

43148



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

# ДЕЛОВАЯ СРЕДА В БЕЛАРУСИ 2006

Аналитический отчет

# ДЕЛОВАЯ СРЕДА В БЕЛАРУСИ

Исследование сектора малого и среднего бизнеса (МСБ) в Беларуси

Минск  
2006

© 2006

Содержание отчета защищается авторскими правами.

Воспроизводство, копирование и распространение отчета и/или его частей в любой форме разрешается с обязательной ссылкой на отчет «Деловая среда в Беларуси – 2006».

---

Мнения, выраженные в настоящем отчете, необязательно отражают мнения Международной финансовой корпорации (IFC), Шведского управления по развитию международного сотрудничества (Sida) и группы Всемирного Банка (WBG).

Информация в отчете добросовестно изложена для общего сведения, и никакая ответственность не может быть возложена на Международную финансовую корпорацию (IFC), Шведское управление по развитию международного сотрудничества (Sida) и группу Всемирного Банка (WBG) за любую потерю, издержки и/или иные возможные последствия, возникшие в результате опубликования или использования содержащейся в настоящем отчете информации.

Вся информация и материалы, использованные при подготовке отчета, являются собственностью и архивом Международной финансовой корпорации (IFC).



## СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	4
МЕТОДОЛОГИЯ .....	5
ОБЗОР ДЕЛОВОЙ СРЕДЫ В БЕЛАРУСИ .....	7
РЕГИСТРАЦИЯ .....	15
ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ .....	21
РАЗРЕШЕНИЯ .....	26
ПРОВЕРКИ .....	31
ПРИЛОЖЕНИЯ .....	40
СТАТИСТИЧЕСКИЕ ПРИЛОЖЕНИЯ .....	70



## ПРЕДИСЛОВИЕ

**Н**астоящий отчет подготовлен Международной финансовой корпорацией (IFC) по итогам третьего ежегодного исследования деловой среды в Беларуси. Исследование проводилось в рамках проекта «Улучшение деловой среды в Беларуси» при поддержке Шведского агентства по международному развитию и сотрудничеству (SIDA) с целью выявить мнение руководителей малых и средних предприятий и индивидуальных предпринимателей о состоянии деловой среды в Беларуси. Результаты позволяют сопоставить полученные данные с результатами исследований за предыдущие годы и проследить динамику изменений в рассматриваемых административных процедурах, а также оценить результативность мер по совершенствованию регуляторных процедур, принимаемых соответствующими ведомствами.

В 2005 году в опросе приняли участие 1 314 респондентов, из них 200 – индивидуальные предприниматели. Исследование осуществлялось посредством проведения глубинного интервью (133 вопроса), а также при помощи проведения фокус-групп, экспертных интервью и консультаций с участием представителей органов государственного управления и предпринимателей.

Формат настоящего отчета не позволяет охватить все аспекты формирования деловой среды в стране, и поскольку административные процедуры названы субъектами МСБ наибольшим препятствием в развитии бизнеса, исследование было сосредоточено на изучении тех процедур, с которыми субъектам хозяйствования приходится сталкиваться чаще всего. Более детально рассмотрены четыре процедуры административного регулирования хозяйственной деятельности: (1) регистрация субъектов хозяйствования, (2) получение разрешений, (3) лицензирование и (4) осуществление контрольной деятельности. Отчет также дополнен статистическим приложением, в котором результаты опроса по вышеуказанным процедурам, а также по администрированию налогообложения и регулированию ценообразования представлены графически.

Результаты исследования, приводимые в отчете, отражают мнение субъектов малого и среднего бизнеса о состоянии административных процедур на конец 2005 года. Следует отметить, что при написании соответствующих глав отчета были учтены те изменения, которые произошли в определенных административных процедурах в начале 2006 года. Данные изменения затронули регистрацию, осуществление контрольной деятельности, а также вопросы ответственности за нарушения налогового законодательства.

Представительство Международной финансовой корпорации в Республике Беларусь выражает признательность за содействие в подготовке и написании настоящего отчета Комитету государственного контроля Республики Беларусь, Министерству юстиции Республики Беларусь, Министерству по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Управлению предпринимательства Могилевского областного исполнительного комитета, Могилевскому городскому исполнительному комитету, Министерству статистики и анализа Республики Беларусь, Министерству труда и социальной защиты Республики Беларусь, Министерству здравоохранения Республики Беларусь, а также коллегам из Представительства IFC в Грузии, Таджикистане, Узбекистане и Украине.

Настоящий отчет подготовлен на русском и английском языках. Электронная версия отчета, а также отчетов о деловой среде в Беларуси за 2003 и 2004 годы можно найти по адресу [www.ifc.org/belarus](http://www.ifc.org/belarus). Копию отчета в печатном виде можно получить по следующим адресам:

### Международная финансовая корпорация

Партизанский проспект 6а, 4-й этаж  
Минск, 220033, Республика Беларусь  
Тел.: (+375 17) 228 18 38  
Факс: (+375 17) 222 74 40

### International Finance Corporation Private Enterprise Partnership for Eastern Europe & Central Asia

36, Bldg. 1, Bolshaya Molchanovka  
Street, 3rd Floor  
Moscow 121069, Russian Federation  
Tel.: (7-495) 411-7555  
Fax: (7-495) 411-7556

### International Finance Corporation

2121 Pennsylvania Avenue, NW,  
Washington, DC 20433, USA  
Tel.: (+1 202) 458 0917  
Fax: (+1 202) 974 4312



# МЕТОДОЛОГИЯ

**ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ** — оценка деловой среды в Республике Беларусь и разработка рекомендаций по ее улучшению по итогам деятельности малых<sup>1</sup>/средних<sup>2</sup> предприятий (МСП) и индивидуальных предпринимателей (ИП) в 2005 году.

**ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ** — оценка общей ситуации развития бизнеса в Республике Беларусь в 2005 году и анализ условий прохождения ряда административных процедур, динамики изменений деловой среды в сравнении с прошлыми годами, а также выявление отраслевой специфики и региональных особенностей.

**ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ** — предприятия малого и среднего бизнеса различных форм собственности и различных организационно-правовых форм, а также индивидуальные предприниматели без образования юридического лица.

**МЕТОД СБОРА ИНФОРМАЦИИ** — индивидуальные стандартизированные интервью лицом к лицу с респондентом (face-to-face), тематические экспертные и тематические фокус-группы. В качестве респондентов выступали руководители предприятий или их заместители и главные бухгалтеры, а также индивидуальные предприниматели. Выборка является квотной моделью генеральной совокупности и включает группы малых/средних предприятий и ИП, пропорциональное соотношение которых в разрезе регионов и отраслей репрезентирует генеральную совокупность.

Первичный сбор данных проводился независимой организацией — Центром социологических и политических исследований при Белорусском государственном университете — в период с 15 января по 27 февраля 2006 по заказу Международной финансовой корпорации. В ходе глубинных интервью с представителями малого/среднего бизнеса и ИП была использована комплексная анкета, содержащая 133 вопроса об условиях ведения бизнеса в республике в целом, и об административных процедурах в частности. Результаты опроса предпринимателей были дополнительно протестированы в ходе работы фокус-групп с предпринимателями и экспертами, а также на заседаниях круглых столов и встречах с представителями заинтересованных государственных органов.

## ВЫБОРКА

На основе данных официальной статистики о распределении малых и средних предприятий, а также ИП для проведения опроса была сформирована выборка: многоступенчатая, квотная, случайная на этапе наполнения квот. Отбор респондентов осуществлялся методом случайного отбора из списков предприятий, что позволяет говорить об абсолютной репрезентативности данных и возможности распространения результатов на всю генеральную совокупность.

Контролируемыми признаками при формировании выборки явились:

- *отрасль<sup>3</sup> экономики (сфера хозяйственной деятельности);*
- *размер предприятия;*
- *регион.*

<sup>1</sup> Закон № 685-XII от 16 октября 1996 года «О государственной поддержке малого предпринимательства в Республики Беларусь». Под субъектами малого предпринимательства понимаются предприниматели, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица, и юридические лица со следующей среднесписочной численностью работников:

- в промышленности и на транспорте — до 100 человек;
- в строительстве и оптовой торговле — до 50 человек;
- в розничной торговле и бытовом обслуживании населения — до 30 человек;
- в других отраслях непромышленной сферы — до 25 человек.

<sup>2</sup> В целях данного исследования к средним относятся предприятия с численностью работников до 250 человек и не относящиеся к категории малых предприятий (Рекомендация 2003/361/ЕС, вступившая в силу с 1 января 2005 года).

<sup>3</sup> Отрасли народного хозяйства:

- промышленность — тяжелая: машиностроение, станкостроение и проч.; легкая: производство одежды и обуви и пр.; пищевая: молочная, хлебопекарная, мясоперерабатывающая и т. д.;
- транспорт и связь — железнодорожный, автомобильный: общественный транспорт, грузоперевозки и т. д.; оказание почтовых услуг, телефонная связь, доступ к другим средствам связи;
- строительство — строительно-монтажные, ремонтно-строительные организации и т. д.
- торговля и общественное питание — предприятия оптовой и розничной торговли, общественного питания — рестораны, кафе, бары и т. д.;
- другие отрасли и/х — наука и научное обслуживание, здравоохранение и физкультура, народное образование, финансы и кредит, непромышленные виды бытового обслуживания, материально-техническое снабжение и сбыт, туризм, реклама, операции с недвижимым имуществом, информационно-вычислительное обслуживание, жилищно-коммунальное хозяйство, культура и искусство и т. д.



# 2006

## Исследование сектора малого и среднего бизнеса (МСБ) в Беларуси

Выборочная совокупность состоит из основной выборки и подвыборки. Основная составляет 1 114 предприятий, которые на момент проведения опроса действовали во всех областях республики и городе Минске. Размер подвыборки – 200 ИП.

**Диаграмма 1.**  
**СТРУКТУРА ВЫБОРКИ ПО ОТРАСЛЯМ**

Малые и средние предприятия

■ Промышленность ■ Транспорт и связь ■ Строительство  
■ Торговля (оптовая и розничная) и общественное питание ■ Другие отрасли народного хозяйства



**Таблица 1.**  
**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ СУБЪЕКТОВ В РАЗРЕЗЕ ОТРАСЛЕЙ ПО АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ОБЛАСТЯМ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Отрасли н/х	Области							
	Брестская	Витебская	Гомельская	Гродненская	Минск	Минская	Могилевская	РБ
Промышленность	28	27	23	21	89	44	26	<b>258</b>
Транспорт и связь	10	6	6	5	26	9	6	<b>68</b>
Строительство	13	14	17	13	57	18	18	<b>150</b>
Торговля и общественное питание	37	38	43	40	227	58	35	<b>478</b>
Другие отрасли	11	21	8	15	83	13	9	<b>160</b>
ИП	33	28	29	25	35	25	25	<b>200</b>
<b>Всего</b>	<b>132</b>	<b>134</b>	<b>126</b>	<b>119</b>	<b>517</b>	<b>167</b>	<b>119</b>	<b>1 314</b>

### Населенные пункты, в которых проводился опрос:

- *Брестская область: Брест, Барановичи, Белоозерск, Береза, Высокое, Ганцевичи, Дрогичин, Жабинка, Иваново, Ивацевичи, Каменец, Кобрин, Лунинец, Пинск, Пружаны, Столин, д. Выгулки, д. Козловичи (Брестский район), д. Заполье (Пинский район);*
- *Витебская область: Витебск, Верхнедвинск, Глубокое, Новополоцк, Орша, Полоцк;*
- *Гомельская область: Гомель, Добруш, Жлобин, Калинковичи, Мозырь, Речица, Хойники, пос. Зябровка, г.п. Костюковка, д. Ченки (Гомельский район);*
- *Гродненская область: Гродно, Большая Берестовица, Волковыск, Ивье, Лида, Новогрудок, Россь, Свислочь, Слоним, Сморгонь, Юратишки, д. Квасовка, д. Новая Гожя (Гродненский район), д. Клинки (Лидский район);*
- *Минск;*
- *Минская область: Березино, Борисов, Вилейка, Жодино, Заславль, Копель, Логойск, Молодечно, Несвиж, Плещеницы, Родошковичи, Слуцк, Смолевичи, Солигорск, д. Птичь (Пуховичский район), пос. Привольный, пос. Новинки, пос. Боровая, пос. Гатово (Минский район), д. Бруновичи, д. Михейки (Слуцкий район);*
- *Могилевская область: Могилев, Бобруйск, Климовичи, Кричев, Осиповичи, Чарусы, д. Доманы, д. Буйничи (Могилевский район).*



# ОБЗОР ДЕЛОВОЙ СРЕДЫ В БЕЛАРУСИ

Развитие малого и среднего бизнеса имеет большое значение для обеспечения занятости и экономического развития страны. Как показывает мировой опыт, чем больше в стране субъектов МСБ (количество которых находится в прямой зависимости от условий ведения бизнеса), тем выше доход на душу населения, а следовательно, и благополучие в обществе (таблица 1).

**Таблица 1.**  
ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ СОСТОЯНИЕ СЕКТОРА МСБ

Страна	ВВП на душу населения, долларов США <sup>1</sup>	Количество субъектов МСБ на 1000 человек населения	Условия ведения бизнеса, место в рейтинге из 155 стран <sup>2</sup>
Швеция	29898	54	14
Литва	14258	17	15
Беларусь	7711	4	106

*Источник:* Международный валютный фонд (IMF), Министерство статистики и анализа республики Беларусь, Литовское агентство по развитию малых и средних предприятий и Агентство экономического развития Литвы, отчет Всемирного банка «Ведение бизнеса – 2006».

Сегодня из больших предприятий мы «выжали» практически все. Если у них и будет рост, то на небольшой процент. За счет чего будем прибавлять ВВП в будущем? Только за счет модернизации и производства конкурентоспособной продукции на средних и малых предприятиях.

*Президент Республики Беларусь*

Малый и средний бизнес – важный фактор поддержания социальной стабильности в обществе. Этот сектор быстрее, чем крупный бизнес, адаптируется к изменениям деловой конъюнктуры, переориентируясь на новые инновационные виды деятельности. В условиях, когда крупные предприятия почти исчерпали свой ресурс и требуют значительных финансовых вливаний, малый и средний бизнес может сыграть важную роль в увеличении валового внутреннего продукта страны, стать основой для формирования среднего класса и способствовать созданию новых рабочих мест.

По оценкам Международной финансовой корпорации, в настоящее время в секторе МСБ в Беларуси занято около одного миллиона человек<sup>3</sup>, что составляет примерно 25% экономически активного населения страны. Правительство Беларуси планирует довести долю малого и среднего предпринимательства до 20% – 22% в ВВП к 2010 году<sup>4</sup>. Однако чтобы достигнуть намеченных показателей, необходимо сконцентрировать усилия государственных органов на формировании благоприятных условий для ведения бизнеса, поскольку доля малого предпринимательства в валовом внутреннем продукте страны за последние несколько лет не превышала девяти процентов<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> ВВП, рассчитанный по паритету покупательной способности (Purchasing Power Parity).

<sup>2</sup> Doing Business Report 2006 ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)).

<sup>3</sup> По данным официальной статистики, в стране зарегистрировано около 33 100 малых и 2 950 средних предприятий, а также около 178 000 индивидуальных предпринимателей. С учетом среднего количества работающих на одном предприятии и ИП, общая численность занятых в секторе МСБ составляет около одного миллиона человек.

<sup>4</sup> Программа социально-экономического развития Республики Беларусь до 2010 года.

<sup>5</sup> Так как в Беларуси на данный момент нет определения понятия «среднее предприятие», оценить долю среднего предпринимательства в ВВП страны в рамках данного исследования невозможно.





**Таблица 2.**  
**КОЛИЧЕСТВО СУБЪЕКТОВ МАЛОГО БИЗНЕСА И ЕГО ДОЛЯ В ВВП СТРАНЫ**

Показатель/год	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Количество малых предприятий	29 044	30 987	32 824	33 094
Количество индивидуальных предпринимателей	189 557	188 783	183 887	177 900
Доля малых предприятий в ВВП	7,2%	8,2%	8,8%	8,1%

Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь, Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь.

## Главная проблема для предпринимателей Беларуси — административные процедуры

По данным опроса, более 40% субъектов МСБ считают, что деловая среда в стране в 2005 году ухудшилась. Среди причин, вызвавших такое негативное отношение к существующим условиям ведения бизнеса, лидируют механизмы прохождения административных процедур (диаграмма 1). При этом, несмотря на улучшения, имевшие место в отдельных областях административного регулирования, практически все основные процедуры, с которыми субъекты хозяйствования сталкивались в 2005 году, были для них сложными (диаграмма 2).

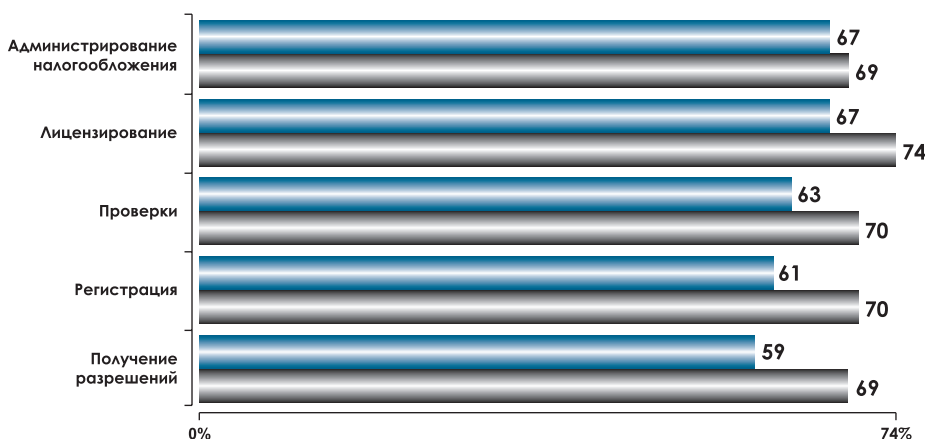
**Диаграмма 1.**  
**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ — ОСНОВНОЕ ПРЕПЯТВИЕ РАЗВИТИЮ БИЗНЕСА**  
% респондентов, указавших на препятствия, мешающие развитию бизнеса



**Диаграмма 2.**  
**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ОСТАЮТСЯ ПРОБЛЕМНЫМИ  
ДЛЯ БОЛЬШИНСТВА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ**

% респондентов, отметивших данные процедуры как сложные

■ 2004 ■ 2005





Никто открыто не просит дать взятку, но ты точно знаешь: хочешь «ускорить процесс» — заплати...

Предприниматель, участник  
фокус-группы

В качестве проблем, присущих всем административным процедурам, можно назвать большой документооборот и объем отчетности, трудности в получении информации о часто меняющихся нормах и правилах, а также высокие штрафные санкции за их несоблюдение (Статистическое приложение, диаграмма 8). В целях ускорения прохождения тех или иных административных процедур, а также при урегулировании спорных вопросов с государственными органами субъектам МСБ приходится прибегать к неофициальным платежам. По данным опроса, только 70% субъектов МСБ однозначно заявили, что они не осуществляли неофициальных платежей в 2005 году, следовательно, почти треть предпринимателей это практиковали.

Две трети субъектов МСБ назвали личные связи наиболее эффективным инструментом урегулирования спорных ситуаций с государственными органами (Статистическое приложение, диаграмма 2). Около 40% предпринимателей считают, что использование неофициальных платежей более эффективно, чем обращение в суд или в вышестоящие государственные инстанции.

### В отдельных административных процедурах произошли позитивные изменения, но сложности остались

Детальная информация об изменениях, произошедших в рассматриваемый период в процедурах регистрации, получения разрешений, проверок и лицензирования, приводится в соответствующих главах настоящего отчета. Анализ существующих для субъектов МСБ трудностей при прохождении данных процедур дополнен рекомендациями, учитывающими международный опыт, который может быть применен в Беларуси.

### В 2006 году регистрация предприятий должна стать дешевле и быстрее

Существенных изменений в процедуре регистрации в 2005 году по сравнению с 2004-м не произошло; зарегистрировать предприятие стоило в среднем 678 долларов США и занимало около 70 рабочих дней<sup>6</sup>. Однако в результате работы, проводимой государственными органами при консультационной поддержке IFC на протяжении всего 2005 года, в начале 2006-го был упрощен механизм согласования наименования регистрируемых предприятий. В апреле 2006 года был принят Декрет Президента Республики Беларусь № 6 «О внесении дополнений и изменений в Декрет от 16 марта 1999 года № 11», который предусматривает применение принципа «одного окна» для прохождения пострегистрационных процедур, а также снижает срок и стоимость регистрации. Несмотря на это, процедура регистрации в Беларуси продолжает оставаться более дорогой и продолжительной, чем в других странах СНГ.

### Лицензии стали выдаваться быстрее, но процедура осталась сложной

По мнению предпринимателей, наиболее заметным изменением в процедуре лицензирования за 2005 год стало сокращение сроков выдачи лицензий лицензирующими органами с 45 дней (в 2004 году) до 27 дней. Однако 67% субъектов МСБ, получавших лицензии в 2005 году, назвали процедуру лицензирования сложной. Причины подобной оценки, по мнению предпринимателей, кроются, прежде всего, в большом

<sup>6</sup> Подробная информация о процедуре регистрации за 2004 год представлена в аналитическом отчете «Деловая среда в Беларуси – 2005».



количестве документов, которые необходимо представить для получения лицензии, и отсутствии четких лицензионных требований, не допускающих усмотрение со стороны чиновников. Все это ведет к увеличению сроков получения лицензии, что отметили как проблему около половины респондентов, получавших лицензии в 2005 году. Кроме того, несмотря на задачу довести количество лицензируемых видов деятельности до 12 – 14, поставленную Президентом перед Правительством, в Беларуси лицензируются 49 видов деятельности, включающие около 350 подвидов. Более того, около половины всех получаемых субъектами МСБ лицензий выдаются на виды деятельности, безопасность которых обеспечивается другими административными процедурами. Так, около 50% лицензий, получаемых субъектами МСБ, – это лицензии на розничную торговлю и общественное питание, которые фактически дублируют процедуры гигиенической регистрации и сертификации (см. главу «Лицензирование»).

## Стоимость и сроки получения разрешений увеличились

Количество получаемых разрешений в 2005 году по сравнению с 2004-м не изменилось – в среднем шесть разрешений на одного субъекта МСБ. Всего же в Беларуси, по оценкам государственных органов, существует более 1 000 различных разрешений. Средняя продолжительность получения одного разрешения возросла с 53 дней в 2004 году до 79 дней в 2005-м, а общие затраты увеличились с 1 400 до 2 070 долларов США<sup>7</sup>. Более половины субъектов МСБ (58%) находят процедуру получения разрешений сложной. Основными проблемами при прохождении процедуры были большое количество требуемых документов, ее многоступенчатость и сложность существующих норм и правил. По оценкам Международной финансовой корпорации, из-за чрезмерно сложной процедуры получения разрешений в 2005 году не было создано около 800 объектов торговли и общественного питания. В результате государственный бюджет лишился около 20 миллионов долларов США в виде недополученных налогов<sup>8</sup>.

## Администрирование налогообложения остается чрезмерно обременительным

Процедура администрирования налогообложения была в 2005 году сложной для 67% субъектов МСБ. Сложность данной процедуры, по мнению бухгалтеров, заключается в запутанном и противоречивом налоговом законодательстве, его нестабильности, а также в коротких периодах налоговой отчетности<sup>9</sup>, из-за чего увеличивается документооборот. В результате около 20% рабочего времени бухгалтеры вынуждены тратить только на отслеживание изменений в законодательстве. Издержки МСБ на сверхурочную работу бухгалтеров, по данным исследования, могут составлять около 15 000 000<sup>10</sup> долларов США, что более чем 10 раз превышает сумму, которую государство планирует потратить из всех источников на поддержку малого бизнеса в 2006 году<sup>11</sup>.

## Проверок стало меньше, но процедура нуждается в дальнейшем совершенствовании

Среднее количество проверок в на одного субъекта МСБ уменьшилось в 2005 году по сравнению с 2004-м с 10 до 7, что привело к сокращению времени, которое субъекты МСБ тратят на работу с инспекторами, с 24 до 10 дней. На предприятиях проводилось в среднем три проверки финансово-хозяйственной деятельности и четыре технические инспекции. Главной причиной сокращения количества проверок стало усиление коор-

<sup>7</sup> Данные о процедуре получения разрешений за 2004 год представлены в аналитическом отчете «Деловая среда в Беларуси – 2005».

<sup>8</sup> См. Приложение 16.

<sup>9</sup> По большинству налогов субъекты хозяйствования должны отчитываться ежемесячно, кроме того, и по неуплачиваемым налогам.

<sup>10</sup> См. Приложение 1.

<sup>11</sup> Малый бизнес в Беларуси в ближайшем пятилетии, Союз Беларусь – Россия, апрель 2006 г.



динации проверок финансово-хозяйственной деятельности со стороны Совета по координации контрольной деятельности и улучшение процесса планирования проверок, в результате чего существенно сократилась практика проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности одного и того же субъекта хозяйствования различными контрольными органами в течение короткого периода времени. Несмотря на это, 63% субъектов МСБ оценили процедуру проверок как сложную, прежде всего из-за затрудненного доступа к информации о предъявляемых требованиях, а также непрофессионального отношения со стороны инспекторов. Из числа респондентов, у которых проводились проверки, предвзятость инспекторов отметили 29%, некомпетентность инспекторов – 24%, а 20% респондентов отметили несоблюдение инспекторами процедуры проверок и неправомерность действий.

Следует отметить, что работа, проводимая Советом по координации контрольной деятельности, а также контрольными ведомствами в течение 2005 года, привела к принятию Декрета Президента от 15 марта 2005 года № 151 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 15 ноября 1999 г. № 673», а также Указа Президента от 30 июня 2006 года № 419 «О дополнительных мерах по регулированию налоговых отношений». Ожидается, что данные нормативные документы благоприятно повлияют на изменение процедуры проверок и применение санкций за нарушения налогового законодательства. Они призваны:

- ужесточить координацию проверок финансово-хозяйственной деятельности, что может привести к существенному сокращению их количества;
- изменить подходы к применению санкций за нарушения налогового законодательства, вводя следующие понятия: учет степени вины, дифференциация ответственности, учет смягчающих обстоятельств, реального вреда, определение понятия малозначительности нарушения.

## Административное регулирование ценообразования остается широко применяемым инструментом

В 2005 году существенных изменений в регулировании ценообразования не произошло; цены на продукцию 61% предприятий малого и среднего бизнеса, как и в 2004 году, регулировались государством. По данным опроса, 71% субъектов МСБ заявили о том, что цены на весь объем выпускаемой продукции либо оказываемых ими услуг являются объектом административного регулирования. При этом только 23% тех предпринимателей, цены на продукцию и услуги которых регулируются государством, отметили, что существующий порядок регулирования ценообразования обеспечивает нормальное функционирование и развитие предприятия. Совокупные издержки, связанные только с администрированием ценообразования (не учитывая иных издержек, связанных с изменениями в экономике), обходятся белорусским субъектам МСБ в сумму около трех миллионов долларов США ежегодно (приложение 2). Несмотря на усилия государства сдерживать рост цен административными методами, 68% субъектов МСБ считают, что заставить субъектов хозяйствования снизить цены может только конкуренция.

## Во всех регионах Беларуси предприниматели недовольны ситуацией с административными процедурами

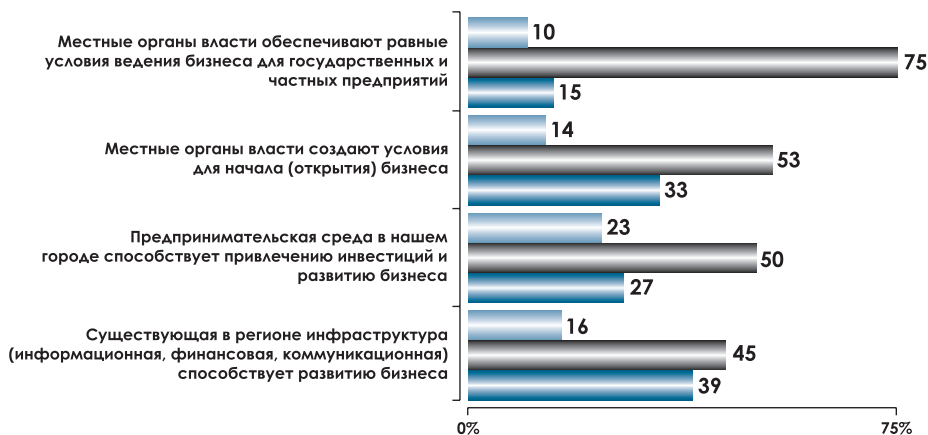
По данным опроса, предприниматели негативно оценивают работу местных органов власти по созданию благоприятного делового климата. В то же время от деятельности власти на местах в значительной степени зависит, как быстро предприниматели проходят требуемые административные процедуры и какие материальные затраты при этом несут.



**Диаграмма 3.**  
**ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ НЕДОВОЛЬНЫ РАБОТОЙ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ  
ПО РАЗВИТИЮ УСЛОВИЙ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА**

% респондентов

■ Согласен ■ Не согласен ■ Затрудняюсь ответить

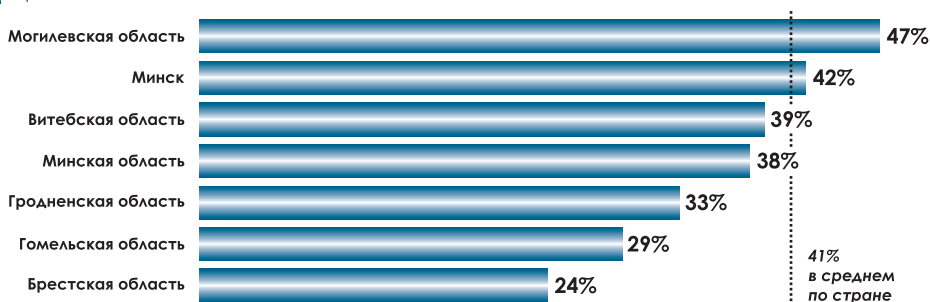


На фоне общего негативного восприятия административных процедур в частности и состояния деловой среды в целом оценки условий ведения бизнеса в каждом из регионов страны варьируются. В то же время число предпринимателей, которые считают, что деловая среда в 2005 году ухудшилась, остается достаточно высоким в каждой из областей. Так, даже в самой «оптимистичной» области – Брестской – почти каждый четвертый предприниматель отмечает ухудшение условий прохождения административных процедур.

Сложные и многоступенчатые механизмы прохождения административных процедур, по мнению предпринимателей в различных областях Беларуси, негативно влияют на развитие бизнеса. Примечательно, что предприниматели из тех регионов, где по данным официальной статистики сконцентрировано больше малых и

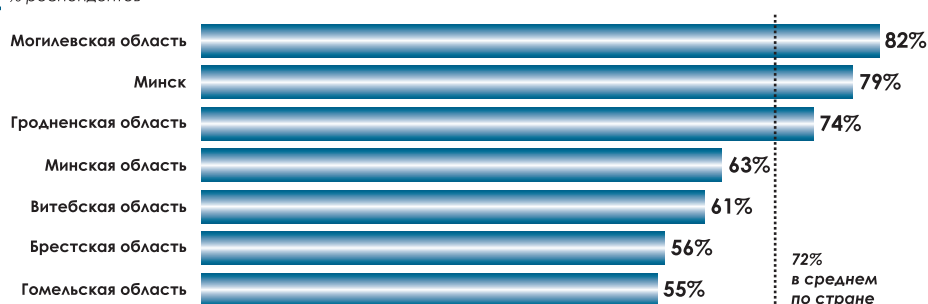
**Диаграмма 4.**  
**ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ В РЕГИОНАХ СЧИТАЮТ, ЧТО ДЕЛОВАЯ СРЕДА В 2005 ГОДУ  
УХУДШИЛАСЬ**

% респондентов



**Диаграмма 5.**  
**БОЛЬШИНСТВО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ УТВЕРЖДАЮТ, ЧТО МЕХАНИЗМЫ ПРОХОЖДЕНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР НЕ СПОСОБСТВУЮТ РАЗВИТИЮ БИЗНЕСА  
В ИХ РЕГИОНЕ**

% респондентов





средних предприятий промышленности и строительства, отмечают, что именно механизмы прохождения административных процедур являются одними из основных факторов, не способствующих развитию их бизнеса.

Следует отметить, что Правительство Беларуси уделяет внимание разработке механизмов решения существующих проблем в целях улучшения деловой среды и развития малого и среднего бизнеса. Однако необходимы дальнейшие шаги по упрощению административных процедур. Аналогичные сложности, отмеченные выше, испытывали в разное время как развитые страны, так и страны с переходной экономикой. В дополнение к анализу проблем и их причин Международная финансовая корпорация представляет вниманию читателей комплекс мер, которые доказали свою эффективность в ряде стран и могут быть применены в Беларуси с целью совершенствования отдельных административных процедур и улучшения деловой среды.

## Меры по совершенствованию отдельных административных процедур с целью улучшения деловой среды и развития малого и среднего бизнеса (МСБ) в Беларуси

<b>РЕГИСТРАЦИЯ</b>			
Основные проблемы процедуры	Причины	Меры к устранению проблем/рекомендации к действию	Эффект от принятия мер
<ul style="list-style-type: none"> <li>- продолжительный срок;</li> <li>- высокая стоимость;</li> <li>- большое количество требуемых документов;</li> <li>- обширный перечень оснований для отказа в регистрации.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- разрешительный принцип регистрации, действующий в Беларуси;</li> <li>- высокие нотариальные пошлины, взимаемые при регистрации.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- принятие закона о регистрации, в котором:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ввести заявительный принцип;</li> <li>- сократить перечень оснований для отказа в регистрации до двух (подача неполного пакета документов и подача документов в ненадлежащий орган);</li> <li>- снизить размер нотариальных пошлин;</li> <li>- сократить количество требуемых документов.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сокращение единовременных затрат сектора в среднем на 550 000 долларов США в год<sup>12</sup>;</li> <li>- увеличение выручки сектора в среднем на 34 500 000 долларов США в год<sup>13</sup>.</li> </ul>
<b>ПОЛУЧЕНИЕ РАЗРЕШЕНИЙ</b>			
Основные проблемы процедуры	Причины	Меры к устранению проблем/рекомендации к действию	Эффект от принятия мер
<ul style="list-style-type: none"> <li>- большое количество разрешений, необходимых субъектам МСБ для осуществления хозяйственной деятельности (всего в Беларуси существует более 1000 разрешений);</li> <li>- длительный срок получения разрешений и согласований;</li> <li>- высокая стоимость официальных и неофициальных платежей при получении разрешений и согласований.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ведомственный характер регулирования;</li> <li>- несистемное законодательство;</li> <li>- отсутствие списка/перечня видов разрешений и органов, их выдающих;</li> <li>- сложность технических требований и доступа к нормативной документации.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- провести инвентаризацию действующих технических норм и создать систематизированную базу данных всех видов разрешений и органов, их выдающих;</li> <li>- обеспечить свободный доступ к информации о разрешениях;</li> <li>- классифицировать виды действующих разрешений по критериям безопасности видов деятельности и ввести декларативный (уведомительный) принцип получения разрешений для субъектов МСБ с низким/незначительным уровнем риска;</li> <li>- отменить разрешения, не являющиеся необходимыми для предотвращения реальных рисков, и</li> <li>- создать исчерпывающий перечень действующих разрешений.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сокращение затрат сектора МСБ на 16 000 000 долларов США в год<sup>14</sup>.</li> </ul>
<b>ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ</b>			
Основные проблемы процедуры	Причины	Меры к устранению проблем/рекомендации к действию	Эффект от принятия мер
<ul style="list-style-type: none"> <li>- большое количество требуемых документов;</li> <li>- длительные сроки процедуры;</li> <li>- неясность, противоречивость лицензионных требований;</li> <li>- высокая стоимость процедуры;</li> <li>- охват лицензированием большого количества видов деятельности.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- отсутствие упрощенного порядка продления действующей лицензии или внесения изменений в лицензию;</li> <li>- наличие нечеткого перечня требований к соискателю лицензии по некоторым видам лицензий;</li> <li>- лицензирование неопасных видов деятельности.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- внедрение упрощенного порядка продления и внесения изменений в действующую лицензию;</li> <li>- сведение лицензионных требований к подтверждению способности заниматься данным видом деятельности и ликвидация формулировок, допускающих неоднозначную трактовку лицензионных требований;</li> <li>- упразднение лицензирования розничной торговли и общественного питания, а также других видов деятельности, не представляющих опасности.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- дополнительная выручка сектора МСБ в размере более 250 000 000 долларов США<sup>15</sup> в год.</li> </ul>
<b>АДМИНИСТРИРОВАНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ</b>			
Основные проблемы процедуры	Причины	Меры к устранению проблем/рекомендации к действию	Эффект от принятия мер
<ul style="list-style-type: none"> <li>- сложное, запутанное и противоречивое налоговое законодательство;</li> <li>- частые изменения налогового законодательства;</li> <li>- чрезмерная отчетность.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- отсутствие механизма согласования нормативных актов между ведомствами;</li> <li>- отсутствие регламентации порядка подготовки и внесения изменений в налоговое законодательство;</li> <li>- требование предоставлять отчетность ежемесячно для субъектов МСБ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- согласование нормативных актов в области налогообложения между ведомствами;</li> <li>- упорядочение подготовки и внесения изменений в налоговое законодательство: строгая регламентация процедур внесения изменений в налоговое законодательство с целью обеспечения его стабильности; введение изменений с 1 января следующего года или наличие шестимесячного адаптационного периода;</li> <li>- увеличение периодов отчетности по налогам.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сокращение затрат на оплату сверхурочной работы бухгалтеров;</li> <li>- сокращение прочих издержек предприятий.</li> </ul>

<sup>12</sup> См. Приложение 3.

<sup>13</sup> См. Приложение 3.

<sup>14</sup> См. Приложение 4.

<sup>15</sup> См. Приложение 5.



# 2006

## Исследование сектора малого и среднего бизнеса (МСБ) в Беларуси

<b>РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ</b>			
<b>Основные проблемы процедуры</b>	<b>Причины</b>	<b>Меры к устранению проблем/рекомендации к действию</b>	<b>Эффект от принятия мер</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- отсутствие возможности определять цену на продукцию/услугу в соответствии с конъюнктурой рынка;</li> <li>- рост издержек в связи с дополнительным документооборотом;</li> <li>- невозможность регулировать скорость оборачиваемости капитала из-за регулируемой процедуры применения скидок.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- административное регулирование ценообразования посредством различных инструментов на этапах производства и реализации продукции;</li> <li>- применение жестких санкций за нарушение порядка формирования цен.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уменьшение административного регулирования цен и замена его рыночными механизмами регулирования цен вплоть до упразднения регулирования государством ценообразования на товары и услуги, не относящиеся к социально значимым.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- развитие конкуренции и повышение качества товаров/работ/услуг;</li> <li>- снижение издержек для производителей;</li> <li>- улучшение финансовых показателей деятельности предприятий за счет большей гибкости в управлении финансовыми ресурсами предприятия.</li> </ul>
<b>КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ</b>			
<b>Основные проблемы процедуры</b>	<b>Причины</b>	<b>Меры к устранению проблем/рекомендации к действию</b>	<b>Эффект от принятия мер</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- большой охват техническими инспекциями;</li> <li>- неясность процедуры и требований технических инспекций;</li> <li>- большой процент нарушений заканчивается штрафом, инструменты предотвращения нарушений применяются редко;</li> <li>- непрофессионализм инспекторов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- отсутствие порядка назначения технических инспекций в связи с реальным риском, который представляет субъект хозяйствования;</li> <li>- отсутствие инструментов информирования о существующих требованиях в простой и доступной форме;</li> <li>- репрессивный подход к контрольной деятельности преобладает над предупредительным;</li> <li>- отсутствие специальных программ профессионального развития инспекторов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- разработка и внедрение механизма планирования и организации контрольной деятельности на основе принципа управления рисками;</li> <li>- внедрение практики использования контрольных списков вопросов;</li> <li>- применение инструментов предотвращения нарушений (информирование, разъяснение необходимости соблюдения норм и правил);</li> <li>- подготовка квалифицированных инспекторов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- снижение охвата проверяемых субъектов МСБ и количества проверок на одно предприятие;</li> <li>- эффективное перераспределение средств и их использование для проведения информационных кампаний и подготовки квалифицированных инспекторов;</li> <li>- снижение административной нагрузки на субъектов хозяйствования от проверок;</li> <li>- повышение эффективности использования государственных средств, направляемых на контрольную деятельность;</li> <li>- повышение уровня эффективности контрольной деятельности в целом.</li> </ul>

Для удобства восприятия, предлагаемые меры и ожидаемый экономический эффект от их принятия представлены в таблице ниже. В данной таблице также представлен эффект от уже реализованных мер в области регистрации субъектов хозяйствования.

<b>АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА</b>	<b>ОЖИДАЕМЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ</b>
<b>Изменения в административных процедурах, реализованные к осени 2006 года</b>	
<b>Регистрация</b>	
Принятие Декрета Президента № 6 от 10.04.2006 «О внесении дополнений и изменений в Декрет Президента Республики Беларусь № 11 от 16.03.1999 «Об упорядочении государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) субъектов хозяйствования». По оценкам ИFC, принятие Декрета приведет к снижению продолжительности процедуры регистрации в среднем на 11 рабочих дней, в течение которых вновь регистрируемые предприятия МСБ способны заработать дополнительную прибыль (прочие административные процедуры, прохождение которых требуется для начала хозяйственной деятельности, в данном примере не учитываются).	Дополнительно заработанная прибыль сектора МСБ: <b>\$ 3 000 000</b>
<b>Изменения в административных процедурах, рекомендуемые ИFC</b>	
<b>Регистрация</b>	
Отмена требований по проверке содержания учредительных документов при регистрации позволит сократить общий срок рассмотрения документов регистрирующим органом с 20 (пределный срок, установленный Декретом № 6 от 10.04.2006) до 5 рабочих дней (максимально возможный срок согласно оценкам экспертов ИFC).	Дополнительная выручка сектора МСБ за счет сокращения срока регистрации, за год в среднем: <b>\$ 34 500 000</b>
Отмена нотариального заверения учредительных документов и их копий позволит снизить единовременные расходы субъектов МСБ при прохождении процедуры.	Уменьшение единовременных расходов сектора МСБ за год в среднем: <b>\$ 550 000</b>
<b>Получение разрешений и согласований</b>	
Общая экономия средств для сектора МСБ в результате реформирования процедуры выдачи разрешений и согласований состоит из двух частей: (1) экономия в результате сокращения общих денежных затрат при получении разрешений и (2) экономия в результате уменьшения сроков получения разрешений.	Общая экономия средств для сектора МСБ в результате реформирования системы выдачи разрешений и согласований, за год в среднем: <b>\$ 16 000 000</b>
<b>Лицензирование</b>	
Отмена лицензий на розничную торговлю и общественное питание позволит предприятиям этой отрасли начать свою деятельность, не тратя время на подготовку документов и получение лицензий. В результате, субъекты МСБ приступят к работе и начнут генерировать выручку на 35 рабочих дней раньше (период, в течение которого ожидалось получение лицензий).	Дополнительная выручка сектора МСБ в торговле и общественном питании за период 35 дней, в среднем: <b>\$ 250 000 000</b>
<b>Администрирование налогообложения</b>	
Часть изменений, запутанность и противоречивость налогового законодательства приводят к тому, что большинству бухгалтеров приходится работать сверхурочно.	Сокращение затрат сектора МСБ на оплату сверхурочной работы бухгалтеров за год: <b>\$14 800 000</b>
<b>Регулирование ценообразования</b>	
Издержки сектора МСБ от администрирования процедур, связанных с регулированием ценообразования, состоят из двух частей: (1) материальных издержек субъекта МСБ при подготовке калькуляции, пересчете цен и т.п. (бумага, ксерокопии и т.п.) и (2) затрат на оплату работы бухгалтеров/экономистов, занимающихся вопросами ценообразования.	Сокращение ежемесячных издержек сектора МСБ, связанных с административными вопросами регулирования ценообразования: <b>\$ 3 000 000</b>



## РЕГИСТРАЦИЯ<sup>1</sup>

### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- Регистрация предприятия в Беларуси в 2005 году требовала значительных усилий, занимала много времени и стоила дорого
- Работа Правительства по реформированию процедуры регистрации привела к введению в 2006 году принципа «одного окна» при постановке на учет после получения свидетельства о регистрации, а также уменьшению продолжительности и стоимости регистрации
- Несмотря на позитивные изменения в процедуре, новые нормы свидетельствуют, что регистрация предприятия в Беларуси по-прежнему остается наиболее продолжительной и дорогостоящей по сравнению с другими странами СНГ. Для устранения основных проблем регистрации необходимо более решительно реформировать процедуру

Регистрация — это первая административная процедура, с которой сталкивается каждый, кто решает заняться бизнесом и зарегистрировать предприятие. Новые компании — это дополнительные рабочие места, налоговые поступления в бюджет и развитие инфраструктуры региона. Для того чтобы стимулировать развитие малого и среднего бизнеса, необходима такая процедура регистрации, при которой юридически оформить бизнес можно быстро и недорого. Кроме того, чем проще зарегистрировать предприятие, тем меньше субъектов хозяйствования уходят «в тень», осуществляя свою деятельность не легально, и тем ниже уровень коррупции в регистрирующих органах<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> По данным исследования (Djankov et al., 2001), при прочих равных условиях сложная процедура регистрации ведет к увеличению доли теневого сектора в экономике страны и уровня коррупции.

### Регистрация предприятия в Беларуси в 2005 году требовала значительных усилий, занимала много времени и стоила дорого

В стремлении обезопасить рынок от недобросовестных субъектов хозяйствования и предотвратить образование фирм-однодневок государство чрезмерно регулировало процедуру открытия бизнеса. По данным опроса, для большинства предпринимателей, проходивших регистрацию в 2005 году, процедура была сложной (диаграмма 1).

**Диаграмма 1.**  
**ЗАРЕГИСТРИРОВАТЬ ПРЕДПРИЯТИЕ ОКАЗАЛОСЬ СЛОЖНО ДЛЯ БОЛЬШИНСТВА СУБЪЕКТОВ МСБ**

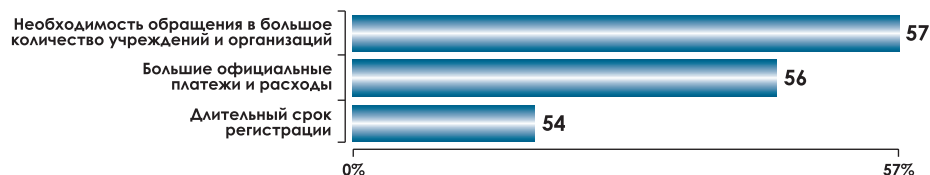
% респондентов, регистрировавших предприятие в 2005 году



Такая негативная оценка обусловлена, прежде всего, необходимостью посещения большого количества учреждений и инстанций, для того чтобы собрать все требуемые документы (диаграмма 2). Это приводит к значительному увеличению сроков регистрации.

**Диаграмма 2.**  
**ЗАТРАТЫ ВРЕМЕНИ, ДЕНЕГ И ПОСЕЩЕНИЕ БОЛЬШОГО КОЛИЧЕСТВА ИНСТАНЦИЙ – ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ РЕГИСТРАЦИИ**

% респондентов, регистрировавших предприятие в 2005 году



Кроме того, необходимость хождения по инстанциям приводит к тому, что для регистрации предприятия 52% предпринимателей, по данным исследования, воспользовались в 2005 году услугами посредников, таких как юридические фирмы, консультационные компании и независимые юристы.

Мне кажется, что юридически правильно зарегистрировать свою компанию самому сегодня невозможно...

Предприниматель, участник экспертной группы

Формально средняя продолжительность рассмотрения документов регистрирующим органом для большинства предприятий не превышала установленных законодательством сроков – 30 дней – и, согласно данным опроса за 2005 год, составляла в среднем 25 рабочих дней. В то же время каждому пятому потенциальному предпринимателю приходилось ждать свидетельства о регистрации более 30 дней. Основная причина – необходимость представления дополнительных документов по требованию регистрирующего органа, что обусловлено разрешительным принципом регистрации, действующим в Беларуси (диаграмма 3).

<sup>1</sup> В данной главе речь идет о процедуре регистрации юридического лица. Рассмотрены три основных этапа: 1) подготовка необходимых документов (дорегистрационный этап), 2) рассмотрение документов регистрирующим органом и получение свидетельства о регистрации (непосредственная регистрация), 3) постановка на учет в государственных органах для начала работы (пострегистрационный этап).

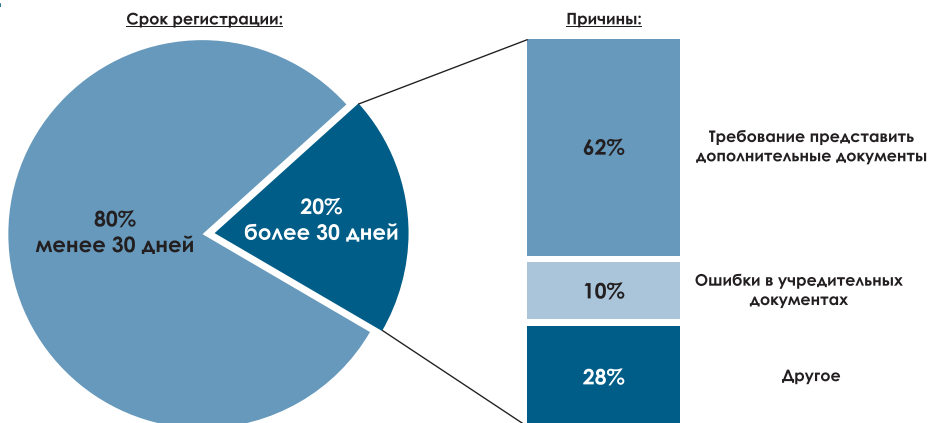
Информация о регистрации индивидуальных предпринимателей представлена в статистическом приложении отчета.





**Диаграмма 3.**  
**ПРЕВЫШЕНИЕ ОФИЦИАЛЬНЫХ СРОКОВ РЕГИСТРАЦИИ В ОСНОВНОМ ОБУСЛОВЛЕНО ТРЕБОВАНИЕМ ПРЕДСТАВИТЬ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ**

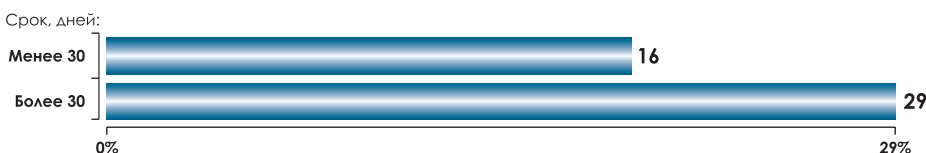
% респондентов, регистрировавших предприятия в 2005 году



Анализ данных опроса показывает, что существует зависимость между сроком регистрации и расходами на нее. При этом четко прослеживается следующая тенденция: в группе предпринимателей, срок непосредственной регистрации которых составил более 30 дней, практика применения неофициальных платежей чаще по сравнению с теми, чьи документы государственные регистрирующие органы рассматривали менее месяца (диаграмма 4). Продолжительный срок регистрации обходится предпринимателю в среднем 260 долларов США, уплачиваемых в форме неофициальных платежей.

**Диаграмма 4.**  
**ЧЕМ ДОЛЬШЕ СРОК РЕГИСТРАЦИИ, ТЕМ ШИРЕ ПРАКТИКА НЕОФИЦИАЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ**

% респондентов, имевших необходимость совершения неофициальных платежей при регистрации предприятия в 2005 году



С учетом времени, затрачиваемого предпринимателем на подготовку всех необходимых документов, общая продолжительность процедуры регистрации предприятия, по данным опроса, достигала в 2005 году в среднем 70 дней: около 29 дней уходило на подготовку всех необходимых документов, около 25 дней занимало рассмотрение заявления и сопутствующих документов органом регистрации, и около 16 дней тратилось на то, чтобы стать на учет во всех соответствующих ведомствах. Все это время предприятие не могло функционировать, в результате чего и сектор МСБ, и государство несли потери в виде недополученной прибыли и упущенных налоговых платежей.

Процесс регистрации был также сопряжен со значительными материальными затратами – как официальными, так и неофициальными. Общая сумма официальных затрат на регистрацию юридического лица в 2005 году в среднем составляла 678 долларов США, или 22,3% от ВВП на душу населения<sup>3</sup>. При этом значительная доля расходов – не менее 3/4 общей суммы – приходилась на нотариальные платежи при заверении учредительных документов и их копий<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> По данным Министерства статистики и анализа, номинальный валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения в Беларуси в 2005 году составил 3 040 долларов США.

<sup>4</sup> По состоянию на 1.07.2006 стоимость нотариального заверения составляла: одна подпись в учредительных документах – 4 базовые величины (124 000 белорусских рублей – около \$60), одна страница копии учредительных документов – 9 300 белорусских рублей (около \$4).

Длительные сроки оформления документов порождают коррупцию и незаконные поборы с предпринимателей...

*Предприниматель, участник фокус-группы*



## Работа Правительства РБ по реформированию процедуры регистрации в 2005 году привела к введению в 2006-м принципа «одного окна» при постановке на учет после получения свидетельства о регистрации, а также к уменьшению нормативов продолжительности и стоимости регистрации

Осознавая актуальность проблем, связанных с процедурой регистрации, государственные органы на протяжении 2005 года вели активную работу, направленную на упрощение процедуры регистрации в Беларуси. Главным итогом проделанной работы стало принятие Декрета № 6<sup>5</sup>, который ввел принцип «одного окна» при регистрации субъекта хозяйствования, предусмотрел сокращение сроков и стоимости процедуры (таблица 1). Декрет вступил в силу с 1 июня 2006 года, но уже сейчас можно говорить о его возможном эффекте для сектора МСБ.

**Таблица 1.**  
**СРАВНЕНИЕ ПРОЦЕДУРЫ РЕГИСТРАЦИИ ДО ПРИНЯТИЯ ДЕКРЕТА № 6 И ПОСЛЕ**

Показатель	до принятия Декрета	после принятия Декрета**
Продолжительность рассмотрения документов в регистрирующем органе, дней	25*	20
Продолжительность постановки на учет после получения свидетельства о регистрации (пострегистрация), дней	16*	10
Количество государственных органов и учреждений (шагов) для регистрации предприятия	10	4

\* средние показатели по данным опроса предпринимателей за 2005 год.  
\*\* предельные сроки, установленные Декретом № 6.

В результате того, что предприниматель теперь не должен самостоятельно осуществлять постановку на учет в различных государственных органах<sup>6</sup> на этапе пострегистрации, значительно сократилось количество шагов, которые необходимо сделать предпринимателю для начала бизнеса, – с десяти до четырех. Но главное, упразднилась возможность применения штрафных санкций за несвоевременную постановку на учет<sup>7</sup>.

Сокращение предусмотренных Декретом сроков регистрации при прочих равных условиях позволит предприятиям малого и среднего бизнеса быстрее приступить к работе. Как следствие, субъекты хозяйствования раньше начнут генерировать прибыль и платить налоги в бюджет. Согласно оценкам Международной финансовой корпорации, дополнительная прибыль сектора МСБ в этом случае может составить около 3 миллионов долларов США<sup>8</sup> в год.

### Для устранения основных проблем регистрации необходимо более решительно реформировать процедуру

Несмотря на позитивные изменения, анализ нормативных документов, регулирующих вопросы регистрации предприятия, показывает, что в Беларуси эта процедура остается более продолжительной и дорогой по сравнению с другими странами СНГ (диаграмма 5).

<sup>5</sup> Декрет Президента Республики Беларусь от 10.04.2006 № 6 «О внесении дополнений и изменений в Декрет Президента Республики Беларусь от 16.03.1999 № 11».

<sup>6</sup> В данном случае государственные органы – это отделение БРУСП «Белгосстрах», инспекция по налогам и сборам, фонд социальной защиты населения, отдел внутренних дел и органы статистики.

<sup>7</sup> Подробную информацию о возможных штрафных санкциях за несвоевременную постановку на учет на этапе пострегистрации можно найти в отчете IFC «Деловая среда в Беларуси – 2005».

<sup>8</sup> Оценки основаны на среднем количестве создаваемых предприятий МСБ в год и размере дневной прибыли. Данные для расчетов – официальная статистика Министерства статистики и анализа Республики Беларусь и результаты опроса предпринимателей (см. Приложение 7).



Диаграмма 5.

ПО СРАВНЕНИЮ С ДРУГИМИ СТРАНАМИ СНГ РЕГИСТРАЦИЯ В БЕЛАРУСИ ОСТАЕТСЯ САМОЙ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОЙ И ДОРОГОСТОЯЩЕЙ



Детальная информация и схемы процедуры регистрации в Узбекистане, Украине и Швеции представлены в Приложении 8.

\* С 1 сентября в Узбекистане вступило в силу Постановление Президента № ПП-357, согласно которому срок регистрации не должен превышать двух дней.

## Как можно сделать регистрацию быстрее и дешевле

Без упрощения существующих подходов к процедуре регистрации введенный принцип «одного окна» может создать дополнительные сложности для самих регистрирующих органов. Кроме того, громоздкие требования по-прежнему будут мешать сделать регистрацию предприятий быстрым и недорогим процессом.

### Основные препятствия:

#### Разрешительный принцип регистрации, действующий в Беларуси

#### Что можно изменить

Регистрирующие органы по-прежнему осуществляют контроль над содержанием учредительных документов. Во многих же странах мира при регистрации субъектов хозяйствования используется заявительный принцип. В этом случае учредитель предоставляет необходимые документы и сведения, за содержание которых он сам несет ответственность.

#### Как данная мера повлияет на процедуру регистрации

Она позволит значительно упростить процесс регистрации как для предпринимателей, так и для регистрирующих органов. Но главное, существенно снижает продолжительность процедуры и устраняет проблемы, обусловленные длительным сроком регистрации. Необходимость внедрения такого принципа регистрации предприятия уже осознана руководством страны.

#### Большой перечень оснований для отказа в регистрации

#### Что можно изменить

Перечень оснований для отказа в регистрации не уменьшился и составляет 10 пунктов. Например, в Российской Федерации отказ в регистрации по общему правилу возможен только в двух случаях: при непредставлении необходимых документов и представлении документов в ненадлежащий орган. Наличие же обширного перечня оснований для отказа в регистрации порождает субъективизм и коррупцию в государственных органах.

Основаниями для отказа в регистрации в общем случае должны быть а) подача неполного комплекта документов или б) подача документов в ненадлежащий орган.

Для упрощения процедуры государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности предусмотрено введение заявительного принципа ...

*Премьер-министр Республики Беларусь*

В обширном списке оснований для отказа в регистрации субъекта хозяйствования в Беларуси можно выделить и такие пункты, которые не имеют отношения ни к процедуре регистрации, ни к будущей деятельности предприятия. В частности, законодательством предусмотрено, что в государственной регистрации может быть отказано, если «в случае государственной регистрации коммерческой или некоммерческой организации будет установлен запрет на занятие предпринимательскими видами деятельности для собственника ее имущества (учредителя, участника)». В данном случае речь идет о той категории граждан, которым по законодательству запрещено заниматься предпринимательской деятельностью (государственные чиновники, судьи и т.д.).



## Как данная мера повлияет на процедуру регистрации

Она позволит исключить возможность субъективного подхода со стороны регистрирующих органов к оценке содержания учредительных документов и, как следствие, коррупцию в процессе регистрации.

## Наличие требования нотариального заверения учредительных документов (и их копий) и высокие ставки государственных нотариальных пошлин

### Что можно изменить

Поскольку стоимость услуг нотариата достаточно высокая, а количество заверяемых документов большое, общая стоимость процедуры регистрации остается значительной. Нотариальные расходы составляют существенную долю общих затрат на регистрацию, поэтому снижение государственных нотариальных пошлин позволит сократить общие расходы на процедуру.

## Большое количество требуемых для регистрации документов

### Что можно изменить

Количество документов, представляемых лишь в государственный регистрирующий орган, все еще остается большим (9). Даже при наличии принципа «одного окна» это ведет к необходимости обмена данными между различными органами, что усложняет их работу. Для регистрации юридических лиц в перечне документов, представляемых в регистрирующий орган, достаточно оставить следующие:

- 1) *заявление, оформленное в установленном порядке;*
- 2) *копию решения о создании коммерческой или некоммерческой организации;*
- 3) *учредительные документы (по два экземпляра копий устава и (или) договора о совместной деятельности по созданию коммерческой организации в случаях, когда законодательством предусмотрено заключение такого договора);*
- 4) *документы, подтверждающие формирование в соответствии с законодательством уставного фонда коммерческой организации;*
- 5) *платежный документ, подтверждающий внесение платы за государственную регистрацию;*
- 6) *эскизы печатей в двух экземплярах.*

## Как данная мера повлияет на процедуру регистрации

Она существенно сократит количество организаций и учреждений, которые необходимо посетить предпринимателю для того, чтобы сформировать пакет необходимых документов. В результате также сократятся затраты времени и денег при регистрации бизнеса.

## Принятие решения о регистрации коллегиально — заседанием исполнительного комитета

### Что можно изменить

Создание единого регистрирующего органа (например, института регистраторов) позволит исключить необходимость принятия коллегиального решения о регистрации и унифицировать процедуру, а также снимет нагрузку с исполнительных комитетов и позволит сократить срок прохождения и средства, затрачиваемые предпринимателем на юридическое оформление бизнеса.

Кроме того, при внесении изменений в действующее законодательство необходимо учитывать, что вся работа, направленная на сокращение сроков и стоимости



процедуры регистрации, может быть перечеркнута одним принятым актом, предусматривающим перерегистрацию субъектов хозяйствования, а следовательно, влекущим дополнительные затраты времени и денег. Для того чтобы усилия государственных органов управления по совершенствованию административных процедур не пропали даром, необходимо в обязательном порядке осуществлять анализ экономического эффекта и возможных последствий от изменений в законодательстве на этапе его разработки.

Реализация представленных ниже рекомендаций, направленных на дальнейшее реформирование процедуры регистрации, позволит значительно упростить процесс вхождения в бизнес, сократить продолжительность и уменьшить стоимость регистрации. Это будет способствовать увеличению количества регистрируемых предприятий, налоговых поступлений в бюджет и экономическому развитию страны.

## Рекомендации

Принять Закон о регистрации, в котором:

1. Отменить требование по проверке содержания учредительных документов, введя заявительный принцип регистрации.
2. Снизить размер государственных нотариальных пошлин, взимаемых при регистрации (удостоверение подлинности подписей учредителей, подписей на банковских карточках, копий учредительных документов), а также сократить перечень документов, требующих нотариального заверения.
3. Сократить количество документов, представляемых в регистрирующий орган и ввести стандартные формы (бланки) для оставшихся.
4. Сократить перечень оснований для отказа в регистрации.
5. Создать единый регистрирующий орган (ввести институт регистраторов) с целью исключить необходимость принятия коллегиального решения о регистрации.

10 января 2006 года была принята новая редакция Закона «О хозяйственных обществах». Закон вступил в силу с 2 августа 2006 года. Согласно Закону субъектам хозяйствования, подпадающим под его действие, придется вносить изменения в свои учредительные документы и пройти через процедуру перерегистрации. По экспертным оценкам, изменения коснутся около 25 000 предприятий, большая часть которых — субъекты малого и среднего бизнеса.



## ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ

### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- Несмотря на сокращение сроков рассмотрения заявлений на получение лицензий в 2005 году, для большинства субъектов МСБ лицензирование остается сложной процедурой
- Около половины лицензий, получаемых субъектами МСБ, могут быть упразднены, так как они не отражают необходимость в обеспечении безопасности граждан, государства или окружающей среды

### Несмотря на сокращение сроков рассмотрения заявлений на получение лицензий, для большинства субъектов МСБ лицензирование остается сложной процедурой

Согласно данным исследования, наиболее существенным изменением процедур лицензирования отдельных видов деятельности в 2005 году стало сокращение сроков выдачи лицензий органами лицензирования (статистические приложения, диаграмма 36). Продолжительность процедуры выдачи лицензии сократилась в среднем с 45 рабочих дней в 2004 году до 27 рабочих дней в 2005 году и приблизилась к среднему показателю продолжительности выдачи лицензии в 2002-м – 24 рабочих дня.

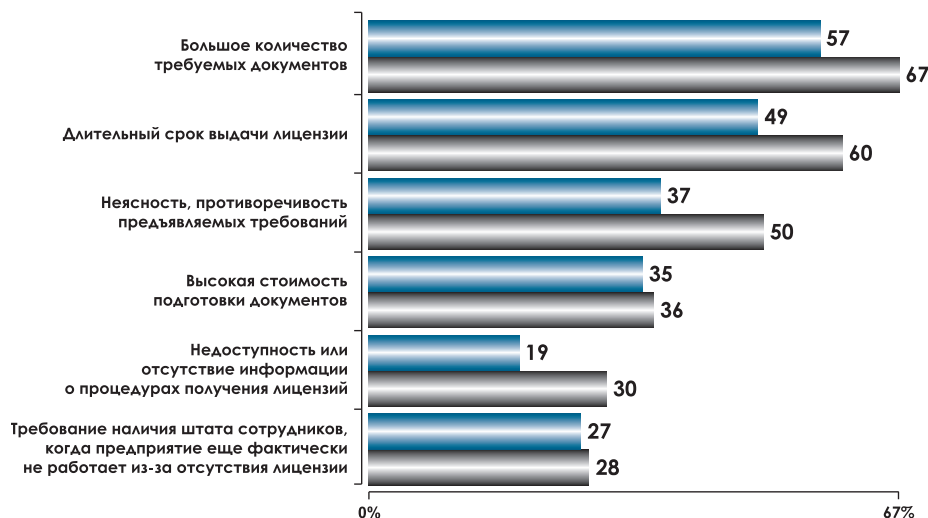
Изменения, имевшие место в отдельных видах лицензирования в 2005 году, касались только лицензионных требований, но не процедуры выдачи лицензии. Учитывая это, наиболее вероятной причиной сокращения сроков выдачи лицензии, является тот факт, что на 2004 год пришлось большое количество переоформлений действующих лицензий согласно новому порядку лицензирования, введенному Декретом Президента № 17 «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 14 июля 2003 года. Большое количество заявлений о переоформлении действующих лицензий в лицензирующие органы могло вызвать увеличение времени их рассмотрения, в результате чего средний срок выдачи лицензии в 2004 году вырос до 45 дней.

Две трети предпринимателей (67%), получавших лицензии в 2005 году, оценили процедуры лицензирования как сложные, указав на актуальность тех же трудностей, с которыми сталкивались предприниматели при получении лицензий в предыдущие годы (диаграмма 1).

**Диаграмма 1.**  
**В 2005 ГОДУ ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ НАЗЫВАЛИ ТЕ ЖЕ ПРОБЛЕМЫ В ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ, ЧТО И ТЕ, КТО ПОЛУЧАЛ ЛИЦЕНЗИИ ГОД НАЗАД**

% респондентов, получавших лицензии в 2005 году и столкнувшихся с данными трудностями

■ 2004 ■ 2005





Главными проблемами по-прежнему остаются большое количество необходимых документов, отсутствие четких требований к соискателю лицензии, а также условие наличия штата сотрудников, когда предприятие фактически не начало работать. Эти факторы влияют в большей степени на продолжительность и фактическую стоимость лицензирования. В то же время следует отметить, что острота проблем несколько спала. Предприниматели объясняют это тем, что лицензирующие органы стали реже требовать различные дополнительные документы, о которых нет прямого упоминания в отраслевых положениях о лицензировании.

Так, при продлении действующей лицензии, а также при внесении в нее изменений необходимо представлять полный пакет документов, как если бы субъект хозяйствования получал лицензию впервые и должен был доказать свою способность заниматься данным видом деятельности.

Требования на получение ряда лицензий допускают возможность усмотрения сотрудников лицензирующего органа<sup>1</sup>. Это делает лицензионные требования неконкретными и создает почву для злоупотреблений и коррупции.

Наличие подобных сложностей в процедуре привело к тому, что около четверти предпринимателей приняли решение прибегнуть к неофициальным платежам. Только 74% респондентов, получавших лицензии в 2005 году, однозначно заявили, что у них не было необходимости в осуществлении неофициальных платежей для решения различных вопросов в процессе получения лицензии.

Мой юрист потратил месяц на то, чтобы собрать все документы для продления лицензии. Но мы же эти документы в лицензирующий орган уже представляли. Неужели нельзя просто продлить лицензию без всей этой волокиты!

Предприниматель, участник  
глубинного интервью

## Что можно сделать

Процедуры получения лицензий могут быть существенно упрощены, если будут приняты такие меры, как:

- Упрощение порядка продления и внесения изменений в действующую лицензию
- Внесение изменений в соответствующие положения о лицензировании с целью устранения формулировок, допускающих свободное толкование лицензионных требований

## К чему приведут подобные меры

Прежде всего, реализация подобных мер позволит существенно сократить издержки, связанные с получением лицензий для тех субъектов хозяйствования, кто уже подтвердил свою способность заниматься данным видом деятельности.

Данные меры также сократят и сроки получения лицензий предприятиями, ранее не имевших их, так как требования к соискателям лицензии станут прозрачными и понятными, а субъекты хозяйствования не должны будут предоставлять различные дополнительные документы, о которых нет прямого упоминания в положениях, регламентирующих порядок лицензирования.

Кроме того, данные меры существенным образом устранят почву для злоупотреблений и коррупции. Немаловажно также и то, что реализация этих мер будет способствовать реальному претворению в жизнь политики де бюрократизации.

<sup>1</sup> Например, требование Постановления Совета Министров Республики Беларусь № 1350 о представлении в лицензирующие органы перечня «торговых объектов, принадлежащих на праве собственности или ином законном основании...».

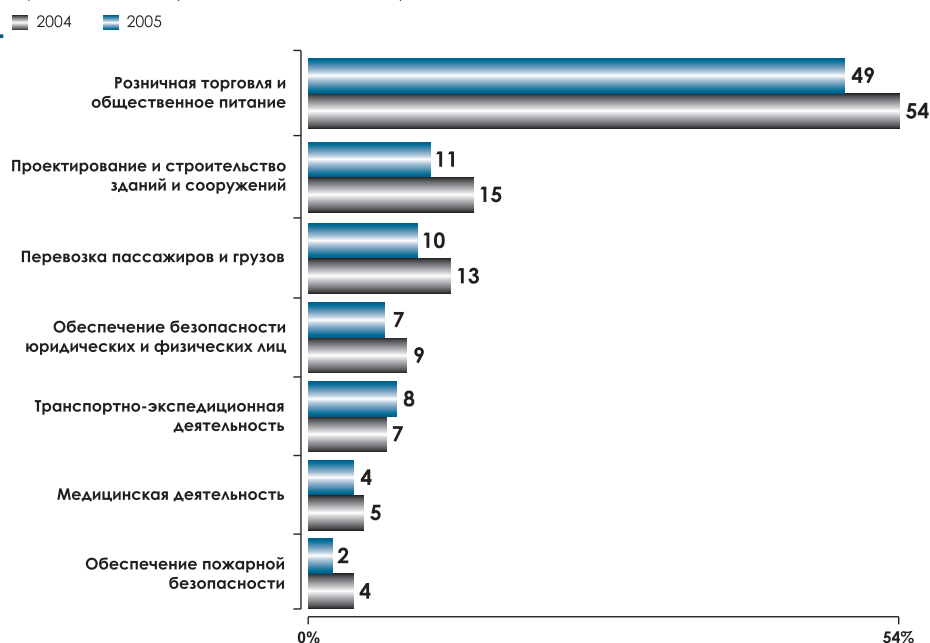


## Около половины лицензий, получаемых субъектами МСБ, могут быть упразднены, так как они не отражают необходимость в обеспечении безопасности граждан, государства или окружающей среды

Охват субъектов МСБ лицензированием по сравнению с 2004 годом не уменьшился и составил около 72%. При этом, по данным опроса, 49% субъектов МСБ, получавших какие-либо лицензии в 2005 году, обрели лицензии на розничную торговлю и общественное питание (диаграмма 2).

**Диаграмма 2.**  
**ПОЧТИ ПОЛОВИНА СУБЪЕКТОВ МСБ, ПОЛУЧАВШИХ КАКИЕ-ЛИБО ЛИЦЕНЗИИ В 2005 ГОДУ, ПОЛУЧАЛИ ЛИЦЕНЗИИ НА РОЗНИЧНУЮ ТОРГОВЛЮ И ОБЩЕСТВЕННОЕ ПИТАНИЕ**

% респондентов, получавших лицензии в 2005 году по видам деятельности



Если принять во внимание, что согласно п. 1. Декрета Президента № 17 «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирование осуществляется в целях обеспечения сохранности здоровья и жизни людей, национальной безопасности и правопорядка, охраны окружающей среды, то лицензирование таких видов деятельности, как, например, розничная торговля и общественное питание, не соответствует целям лицензирования. Безопасность промышленных товаров и продуктов питания, реализуемых через сеть розничной торговли, обеспечивается, прежде всего, процедурами сертификации, гигиенической регистрации и регламентации продуктов и товаров.

**Лицензирование — способ государственного регулирования отдельных видов деятельности, осуществляемого в интересах:**

- национальной безопасности
- обеспечения общественного порядка
- защиты прав и свобод, нравственности, здоровья населения
- охраны окружающей среды\*

\* Декрет Президента РБ № 17 «О лицензировании отдельных видов деятельности»





## Что можно сделать

Как показывает опыт стран-соседей, от лицензирования, например, розничной торговли и общественного питания можно отказаться, не боясь, что это увеличит угрозы населению, государству или окружающей среде. В то же время наличие необходимости получать лицензию на розничную торговлю или общественное питание может привести к существенным потерям выручки предприятий МСБ, т.к. они вынуждены будут простаивать в ожидании лицензии, не имея возможности осуществлять хозяйственную деятельность.

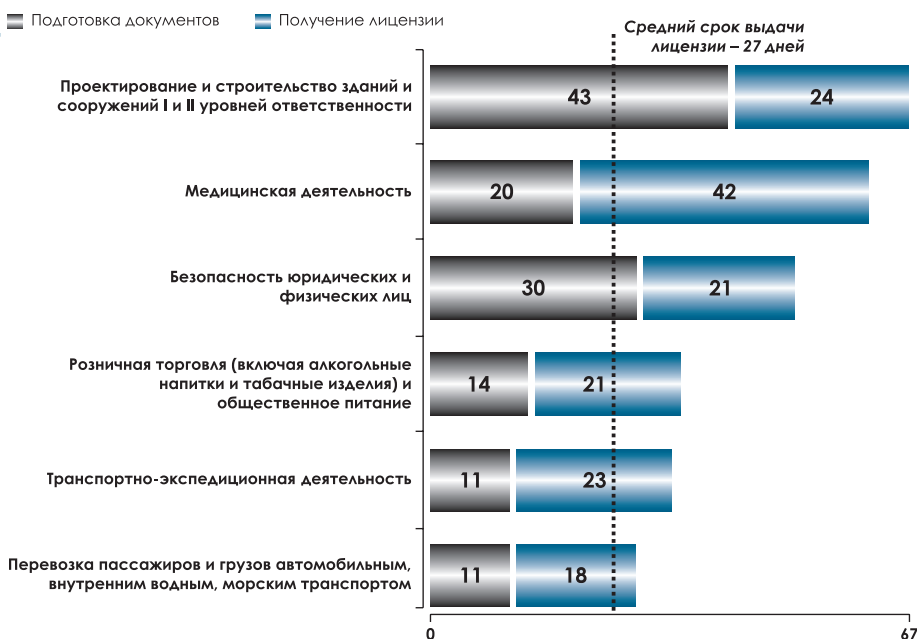
## К чему приведут подобные меры

Прежде всего это позволит субъектам хозяйствования, деятельность которых не представляет потенциальной опасности, использовать время непосредственно на создание товаров и услуг. Существующие процедуры лицензирования предполагают предоставление большого количества документов, а также, в отдельных случаях, выполнение специальных лицензионных требований<sup>2</sup>. В результате реальный срок получения лицензии включает не только время выдачи лицензии лицензирующим органом, но также и время, затрачиваемое соискателем лицензии на подготовку всех необходимых документов (диаграмма 3), и прохождение дополнительных проверок, предусмотренных отдельными положениями о лицензировании. Все это время субъект хозяйствования не может осуществлять хозяйственную деятельность и, следовательно, не может генерировать выручку (из-за чего государство несет потери в виде налогов, которые могли бы быть уплачены из этой выручки).

Диаграмма 3.

**ВРЕМЯ, ЗАТРАЧИВАЕМОЕ СОИСКАТЕЛЕМ ЛИЦЕНЗИИ НА ЕЕ ПОЛУЧЕНИЕ, ВКЛЮЧАЕТ НЕ ТОЛЬКО СРОК РАССМОТРЕНИЯ ЗАЯВЛЕНИЯ ОРГАНОМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ, НО И ПОДГОТОВКУ МНОГОЧИСЛЕННЫХ ДОКУМЕНТОВ**

количество рабочих дней, затрачиваемых на подготовку документов и получение лицензии по видам деятельности



<sup>2</sup> По данным исследования, 43% субъектов МСБ, получавших в 2005 году лицензии, проверялись лицензирующим органом на соответствие специальным лицензионным условиям и требованиям при получении лицензии. 69% из тех, кого проверяли на соответствие специальным лицензионным требованиям, были подвергнуты проверке, 40% были вынуждены пройти аттестацию и 38% были подвергнуты дополнительной экспертизе.

В соответствии с Федеральным Законом Российской Федерации «О лицензировании отдельных видов деятельности» (№ 128-ФЗ от 8 августа 2001 года) или Законом Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» (№ 1775-III от 1 июня 2000 года) лицензирование общественного питания не осуществляется, а торговля лицензируется только в том случае, если ее объектами являются вооружение, военная техника, оружие, боеприпасы, пиротехнические средства, лекарственные средства и прочие подобные объекты повышенного риска.

По данным исследования, около 36% малых и средних предприятий (без учета ИП) получали лицензии в 2005 году. 49% из них получали лицензии на розничную торговлю и общественное питание. Чтобы получить такую лицензию, субъект МСБ, согласно данным исследования, затрачивал в среднем 35 рабочих дней или 7 недель (14 дней на подготовку документов и 21 день на их рассмотрение лицензирующим органом). По данным исследования, средний годовой оборот подобного предприятия составляет около 350 000 долларов США.

Используя имеющиеся данные, можно обнаружить, что дополнительная выручка субъектов МСБ при отмене лицензирования розничной торговли и общественного питания в 2005 году от данных видов деятельности могла составить **более 250 миллионов долларов США (приложение 5)**



Таким образом, дублируя другие регуляторные процедуры, лицензирование становится фактором снижения эффективности деятельности субъектов МСБ. Поэтому при оценке обоснованности требования получения отдельных лицензий крайне важно учитывать реальные экономические потери как для субъектов МСБ, так и для государства, которые могут быть вызваны данным требованием.

## Рекомендации

Таким образом, изменения процедуры лицензирования, которые могут привести к более существенному сокращению сроков, стоимости и сложности процедуры, возможны при реализации следующих действий:

1. Упразднить лицензирование розничной торговли и общественного питания, а также других видов деятельности, не представляющих опасности
2. Применять упрощенный порядок продления и внесения изменений в действующую лицензию
3. Свести лицензионные требования к подтверждению способности заниматься данным видом деятельности и ликвидировать формулировки, допускающие свободное трактование лицензионных требований



## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- Из-за неурегулированности процедуры получения всех необходимых разрешений<sup>1</sup> для МСБ обходится все дороже и занимает все больше времени, что часто является причиной отказа от создания бизнеса, ведет к потерям как для сектора МСБ, так и для государства
- Многие из существующих разрешений для субъектов МСБ в Беларуси требуются необоснованно или дублируют другие разрешения и процедуры, в результате чего усложняется деятельность предприятий, а степень защиты от рисков не увеличивается

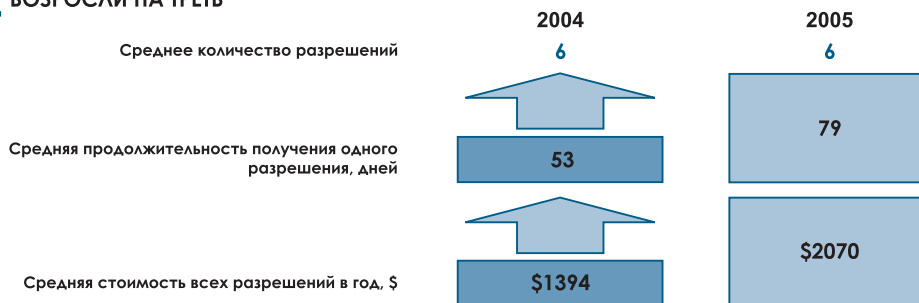
<sup>1</sup> Разрешение — санкционирование государственными органами или органами местного самоуправления каких-либо действий или деятельности предприятий и предпринимателей. Формы такого санкционирования разнообразны: это может быть собственное разрешение, разрешительная надпись, виза о согласовании, заключение, оценка, заключение экспертизы, акт обследования и другие. В данной главе, говоря о разрешительной системе, имеются в виду все формы государственного санкционирования (за исключением регистрации и лицензирования, которые рассмотрены в отдельных главах, а также сертификации).

## РАЗРЕШЕНИЯ

**Из-за неурегулированности процедуры получение всех необходимых разрешений для МСБ обходится все дороже и занимает все больше времени, что часто является причиной отказа от создания бизнеса, ведет к потерям как для сектора МСБ, так и для государства**

Существующая в Беларуси система разрешений, связанных с ведением предпринимательской деятельности, охватывает около 90% субъектов малого и среднего бизнеса. По оценкам государственных органов, в Беларуси существует более 1 000 различных разрешений. Наиболее часто получаемыми являются около 30 разрешений. Ежегодно около половины субъектов МСБ получают в среднем по шесть разрешений каждый. Время, затрачиваемое на получение одного разрешения, а также совокупные денежные затраты увеличились в 2005 году почти наполовину по сравнению с предыдущим годом (диаграмма 1).

**Диаграмма 1.**  
В 2005 ГОДУ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ПОЛУЧЕНИЯ И СТОИМОСТЬ РАЗРЕШЕНИЙ ВОЗРОСЛИ НА ТРЕТЬ



Как показывают результаты исследования, увеличение длительности и стоимости получения разрешений не связаны с изменениями в нормативно-правовых актах, регулирующих эти процессы. Предприниматели и специалисты государственных органов считают, что рост временных и денежных затрат связан с неурегулированностью процедуры. Отсутствие в законодательстве (1) перечня разрешений, (2) описания документов, необходимых для получения разрешений, (3) описания оснований для отказа в получении разрешений, (4) регламентации предельных установленных сроков и стоимости выдачи разрешений ведут к затягиванию сроков и увеличению издержек при получении разрешений субъектами МСБ.

В процессе получения разрешений с предпринимателей также могут необоснованно взыскиваться дополнительные платежи, не предусмотренные нормативными актами. Так, например, при получении заключения государственного пожарного надзора на проектирование реконструкции на субъект хозяйствования может быть возложено обязательство по выделению средств на развитие материально-технической базы пожарных аварийно-спасательных подразделений, сумма которых должна быть согласована с органами государственного пожарного надзора.

Все это на практике создает многочисленные проблемы для предпринимателей. Например, по данным исследования, для открытия кафе или другого объекта общественного питания необходимо собрать 21 пакет документов (всего 83 доку-



Я окончил несколько учебных заведений и имею большой практический опыт. Тем не менее, я не в состоянии разобраться в нашей разрешительной системе... Наверное, это могут сделать профессионалы в этой области – юристы или чиновники. А предприниматели для получения разрешений вынуждены нанимать специальных сотрудников и тратить на это большие деньги.

Предприниматель, участник  
фокус-группы

мента) и посетить 30 различных государственных органов и ведомств. Общее количество ступеней при получении разрешений для открытия объекта оказания бытовых услуг – 45; объекта торговли или производства продуктов питания – 47; объекта общественного питания – 51<sup>2</sup>.

Больше всего процедуру получения разрешений осложняют большой документооборот, сложность технических норм и требований для неспециалистов, многоступенчатость – все это влекло за собой длительные сроки ее прохождения (диаграмма 2).

**Диаграмма 2.**  
**ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕДУР ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШЕНИЙ – ДОКУМЕНТООБОРОТ И МНОГОСТУПЕНЧАТОСТЬ**

% респондентов, получивших разрешения в 2005 году, отметивших проблемы с получением разрешений



В результате сложных и длительных процедур многие предприниматели (каждый третий) были вынуждены прибегнуть к неофициальным платежам. Из всех респондентов, получивших разрешения в 2005 году, 67% однозначно заявили, что не прибегали к неофициальным платежам.

По данным исследования, проблемы, связанные с получением разрешений, привели к тому, что в 2005 году более трети респондентов, имевших намерение открыть объект торговли или общественного питания, отказались от него. В результате этого в 2005 году без малого 6 000 рабочих мест не были созданы, а бюджет недосчитался около 20 миллионов долларов США<sup>3</sup>.

## Сложившаяся система разрешений ограничивает доступ предприятий на рынок, при этом многие разрешения неоправданы необходимостью предотвращения рисков

Главная задача разрешительной системы – предотвратить возможную опасность здоровью и жизни людей или окружающей среде, которая может возникнуть при работе субъектов хозяйствования. При этом для оценки эффективности разрешительной системы необходимо учитывать количество ресурсов, затрачиваемых на выполнение данной задачи, а также экономический эффект, который могут иметь применяемые меры для экономики страны.

Анализируя существующую систему разрешений в Беларуси с этой точки зрения, можно сделать вывод, что она громоздка и неэффективна. Многие из разрешений, которые требуется получить для осуществления хозяйственной деятельности, фактически дублируют другие процедуры, такие как лицензирование, сертификацию и другие<sup>4</sup>. Это приводит к тому, что отдельные процедуры в рамках разрешительной системы не увеличивают степень защиты от опасных ситуаций (так как

<sup>2</sup> Алгоритмы приводятся в Приложениях 12 – 15.

<sup>3</sup> Модель для расчета оценки приводится в Приложении 16.



эту функцию выполняют другие процедуры). В то же время необходимость прохождения этих процедур повышает издержки бизнеса, что приводит к потере конкурентоспособности товаров и услуг, произведенных в Беларуси. Кроме того, существование этих процедур создает предпосылки для роста бюрократического аппарата и, соответственно, увеличению расходов на его содержание.

Отсутствие единого рамочного законодательного акта необоснованно расширяет сферу применения чиновниками разрешительных методов регулирования бизнеса. Это влечет за собой возникновение чрезмерного количества требуемых в предпринимательской деятельности разрешительных документов. Так, например, для открытия предприятия торговли, общественного питания или бытовых услуг предприниматель должен получить восемь различных дополнительных разрешений, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами: разрешение СЭС и МЧС на стадии согласования предоставления помещения в аренду; согласования администрации района и РОВД о ночном или круглосуточном режиме работы; решение исполкома о разрешении проведения ремонта (реконструкции) помещения; разрешения управления культуры горисполкома, СЭС и ГПН на проведение дискотек в объектах общественного питания.

## Как можно остановить практику выдачи разрешений, не требуемых законодательством

По мнению экспертов IFC, подобную практику можно остановить, если будет создана сводная систематизированная база данных всех видов разрешений, которые требуются для начала и в процессе осуществления предпринимательской деятельности, и утвержден единый перечень действующих разрешений. Это позволит существенно сократить затраты времени субъектов хозяйствования на получение разрешений, а следовательно, сократить издержки как бизнеса, так и государства.

В ряде случаев серьезной проблемой для бизнеса является недостаточная нормативная детализация этапов и последовательности получения разрешительных документов. Так, в результате отсутствия регламентации разрешительных процедур на стадии согласования места размещения объекта предпринимательской деятельности, получение разрешений в семи инстанциях (СЭС, МЧС, ГАИ и других) допускает возможность усмотрения чиновников. Это создает дополнительные риски для начала деятельности и (или) ведет к увеличению издержек субъектов хозяйствования, так как чиновники могут затребовать ряд дополнительных документов, информацию о которых невозможно получить предварительно. К аналогичным последствиям может привести недостаточная регламентация других этапов разрешительных процедур.

Как показывают данные исследования, отсутствие унифицированной процедуры получения заключений и согласований на стадии ввода отремонтированного (реконструированного) объекта в эксплуатацию также может создать сложности при получении разрешений в девяти разрешительных органах.

## Что нужно сделать, чтобы избежать подобных сложностей

Эксперты IFC полагают, что подобных сложностей для МСБ можно избежать, если будет проведена инвентаризация действующих норм и требований, применяемых при выдаче разрешений, а также если будет обеспечен свободный доступ к информации о разрешениях и требованиях к их получению. Доступ к информации о

<sup>4</sup> В частности, элементы дублирования можно проиллюстрировать на примере комплексной разрешительной процедуры для организации одного из распространенных видов малого предпринимательства – пункта общественного питания (столовой, кафе, ресторана), размещаемого в арендуемом помещении (см. Приложение 13). Так, например, в значительной степени дублируют друг друга по своим целям и задачам согласования места размещения предприятия органами государственного надзора (санитарного и пожарного) на стадии заключения договора аренды помещения (1.2.1., 1.2.2.) и в процессе последующего оформления схемы размещения объекта (2.2., 2.3.). Элементы дублирования имеет, например, порядок подготовки проектной документации на проведение реконструкции или ремонта в помещении, арендуемом для размещения указанного объекта бизнеса (3, 4): после получения документации, подготовленной проектной организацией, имеющей соответствующую лицензию, субъект хозяйствования должен пройти дополнительный разрешительный этап – оценку соответствующей документации в органах государственной вневедомственной экспертизы.

Рост количества требуемых разрешений свидетельствует о том, что чиновники различных ведомств перестраховываются...

*Сотрудник органа, выдающего разрешения*

Анализ законодательства и практика его применения показывают, что введение отдельных видов разрешений для бизнеса является своего рода дополнительной страховкой для местных органов власти. В частности, пунктом 2.2 решения Брестского областного исполнительного комитета от 10 февраля 2005 года № 79 «О некоторых вопросах по осуществлению розничной торговли и утверждению примерной формы ассортимента перечня товаров, которые постоянно должны быть в продаже в торговом объекте (пункте продажи)» предусмотрено предварительное согласование ассортиментного перечня товаров с органами (подразделениями) по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. Однако нормативными актами в сфере обеспечения пожарной безопасности выдача такого рода разрешений органами государственного пожарного надзора не предусмотрена. Это, с одной стороны, увеличивает издержки бизнеса, с другой – вынуждает органы государственного управления тратить дополнительное время и средства на выдачу данного разрешения.

Например, в алгоритмах открытия объектов торговли или общественного питания, оказания бытовых услуг и производства продуктов питания (Приложения 12 – 15) совокупно в 59 ступенях данных алгоритмов отсутствует регламентация следующих условий:

- перечня требуемых документов – в 11 ступенях;
- условий оплаты за выдачу разрешения – в 22 ступенях;
- сроков рассмотрения обращений за разрешением – в 18 ступенях



разрешениях может быть существенно облегчен, если технические нормативные акты будут регистрироваться в Национальном реестре правовых актов, либо для них будет создана отдельная юридическая база данных.

Следует отметить, что поскольку главная функция разрешений состоит в предотвращении рисков потенциально опасных ситуаций для здоровья, жизни людей и окружающей среды, необходимо классифицировать разрешения по степени риска, представляемой деятельностью того или иного субъекта хозяйствования. Это позволит (1) отменить необходимость получения разрешения на виды деятельности, не представляющие потенциальной опасности, а также разрешения, дублирующие функции альтернативных систем безопасности (сертификация, гигиеническая регистрация и регламентация); (2) ввести декларативный (уведомительный) принцип получения разрешений для объектов бизнеса с низким либо незначительным уровнем риска. Рассмотреть возможность использования по отдельным видам разрешений принципа контроля сроков их выдачи «молчание – знак согласия».

Подобный опыт уже успешно применяется в ряде стран, система государственного регулирования в которых исторически имеет много общего с белорусской.

#### Опыт Украины по реформированию разрешительной системы (на примере органов государственного пожарного надзора)

В результате изменения подходов регулирования разрешительной системы в сфере хозяйственной деятельности на законодательном уровне определены основные принципы государственной политики в сфере разрешений, среди которых:

- развитие конкуренции;
- снижение уровня государственного регулирования хозяйственной деятельности;
- обеспечение прозрачности выдачи документов разрешительного характера;
- ответственность должностных лиц государственных органов за нарушение порядка выдачи документов разрешительного характера.

Произошло кардинальное изменение системы выдачи органами государственного пожарного надзора разрешений на начало работы предприятий и аренду помещений – введен декларативный принцип получения разрешений. Это означает, что субъект хозяйствования вправе начать предпринимательскую деятельность, используя объект через 10 дней после представления в разрешительный орган заполненной по установленной форме декларации при соблюдении следующих условий:

- заключения договора страхования гражданской ответственности перед третьими лицами по возмещению возможного вреда;
- сохранения предыдущего функционального назначения и профиля объекта или арендуемого помещения;
- объект не относится к категории взрывопожароопасных и не является объектом массового пребывания людей<sup>5</sup>.

В результате указанных изменений регулирования декларативным принципом получения разрешений от органов государственного пожарного надзора на начало работы объекта сможет воспользоваться абсолютное большинство субъектов хозяйствования (около 2/3).

Следует особо подчеркнуть, что совершенствование разрешительной системы будет иметь видимый экономический эффект как для сектора МСБ в виде экономии времени и средств, так и для белорусского общества и государства в виде дополнительных рабочих мест и налоговых платежей.

Кроме того, реформирование разрешительной системы необходимо, потому что существующая система ведет к созданию большого бюрократического аппарата, что идет вразрез с политикой государства о дебиюкратизации.

Необходимо отметить, что как на республиканском, так и на местном уровне государственными органами признается наличие серьезных проблем в разрешительной системе для бизнеса. Осознание необходимости их решения подтверждается,

<sup>5</sup> Объекты с массовым пребыванием людей – детские дошкольные, учебные, культурно-зрелищные и культурные заведения, заведения досуга, лечебно-профилактические заведения со стационарными отделениями, заведения отдыха и туризма, дома-интернаты общего и специального типа, гостиницы, санатории и крытые спортивные сооружения, рынки, а также другие аналогичные по назначению объекты с постоянным или временным пребыванием в них 50 и более лиц.



в частности, фактом закрепления на республиканском уровне задач по проведению анализа правоотношений в процессе выдачи разрешений субъектам хозяйствования и по подготовке плана действий по упорядочению и по упрощению законодательства в указанной сфере<sup>6</sup>.

## Рекомендации

### Первоочередные меры улучшения действующей разрешительной системы

1. Провести инвентаризацию действующих технических норм, применяемых в процессе выдачи и контроля использования разрешений, подлежащих получению субъектами бизнеса.
2. Создать сводную систематизированную базу данных всех видов разрешений, требуемых для начала и в процессе осуществления предпринимательской деятельности. Утвердить законодательным актом единый перечень действующих разрешений.
3. Произвести классификацию видов действующих разрешений по критериям безопасности (уровня риска) видов деятельности и действий.
4. Обеспечить свободный доступ к информации о разрешениях, в частности, ввести обязательную регистрацию технических нормативных правовых актов в Национальном реестре правовых актов либо создать самостоятельную базу данных технических нормативных правовых актов.

### Перспективные меры реформирования разрешительной системы

5. Принять законодательный акт, регулирующий общие условия и принципы организации и функционирования разрешительной системы, предусмотрев в нем, в частности:
  - критерии введения ограничений для предпринимательской деятельности в форме разрешений (условия и порядок введения новых видов разрешений);
  - общий перечень видов разрешений и органов их выдающих;
  - создание единого реестра (реестров) учета выданных разрешений;
  - запрет на выдачу разрешений, не предусмотренных законом (законодательным актом);
  - унифицированные требования к нормативным актам, определяющим условия и порядок выдачи разрешений;
  - компетенцию органов государственной власти, местного управления и самоуправления по вопросам регулирования, а также выдачи разрешений в сфере хозяйственной деятельности;
  - применение принципа «одного окна» в процессе выдачи разрешений;
  - применение уведомительного принципа выдачи разрешений при осуществлении деятельности, не сопряженной с угрозой здоровью, жизни людей, окружающей среде.
6. Приступить к комплексному пересмотру и систематизации законодательства о разрешениях (включая технические нормативные правовые акты) с целью его упрощения и приведения в соответствие с общими условиями и принципами регулирования разрешительной системы.
7. Упразднить разрешения, не являющиеся необходимыми для предотвращения реальных рисков в ходе осуществления хозяйственной деятельности субъектами МСБ.

<sup>6</sup> Пункт 10.7 Совместного плана действий Правительства и Национального банка по достижению параметров прогноза социально-экономического развития, бюджета и Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2006 год, утвержденный постановлением Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 13 января 2006 г. № 42/2.



# ПРОВЕРКИ

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- Усилия правительства РБ по уменьшению количества проверок за счет совершенствования порядка назначения проверок финансово-хозяйственной деятельности привели к снижению общего количества проверок, проводимых на субъектах МСБ в 2005 году
- Дальнейшие действия по совершенствованию процедур назначения проверок могут включать применение принципа управления рисками при назначении технических инспекций<sup>1</sup>
- Наиболее типичные недостатки осуществляемых проверок связаны с непрозрачностью процедур, затрудненным доступом к информации о предъявляемых требованиях, непрофессиональным отношением со стороны инспекторов
- Для повышения эффективности контроля также необходимо изменить подходы к осуществлению проверок таким образом, чтобы проверки носили предупредительный, а не репрессивный характер

<sup>1</sup> Технические инспекции - инспекции, осуществляемые органами и службами, выполняющими функции надзора за соблюдением требований законодательства, технических норм и правил, направленных на предотвращение угроз жизни и здоровью людей, окружающей среде, чрезвычайных ситуаций, а также на обеспечение условий труда и прочих требований, не связанных с финансово-хозяйственной деятельностью субъектов хозяйствования.

## Усилия правительства РБ по уменьшению количества проверок за счет совершенствования порядка назначения проверок финансово-хозяйственной деятельности привели к снижению общего количества проверок, проводимых на субъектах МСБ в 2005 году, на 30%

В течение 2005 года в ряде государственных контрольных органов проводилась работа по повышению эффективности контрольной деятельности и снижению нагрузки от проверок на субъекты хозяйствования, в частности, посредством снижения количества проверок. Основной акцент в этой работе был сделан на усиление процедур планирования проверок финансово-хозяйственной деятельности.

«В наибольшей степени проблемы отмечались при планировании контрольной деятельности. Дело в том, что ввиду отсутствия какой-либо регламентации механизма планирования, каждый контролирующий орган составлял планы проверок по своему усмотрению. В результате планированием охватывались различные периоды (месяц, квартал, полугодие и т.д.) и применялись различные схемы планирования. Составляемые контролирующими органами планы единообразия не отличались и имели ряд недостатков, главный из которых состоял в том, что в планах не всегда определялись конкретные проверяемые субъекты, не указывались темы проверки, не устанавливались сроки проведения контрольных мероприятий. Помимо этого, в отдельных контролирующих органах отмечалось наличие нескольких планов, в соответствии с которыми проводились проверки, при этом данные проверки между собой не координировались. В комплексе же указанные недостатки предопределяли возможность проведения многократных плановых проверок одного и того же субъекта».

*Карпенкова И.В., заместитель начальника управления координации деятельности контролирующих органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Совершенствование порядка назначения и проведения проверок призвано снизить контрольную нагрузку на субъектов хозяйствования, Малый и средний бизнес в Беларуси № 23, с. 28 – 29*

Как отмечалось Советом по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь<sup>2</sup>, который возглавляет председатель Комитета государственного контроля, «недостатки в планировании и организации контрольных мероприятий, несоответствие локальных нормативно-правовых актов законодательству и ненадлежащая координация контрольной работы в отдельных государственных органах, а также отсутствие четкого механизма назначения внеплановых проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности приводят к многочисленным, в ряде случаев необоснованно назначенным и безрезультативным проверкам»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Совет по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь создан Указом Президента Республики Беларусь № 673 от 15 ноября 1999 года для координации деятельности государственных органов и иных организаций, проводящих проверки и ревизии финансово-хозяйственной деятельности субъектов хозяйствования. В состав Совета входят представители Правительства, Администрации Президента, Прокуратуры, Комитета государственного контроля, Национального банка, Комитета государственной безопасности, Министерства внутренних дел, Министерства по налогам и сборам, Министерства финансов, Министерства экономики, Государственного таможенного комитета. Полномочия Совета: давать поручения контролирующим органам; рассматривать жалобы субъектов предпринимательства; запрашивать необходимую информацию у государственных и частных структур; вносить предложения о привлечении к ответственности должностных лиц контролирующих органов.

<sup>3</sup> О недостатках в организации проверок субъектов предпринимательской деятельности. Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь, январь 2006 г., с. 74.

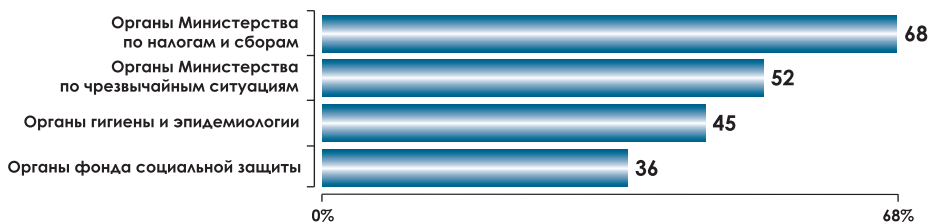




В результате усиления координации и улучшения планирования контрольной деятельности общее количество проверок на субъектах МСБ, по данным исследования ИФС, сократилось на 30%. В 2005 году в Беларуси проверялись каждые два из трех субъектов малого и среднего бизнеса, в среднем семь раз каждый (в 2004 году на одного субъекта МСБ приходилось в среднем 10 проверок, но охват проверками за прошедший год не изменился – 66% субъектов МСБ). При этом на одно предприятие или индивидуального предпринимателя в течение года пришлось в среднем три проверки финансово-хозяйственной деятельности и четыре технические инспекции. По охвату проверками субъектов МСБ, по результатам исследования, лидировали органы Министерства по налогам и сборам, Министерства по чрезвычайным ситуациям, органы гигиены и эпидемиологии и фонда социальной защиты (диаграмма 1).

**Диаграмма 1.**  
**ОРГАНЫ, КОТОРЫЕ ОХВАТИЛИ ПРОВЕРКАМИ БОЛЬШЕ ВСЕГО СУБЪЕКТОВ МСБ В 2005 ГОДУ**

% респондентов, проверенных данными органами в 2005 году



Кроме того, работа, проведенная Советом по координации контрольной деятельности при поддержке Комитета госконтроля в 2005 году, привела к принятию 15 марта 2006 г. Указа Президента Беларуси № 151, которым были внесены изменения в Указ Президента от 15 ноября 1999 г. «О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контрольных органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций». Данный Указ, кроме прочего:

- устанавливает ответственность в виде штрафа (до 50 базовых величин – около 720 долларов США) должностных лиц контрольных органов за нарушение порядка назначения внеплановых проверок финансово-хозяйственной деятельности, порядка согласования проведения внеплановых проверок, а также порядка информирования о проведении таких проверок;
- уполномочивает Совет по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь самостоятельно определять перечень государственных органов и иных организаций, деятельность которых координируется им;
- определяет решения Совета и его председателя в пределах их компетенции как обязательные для исполнения всеми контролирующими органами и их должностными лицами, а их неисполнение влечет дисциплинарную ответственность вплоть до освобождения от занимаемой должности;
- уточняет порядок проведения внеплановых проверок;
- устанавливает обязанность контролирующих органов вести отдельный учет выданных предписаний на проведение проверок (ревизий).

В соответствии с законодательством все контролирующие органы могут быть условно разделены на две группы: первая – те, которые проверяют финансово-хозяйственную деятельность (например, налоговая инспекция), вторая – проверяющие соответствие состояния предприятия либо его деятельности (кроме финансово-хозяйственной деятельности) законодательству, главным образом техническим нормам и правилам (например, пожарная инспекция, СЭС, экологический надзор). Более четко законодательством урегулирована деятельность и процедуры проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности.

Согласно существующему порядку, проверки финансово-хозяйственной деятельности в Беларуси бывают плановые и внеплановые. Плановые проверки одного и того же субъекта хозяйствования должны проводиться не более одного раза в год. Внеплановые проверки могут назначаться либо должностными лицами, которым законодательно предоставлено такое право (Указ Президента № 673), либо иными контролирующими органами при наличии таких обстоятельств, как:



1. реорганизация или ликвидация юридического лица,
2. прекращение деятельности индивидуального предпринимательства,
3. наличие сведений о нарушениях законодательства,
4. поступление обращения, требующего проведения проверки.

Условно внеплановые проверки делятся на две категории: проверки, назначаемые должностными лицами, имеющими право назначать внеплановые контрольные мероприятия, и проверки, назначаемые органами, которым такое право не предоставлено. В первом случае органы, непосредственно проводящие проверку, обязаны информировать Совет по координации контрольной деятельности (Совет) о начале проверки; во втором случае для контрольных органов установлена императивная норма об обязательном согласовании с Советом решения о проведении проверки до ее начала.

*Встречные проверки* – установление фактического отражения субъектом предпринимательской деятельности в бухгалтерском учете финансово-хозяйственных операций, осуществлявшихся с другими субъектами предпринимательской деятельности, в отношении которых проводятся плановые или внеплановые проверки (ревизии).

В связи с введением в действие Общей части Налогового кодекса в Указ Президента № 673 было внесено изменение, согласно которому действие ряда норм существующего порядка проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности не распространялось на налоговые проверки (нормы, относящиеся непосредственно к процедуре проверок). Таким образом, в отношении налоговых проверок действовали специальная глава 9 Налогового кодекса «Налоговый контроль» и Порядок в части применения экономических санкций и их обжалования. Кроме того, действовала специальная Инструкция, утвержденная постановлением Министерства по налогам и сборам от 29 декабря 2003 г. № 124. Налоговые проверки подразделяются на плановые и внеплановые, камеральные и выездные.

Согласно Указу Президента РБ № 151 от 15 марта 2006 года, действующий порядок распространяется на налоговые проверки за исключением камеральных (в части процедуры их проведения). Постановлением МНС РБ от 20 апреля 2006 г. № 51 утверждена новая редакция Инструкции о проведении налоговых проверок в соответствии с изменениями в Указ Президента РБ № 673, внесенными Указом Президента РБ № 151.

Общее регулирование технических инспекций осуществляется, прежде всего, соответствующими законами («О пожарной безопасности», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др.). Однако указанные законы не содержат детальной регламентации проверок (количество, максимально допустимая продолжительность проверки, основания проведения проверки и т.п.) и процедур их проведения. Более детальное регулирование процедур проверок, прав и обязанностей проверяющих осуществляется ведомственными актами (например, постановление Главного государственного санитарного врача Республики Беларусь от 17 мая 2001 г. № 36 «Об утверждении перечня должностных лиц и специалистов, осуществляющих государственный санитарный надзор и их правах»).

## **Дальнейшие действия по совершенствованию процедур назначения проверок могут включать применение принципа управления рисками при назначении технических инспекций**

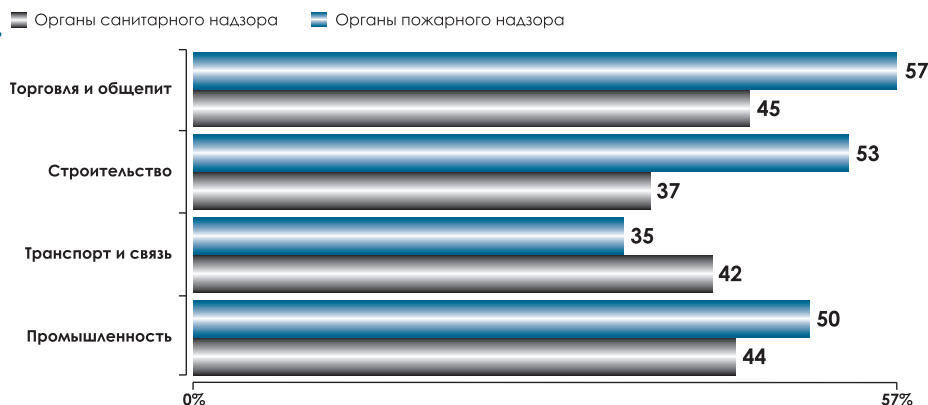
Дальнейшее сокращение количества проводимых проверок возможно за счет совершенствования процедур назначения технических инспекций. Доля технических инспекций в общем количестве проверок составляет, по данным исследования IFC, около 60%.

Так как цель технических инспекций состоит в обеспечении соблюдения требований законодательства, технических норм и правил с целью предотвращения угроз для здоровья граждан, окружающей среды или безопасности государства, то фокусировать их нужно на тех отраслях, где эти угрозы наиболее вероятны. Однако, как показывают результаты опроса, техническим инспекциям в одинаковой степени подвержены предприятия, относящиеся к отраслям с потенциально различной степенью риска (диаграмма 2). Индивидуальным предпринимателям и малым предприятиям инспекторы уделяют почти столько же внимания, сколько и средним предприятиям (диаграмма 3).



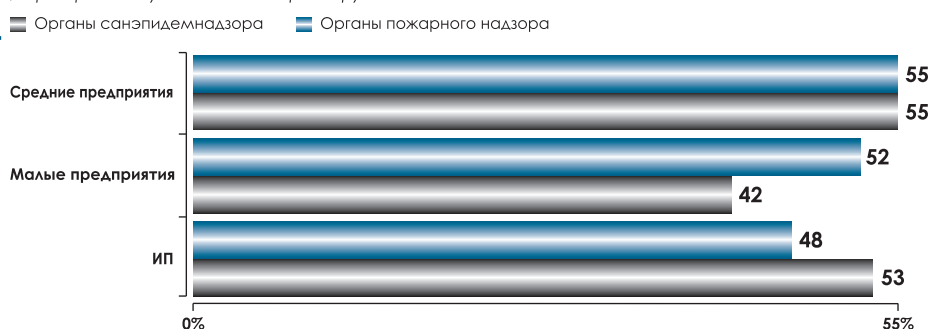
**Диаграмма 2.**  
**ДОЛЯ РЕСПОНДЕНТОВ, ПРОВЕРЕННЫХ ОРГАНАМИ САНЭПИДЕМНАДЗОРА И ПОЖАРНОГО НАДЗОРА ПО ОТРАСЛЯМ**

% проверенных субъектов МСБ по отраслям



**Диаграмма 3.**  
**ДОЛЯ РЕСПОНДЕНТОВ, ПРОВЕРЕННЫХ ОРГАНАМИ САНЭПИДЕМНАДЗОРА И ПОЖАРНОГО НАДЗОРА ПО РАЗМЕРУ**

% проверенных субъектов МСБ по размеру



Почему проверяется так много субъектов малого и среднего бизнеса, особенно органами, осуществляющими технические инспекции? По результатам опроса экспертной фокус-группы, руководители только 2 из 10 предприятий МСБ считают, что инспекции проводятся из-за потенциальной опасности вида деятельности предприятия.

## Как можно усовершенствовать назначение и планирование технических инспекций

Как показывает международный опыт, эффективность планирования технических инспекций может быть существенно повышена при применении принципа управления рисками. В основе данного принципа лежит осознание того, что субъекты МСБ, отличающиеся как по виду деятельности, так и по размеру, могут представлять потенциально различные угрозы для жизни или здоровья людей, окружающей среды или безопасности государства.

Степень потенциальной угрозы субъекта хозяйствования является основным видом информации. При планировании и организации контрольных мероприятий должна учитываться и такая информация, как история нарушений субъекта хозяйствования<sup>4</sup>, а также информация, поступающая ежедневно о состоянии дел на субъектах хозяйствования данной отрасли, что позволит оперативно принимать решения и реагировать на изменения ситуации почти в режиме реального време-

<sup>4</sup> Практика учета истории проверок на отдельных субъектах хозяйствования начинает внедряться в Беларуси при проведении внеплановых проверок финансово-хозяйственной деятельности. Так, согласно Положению о порядке планирования контролирующими органами проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности, информирования и согласования решений контролирующими органами о проведении внеплановых проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности, принятому в развитие Указа Президента Республики Беларусь от 15 марта 2006 года № 151, «при принятии решения контролирующим органом должен учитываться факт проведения данным контролирующим органом предыдущих проверок (ревизий) субъекта и изучения в ходе них аналогичных вопросов».

Нам не говорят, каковы основания проверки — приходят и проверяют. Любимое основание для проверки у санстанции — «проходил мимо и зашел». Как правило, это заканчивается не менее чем пятью базовыми величинами (около 75 долларов США) за малейшее нарушение. Грубо говоря, ни у кого не возникает сомнения в цели их прихода.

*Предприниматель, участник  
глубинного интервью*



Международный опыт разработки систем управления рисками подсказывает следующие этапы:

- Создание базы данных угроз и опасных ситуаций, имевших место в прошлом (не только у себя в стране), с целью идентификации потенциально опасных отраслей и видов деятельности и предприятий, занимающихся данными видами деятельности.
- Создание базы данных нарушений для выявления тенденций наличия (увеличения, снижения) нарушений на предприятиях по видам деятельности, географическому расположению, иным факторам.
- Мониторинг предприятий-нарушителей в потенциально опасных секторах экономики и предприятий, имеющих историю нарушений.
- Мониторинг статистики несчастных случаев и жалоб по видам деятельности и секторам экономики.
- Смещение фокуса контрольной деятельности в сторону наиболее опасных видов деятельности и предприятий-нарушителей.

По материалам *Good Practices for Regulatory Inspections: Guidelines for Reformers, Jacobs and Associates, September 2005*

21 июня 2006 года IFC и Министерство по чрезвычайным ситуациям провели круглый стол по вопросам международного опыта в реформировании системы выдачи разрешений и проведения инспекций органами противопожарной безопасности. В работе круглого стола приняли участие эксперты МЧС РБ, а также специалисты из Швеции и Украины. Участники круглого стола единодушно пришли к мнению, что опыт пожарных Швеции в проведении оценки рисков и организации контрольной деятельности на ее основе должен применяться в Беларуси. Это позволит сосредоточить силы и средства органов пожарного надзора на тех объектах, которые действительно могут представлять угрозу жизни и здоровью людей.

ни (таблица 1 и Приложение 9). Для того чтобы эффективно реализовать данные задачи, необходимо использовать возможности информационных технологий.

Опыт большинства стран, в которых применяется принцип управления рисками, демонстрирует, что, как правило, основное внимание контрольных органов заслуживают крупные предприятия и объекты с массовым скоплением людей (аэропорты, супермаркеты, продовольственные, химические заводы и т.д.). Анализ рисков позволяет вывести из-под пристального внимания контрольных органов целые категории субъектов МСБ как не представляющие угрозы.

Органы противопожарной безопасности Швеции осуществляют оценку пожарных рисков различных объектов раз в 4 года. Оценку рисков производит старший офицер, который, как правило, имеет специальную подготовку для этого.

Анализ рисков позволяет исключить из-под прямого надзора

- предприятия с численностью не более 10 работников
- гостиницы, в которых менее 15 комнат
- рестораны, кинотеатры, в которых менее 50 посадочных мест, и т.д.

Объекты, на которых одновременно может находиться более 300 человек, подлежат инспекциям раз в 2 года. Ежегодно проверяются лишь объекты, на которых может находиться более 600 человек (аэропорты, вокзалы, и т.п.)

**Таблица 1.**  
**ПРИ ПОСТРОЕНИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ УЧИТЫВАЕТСЯ КАК ПОТЕНЦИАЛЬНАЯ ОПАСНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ, ТАК И СТАТИСТИКА НАРУШЕНИЙ НА ДАННОМ ПРЕДПРИЯТИИ**

(По материалам презентации представительства IFC в Узбекистане Министерству здравоохранения Узбекистана на примере Великобритании)

Степень риска вида деятельности	Особенности деятельности предприятия	Соблюдение предприятием требований законодательства, норм и правил по результатам состоявшихся проверок	Степень реального риска данного предприятия	Необходимая частота проверок для данного предприятия
Высокая степень риска	Многоэтапное производство, производство продукции сложной по составу, в больших объемах, в большом разнообразии, на экспорт	Не соблюдает	Самая высокая	1 раз/1год
		Соблюдает частично	Менее высокая	1 раз/1год
		Соблюдает	Наименьшая	1 раз/2года
Средняя степень риска	Производство местного масштаба, нескольких видов продукции, в малых объемах, («здоровая пицца»)	Не соблюдает	Самая высокая	1 раз/2года
		Соблюдает частично	Менее высокая	1 раз/3года
		Соблюдает	Наименьшая	1 раз/4года
Низкая степень риска	Маленькие гостиницы, небольшие рестораны и все те предприятия, которые не входят в вышеперечисленное	Не соблюдает	Самая высокая	1 раз/4года
		Соблюдает частично	Менее высокая	1 раз/5лет
		Соблюдает	Наименьшая	1 раз/6лет

### Чем выгодно применение принципа управления рисками

Во-первых, оптимизация контрольной деятельности посредством применения принципа управления рисками позволяет сконцентрировать усилия соответствующих органов государственного контроля на наиболее рискованных местах, не распыляя имеющиеся ресурсы. Это сделает деятельность контрольных органов более эффективной, так как цели предотвращения опасных ситуаций будут достигаться при меньших затратах со стороны контрольных органов.



Во-вторых, каждая проверка отнимает время у персонала предприятия и тем самым создает дополнительную административную нагрузку на предприятие. В результате персонал предприятия или индивидуальный предприниматель вынуждены временно приостанавливать свою деятельность, что ведет к снижению выручки и, соответственно, налоговых платежей в бюджет. Таким образом, снижение общего количества проверок в результате использования принципа управления рисками благоприятно сказывается как на предприятиях, так и на доходах государства.

## **Наиболее типичные недостатки осуществляемых проверок связаны с непрозрачностью процедур, затрудненным доступом к информации о предъявляемых требованиях, непрофессиональным отношением со стороны инспекторов**

Эффективность системы государственного контроля определяется ее способностью создавать условия для стимулирования субъектов хозяйствования к добровольному соблюдению норм, правил и требований. Добровольность соблюдения требований имеет определяющее значение, так как при ее отсутствии невозможно гарантировать, что субъект хозяйствования будет прилагать усилия к соблюдению правил в периоды между проверками его государственными контрольными органами.

Органы государственного контроля в разных странах уделяют немало внимания поиску путей создания условий для повышения исполнительности субъектов хозяйствования в отношении предъявляемых к ним требований. Эта работа заключается в определении оптимального баланса между убеждением и информированием субъектов хозяйствования о существующих требованиях (а также необходимости их соблюдения) и выявлением нарушений и применении санкций. Международный опыт свидетельствует о том, что предупредительный характер системы контроля более эффективен, чем репрессивный. Одним из основных элементов предупредительной системы контроля является информирование и разъяснение требований, предъявляемых к субъектам хозяйствования.

В то же время треть проверенных субъектов МСБ в Беларуси отмечают, что отсутствие четкой, понятной и детализированной процедуры проверок является для них проблемой (диаграмма 4). Только чуть менее одной трети субъектов МСБ считают, что проверки способствуют лучшему пониманию требований законодательства.

Малые предприятия часто не могут позволить себе содержать штат сотрудников для отслеживания существующих требований и обеспечения их исполнения. При сравнительно небольших объемах производства содержание дополнительного штата сотрудников существенным образом увеличит затраты предприятия и даже может сделать его деятельность нерентабельной.

К сожалению, как показывают результаты исследования деловой среды, инспекторы далеко не всегда помогают предпринимателям разобраться во всех существующих требованиях. Около трети респондентов, проверенных в 2005 году, отметили, что им пришлось сталкиваться с предвзятым отношением со стороны инспекторов, а 45% респондентов сказали, что получить информацию о процедуре проверок и требованиях, предъявляемых к субъектам МСБ инспектирующими

У меня опыт большой, и сказать, что я чего-то не понимаю, не могу. Но у нас в стране столько требований, что уследить за всеми трудно. Для этого надо целый штат сотрудников нанять, которые будут за всем следить и все бумажки заполнять, чтобы всегда быть готовым к проверкам.

*Предприниматель, участник  
глубинного интервью*

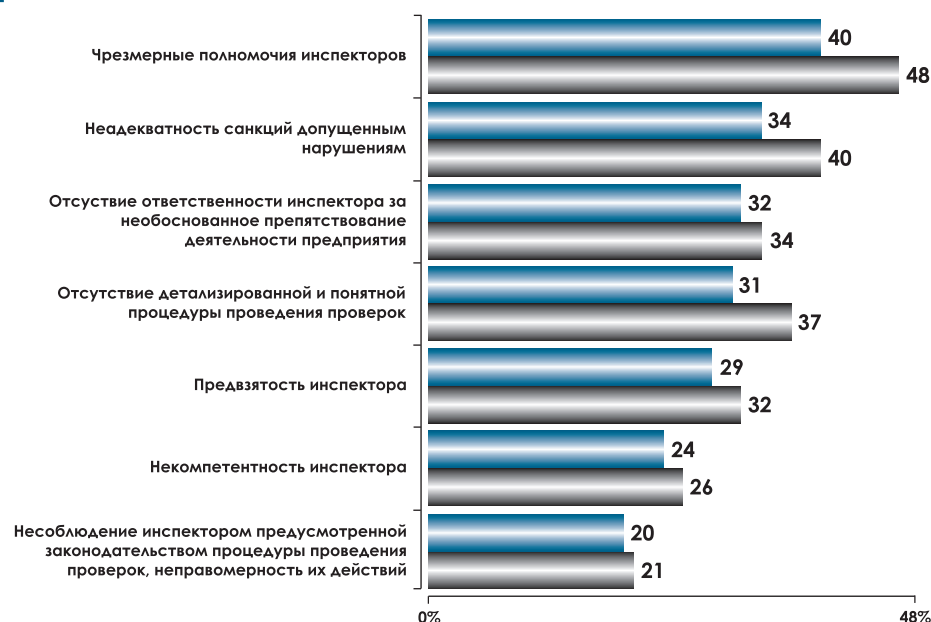


органами, было сложно. В результате 63% респондентов оценили процедуру проверок как сложную.

**Диаграмма 4.**  
**ОСНОВНЫЕ СЛОЖНОСТИ ПРОВЕРОК ДЛЯ МСП СВЯЗАНЫ С РАБОТОЙ ИНСПЕКТОРОВ, НЕАДЕКВАТНОСТЬЮ САНКЦИЙ И НЕПОНЯТНОСТЬЮ ПРОЦЕДУРЫ**

% проверенных МСП

■ 2004 ■ 2005



## Что можно сделать для устранения этих недостатков

Следует учитывать, что малые предприятия, как правило, представляют собой субъекты хозяйствования, размещающиеся на небольших площадях, имеющие небольшое количество сотрудников, и работают в основном в сфере услуг. Следовательно, требования, предъявляемые к таким предприятиям, могут быть упрощены. Упрощение требований к субъектам МСБ, а также их обобщение лежат в основе применения так называемых контрольных списков вопросов (инспекционных отчетов). Фактически контрольные списки представляют собой перечень вопросов по исполнению требований (для каждого контрольного органа свой) по обеспечению безопасности деятельности субъекта в данной области. Таким образом, контрольный список, с одной стороны, представляет собой контрольный перечень необходимых требований, которым субъект МСБ должен соответствовать, а с другой – руководство к действию для инспектора.

## Что дает применение контрольных списков

**Контрольные списки позволяют:**

- понимать требования и устранять недостатки до проверки,
- четко обозначить объект проверки и полномочия инспекторов,
- предотвратить злоупотребления со стороны инспекторов,
- устранить фактор недостаточной квалификации инспекторов, т.к. инспектор будет проверять субъект хозяйствования только по тем пунктам, которые перечислены в контрольном списке, и, что важнее всего,
- не допустить потенциально опасных нарушений, которые связаны с незнанием (все знать не может никто!) или непониманием требований, предъявляемых к субъекту хозяйствования.

Часто инспектор проверяет не только то, что ему следует проверить по предписанию, а старается захватить и другие вопросы, проверить больше, чем надо. Иначе говоря, инспектор шел с одними планами, которые изначально записаны у него и завизированы. А потом посмотрел: ага, тут можно то, тут можно это. А почему бы не проверить и еще кое-что!

А вы видели когда-нибудь документ, где по шагам расписано, что он должен делать? Я думаю, нет такой должностной инструкции. Есть только общие положения: прийти, представиться, выдать уведомление о проверке.

*Предприниматель  
участник глубинного интервью*

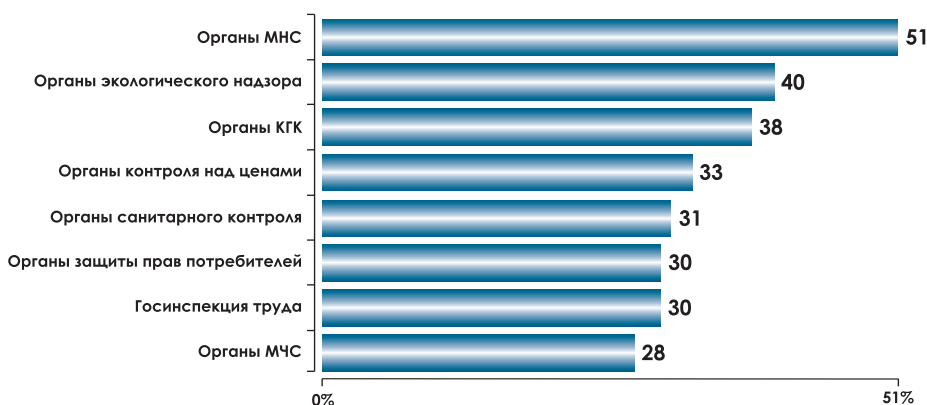


## Для повышения эффективности контроля также необходимо изменить подходы к осуществлению проверок таким образом, чтобы проверки носили предупредительный, а не репрессивный характер

По результатам исследования, от 30% до 50% проверок, проведенных различными контрольными органами, заканчиваются штрафами (диаграмма 5). У 27% субъектов МСБ, к которым применялись иные меры взыскания, были приостановлены операции по счету, а у 12% из них – арестовано имущество. Видимо такое широкое использование санкций в качестве меры воздействия заставило 77% проверенных субъектов МСБ считать, что существующая в Беларуси система контроля носит репрессивный характер.

**Диаграмма 5.**  
**ОТ ТРЕТИ ДО ПОЛОВИНЫ ВСЕХ ПРОВЕРОК СУБЪЕКТОВ МСБ В 2005 г. ЗАКАНЧИВАЛИСЬ ШТРАФАМИ**

% МСБ, оштрафованных по результатам проверки данным органом



## Как можно изменить ситуацию

Как показывают результаты многих исследований эффективности государственного контроля, ужесточение наказания в отношении субъектов МСБ ведет только к увеличению количества нарушений и сокрытию существенной части хозяйственных операций. В то же время, применение мер предупредительного характера, таких как информирование в доступной форме о существующих требованиях, а также смещение акцентов в сторону консультирования субъектов МСБ инспекторами, вместо поиска оснований для наказания ведет к снижению количества нарушений.

Это видно на примере Швеции. Когда органы пожарной безопасности этой страны обнаруживают нарушения на предприятии, они дают рекомендацию на устранение нарушений в срок до трех месяцев. Если предприятие не выполнило рекомендацию, тогда пожарная служба выдает предписание на устранение нарушений в срок до 6 месяцев. Если предписание не выполнено, то только по прошествии 9 месяцев к данному предприятию применяется санкция в виде штрафа (который может достигать до 30 тысяч долларов США). Исключения составляют случаи, когда нарушение создает реальную угрозу. Тогда меры к данному предприятию принимаются безотлагательно в виде запрета на осуществление деятельности. Однако подобные случаи, по словам самих шведских пожарных, случаются крайне редко.

Эффективность подобного подхода подтверждается тем, что почти все предприятия устраняют имеющиеся нарушения после получения рекомендации. Из-за того,

Существует ли практика сначала делать предупреждение, а потом налагать санкции! Если вы спросите об этом у инспекторов, они будут рассказывать, что санкция — это последнее, что они применяют. Дескать, «по три года их [предприятия] воспитываем, а они не слушаются». Иногда такие предупреждения (без санкций) бывают, иногда делают предписания. Но это скорее исключения. Как правило, проверки заканчиваются штрафом. И мелких штрафов не бывает.

Предприниматель, участник  
глубинного интервью

Есть ли связь между репрессивной по характеру системой контроля и большим количеством нарушений! В 1978 году Правительство Канады обратилось к Экономическому совету Канады с просьбой провести исследование о влиянии регулирования на экономику страны. После опубликования отчета о результатах исследования в 1981 году наибольший интерес вызвала тема эффективности различных механизмов воздействия государства на исполнительность субъектов хозяйствования при соблюдении требований законодательства. До этого времени широко применялся так называемый командно-репрессивный принцип: установи требования и наказывай тех, кто их не выполняет. Этот принцип основан на предположении, что страха перед наказанием будет достаточно, чтобы обеспечить исполнение субъектами хозяйствования требований законодательства. Но часто это предположение (заимствованное из уголовного права) было неверным в отношении субъектов МСБ. Исследования психологии поведения представителей бизнеса наглядно продемонстрировали, что страх перед наказанием не является сильным фактором для тех, кто не является убежденным и злым нарушителем. Скорее, причины допускаемых нарушений кроются в незнании, и информирование этих субъектов МСБ о существующих требованиях — более эффективный инструмент снижения количества нарушений, чем угроза наказания.

*Review of International Practice in Inspections Reform, IFC, 2005 p. 16 — 17*



что штрафы к субъектам хозяйствования применяются исключительно редко, статистику о штрафах органы пожарной безопасности Швеции не ведут.

Одним из эффективных инструментов стимулирования исполнительности субъектов хозяйствования является принцип добровольного обнаружения нарушений, который заключается в том, что если субъект хозяйствования самостоятельно обнаружил допущенную ошибку и не стал скрывать ее от контрольных органов, то санкции в отношении него не применяются. Применение этого принципа в практике работы контрольных органов способствует развитию самоконтроля со стороны предприятий и индивидуальных предпринимателей<sup>5</sup>.

В Латвии один из акцентов в реформе контрольной деятельности был сделан на том, чтобы переориентировать инспекторов в их работе в сторону оказания помощи субъектам хозяйствования в понимании требований законодательства. Работа с инспекторами проводилась также и посредством обучения по следующим дисциплинам:

- Стратегическое планирование, организационное развитие
- Оценка риска (добровольное соблюдение)
- Информация и связь с клиентами
- Служба работы с клиентами
- Развитие функции внутреннего аудита
- Административные процедуры
- Годовая отчетность
- Управление производительностью (итог/результат)

## Рекомендации

Таким образом, повышения эффективности планирования и организации контрольных мероприятий, а также уменьшения количества нарушений со стороны субъектов МСБ и фактов злоупотреблений со стороны инспекторов при одновременном снижении административной нагрузки на МСБ возможно достичь через реализацию следующего комплекса мер:

1. Разработка и внедрение механизма планирования и организации контрольной деятельности на основе принципа управления рисками.
2. Внедрение практики разработки и использования контрольных списков вопросов.
3. Применение инструментов предотвращения нарушений, таких как информирование, убеждение, разъяснение необходимости соблюдения норм и правил для предотвращения опасных ситуаций, а также подготовка инспекторов для того, чтобы устранить предвзятость, повысить ответственность и изменить отношение к субъектам МСБ.

<sup>5</sup> Следует отметить, что подобная практика начинает применяться в Беларуси при осуществлении налоговых проверок. Так, Указ Президента Республики Беларусь от 30 июня 2006 года № 419 «О дополнительных мерах по регулированию налоговых отношений» определяет, например, что административное взыскание не налагается, если плательщик, обнаружив ошибку, удержит и перечислит причитающуюся сумму налога, сбора (пошлины) до назначения проверки, в результате которой могут быть выявлены налоговые нарушения (по нарушениям, выявленным в результате камеральной проверки – до составления акта проверки).