ответить	10,3

Как вы оцениваете влияние Федерального закона от 26.12.2008года № 294 на следующие показатели деятельности вашей организации?

	Положительно	Не оказал влияния	Отрицательно	Трудно сказать
На общее развитие организации	22,6	57,2	4,8	15,4
На рост объемов производства	8,3	70,3	5,9	15,5
На рост доходов	9,5	65,3	9,1	16,1
На уровень безопасности товаров, работ или услуг	30,2	49,1	4,2	16,5
На качество товаров, работ или услуг	26,4	53,0	4,8	15,8

Влияют ли меры государственного и муниципального контроля (надзора) на конечную цену (цену потребителя) товаров, работ, услуг, производимых подконтрольными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями?

Обусловливают существенный дополнительный рост цен	6,5
Обусловливают рост цен, но несущественно	23,6
Не влияют	58,1
Затруднились ответить	11,8

Как изменилось в результате контрольных мероприятий качество работы, товаров или услуг, которые вы предоставляете вашим непосредственным потребителям?

В лучшую сторону	24,7
Не изменилось	62,9
В худшую сторону	4,0
Затруднились ответить	8,4

Считаете ли вы, что принятие федерального закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей улучшило защищенность вашей организации от контролирующих органов?

Да	13,6
Скорее да	39,0

Скорее нет	20,2
Нет	14,5
Затруднились ответить	12,7

© Бойков В.Э., 2010

А.А. Титов

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ТРУДЯЩИХСЯ ЖЕНЩИН-МИГРАНТОВ ИЗ ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОГО РЕГИОНА В РОССИИ

ТИТОВ Александр Александрович – аспирант кафедры социологии РАГС (e-mail: alexanderder.tit@mail.ru)

Аннотация. *Представлены результаты социологического исследования проблем, нужд и потребностей женщин-мигрантов из стран Центрально-Азиатского региона, трудящихся в России*[1].

Ключевые слова: *социальная адаптация, интеграция, социальная миграция, социализация.*

Россия занимает второе место в мире по численности мигрантов (12 млн, или 6,4% от их общей численности в мире), уступая лишь США (38,4 млн – 20,2%). Российская Федерация на постсоветском пространстве является ведущим реципиентом, принимая мигрантов практически из всех стран СНГ. Это накладывает на нее особую ответственность, необходимость создать соответствующие управленческие механизмы по адаптации мигрантов, гарантированности соблюдения их прав, расширению миграционной инфраструктуры, сокращению уровня криминогенности данной сферы. По данным ФМС России, 90% трудовых мигрантов из стран СНГ прибегают к услугам криминальных структур желая «псевдолегализоваться», а также решая проблемы личного характера.

Положение мигрантов как в России, так в любой другой стране крайне уязвимо. Их незащищенность, правовой нигилизм контролирующих органов и коррупция делают миграционную сферу одной из наиболее проблемных в области нарушения прав человека.

[1] В статье использованы данные социологического опроса, проведенного в 2008–2009 гг. в рамках регионального исследования Женского фонда развития ООН (UNIFEM) соблюдения прав женщин-мигрантов из Таджикистана, Узбекистана и Киргизии в Российской Федерации и Республике Казахстан. Актуальность темы вызвана новизной изучения проблем социально-экономического положения работающих вдали от родины женщин. Результаты исследования легли в основу региональной программы UNIFEM по совершенствованию соблюдения прав женщин-мигрантов Центрально-Азиатского региона.