

ДЕЛОВАЯ СРЕДА В БЕЛАРУСИ 2005

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

ДЕЛОВАЯ СРЕДА В БЕЛАРУСИ

Исследование сектора малого и среднего бизнеса (МСБ) в Беларуси

Минск
2005

© 2005

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 2005”.

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
ОБЗОР ОСНОВНЫХ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ	5
КРАТКИЙ ОБЗОР МСБ В БЕЛАРУСИ	13
РЕГИСТРАЦИЯ	16
ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ	21
РАЗРЕШЕНИЯ	28
СЕРТИФИКАЦИЯ	33
ПРОВЕРКИ	38
АДМИНИСТРИРОВАНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ	43
РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ	48
ПРИЛОЖЕНИЯ	54

Международная финансовая корпорация (IFC) представляет отчет о втором ежегодном исследовании сектора малого и среднего предпринимательства (МСП) в Беларуси. Данное исследование осуществлено при поддержке Шведского управления по международному развитию и сотрудничеству (Sida) в рамках проекта “Улучшение деловой среды в Беларуси”.

Целью данного исследования является анализ регуляторной среды для ведения бизнеса в Республике Беларусь, оценка административной нагрузки на малый и средний бизнес с точки зрения самих предпринимателей и руководителей сравнение полученных показателей с другими странами. Исследование позволяет выявить наиболее проблемные административные процедуры, основываясь на мнениях представителей малого и среднего бизнеса. Результаты исследования являются актуальной информацией для представителей органов государственного управления, которые работают над созданием благоприятных условий для работы предприятий, улучшением правового обеспечения их деятельности.

Данное исследование бизнес-среды проведено на основе опроса 1 200 белорусских предприятий и индивидуальных предпринимателей, представляющих сектор малого и среднего бизнеса страны. Участники опроса ответили на 130 вопросов, касающихся условий прохождения административных процедур. Результаты опроса были протестированы в ходе тематических фокус-групп с участием предпринимателей. Таким образом, данный отчет является фактическим отражением суждений белорусских предпринимателей о состоянии деловой среды.

При подготовке отчета был проведен ряд встреч и консультаций с представителями министерств и ведомств и получена оценка основных выводов и рекомендаций по устранению административных барьеров на пути развития МСП.

Проект “Улучшение деловой среды в Беларуси” выражает благодарность Совету по развитию предпринимательства в Республике Беларусь, Министерству экономики, Министерству юстиции, Министерству труда и социальной защиты, Министерству по чрезвычайным ситуациям, Министерству статистики и анализа, областным исполнительным комитетам, а также всем, кто оказал неоценимую помощь в подготовке и проведении анализа, а также создании отчета.

Отчет опубликован на русском и английском языках. Дополнительные экземпляры отчета в печатном или электронном виде можно получить по следующим адресам:

Международная финансовая корпорация
Партизанский проспект 6а, 4-й этаж
220033 Минск, Беларусь

Тел. +375 17 228 18 38
Факс. +375 17 222 74 40
www.ifc.org/europe/belarus

International Finance Corporation
Private Enterprises Partnership
2121 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20433, USA
Tel. +1-202-4580917
Fax. +1-202-9744312
www.ifc.org/pep

ОБЗОР ОСНОВНЫХ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Представительство Международной финансовой корпорации (IFC) в Республике Беларусь представляет вашему вниманию второй отчет об исследовании деловой среды в Беларуси. В основу данного отчета легло исследование мнения субъектов малого и среднего бизнеса (МСБ) о состоянии делового климата в стране. В отчете рассматриваются семь административных процедур, с которыми субъектам малого и среднего бизнеса приходится сталкиваться от момента регистрации нового субъекта хозяйствования и на протяжении всего периода осуществления им хозяйственной деятельности.

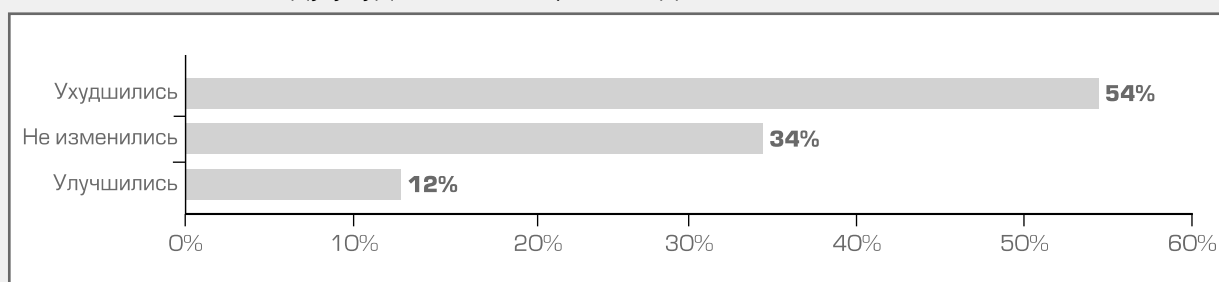
Правительство Республики Беларусь, осознавая важность вопроса развития малого и среднего бизнеса для стабильного социального и экономического развития страны, приняло ряд мер, направленных на формирование благоприятных условий для ведения бизнеса¹, и продолжает уделять внимание этому вопросу. Результаты данного исследования могут быть использованы в качестве информационной базы для разработки и корректирования политики Правительства Республики Беларусь в вопросе создания благоприятной среды для устойчивого развития малого и среднего бизнеса. Учет оценки деловой среды самими субъектами МСБ имеет первостепенную важность для разработки по-

- среднее количество лицензий на одно предприятие снизилось с трех в 2003 году до двух
- количество предприятий, которым необходимо получать лицензию для осуществления своего вида деятельности, снизилось с 88% до 73%
- расходы на получение одной лицензии в среднем снизились с 260 до 217 долларов США в эквиваленте
- количество проверяемых предприятий снизилось на треть – с 90% до 66%
- средняя продолжительность проверок снизилась с 60 до 24 дней
- стоимость процедуры сертификации снизилась на четверть, а ее продолжительность сократилась на 15%

Деловая среда глазами субъектов МСБ Беларуси

Несмотря на осуществляемые меры, более половины предпринимателей считают, что условия ведения бизнеса в 2004-м ухудшились по сравнению с 2003 годом (диаграмма 1). При этом

Диаграмма 1. Большинство предпринимателей считают, что условия ведения бизнеса в 2004 году ухудшились, % респондентов



настоящему эффективной системы регулирования предпринимательской деятельности.

В результате мер, принятых Правительством РБ в 2004 году, имели место положительные изменения в процедурах, регулирующих предпринимательскую деятельность. Принятые меры затрагивают лицензирование, сертификацию, проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности. Изменения, в частности, выразились в следующем:

более двух третей субъектов МСБ, проходивших каждую из рассматриваемых административных процедур, назвали их сложными (диаграмма 2, стр. 6).

Негативное отношение субъектов малого и среднего бизнеса к деловой среде в стране обусловлено, прежде всего, двумя факторами: сложностью прохождения административных процедур и их высокой стоимостью. Как показывают данные, полученные в ходе исследования, слож-

¹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 1685 "О мерах по стимулированию развития предпринимательства", Указ Президента № 148 "О неотложных мерах по поддержке предпринимательства".

ность процедур обусловлена, прежде всего, большим количеством требуемых документов, длительностью и отсутствием четкого толкования требований (диаграмма 3).

Эти проблемы приводят к тому, что предприниматели вынуждены искать способы для сокращения и удешевления прохождения государственных процедур. Наиболее эффективным способом решения спорных ситуаций с государственными органами, предприниматели называют личные связи и знакомства (диаграмма 4).

При оценке стоимости процедур учитывались как официальные платежи и сборы, так и неофициальные платежи². В 2004 году при прохождении процедур регистрации, лицензирования, получения разрешений и сертификации предприятия МСБ в среднем потратили 3 840 долларов США. 17% предпринимателей отметили, что в процессе прохождения административных процедур им приходилось прибегать к неофициальным платежам. Средняя сумма таких платежей в 2004 году составила 665 долларов США, то есть почти 28% от ВВП на душу населения.

Диаграмма 2. Более двух третей субъектов МСБ оценивают существующие административные процедуры как сложные, % респондентов, проходивших соответствующие административные процедуры в 2004 г.

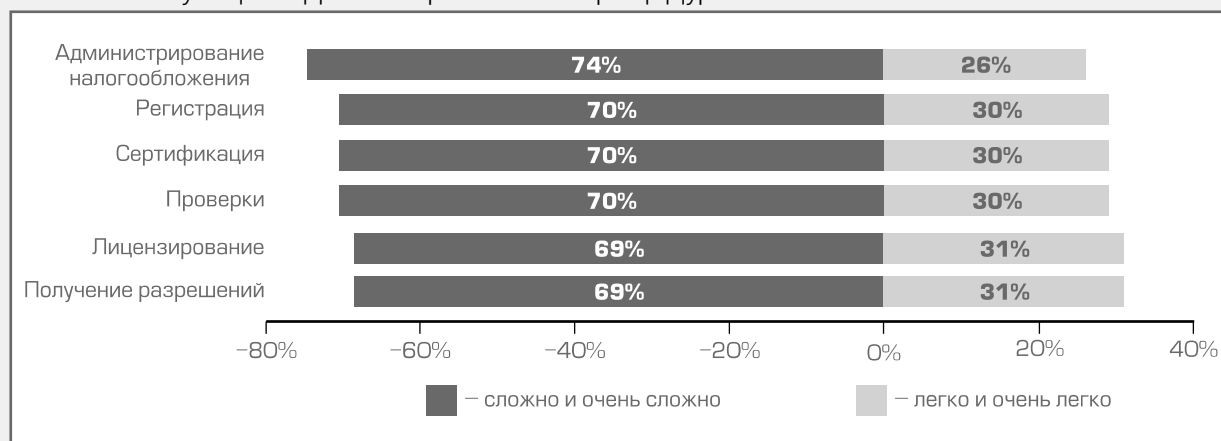
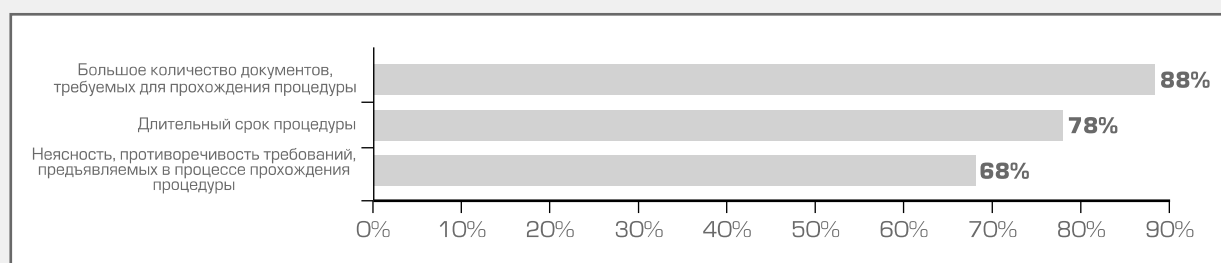
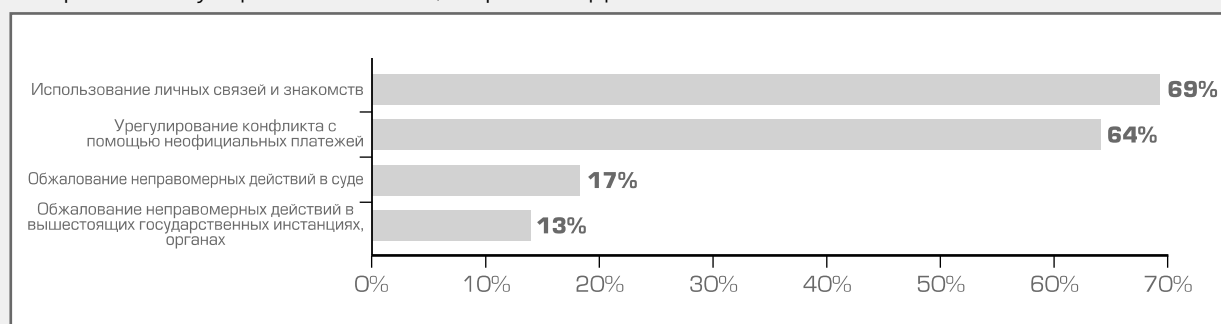


Диаграмма 3. Длительность и множество требуемых документов усложняют административные процедуры больше всего, % респондентов, отметивших данную сложность*



* Процент респондентов, проходивших процедуры регистрации, лицензирования и получения разрешений и согласований в 2004 году. Результаты представлены с учетом веса каждой из процедур, имевшей место в генеральной совокупности.

Диаграмма 4. Личные связи и знакомства – лучший способ урегулирования спорных ситуаций в бизнесе, % респондентов



² Более детальная информация о стоимости административных процедур в тематических главах отчета.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИССЛЕДОВАННЫМ АДМИНИСТРАТИВНЫМ ПРОЦЕДУРАМ

Детально исследуемые административные процедуры рассмотрены в главах отчета. Рекомендации по их усовершенствованию разработаны на основе лучшего опыта и анализа проведенных в этих сферах реформ в странах СНГ и Европы.

РЕГИСТРАЦИЯ

- Две трети МСБ, проходившие процесс регистрации в 2004 году, назвали его сложным. В среднем процесс регистрации занимает три месяца. Чтобы зарегистрировать предприятие МСБ, необходимо посетить минимум 10 организаций и собрать 13 пакетов документов
- Затраты на регистрацию являются обременительными для 80% МСБ и составляют в среднем 746 долларов США. Высокая стоимость регистрации связана с тем, что расходы на нотариальное заверение документов составляют более 4/5 всех затрат
- Длительный и дорогостоящий процесс регистрации в Беларуси не только не стимулирует создание новых предприятий МСБ, но и включает систему наказаний. Начинающий предприниматель может быть подвергнут значительным штрафным санкциям (от 35 до 1 700 долларов США) за несвоевременную постановку на учет в других государственных органах
- В начале 2005 года Правительство приняло ряд мер, которые должны сократить длительность и стоимость процесса регистрации, а также упростить саму процедуру

Рекомендации

I этап

Внесение изменений в Декрет Президента от 16 марта 1999 г. № 11, предусматривающих, в частности:³

1. Сокращение перечня документов, представляемых для регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Перечень документов должен быть исчерпывающим.
2. Отмену нотариального засвидетельствования учредительных документов.
3. Отмену требования о включении в учредительные документы названий видов деятельности.

³ Подробные рекомендации содержатся в главе отчета "Регистрация".

⁴ Декрет Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 "О лицензировании отдельных видов деятельности".

4. Отмену ряда оснований для отказа в регистрации, как не имеющих непосредственного отношения к процедуре регистрации.
5. Возложение ответственности за предоставляемые сведения на самих заявителей и исключение обязанности регистрирующих органов запрашивать (проверять) такие сведения.
6. Введение принципа одного окна при регистрации.
7. Принятие решения о регистрации государственным регистратором, а не на заседании коллегиального органа (исполкома).
8. Введение уведомительного принципа для ряда изменений в учредительные документы и сведений о хозяйствующем субъекте (изменение местонахождения, порядка управления, состава учредителей).
9. Проведение в одном из регионов эксперимента по введению заявительного принципа регистрации.

II этап

1. Подготовка проекта и принятие проекта закона о государственной регистрации.
2. Введение заявительного принципа регистрации.
3. Определение единого регистрирующего органа.

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ

- В результате реализации положений Декрета Президента Республики Беларусь "О лицензировании отдельных видов деятельности"⁴, а также принятых в его развитие актов Правительства, доля субъектов хозяйствования, которые должны были получать лицензию для осуществления своей деятельности, сократилась с 88% в 2003 году до 73% в 2004 году. Однако перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, все еще остается значительным (49 видов и 350 подвидов)
- Процесс получения лицензий был сложным для 70% соискателей. Такая оценка обусловлена чрезмерным количеством требуемых документов, неясностью требований,

выдвигаемых для соискателей, и, как результат, длительностью сроков получения лицензии

- Средняя стоимость получения лицензии в 2004 году снизилась по сравнению с 2003-м с 260 долларов США до 213. Однако, это по-прежнему значительно (почти в два раза) превышает сумму сборов на получение лицензии (120 долларов США⁵ для любого вида деятельности). В результате понесенные затраты стали обременительными для 53% соискателей

Рекомендации

1. Упразднить лицензии на виды деятельности, которые не угрожают здоровью граждан, окружающей среде, национальной безопасности (например, лицензия на розничную торговлю товарами, не являющимися потенциально опасными).
2. Предусмотреть исчерпывающий перечень документов, требуемых для получения лицензии.
3. Отменить требование представления полного пакета документов при продлении срока действия лицензии и осуществлять продление лицензии на основании заявления лицензиата.
4. Свести лицензионные требования к подтверждению способности предприятия заниматься данным видом деятельности, что означает исключение таких требований, как, например, соблюдение удельного веса товаров белорусского производства в общем объеме товарооборота розничной торговой сети.

РАЗРЕШЕНИЯ

- Получение разрешений⁶ является одной из самых громоздких и трудных для прохождения регуляторных процедур. Для двух третей респондентов, получивших разрешения в 2004 году, этот процесс был сложным или очень сложным
- Система выдачи разрешений, действующая в Беларуси, охватывает 90% субъектов малого и среднего бизнеса. В среднем для начала деятельности необходимо иметь 5 разрешений
- В 2004 году 45% респондентов получали разрешения разного вида, в среднем по 6 разрешений каждый. На получение одного разрешения у респондентов уходило в среднем 2,5 месяца, общие затраты на получение всех разрешений составили примерно 1 400 долларов США

- Отсутствует системный подход к выдаче разрешений, доступное и ясное правовое регулирование, согласованность государственных органов, открытый доступ к информации. Основными проблемами при получении разрешений респонденты назвали отсутствие единого информационного источника (66% респондентов), большое количество документов (66%), большое количество инстанций (61%)

- Более 50 государственных органов наделены правом выдачи разрешений, более 200 нормативно-правовых актов действует в этой сфере⁷, подсчитать точное количество существующих разрешений и регулирующих актов невозможно

Рекомендации

1. Создать при Совете Министров межведомственную комиссию (совет) по вопросам совершенствования правового регулирования разрешительной системы в Республике Беларусь. Включить в состав межведомственной комиссии специалистов государственных органов, представителей объединений предпринимателей, экспертов и других заинтересованных лиц.
2. Наделить межведомственную комиссию полномочиями по осуществлению инвентаризации законодательства, регулирующего разрешения в сфере хозяйственной деятельности с целью создания банка данных действующих в стране разрешений, а также выдающих их органов и организаций.
3. В рамках работы межведомственной комиссии (совета) подготовить проект комплексной программы реформирования разрешительной системы в Республике Беларусь.
4. Упразднить разрешения, целесообразность существования которых необоснованна.

⁵ Согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 "О лицензировании отдельных видов деятельности", стоимость лицензии состоит из 2-х частей: лицензионного сбора за выдачу лицензии в сумме 90 евро и лицензионного сбора за рассмотрение заявления в сумме 10 евро.

⁶ Разрешение – санкционирование государственными органами или органами местного самоуправления каких-либо действий или деятельности предприятий и предпринимателей. Формы такого санкционирования довольно разнообразны – это может быть собственно 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, лицензирования и сертификации, которые рассмотрены в отдельных главах).

⁷ Учитывались только те нормативно-правовые акты, которые размещены в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь. Подсчет сделан только по четырём основным госорганам, выдающим разрешения (пожарный надзор, СЭС, местные органы власти и трудовой надзор).

5. В период до проведения комплексного пересмотра и систематизации законодательства разработать на основе действующих нормативных правовых актов детальные алгоритмы выдачи разрешений, необходимых для начала осуществления деятельности субъектов хозяйствования, и других наиболее распространенных видов разрешений.
6. Разработать проект закона, регулирующего общие условия и принципы организации и функционирования разрешительной системы, предусмотрев в нем, в частности:
- ⇒ критерии введения ограничений предпринимательской деятельности в форме разрешений;
 - ⇒ общий перечень видов разрешений и органов их выдающих;
 - ⇒ создание единого реестра учета выданных разрешений;
 - ⇒ запрет на выдачу разрешений, не предусмотренных законом;
 - ⇒ 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, не связанных с деятельностью, угрожающей здоровью, жизни людей, окружающей среде;
 - ⇒ порядок и сроки приведения законодательства в соответствие с указанным законом
7. 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.

СЕРТИФИКАЦИЯ

- 70% предприятий, проходивших процедуру сертификации, считают ее сложной из-за большого количества требуемых документов, длительных сроков и многоступенчатости. Наиболее сложными были процедуры получения сертификатов на серийную белорусскую продукцию, на импортное оборудование и системы качества

- В то же время проводимая Правительством работа по совершенствованию нормативно-правовой базы сертификации ведет к упрощению данных процедур. Стоимость сертификации в 2004 году по сравнению с предыдущим годом снизилась на четверть, а ее продолжительность сократилась примерно на 15%. Так, стоимость сертификата на партию товара (в эквиваленте долларов США) снизилась в среднем с 214 долларов США в 2003 году до 157 долларов США в 2004-м, а продолжительность процедуры его получения сократилась в среднем с 22 до 19 дней

Рекомендации

1. Улучшить информирование субъектов хозяйствования о преимуществах использования декларирования соответствия как упрощенной формы обязательной сертификации.
2. Расширить перечень видов продукции, сертификация которых может осуществляться в форме декларирования соответствия.
3. Осуществлять дальнейшее упрощение процедур сертификации путем распространения имеющихся упрощенных процедур на более широкий круг субъектов хозяйствования, а также упрощение процедур сертификации, связанных с производственной деятельностью внутри страны, и путем распространения принципа одного окна на все ее этапы.

ПРОВЕРКИ

- В 2004 году в области проверок произошли положительные изменения: сократилось количество проверенных субъектов МСБ, частота (в среднем 10 проверок в год на одно предприятие) и длительность проверок. Однако эти показатели в Беларуси продолжают оставаться одними из самых высоких в странах СНГ
- Две трети субъектов МСБ были проверены в 2004 году контролирующими органами. Из них 80% проверили органы пожарного надзора, 77% – налоговая инспекция, 67% – органы СЭС и 44% – Фонд социальной защиты
- Для 70% представителей МСБ процесс проведения проверок остается сложным. Основными проблемами названы чрезмерные полномочия проверяющих (48%), неадекватность санкций допущенным нарушениям (40%), отсутствие детализированной и понятной процедуры проведения проверок (37%)
- В Беларуси проверки носят скорее фискальный, чем превентивный характер. Для 61% проверенных субъектов МСБ про-

верки завершились применением санкций и почти все санкции (96%) являются штрафами

- Почти треть проверенных респондентов сталкивались с неправомерными действиями контрольных органов, из них только четвертая часть обжаловала эти действия. Однако более половины из тех, кто обжаловал неправомерные действия контролирующих органов, добились успеха

Рекомендации

1. Перейти к осуществлению проверок согласно группам риска с целью наиболее эффективного распределения ресурсов контролирующих органов и достижения поставленных целей (сосредоточение на сферах с повышенной степенью риска или на контролируемых субъектах, которые рискуют оказаться нарушителями законодательства).
2. Исключить дублирующие полномочия контролирующих органов.
3. Ограничить внесудебные полномочия контролирующих органов: изъятие имущества, приостановление действия и закрытие предприятий, применение штрафных санкций.
4. Ввести правовой механизм применения экономических санкций соразмерно характеру и тяжести допущенных нарушений, а также с учетом степени вины.
5. Предусмотреть порядок ответственности контролирующих органов за ущерб, причиненный их незаконными действиями.
6. Улучшить координацию контрольной деятельности, имея в виду координацию проверок не только финансово-хозяйственной, но и хозяйственной деятельности⁸.
7. Унифицировать процедуры проверок через принятие специального закона, определяющего основы контрольной деятельности (по опыту Российской Федерации, Узбекистана и некоторых других стран⁹).

⁸ Например, расширить полномочия Совета по координации контрольной деятельности, возложив на него координацию проверок не только финансово-хозяйственной, но и хозяйственной деятельности. При этом в отношении проверок хозяйственной деятельности Совет мог бы осуществлять следующие функции:

- обеспечение исполнения законодательных актов, регулирующих контрольную деятельность, относящихся к деятельности всех контрольных органов;
- подготовка предложений о стандартизации документов и процедур проверок, координация работы по переходу к проверкам на основе принципа управления рисками, а также внедрению "контрольных списков" при проведении проверок;
- обеспечение работы по созданию стимулов к соблюдению норм в деятельности субъектов хозяйствования;
- организация проведения комплексных проверок;
- координация деятельности контролирующих органов по сбору и анализу информации в сфере контроля, обмена информацией между различными контролирующими органами, создание единого банка данных.

⁹ См. Приложение 15 "Краткий анализ особенностей регулирования проверок в Российской Федерации и Узбекистане".

АДМИНИСТРИРОВАНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

- Три четверти участников исследования считают систему исчисления и уплаты налогов в Беларуси сложной. Такое мнение руководителей предприятий складывается, прежде всего, из-за нестабильности и запутанности налогового законодательства. Так, например, за 2004 год по НДС принято 24 акта, по налогу на прибыль – 13 актов
- Существующий документооборот (в среднем предприятие подает около 12 различных форм налоговой отчетности ежемесячно и одну форму по неуплачиваемым налогам) в условиях запутанности налогового законодательства и сложности получения разъясняющей информации (это отметили 56% респондентов) заметно увеличивает непроизводственные издержки предприятий. Потери всего сектора МСБ в месяц могут превысить 3,5 миллиона долларов США
- Требования к численности работников и объему выручки, а также порядок применения упрощенной системы налогообложения делают ее крайне непопулярной: в 2004 году по этой системе работали только 4% предприятий МСБ Беларуси
- Почти две трети руководителей МСП заявили, что санкции за нарушение налогового законодательства неадекватны тяжести нарушения

Рекомендации

1. Вводить в действие изменения в налоговое законодательство только с 1 января следующего года или предусмотреть шестимесячный адаптационный период.
2. Согласовывать нормативные акты Министерства финансов и Министерства по налогам и сборам.
3. Увеличить периоды предоставления отчетности по налогам до одного раза в квартал.
4. Начать работу по созданию возможности предоставления налоговой отчетности по-

средством электронной передачи данных с использованием цифровой подписи руководителя предприятия.

5. Увеличить критерии численности работников и объема выручки предприятия для использования упрощенной системы налогообложения, а также ввести заявительный принцип применения упрощенной системы налогообложения, что послужит повышению ее популярности среди субъектов МСБ.
6. Снизить размеры штрафных санкций за нарушение налогового законодательства и перейти к практике предупредительного воздействия на предприятия, допустившие нарушения.

стративное регулирование цен усложняет хозяйственную деятельность и негативно влияет на развитие предприятий

- Административное регулирование цен негативно отражается на интересах государства, так как приводит к тому, что до 50% оборота предприятий уходит в тень, а также на интересах потребителей, так как практически не применяются скидки на продаваемую продукцию
- Санкции за нарушение порядка формирования цен могут привести к ликвидации субъекта хозяйствования. Такие условия хозяйствования крайне негативно сказываются на инвестиционном имидже страны

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ

Рекомендации

- Принцип свободного ценообразования имеет ограниченное применение в Беларуси: более 60% предприятий не могут самостоятельно устанавливать цены на производимую/реализуемую ими продукцию
- Четыре из пяти руководителей малых и средних предприятий считают, что админи-

1. Отказаться от прямого (административного) регулирования цен на все виды продукции, за исключением цен на продукцию естественных монополий.
2. Перейти к адресной поддержке социально незащищенных групп населения.
3. Ограничить круг органов, которые имеют право контролировать порядок формирования цен.

Для достижения краткосрочных целей реформирования регуляторной среды в Беларуси можно реализовать 20 рекомендаций, результаты от которых могут быть получены в течение одного года (см. таблицу 1).

Таблица 1. Шаги, которые могут привести к улучшению деловой среды в течение короткого периода времени – одного года

Регистрация	<ul style="list-style-type: none"> • Введение принципа одного окна • Сокращение количества требуемых документов • Отмена ряда оснований для отказа в регистрации • Сокращение нотариального удостоверения
Лицензирование	<ul style="list-style-type: none"> • Внесение изменений в Декрет Президента № 17 “О лицензировании”, предусматривающих отмену требования лицензирования розничной торговли, не связанной с реализацией потенциально опасных товаров • Внесение изменений в отраслевые положения о лицензировании, предусматривающие: <ol style="list-style-type: none"> 1) определение исчерпывающего перечня документов для получения лицензии; 2) условий проведения проверки соответствия лицензионным требованиям; 3) отмену требования предоставления полного пакета документов при продлении действующей лицензии
Разрешения	<ul style="list-style-type: none"> • Утверждение Правительством плана действий по реформированию разрешительной системы с определением конкретных шагов на ближайшую перспективу • Определение исчерпывающего перечня видов разрешений (банка данных) и упразднение видов разрешений, существование которых необоснованно • Разработка и утверждение детальных алгоритмов действий при получении наиболее распространенных в бизнесе разрешений и унификация разрешительных процедур на местном уровне • Определение межведомственного координирующего органа по вопросам совершенствования регулирования и практики правоприменения в сфере выдачи разрешений и надделение его полномочиями по сбору и обобщению информации, а также по выработке подлежащих рассмотрению Правительством рекомендаций по вопросам функционирования разрешительной системы
Сертификация	<ul style="list-style-type: none"> • Использование сети Интернет для получения информации о процедурах сертификации • Упрощение отдельных элементов процедуры сертификации, а также порядка получения сертификатов соответствия в целом (в том числе одной из наиболее сложной из них – сертификации продукции серийного производства) • Увеличение возможности использования упрощенной формы сертификации (декларирования соответствия) путем расширения перечня видов продукции, подтверждение соответствия которой может быть произведено путем декларирования соответствия

Проверки	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставление Советам по координации права координировать все проверки • Унификация всех процедур проверок (финансово-хозяйственной и хозяйственной деятельности) • Установление четкой ответственности контролирующих органов
Администрирование налогообложения	<ul style="list-style-type: none"> • Принятие законодательного акта, предусматривающего: <ol style="list-style-type: none"> 1) возможность вступления в силу изменений и дополнений в налоговое законодательство не ранее чем с начала нового финансового года при условии соблюдения как минимум полугодового адаптационного периода; 2) сокращение периодов налоговой отчетности • Внесение изменений в Закон РБ "Об упрощенной системе налогообложения для субъектов малого предпринимательства", предусматривающих: <ol style="list-style-type: none"> 1) увеличение количественных критериев для применения упрощенной системы; 2) введение заявительного порядка применения упрощенной системы; 3) уменьшение стоимости патента • Создание межведомственной комиссии МФ РБ и МНС РБ по согласованию изменений налогового законодательства
Регулирование ценообразования	<ul style="list-style-type: none"> • Постепенная отмена регулирования ценообразования, замена ее более широким применением адресной помощи малообеспеченным гражданам

Следует отметить, что вопрос упрощения системы администрирования предпринимательской деятельности и снижения административного бремени на бизнес стоит на повестке дня многих правительств в качестве первоочередного. В мире уже накоплен достаточный опыт в области оптимизации и упрощения административных процедур.

В свою очередь, представительство Международной финансовой корпорации в РБ готово оказать содействие Правительству РБ в разработке решений, направленных на улучшение деловой среды, с использованием наиболее успешного мирового опыта в данной области.

КРАТКИЙ ОБЗОР МСБ В БЕЛАРУСИ

- Малый и средний бизнес (МСБ) – важный фактор поддержания социальной стабильности в обществе. В секторе МСБ задействовано около 25% населения, занятого в экономике страны. Несмотря на важную роль сектора, темпы его роста в Беларуси за последние годы остаются незначительными – всего лишь 106% за 2004 год
- По показателям, характеризующим уровень развития МСБ, Беларусь отстает как от развитых стран, так и от стран СНГ. На 1 000 человек населения в Беларуси приходится только 3 субъекта МСБ, тогда как, например, в России этот показатель равен 7
- Один из основных факторов, сдерживающих количественный и качественный рост сектора МСБ в Беларуси – чрезмерно сложные административные процедуры

Сектор МСБ – основа стабильного общества, однако в Беларуси темп его роста остается незначительным

Роль малого и среднего бизнеса в развитии экономики государства достаточно велика в силу ряда объективных причин. Этот сектор формирует конкурентную среду и смягчает проблему безработицы, обеспечивая рабочие места. Малые и средние предприятия гораздо легче адаптируются к меняющимся условиям хозяйствования.

В секторе МСБ занята большая часть населения Беларуси. Только на малых¹ предприятиях по данным официальной статистики работают около 430 000 человек. С учетом индивидуальных предпринимателей (ИП) и сотрудников средних предприятий² количество занятых в сфере малого и среднего предпринимательства составляет около 1 000 000 человек, или около 25% населения, занятого в экономике страны.

Сектор малого бизнеса в Беларуси является ведущим с точки зрения формирования бюджета, прибыльности и рентабельности.

Заместитель Министра экономики А.Н. Тур

Несмотря на такую неоспоримо важную и признанную государством роль сектора, темпы его

роста в Беларуси остаются незначительными. Официальные данные Министерства статистики Республики Беларусь свидетельствуют о том, что по состоянию на 1 января 2005 года в республике было зарегистрировано 32 824 малых предприятия и 184 000 индивидуальных предпринимателей. За 2004 год рост количества юридических лиц – субъектов малого предпринимательства составил лишь 106%. В то же время наблюдалось уменьшение числа индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица на 1%³.

В целом, на протяжении последних лет наблюдается стабильный, но незначительный рост числа регистрируемых малых предприятий. К тому же показатель количества субъектов МСБ, достигнутый в 2004 году, не соответствует прогнозу количества субъектов малого предпринимательства в Концепции государственной поддержки и развития малого предпринимательства в Республике Беларусь до 2005 года (35 тысяч).

Сфера малого предпринимательства в Беларуси характеризуется более высокими показателями темпа роста основных экономических параметров по сравнению с соответствующими показателями по республике. По итогам 2004 года темп роста производства промышленной продукции на малых предприятиях составил 132% (в среднем по республике – 116), розничного товарооборота – 139% (в среднем по республике – 112).

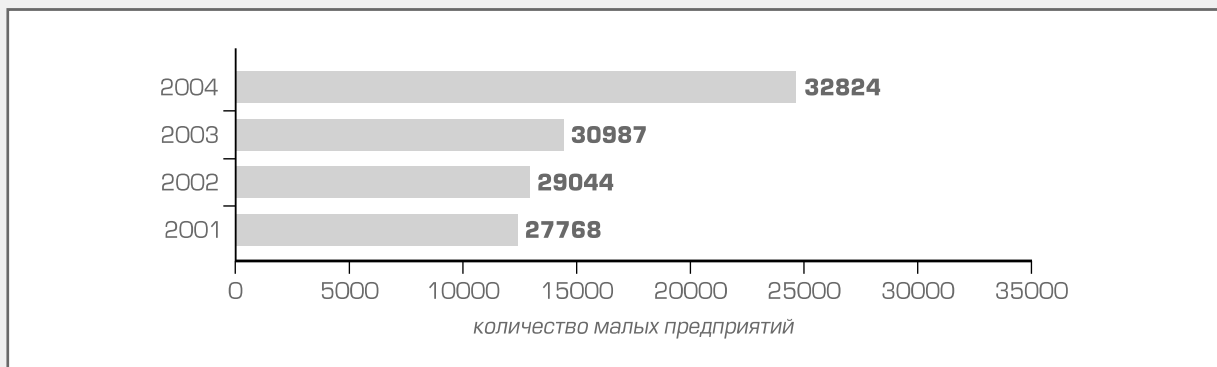
¹ Закон № 685–XII от 16 октября 1996 года “О государственной поддержке малого предпринимательства в Республике Беларусь”. Под субъектами малого предпринимательства понимаются предприниматели, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица, и юридические лица со следующей среднесписочной 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 непроемкой сферы – до 25 человек

² В целях данного отчета к категории средних относятся предприятия с численностью сотрудников до 250 человек. По данным официальной статистики на начало 2005 года таковых было 9% в общей численности субъектов МСБ.

³ Снижение количества ИП может быть пояснено рядом причин объективного и субъективного характера. С одной стороны, некоторые индивидуальные предприниматели в процессе ведения бизнеса могли выйти на новый уровень развития и зарегистрировать малое предприятие, то есть перейти в категорию юридического лица. С другой стороны, в течение 2003–2004 годов были приняты законодательные акты, которые могли вынудить ИП зарегистрировать малое предприятие, либо, наоборот, прекратить свою деятельность.

Диаграмма 1. Количество малых предприятий продолжает увеличиваться, но малыми темпами



Источник: Основные показатели деятельности субъектов малого предпринимательства в Республике Беларусь за 2004 год. Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.

Беларусь отстает по показателям развития сектора МСБ от других стран

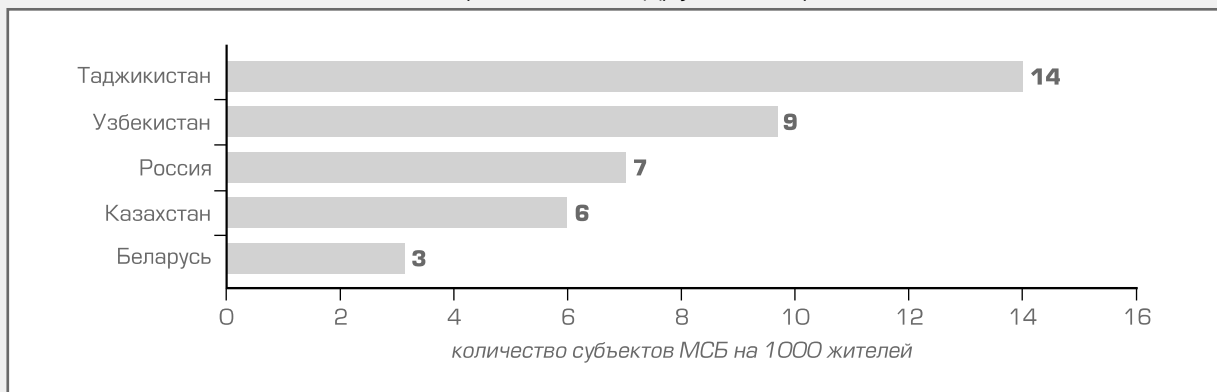
Несмотря на рост количества субъектов МСБ в республике, количественные и качественные показатели развития данного сектора значительно отстают от аналогичных показателей в других странах СНГ. Например, количество субъектов малого предпринимательства на 1 000 человек населения значительно варьируется; в Беларуси этот показатель наименьший — три, в то время как в России он в два раза выше, а в Таджикистане — в пять раз.

России (12), а также в развитых странах (Франция — 50%, Швеция — 54%).

Сложные административные процедуры сдерживают рост сектора МСП

Во всем мире реформированию административных процедур, с которыми предприятиям малого и среднего бизнеса приходится сталкиваться ежедневно, отводится специальное внимание. Доказано, что административные барьеры препятствуют созданию новых и работе существующих компаний, тем самым, уменьшая эконо-

Диаграмма 2. В Беларуси наименьший показатель количества субъектов МСБ на 1 000 человек населения по сравнению с другими странами СНГ



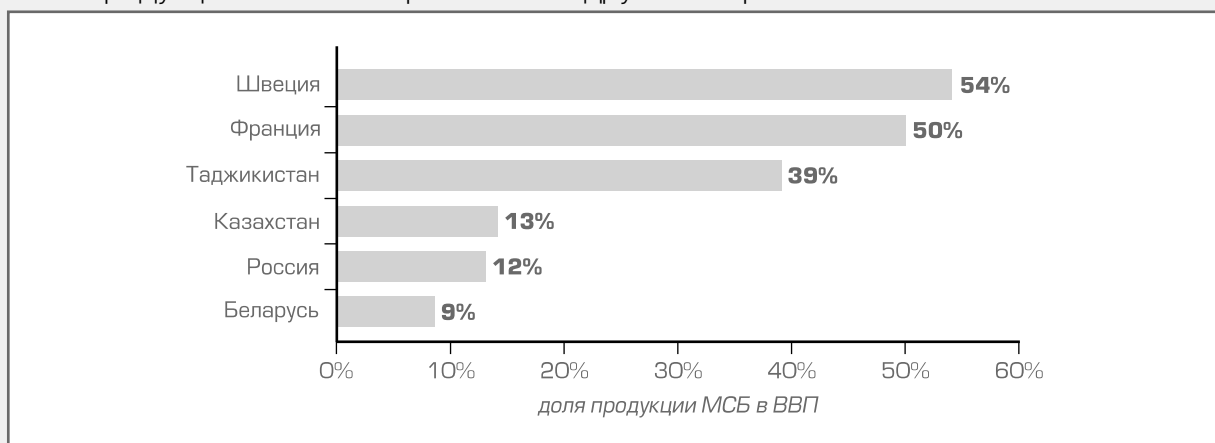
Источник: Российское агентство поддержки малого и среднего бизнеса, Агентство Республики Казахстан по статистике, Государственный комитет статистики Республики Узбекистан, Государственный комитет статистики Республики Таджикистан, Министерство статистики и анализа Республики Беларусь

По другим показателям, характеризующим уровень развития сектора МСБ, Беларусь также находится в конце списка. Удельный вес произведенной малыми предприятиями продукции в ВВП республики составил 9%, что значительно ниже аналогичного показателя в Узбекистане (36) или

мическую выгоду страны. Исследования, проведенные в развитых странах, говорят о том, что административное бремя в расчете на одного сотрудника для предприятий малого и среднего бизнеса составляет в среднем 3 500 и 600 евро в год соответственно. В странах Европейского Союза затраты субъектов МСБ на административные процедуры колеблются от 2,2 % до 3–4% от ВВП⁴. Оценивая негативные последствия

⁴ ОЭСР, 2001; Буг, 1999

Диаграмма 3. В Беларуси наименьший удельный вес произведенной субъектами МСБ продукции в ВВП по сравнению с другими странами



Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь, Российское агентство поддержки малого и среднего бизнеса, Агентство Республики Казахстан по статистике, Государственный комитет статистики Республики Узбекистан, Государственный комитет статистики Республики Таджикистан.

чрезмерного регулирования административных процессов, руководство этих стран проводит реформы, направленные на уменьшение либо полное упразднение непроизводительных затрат, связанных с преодолением административных барьеров.

Беларусь – один из ярких примеров того, насколько актуальными являются вопросы формирования нового государственного отношения к предпринимателям путем снижения административной нагрузки на них. По многочисленным данным,⁵ административное бремя на малые и средние предприятия в РБ одно из тяжелейших среди стран с переходной экономикой. Анализ текущей ситуации в Беларуси свидетельствует о том, что большое количество правовых, административных, организационных ограничений и барьеров прямо или косвенно затрудняют организацию и осуществление хозяйственной деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства и негативно сказываются на деловом климате Беларуси в целом⁶. Запутанность и противоречивость законодательства, возможность его неоднозначного толкования, низкий уровень правовых гарантий субъектам

хозяйствования, большое количество требуемых разрешений и согласований выступают главными проблемами в деятельности субъектов МСБ и выливаются в значительные материальные затраты. Не одну тысячу долларов США придется потратить предприятию в Беларуси в год на решение вопросов, связанных с административными процедурами.

Тот факт, что в республике низкие показатели развития сектора МСБ, говорит о необходимости неотложного реформирования основных регуляторных процедур. Поддержка предпринимательства должна стать не декларативным, а реальным шагом со стороны государственных органов. Для этого необходимо взаимодействие республиканских органов государственного управления и всех сторон, заинтересованных в деле устранения ограничений и барьеров, препятствующих созданию, эффективному развитию и функционированию малого предпринимательства. О путях преодоления барьеров, с которыми предприниматели сталкиваются в своей каждодневной деятельности, подробно рассказывают главы настоящего отчета IFC.

⁵ Отчеты Всемирного Банка, “Стоимость ведения бизнеса”; Совместный проект Правительства Республики Беларусь и Программы Развития ООН “Активизация предпринимательской деятельности через развития партнерства государства и частного сектора”.

⁶ В 2004 году было принято более 1 000 нормативных актов и около 2 000 изменений, регулирующих деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства.

- Две трети МСБ, проходившие процесс регистрации в 2004 году, назвали его сложным. В среднем процесс регистрации занимает три месяца. Чтобы зарегистрировать предприятие МСБ, необходимо посетить минимум 10 организаций и собрать 13 пакетов документов
- Затраты на регистрацию являются обременительными для 80% МСБ и составляют в среднем 746 долларов США. Высокая стоимость регистрации связана с тем, что расходы на нотариальное заверение документов составляют более 4/5 всех затрат
- Длительный и дорогостоящий процесс регистрации в Беларуси не только не стимулирует создание новых предприятий МСБ, но и включает систему наказаний. Начинаящий предприниматель может быть подвергнут значительным штрафным санкциям (от 35 до 1 700 долларов США) за несвоевременную постановку на учет в других государственных органах
- В начале 2005 года Правительство приняло ряд мер, которые должны сократить длительность и стоимость процесса регистрации, а также упростить саму процедуру

В Беларуси действует разрешительный принцип регистрации¹, что влечет большие затраты времени и средств для начинающих предпринимателей

В 2004 году процесс государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя² оказался достаточно сложным для 66% желающих начать свое дело, в том числе и для тех, кто не сам проходил процедуру, а привлекал для этого специалистов юридических фирм.

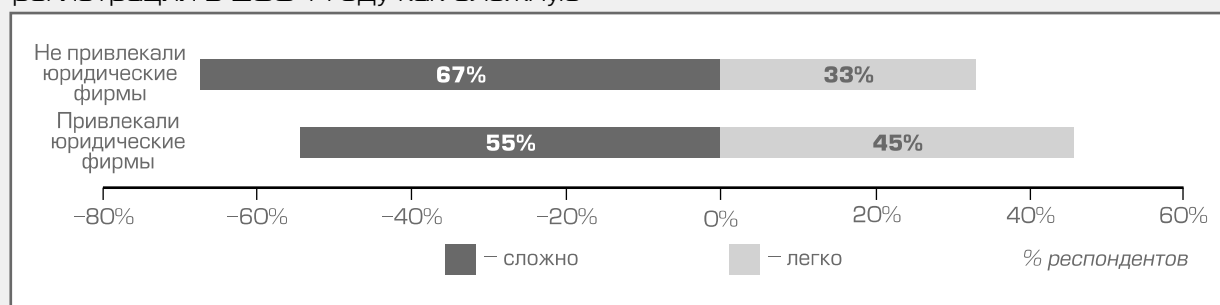
В первую очередь это вызвано большим количеством учреждений и организаций, которые необходимо пройти (не менее 10), подготовить как минимум 13 пакетов документов, что соответственно увеличивает сроки процесса регистрации³.

...К этому можно добавить многочисленные проблемы, вызванные сложностью и запутанностью самой процедуры регистрации, многочисленными отсылочными нормами, отсутствием единой методики регистрирующих органов на местах...

Цитата чиновника

В Беларуси отсутствует единый регистрирующий орган и единая практика правоприменения. Половина регистрирующихся в 2004 году столкнулись с необходимостью предоставления дополнительных документов в период непосредственной регистрации.

Диаграмма 1. Большинство предпринимателей восприняли процедуру регистрации в 2004 году как сложную

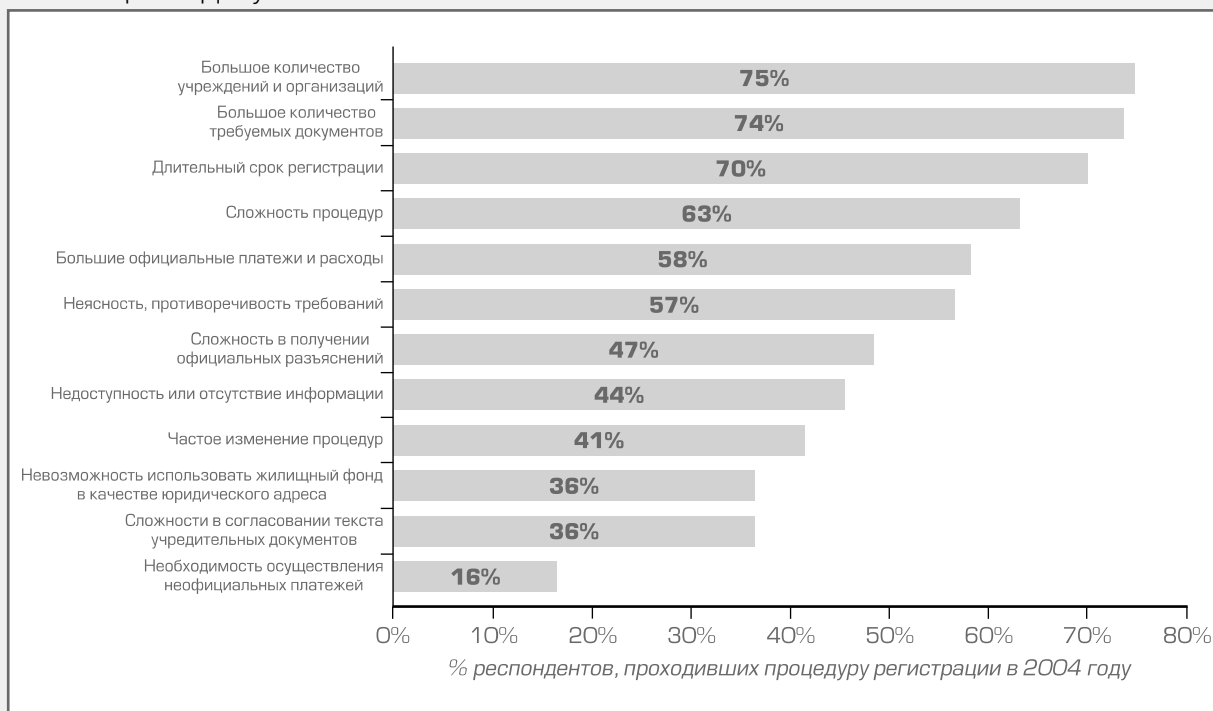


¹ Разрешительный принцип государственной регистрации означает, что право осуществления предпринимательской деятельности возникает с момента принятия государственным регистрирующим органом решения о госрегистрации субъекта хозяйствования.

² Здесь и далее, говоря о процессе регистрации, имеются в виду три основных этапа: 1) подготовка необходимых документов (дорегистрационный период); 2) подача документов на регистрацию и получение свидетельства о регистрации (непосредственно регистрация); 3) постановка на учет в государственные органы, необходимая для начала работы (пострегистрационные процедуры).

³ См. Приложение 1 "Порядок регистрации субъектов хозяйствования в Республике Беларусь", Приложение 2 "Алгоритм действий и перечень документов, необходимых для начала предпринимательской деятельности после получения свидетельства о регистрации".

Диаграмма 2. Основные проблемы регистрации связаны с большим количеством инстанций и документов



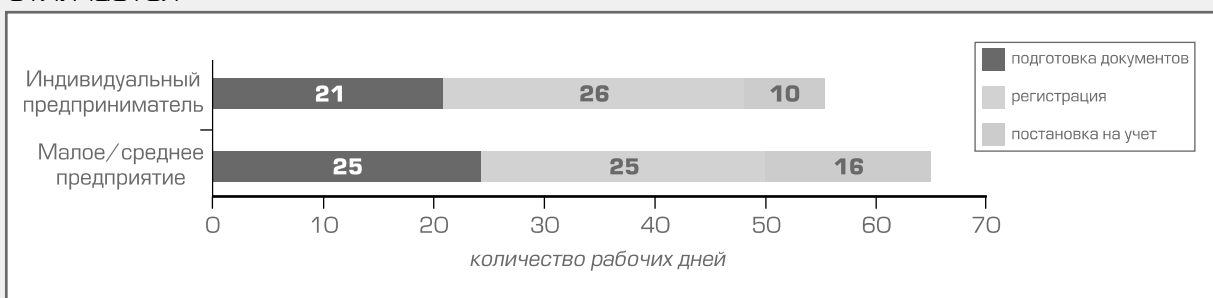
Замечания либо выдаются устно, либо же облакаются в форму отказа. Да и кто рискнет жаловаться на руководство района, в котором предстоит работать.

Участник экспертной группы

Это еще раз подтверждает, что процесс подготовки документов непосредственно регистрации и постановки на учет является настолько трудным и непонятным, что даже квалифицированные юристы не всегда могут помочь начинающему предпринимателю зарегистрироваться в короткие сроки.

Субъекту малого предпринимательства необходимо было потратить примерно три месяца (66

Диаграмма 3. Количество рабочих дней, затраченных на процесс регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя, практически не отличается



рабочих дней) на подготовку всех документов, непосредственно регистрацию и постановку на учет в других государственных органах.

Кроме того, следует отметить, что привлечение экспертов юристов или консультантов не помогает сократить сроки прохождения регистрации. В основном юридические фирмы не могут взять на себя полностью весь процесс регистрации, во многие органы учредитель (учредители) предприятия или индивидуальный предприниматель должны явиться лично⁴.

Но ведь юриста могут просто не пустить в кабинет. В моей практике был именно такой случай. При этом чиновник одного из минских исполкомов процитировал норму Декрета № 11, где говорится, что документы подают учредители. "Видите, ни о каком юристе здесь речи не идет, так что просим вас покинуть помещение", — было заявлено мне. Ссылки на закрепленное Конституцией право гражданина (в том числе учредителя) на получение юридической помощи никакого впечатления на чиновников не произвели.

Юрист — участник экспертной группы

⁴ Например, для нотариального заверения учредительных документов в нотариальную контору, при подаче документов в регистрирующий орган, для постановки на учет в налоговую инспекцию учредитель (учредители) должны прийти лично.

Расходы на нотариальное заверение документов составляют более 4/5 всех затрат на регистрацию

Для 2/3 респондентов расходы на всю процедуру регистрации были обременительными. По данным опроса, весь процесс регистрации в 2004 году стоил 746 долларов США для юридического лица и 102 – для индивидуального предпринимателя.

Причем эти затраты не включают в себя расходы на оплату привлеченных юристов и консультантов. Следующая таблица иллюстрирует, из каких составляющих складываются затраты на регистрацию. Пример представлен экспертами юридической фирмы для общества с ограниченной ответственностью с двумя учредителями.

весьма значительным штрафным санкциям (от 35 до 1 700 долларов США) за несвоевременную постановку на учет в других государственных органах⁶.

Например, налоговые инспекции чисто техническую процедуру постановки на налоговый учет превратили в ритуал, по сложности превосходящий саму регистрацию.

Прежде всего, во многих районных налоговых инспекциях Минска решение о постановке на учет принимают так называемые комиссии по регистрации. На их заседание все учредители, руководитель и бухгалтер вновь созданного юридического лица должны явиться лично, что противоречит требованиям законодательства о государственной регистрации и постановке на налоговый учет. Фактически существует дополнительная разрешительная ситуация при постановке на налоговый учет, хотя никакими нормативными актами она не предусмотрена.

Если вымуштрованные отечественные предприниматели к такому фейс-контролю относятся еще терпимо, то иностранцев он просто шокирует.

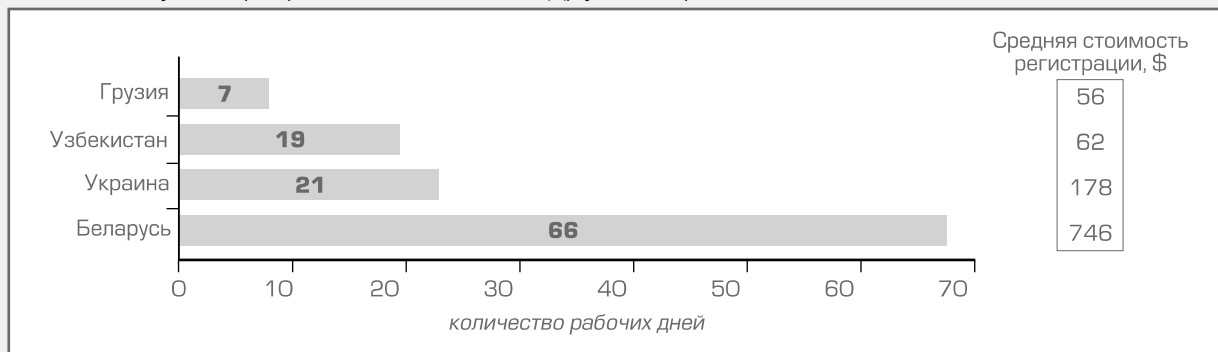
Участник экспертной группы

Таким образом, процесс регистрации в Беларуси является одним из самых длительных, слож-

Таблица 1. Более 80% в составе затрат составляют расходы на нотариальное заверение документов

Вид затрат	Сумма, \$
Согласование наименования	11
Нотариальное заверение учредительных документов	230
Государственная пошлина	78
Нотариальное заверение копий учредительных документов	285
Разрешение на изготовление печати	11
Печать	20
Удостоверение руководителя	11
Нотариальное заверение банковской карточки с двумя подписями	90
Итого:	736

Диаграмма 4. Затраты времени на регистрацию и постановку на учет в Беларуси как минимум в три раза выше, чем в других странах СНГ⁵



Кроме обременительных платежей, которые несет начинающий предприниматель в процессе регистрации, он может быть также подвергнут

ных и дорогостоящих по сравнению с другими странами СНГ.

⁵ По данным исследований IFC, проведенных в этих странах в 2004–2005 гг.

⁶ См. Приложение 3 “Виды и размеры наказаний за несвоевременную постановку на учет в государственных органах при начале предпринимательской деятельности”.

Процесс упрощения процедуры регистрации государством уже начат, однако необходимо решить еще множество правовых и технических вопросов

В одном из областных центров в кадастровом агентстве принцип одного окна восприняли в буквальном смысле. Там сейчас все документы принимают в одном окне. Очевидно, давка, неразбериха жутчайшие, зато чиновники смогли отчитаться: требование Президента выполнено досрочно.

Участник экспертной группы

В начале 2005 года Правительство Беларуси предприняло ряд мер по упрощению процедур государственной регистрации субъектов хозяйствования:

- ⇒ Утвержден план мероприятий по введению принципа одного окна, предусматривающего после подачи заявителем документов на государственную регистрацию в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя выполнение всех последующих регистрационных и пострегистрационных процедур без его участия.
- ⇒ Подготовлены изменения в Декрет Президента от 16 марта 1999 г. № 11 “Об упорядочении государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) субъектов хозяйствования”, предусматривающие, в частности, введение принципа одного окна при регистрации, некоторое сокращение перечня представляемых документов, исключение ряда оснований для отказа в регистрации, возложение ответственности за достоверность предоставляемых сведений на самих заявителей и исключение обязанности регистрирующего органа запрашивать такие сведения.

⇒ Возложение на Министерство юстиции функций по методологическому обеспечению регистрации, а также передача функций по регистрации в облисполкомах управлениям юстиции, что способствовало унификации и в связи с этим некоторому упрощению процедур регистрации.

Для дальнейшего упрощения процедур регистрации, устранения излишних административных барьеров, сокращения затрат времени и средств субъектов хозяйствования в Республике Беларусь необходимо реализовать следующие меры⁷.

Рекомендации

I этап

Внесение изменений в Декрет Президента от 16 марта 1999 г. № 11, предусматривающих, в частности:

1. Сокращение перечня документов, представляемых для регистрации юридических лиц, с 9 до 5, индивидуальных предпринимателей – с 5 до 3⁸. Перечень документов должен быть исчерпывающим.
 2. Отмену нотариального засвидетельствования учредительных документов.
 3. Отмену требования о включении в учредительные документы названий видов деятельности.
 4. Отмену ряда оснований для отказа в регистрации, предусмотренных п. 40.3, 40.4, 40.8 Положения, утвержденного Декретом № 11, как не имеющих непосредственного отношения к процедуре регистрации:
- ⇒ если учредитель хозяйственного общества или дочернего предприятия имеет не исполненные в срок гражданско-правовые обязательства, в том числе невозвращенную в срок сумму по кредитному договору (проценты на нее), при отсутствии согласия всех кредиторов учредителя по этим обязательствам на его участие в создании данного

⁷ Часть приведенных ниже рекомендаций учтена в проекте Декрета Президента Республики Беларусь, однако рекомендации приводятся полностью, с учетом того, что Декрет пока не принят.

⁸ Предлагается убрать из обязательного перечня документов, представляемых при регистрации:

1. Для юридических лиц:

- анкету установленного образца на каждого учредителя – физическое лицо;
- документы, содержащие сведения о собственниках имущества (учредителях, участниках) коммерческой организации – физических лицах (копию трудовой книжки, заверенную по последнему месту работы, копию пенсионного удостоверения, заверенную органом социального обеспечения по месту жительства или иным органом в соответствии с законодательством, справку органа занятости);
- гарантийное письмо или другой документ, подтверждающий право на размещение коммерческой или некоммерческой организации по месту нахождения;
- нотариально засвидетельствованные копии учредительных документов и свидетельства о государственной регистрации в одном экземпляре, подтверждающие государственную регистрацию юридического лица, выступающего в качестве учредителя (участника) коммерческой или некоммерческой организации.

2. Для индивидуальных предпринимателей:

- анкету установленного образца;
- документы, содержащие сведения о трудовой деятельности (копия трудовой книжки, заверенная по последнему месту работы, копия пенсионного удостоверения, заверенная органом социального обеспечения по месту жительства или иным органом в соответствии с законодательством, справка государственной службы занятости).

- дочернего хозяйственного общества или дочернего предприятия *(такая практика может привести к злоупотреблениям, в том числе ограничению конкуренции)*;
- ⇒ если гражданин – собственник имущества (учредитель, участник) коммерческой или некоммерческой организации имеет непогашенную или неснятую судимость за преступления против собственности либо порядка осуществления экономической деятельности *(такие ограничения могут быть установлены только судом при вынесении приговора, вводить же такое ограничение без судебного решения нельзя)*;
- ⇒ если на момент государственной регистрации собственник имущества (учредитель) коммерческой организации (за исключением ее реорганизации) или гражданин, обратившийся за государственной регистрацией в качестве индивидуального предпринимателя, имеет задолженность по заработной плате, платежам в бюджет и (или) в государственные целевые бюджетные и внебюджетные фонды либо является собственником имущества (учредителем, участником, руководителем) юридического лица, имеющего такую задолженность. *Во-первых, через создание нового юрлица либо через регистрацию в качестве ИП субъект может решить указанные проблемы; во-вторых, существуют предусмотренные законом меры взыскания таких долгов (налоговое, трудовое законодательство, банкротство); в-третьих, в нынешней экономической ситуации в таком положении оказываются очень многие субъекты, и этот запрет может отрицательно сказаться на экономической активности.*
5. Возложение ответственности за предоставляемые сведения на самих заявителей и исключение обязанности регистрирующих органов запрашивать (проверять) такие сведения.
6. Введение принципа одного окна при регистрации.
7. Принятие решения о регистрации государственным регистратором, а не на заседании коллегиального органа (исполкома).
8. Введение уведомительного принципа для ряда изменений в учредительные документы и сведений о хозяйствующем субъекте (изменение местонахождения, порядка управления, состава учредителей).
9. Проведение в одном из регионов эксперимента по введению заявительного принципа регистрации.

II этап

1. Подготовка проекта и принятие проекта закона о государственной регистрации.
2. Введение заявительного принципа регистрации.
3. Определение единого регистрирующего органа.

- В результате реализации положений Декрета Президента Республики Беларусь “О лицензировании отдельных видов деятельности”¹, а также принятых в его развитие актов Правительства, доля субъектов хозяйствования, которые должны были получать лицензию для осуществления своей деятельности, сократилась с 88% в 2003–м до 73% в 2004 году. Однако перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, все еще остается значительным (49 видов и 350 подвидов)
- Процесс получения лицензий был сложным для 70% соискателей. Такая оценка обусловлена чрезмерным количеством требуемых документов, неясностью требований, выдвигаемых для соискателей, и, как результат, длительностью сроков получения лицензии
- Средняя стоимость получения лицензии в 2004 году снизилась по сравнению с 2003–м с 260 долларов США до 213. Однако это по-прежнему значительно (почти в два раза) превышает сумму сборов на получение лицензии (120 долларов США² для любого вида деятельности). В результате понесенные затраты стали обременительными для 53% соискателей

Количество лицензируемых видов деятельности в 2004 году сократилось. Тем не менее перечень лицензируемых видов деятельности может быть еще больше сокращен

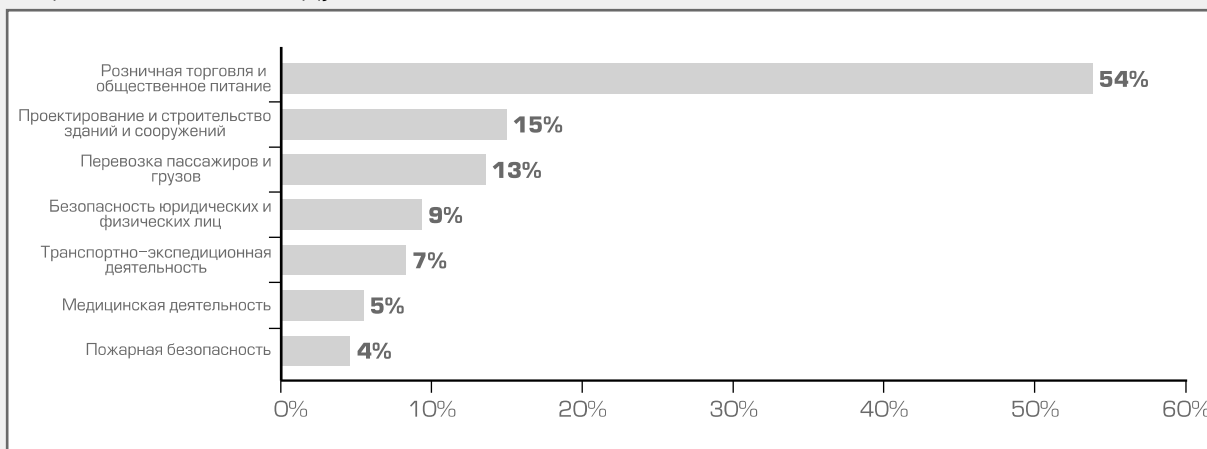
В результате действий Правительства РБ в 2004 году в процедуре лицензирования произошли положительные изменения. Количество лицензируемых видов деятельности сократилось. Это привело к тому, что доля предприятий, которые должны были получать лицензию для осуществления деятельности, сократилась с

88% в 2003 году до 73% в 2004–м. В среднем, количество лицензий на одно предприятие снизилось по сравнению с 2003 годом с 3 лицензий до 1,9.

Эти положительные изменения стали прежде всего результатом реализации в 2004 году положений Декрета Президента Республики Беларусь “О лицензировании отдельных видов деятельности”³, который сократил количество видов деятельности, подлежащих лицензированию, до 49.

Однако и этот перечень может быть сокращен, так как он включает виды деятельности, которые не могут представлять опасность здоровью граждан, окружающей среде или национальной безопасности. Так, самыми распространенными видами лицензий, получаемых субъектами малого и среднего бизнеса в 2004 году, были лицензии на розничную торговлю (диаграмма 1).

Диаграмма 1. Наиболее распространенная лицензия, получаемая в 2004 году – лицензия на розничную торговлю, % от субъектов хозяйствования, получавших лицензии в 2004 году



¹ Декрет Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 “О лицензировании отдельных видов деятельности”.

² Согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 “О лицензировании отдельных видов деятельности”, стоимость лицензии состоит из двух частей: лицензионного сбора за выдачу лицензии в сумме 90 евро и лицензионного сбора за рассмотрение заявления в сумме 10 евро.

³ Декрет Президента Республики Беларусь № 17 от 14 июля 2003 г. “О лицензировании отдельных видов деятельности”.

Фактически лицензирование не может обеспечить безопасность торговли и общественного питания. Задачи по предотвращению потенциальных угроз решаются путем сертификации, гигиенической регистрации и регламентации продукции и товаров.

Примером тому, что отсутствие лицензирования торговли и общественного питания не наносит ущерба интересам общества и государства, является опыт Украины и Российской Федерации. Так, в соответствии с Федеральным Законом "О лицензировании отдельных видов деятельности"⁴ и Законом Украины "О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности",⁵ лицензирование общественного питания не осуществляется, а торговля лицензируется только в случае, если ее объектами являются вооружение, военная техника, оружие, его основные части и боеприпасы, пиротехнические средства, изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней, лекарственные средства, ветеринарные медикаменты и препараты, семена, пестициды и агрохимикаты, специальные технические средства негласного получения информации, криптосистемы и средства криптографической защиты информации, защищенная от подделок полиграфическая продукция.

Чрезмерное количество документов, длительные сроки и неясность требований сделали процедуру лицензирования сложной для 70% соискателей

Более 2/3 предприятий, получавших лицензии в 2004 году, оценили данную процедуру как сложную (диаграмма 2).

Основными проблемами процедуры лицензирования были большое количество документов,

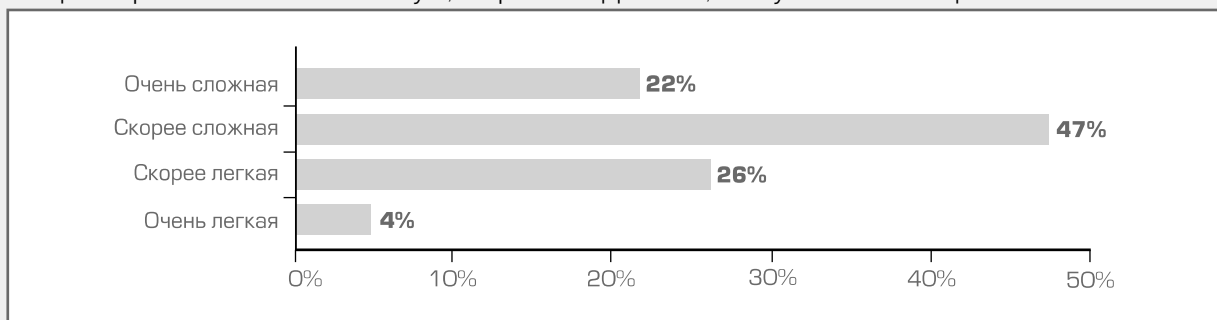
длительный срок выдачи лицензий и неясность требований, предъявляемых к соискателю (диаграмма 3, см. стр. 23).

Собирание и подготовка всех необходимых документов для получения лицензии может занять от нескольких недель до нескольких месяцев.

Например, для того, чтобы продлить действующую лицензию, предприятию по перевозке пассажиров, на котором работают 30 водителей, необходимо представить в лицензирующий орган пакет документов общим объемом более 350 страниц. Это

- ⇒ Копия устава
- ⇒ Копия свидетельства о регистрации
- ⇒ Копия учетного номера плательщика (УНП)
- ⇒ Квитанция об оплате за рассмотрение заявления (10 евро)
- ⇒ Заявление
- ⇒ Список транспортных средств
- ⇒ Технический паспорт и свидетельство о техническом осмотре каждой машины
- ⇒ Документ на кассовый аппарат
- ⇒ Документ на тахограф (для грузовых машин предприятия)
- ⇒ Приказ о назначении ответственных лиц по видам деятельности
- ⇒ Копии дипломов ответственных лиц
- ⇒ Список водителей, которые будут работать
- ⇒ Список машин, которые будут осуществлять перевозку пассажиров
- ⇒ Данные о каждом водителе:
 - свидетельство об окончании курсов
 - договор безвозмездного пользования автомобилем
 - трудовой договор с водителем

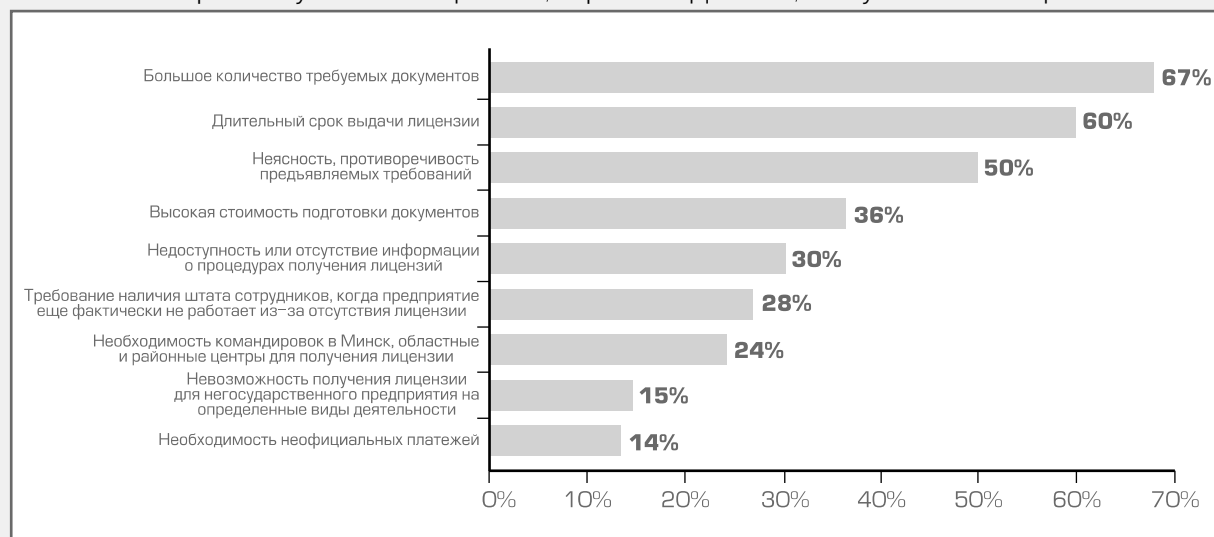
Диаграмма 2. Более двух третей предприятий МСБ оценивают процедуру лицензирования как сложную. % респондентов, получавших лицензии



⁴ Федеральный Закон от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

⁵ Закон Украины от 1 июня 2000 года № 1775-III "О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности".

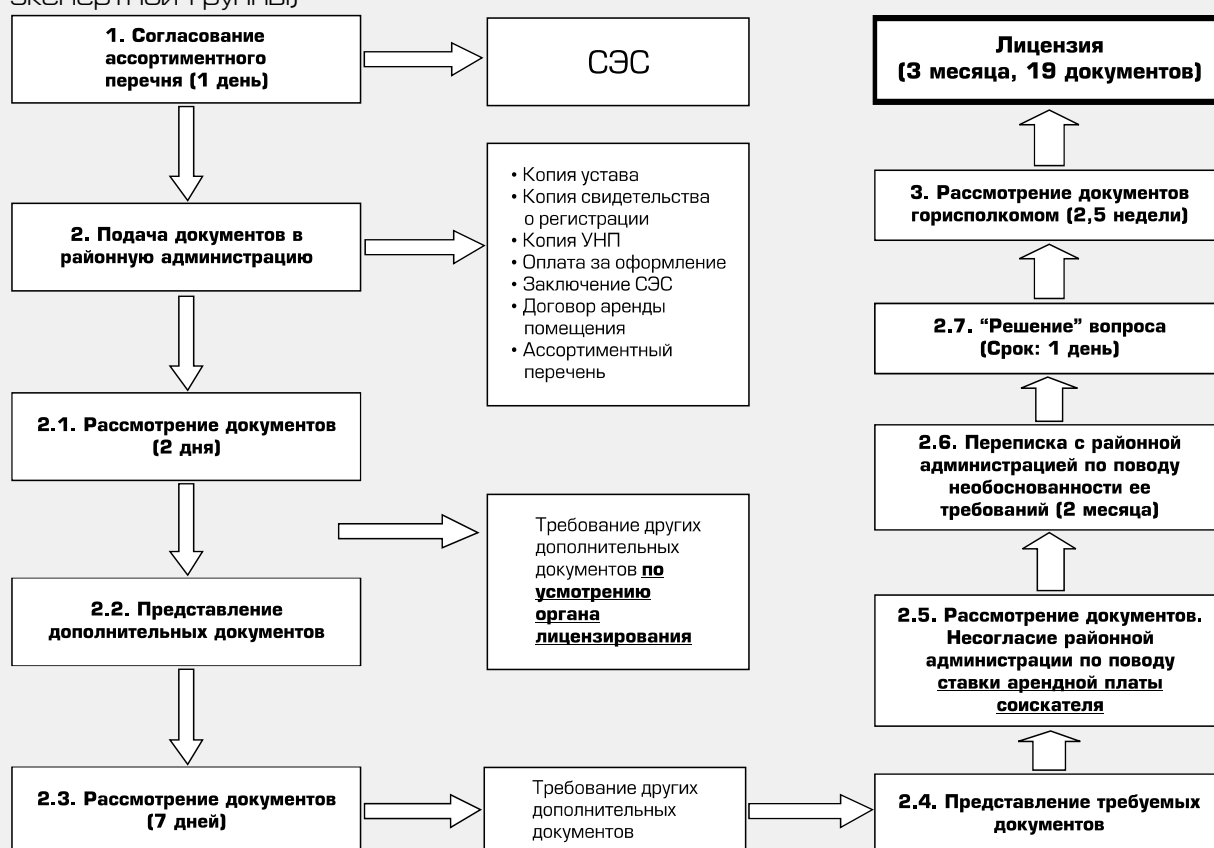
Диаграмма 3. Большое количество требуемых документов – самая большая сложность при получении лицензии, % респондентов, получивших лицензии



Еще одной проблемой, усложняющей процедуру лицензирования, является недостаточная ясность предъявляемых к соискателю лицензии требований.

вых объектов, принадлежащих ему на праве собственности **или ином законном основании...** При этом совершенно неясно, какой документ достаточно предъявить для подтверждения за-

Пример получения лицензии на розничную торговлю в г. Минске (по результатам экспертной группы)



Так, например, Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 1350⁶ в п. 9.1. определяет, что для получения лицензии на розничную торговлю соискатель обязан представить в лицензирующий орган "перечень торго-

конности работы в данном торговом объекте. На практике это приводит к тому, что лицензирующий орган может в дополнение к договору аренды потребовать представить копию договора между собственником помещения и арендодателем

⁶ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 октября 2003 г. № 1350 "Об утверждении Положения о лицензировании розничной торговли (включая алкогольные напитки и табачные изделия) и общественного питания".

телем, затем копии регистрационных удостоверений на каждое здание, принадлежащее собственнику на территории, на которой находится арендуемое соискателем помещение. Все это может привести к затягиванию процесса получения лицензии до 3 месяцев, в течение которых предприятие вынуждено простаивать, лишая бюджет налоговых поступлений.

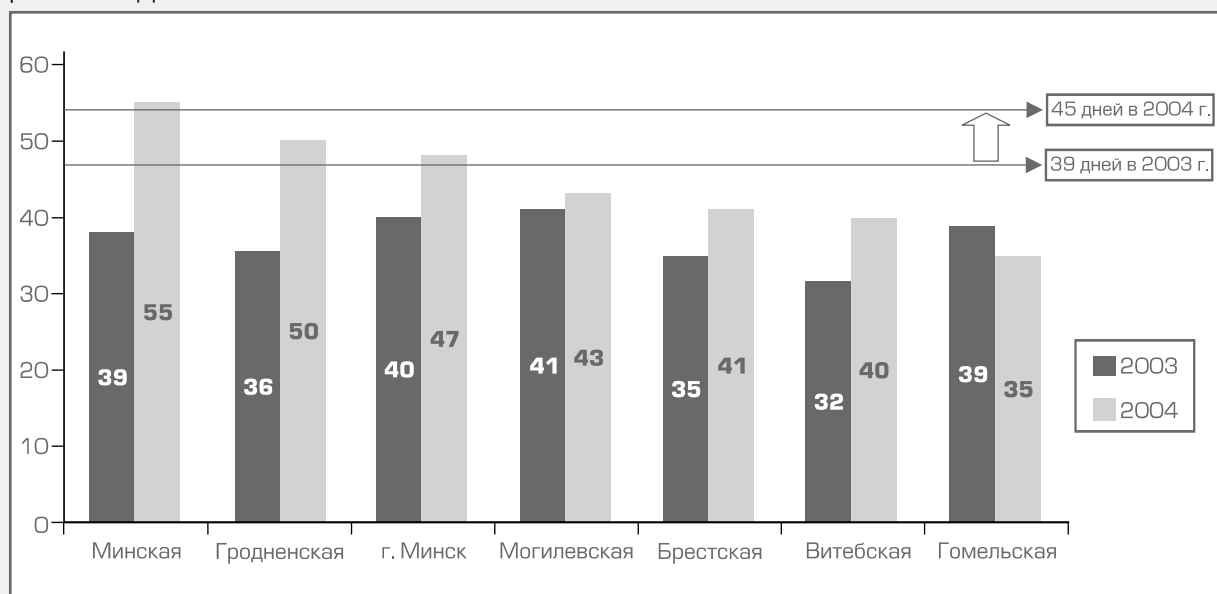
Слишком часто лицензирующий орган может просто-напросто не принять на рассмотрение документы только из-за того, что, например, копия устава соискателя лицензии не прошита нитками (это требование нигде не оговорено) или не

У каждого чиновника индивидуальный подход – всякий, кто принимает документы, может найти свои ошибки. В одном окошке может пройти, а в другом эти же документы не примут. Единого подхода нет...

Участник фокус-группы

Множество требуемых документов и неясность требований к соискателю лицензии в результате ведет к затягиванию процедуры лицензирования. Сроки выдачи лицензии увеличились в среднем с 39 в 2003-м до 45 рабочих дней в 2004 году. Самая продолжительная процедура получения лицензии в 2004 году была в Минской области (диаграмма 4).

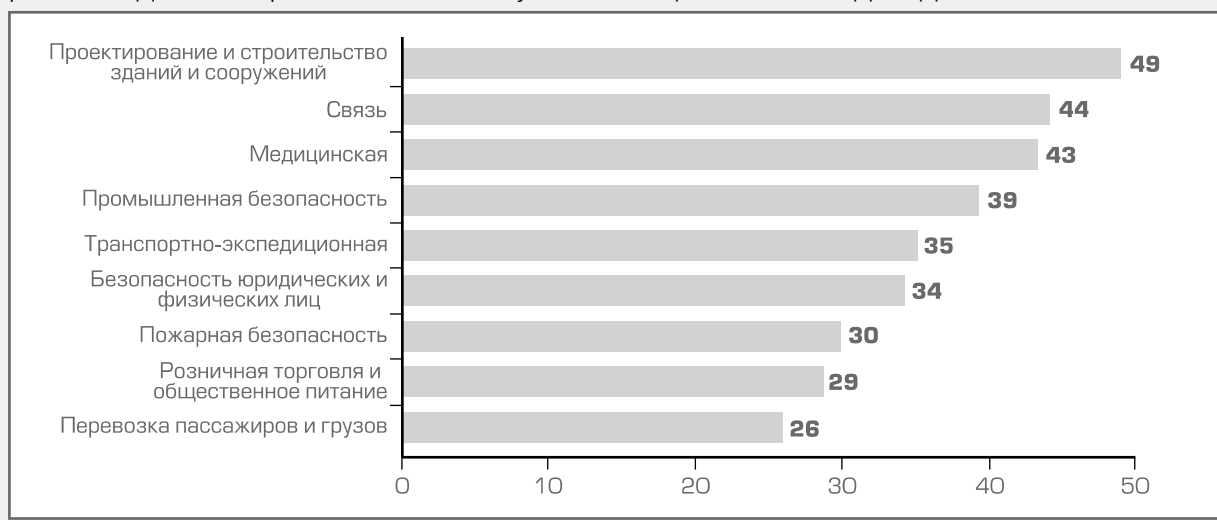
Диаграмма 4. Продолжительность лицензирования увеличилась в 2004 году, рабочих дней



находится в картонной папке (чтобы лучше стоял на полке). В результате предприятие опять вынуждено терять время, так как получение лицензии откладывается как минимум на день.

По видам деятельности самой продолжительной была процедура получения лицензии на проектирование и строительство зданий и сооружений (диаграмма 5).

Диаграмма 5. Средний срок получения лицензии – 45 рабочих дней, количество рабочих дней, затраченных на получение лицензии по видам деятельности



Увеличение сроков выдачи лицензии с 39 до 45 дней могло быть обусловлено тем, что государственные лицензирующие органы были не в состоянии справиться с процессом перелицензирования (замены бланков действующих лицензий), имевшего место в 2004 году, из-за большого количества субъектов хозяйствования, обратившихся за получением лицензий по новым правилам либо за заменой бланков лицензий. Это в свою очередь могло отразиться и на увеличении сроков рассмотрения представленных документов⁷.

На увеличении сроков выдачи лицензий могло сказаться также и введение обязательства по включению наименования лицензируемого вида деятельности в учредительные документы⁸. Время, затрачиваемое субъектами хозяйствования на регистрацию изменений, могло быть учтено респондентами в срок получения лицензий.

Каждую копию документов – устав, документы о регистрации, доверенности, приказ на лицо, которое является ответственным за лицензируемый вид деятельности, – нужно нотариально заверить, а это все деньги и время...

Участник фокус-группы

Еще один фактор, который мог бы повлиять на увеличение сроков выдачи лицензий в 2004 году, это предусмотренное законодательством право лицензирующих органов назначать по своему усмотрению проверку соответствия возможностей соискателя лицензии осуществлять лицензируемый вид деятельности (Приложение 4).

Затраты на лицензирование стали обременительными для 53% соискателей

Средняя стоимость получения одной лицензии снизилась с 260 долларов США в 2003 году до

217 долларов⁹. При этом в Минской области средняя стоимость получения лицензии уменьшилась на 66% (диаграмма 6, см. стр. 26).

Тем не менее, 53% респондентов отметили, что расходы на получение всех лицензий были для них обременительными. Самыми “дорогими” были лицензии, связанные с обеспечением промышленной безопасности (\$ 342), проектированием и строительством зданий и сооружений (\$ 250) и медицинской деятельностью (\$ 244).

*Стоимость получения лицензии в рамках данного исследования оценивается как полная сумма затрат, понесенных предприятием или индивидуальным предпринимателем в процессе получения лицензии. Она состоит из **официальных платежей** (оплата лицензионного сбора, платежа за получение лицензии), **дополнительных официальных платежей** (оплата услуг нотариата, оценщиков, аттестационных инстанций, экспертиз, обследований и пр., предусмотренная законодательством), **“добровольных” платежей и услуг** государственным организациям (платежи, услуги, работы, сделанные для ускорения, облегчения прохождения процедуры), **неофициальных платежей** (подарков, денежных вознаграждений и пр.)*

75% респондентов заявили, что не осуществляли неофициальные платежи в процессе получения лицензий; 11% респондентов сказали, что прибегали к неофициальным платежам, и 14% респондентов отказались отвечать. Это может означать, что почти четверть субъектов хозяйствования, проходивших процедуру лицензирования в 2004 году, прибегали к неофициальным платежам¹⁰. Наиболее вероятным объяснением в данном случае может быть то обстоятельство, что регулирование специальных лицензионных условий и требований в указанных сферах лицензируемой деятельности является наиболее

⁷ Об этом могут свидетельствовать следующие изменения в законодательстве:

1) в соответствии с принятыми в развитие Декрета Президента Республики Беларусь “О лицензировании” нормативными актами (постановление Совета Министров № 1666 и постановление Министерства юстиции и Министерства экономики № 3/43) установлено обязательство владельцев лицензий по замене бланков (установлен срок обращения – до 1 марта 2004 года, а затем указанный срок был продлен до 1 апреля 2004 года);

2) в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь “О лицензировании” введено лицензирование розничной торговли на рынках, осуществляемой индивидуальными предпринимателями (соответствующие субъекты должны были получить лицензию до 1 мая 2004 года, а позднее указанный срок был продлен до 1 января 2005 года);

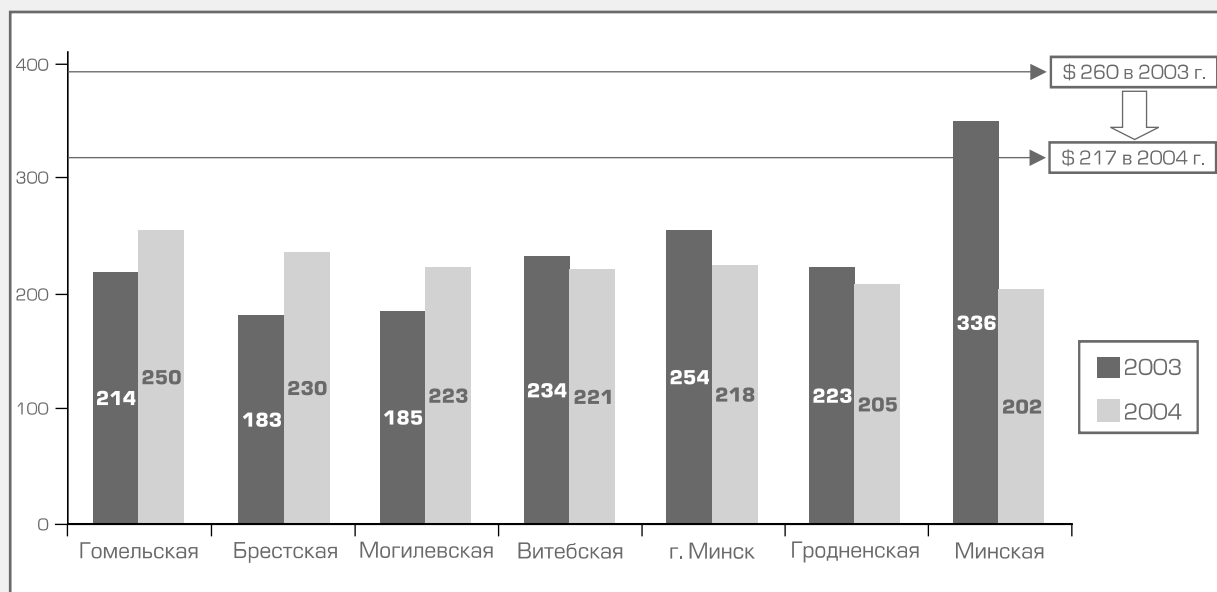
3) был продлен с 1 мая 2004 до 1 января 2005 года срок действия разрешений, выданных до 1 ноября 2003 года, срок действия которых истек после 30 апреля 2004 года и выдачу которых в соответствии с Декретом Президента “О лицензировании” осуществляли Министерство архитектуры и строительства, Министерство по чрезвычайным ситуациям (за исключением специальных разрешений (лицензий) на осуществление деятельности по обеспечению пожарной безопасности), Минский горисполком, городские (в том числе в городах с районным делением) и районные исполкомы.

⁸ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 декабря 2003 г. № 1666 “О некоторых мерах по реализации Декрета Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 и о внесении изменений и дополнений в отдельные постановления Совета Министров Республики Беларусь”.

⁹ Основным из факторов влияния на *уменьшение стоимости получения лицензии* можно рассматривать установленные законодательством сниженные ставки лицензионных сборов в случае обращения за продлением лицензии либо за получением лицензии в соответствии с условиями постановления Совета Министров № 1666⁴ и постановления Министерства юстиции и Министерства экономики № 3/43⁵. В соответствии с указанными нормативными актами установлены сниженные вдвое ставки лицензионных сборов за выдачу лицензии для отдельных категорий лицензиатов, осуществляющих продление либо получение лицензии в связи с принятием Декрета Президента “О лицензировании”.

¹⁰ Суммы неофициальных платежей при получении лицензий составляли в среднем в эквиваленте: 277 долларов США на проектирование и строительство зданий и сооружений; 139 долларов США на медицинскую деятельность; 83 доллара США на транспортно-экспедиционную деятельность и 50 долларов США на обеспечение пожарной безопасности.

Диаграмма 6. Средняя стоимость получения лицензии уменьшилась в 2004 году, эквивалент стоимости в долларах США по областям



сложным, громоздким, а также недостаточно систематизированным.

Еще одной из причин существования подобной практики может являться желание соискателей ускорить процедуру получения лицензии, так как

Тенденция к взяточничеству и "добровольным" пожертвованиям сокращается в течение последних пяти лет, хотя случаи есть...

Участник фокус-группы

отсутствие лицензии парализует работу предприятия. Например, среди самых продолжительных были процедуры получения лицензии на проектирование и строительство зданий и сооружений, а также лицензии на медицинскую деятельность (диаграмма 5, см. стр. 24), соис-

катели которых чаще других прибегали к неофициальным платежам (диаграмма 7).

Таким образом, чем проще и понятнее процедура получения лицензии, тем ниже может быть фактическая стоимость получения лицензии.

Почти пятая часть лицензиатов испытывала сложности уже при осуществлении лицензируемого вида деятельности

17% респондентов отметили, что сталкивались с определенными трудностями при осуществле-

Диаграмма 7. При получении лицензии соискателям приходилось прибегать к неофициальным платежам, % респондентов, делавших неофициальные платежи при получении лицензии по видам деятельности

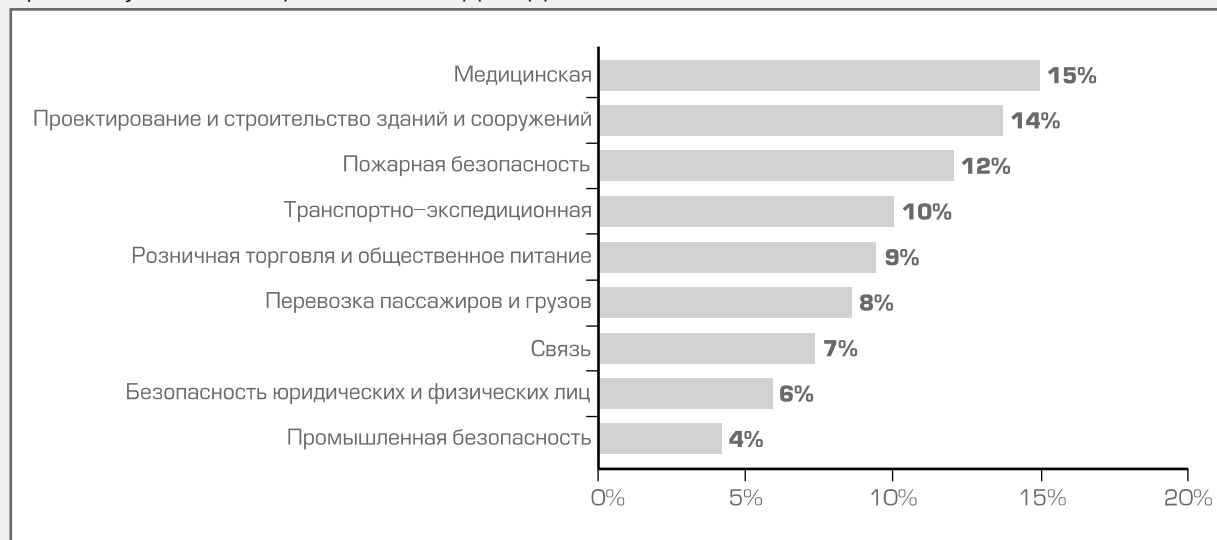
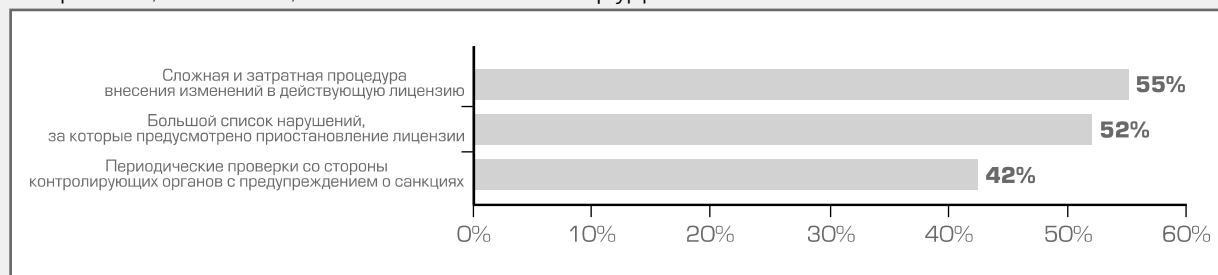


Диаграмма 8. 17% предприятий сталкивались с трудностями после получения лицензии, % от тех, кто сталкивался с трудностями



нии деятельности после получения лицензии (диаграмма 8).

Сейчас потерять лицензию очень легко. Например, из-за несоответствия продаваемого товара указанному в лицензии. Если продаешь водку в точке площадью 40 метров квадратных, что фактически является магазином, а в лицензии указано киоск (в котором нельзя продавать алкоголь), то могут за это лишиться лицензии, если обнаружат.

Участник фокус-группы

Рекомендации

⇒ Упразднить лицензии на виды деятельности, которые не угрожают здоровью граждан, окружающей среде, национальной безопасности (например, лицензия на розничную торговлю товарами, не являющимися потенциально опасными).

⇒ Предусмотреть исчерпывающий перечень документов, требуемых для получения лицензии.

⇒ Отменить требование представления полного пакета документов при продлении срока действия лицензии и осуществлять продление лицензии на основании заявления лицензиата.

⇒ Свести лицензионные требования к подтверждению способности предприятия заниматься данным видом деятельности, что означает исключение таких требований, как, например, соблюдение удельного веса товаров белорусского производства в общем объеме товарооборота розничной торговой сети.

- Получение разрешений¹ является одной из самых громоздких и трудных для прохождения регуляторных процедур. Для двух третей респондентов, получивших разрешения в 2004 году, этот процесс был сложным или очень сложным
- Система выдачи разрешений, действующая в Беларуси, охватывает 90% субъектов малого и среднего бизнеса. В среднем для начала деятельности необходимо иметь 5 разрешений
- В 2004 году 45% респондентов получали разрешения разного вида, в среднем по 6 разрешений каждый. На получение одного разрешения у респондентов уходило в среднем 2,5 месяца, общие затраты на получение всех разрешений составили примерно 1 400 долларов США
- Отсутствуют системный подход к выдаче разрешений, доступное и ясное правовое регулирование, согласованность государственных органов, открытый доступ к информации. Основными проблемами при получении разрешений респонденты назвали отсутствие единого информационного источника (66% респондентов), большое количество документов (66%), большое количество инстанций (61%)
- Более 50 государственных органов наделены правом выдачи разрешений, более 200 нормативно-правовых актов действуют в этой сфере², подсчитать точное количество существующих разрешений и регулирующих актов невозможно

Получение всех необходимых для работы разрешений занимает у белорусского субъекта МСБ от полугода до полутора лет

Несовершенство системы выдачи разрешений выражается в первую очередь в том, что государственные органы наделены функциями, выходящими за рамки необходимых целей и задач разрешительной системы³. Так, например, в процессе получения разрешений в сфере деятельности служб пожарного и санитарно-эпидемиологического надзора субъект хозяйствования – соискатель разрешения должен обеспечить соблюдение огромного количества норм и правил. Однако исполнение всей совокупности указанных требований не обеспечивает эффективного решения задачи по предотвращению возможных рисков и угроз в соответствующей сфере деятельности. Это приводит к перегрузке данных органов и снижению качества их работы, а также чрезвычайно затрудняет реализацию

норм и правил в указанной сфере субъектами предпринимательства.

Существующая в Беларуси система выдачи разрешений охватывает 90% субъектов малого и среднего бизнеса. Для начала работы предпринимателям необходимо иметь в среднем 5 разрешений. Следует отметить, что, начиная работать, ни одно предприятие не может точно сказать, какое количество разрешений им потребуется.

В 2004 году 45% респондентов обращались за разрешениями в различные государственные органы. Следующий график показывает наиболее популярные органы, в которые предприниматели обращались за разрешениями в 2004 году.

Я плачу своему сотруднику за то, что он сидит в очередях в многочисленных органах, выдающих разрешения.

Участник фокус-группы

Основные цели получения разрешений в данных органах:

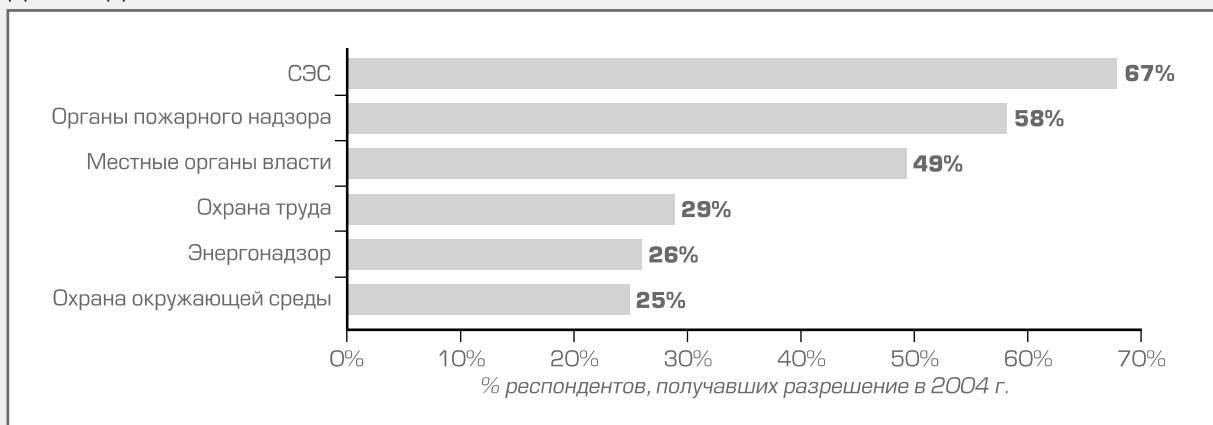
- ⇒ для начала предпринимательской деятельности;
- ⇒ для размещения предприятий торговли, сервиса и бытового обслуживания;

¹ Разрешение – санкционирование государственными органами или органами местного самоуправления каких-либо действий или деятельности предприятий и предпринимателей. Формы такого санкционирования довольно разнообразны – это может быть собственно 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, лицензирования и сертификации, которые рассмотрены в отдельных главах).

² Учитывались только те нормативно-правовые акты, которые размещены в Национальном реестре правовых актов РБ. Подсчет сделан по четырем основным госорганам, выдающим разрешения (пожарный надзор, СЭС, местные органы власти и трудовой надзор).

³ См. Приложение 5. “Цели и предназначение разрешений”.

Диаграмма 1. СЭС и органы пожарного надзора чаще всего выдают разрешения для ведения бизнеса



- ⇒ для размещения производства, объектов производства;
- ⇒ для осуществления производственной деятельности;
- ⇒ для использования объектов недвижимости;
- ⇒ для ведения отдельных видов деятельности.

В среднем на получение одного разрешения в 2004 году субъекты малого и среднего бизнеса тратили 2,5 месяца. Общая стоимость всех разрешений, полученных в 2004 году, обошлась каждому из них в среднем 1 400 долларов США.

В целом 46% респондентов, получивших разрешения в 2004 году, назвали затраты на их получение обременительными и практически неподъемными. Учитывая, что 1 400 долларов США — это значительная сумма (60% ВВП на душу населения⁴), то неудивительно, что среди тех, кто получал три и более разрешений, эта доля достигла 90%.

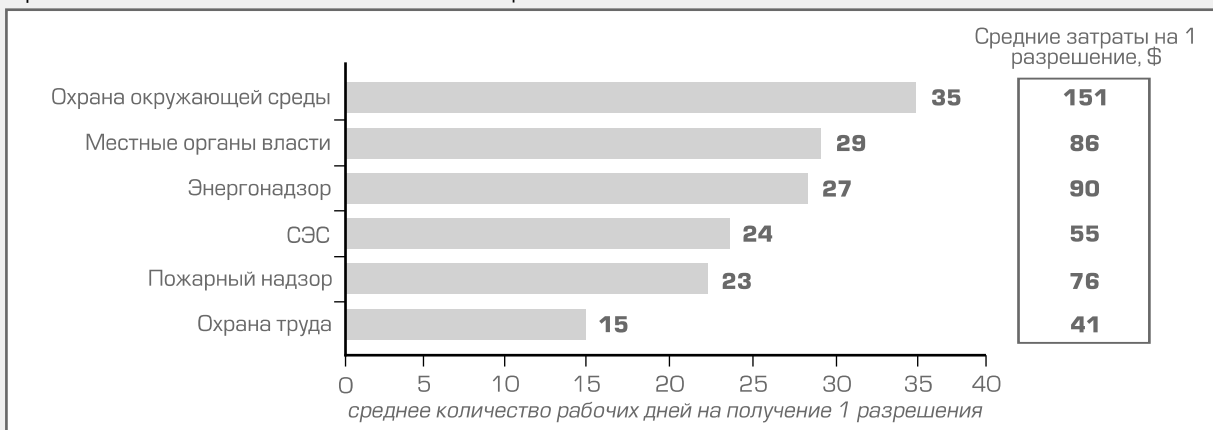
тельные затраты, которые ложатся на налогоплательщиков.

Всего пришлось пройти около 20 инстанций. При наличии связей и денег это заняло 8 месяцев. Везде требовалось предъявить договор аренды помещения. То есть за 8 месяцев была потрачена значительная сумма на аренду помещения, по которому шли согласования и получение разрешений, но поскольку объект не работал, эту сумму следует отнести к убыткам.

Участник фокус-группы (торговля и общепит)

В начале и в процессе своей деятельности ни один субъект МСБ не может знать, сколько, каких и от кого разрешений ему потребуется

Диаграмма 2. Процесс получения разрешения только в одном государственном органе может занять более месяца



В то же время сложно оценить косвенные затраты или потери как предпринимателя, так и государства, связанные с недополученным доходом, упущенной выгодой, а также производи-

Количество необходимых в хозяйственной деятельности разрешений практически невозможно подсчитать в связи с отсутствием систематизированного нормативного правового акта,

⁴ 2 327 долларов по данным официальной статистики.

содержащего исчерпывающий перечень их видов. Отсутствует также единый реестр необходимых в ходе ведения бизнеса разрешений. Это не позволяет субъекту хозяйствования оценить предполагаемые административные расходы, ограничивает возможности планирования, а также вносит в работу неоправданные риски. Иногда для того, чтобы начать тот или иной вид деятельности, предпринимателю необходимо обойти около 20 инстанций⁵. При этом алгоритм прохождения отдельных процедур неизвестен даже регулирующим государственным органам.

Особое место в разрешительной системе занимают местные органы управления. В соответствии с действующим законодательством они наделены широкими разрешительными полномочиями. Однако назвать общее количество разрешений, порядок их получения и регулирующие нормативные акты специалисты местных органов затрудняются⁶.

Для предпринимателей это создает многочисленные проблемы, которые иллюстрирует диаграмма 3.

ческими функциями, что позволяет им разрабатывать и утверждать свои условия и порядок выдачи разрешений. Кроме того, некоторые государственные органы в качестве условия выдачи "своих" разрешений предъявляют предпринимателям также требования о представлении промежуточных (дополнительных) разрешений других инстанций, так называемых субразрешений.

Например, условием получения согласия исполкома на размещение объектов торговли или общественного питания является получение субразрешений более 10 других госорганов. При строительстве объекта общепита количество субразрешений может вырасти до 30.

Инвентаризация, систематизация и унификация законодательства лежит в основе реформы разрешительной системы

Диаграмма 3. Главная проблема разрешительной системы - бумажность и запутанность



Около 20% респондентов, получавших разрешения в 2004 году, сталкивались с неофициальными платежами при прохождении процедуры.

Анализ существующих проблем в сфере выдачи разрешений подтверждает, что в основном все они лежат в области законодательства. Однако разрешительная система отличается еще и тем, что здесь задействовано более 50 государственных органов, осуществляющих разрешительные функции. Выдающие разрешения органы зачастую наделены также и нормотвор-

Перечень видов разрешений, требуемых для осуществления предпринимательской деятельности, установлен не только в законах, но и в огромном количестве актов подзаконного характера, а также в технических нормативных правовых документах (санитарных нормах и правилах, правилах пожарной безопасности, строительных нормах и правилах). Их общее количество превышает 200 и не поддается точному определению. Если произвести простой математический подсчет, то для получения 6 раз-

⁵ См. Приложение 6 "Основные этапы прохождения процедуры получения разрешения на открытие объекта общественного питания (кафе) в городе Минске на базе помещения с имеющейся инфраструктурой".

⁶ См. Приложение 7. "Разрешения местных органов власти и управления".

решений, в среднем необходимых субъекту малого бизнеса для работы, предпринимателю необходимо изучить не менее 24 различных нормативно-правовых актов и выполнить все требования, изложенные в них.

Но и это сделать будет не очень просто. По оценкам экспертов и юристов около 20% данных нормативных актов не содержатся в Национальном реестре нормативных правовых актов РФ. 40% респондентов отметили, что для них было проблемой получить или найти полную необходимую информацию о процедурах и требованиях для получения разрешений.

Государство в государстве – органы, выдающие разрешения, сами придумывают свои полномочия.

Участник фокус-группы

Кроме того, нормативные акты, регулирующие разрешительные процедуры, в ряде случаев не содержат:

- ⇒ исчерпывающий перечень документов, которые необходимо предоставить для получения разрешения;
- ⇒ специальные условия и цели получения разрешений;
- ⇒ условия приостановления или аннулирования действия разрешений;

- ⇒ исчерпывающий перечень оснований для отказа в выдаче разрешений;
- ⇒ срок выдачи и оформления разрешения, а также срок его действия;
- ⇒ указание на платность выдачи разрешения и порядок определения стоимости оформления разрешения;
- ⇒ порядок обжалования отказа в выдаче разрешения⁷.

Таким образом, отсутствие систематизированных и детализированных норм о порядке получения разрешений затрудняет возможность их эффективного применения предпринимателями и государственными органами, а также создает условия, позволяющие чиновникам действовать по собственному усмотрению, и исключает возможность единообразного применения процедур получения разрешений.

Реализация рекомендаций по усовершенствованию разрешительной системы позволит решить следующие задачи: разработать и внедрить четкие, простые и прозрачные процедуры выдачи разрешений, оптимизировать количество существующих разрешений, сократить количество государственных органов, участвующих в процессе выдачи одного разрешения, упростить и обновить санитарные, строительные, пожарные и другие нормы (правила, стандарты).

Таблица 3. Задачи и ожидаемый эффект проведения реформы разрешительной системы

Задачи	Ожидаемый эффект для государства	Ожидаемый эффект для предпринимателей
Оптимизация количества существующих разрешений	<ul style="list-style-type: none"> • повышение качества регулирования • увеличение налоговых поступлений 	<ul style="list-style-type: none"> • упрощение входа в бизнес
Создание прозрачных и четких разрешительных процедур	<ul style="list-style-type: none"> • повышение эффективности работы государственных органов • снижение коррупции 	<ul style="list-style-type: none"> • повышение уровня информированности • возможность более четкого бизнес-планирования
Сокращение количества органов, участвующих в процессе выдачи одного и того же разрешения	<ul style="list-style-type: none"> • экономия бюджетных средств • снижение коррупции 	<ul style="list-style-type: none"> • экономия времени и средств
Урегулирование вопросов, связанных с официальными платежами в процессе разрешительных процедур	<ul style="list-style-type: none"> • снижение уровня коррупции 	<ul style="list-style-type: none"> • экономия средств
Оптимизация и адаптация к законодательству ЕС и к требованиям ВТО стандартов, санитарно-эпидемиологических, ветеринарно-санитарных правил, правил противопожарной безопасности, строительных норм и правил и иных нормативустанавливающих документов	<ul style="list-style-type: none"> • создание привлекательного инвестиционного климата для внешних и внутренних инвесторов 	<ul style="list-style-type: none"> • экономия средств и времени • возможность применения новых технологий и материалов

⁷ См. Приложение 8. «Общая характеристика правового регулирования отдельных из наиболее распространенных видов разрешений».

Рекомендации

1. Создать при Совете Министров межведомственную комиссию (совет) по вопросам совершенствования правового регулирования разрешительной системы в Республике Беларусь. Включить в состав межведомственной комиссии специалистов государственных органов, представителей объединений предпринимателей, экспертов и других заинтересованных лиц.
2. Наделить межведомственную комиссию полномочиями по осуществлению инвентаризации законодательства, регулирующего разрешения в сфере хозяйственной деятельности с целью создания банка данных действующих в стране разрешений, а также выдающих их органов и организаций.
3. В рамках работы межведомственной комиссии (совета) подготовить проект комплексной программы реформирования разрешительной системы в Республике Беларусь.
4. Упразднить разрешения, целесообразность существования которых необоснованна.
5. В период до проведения комплексного пересмотра и систематизации законодательства разработать на основе действующих нормативных правовых актов детальные алгоритмы выдачи разрешений, необходимых для начала осуществления деятельности субъектов хозяйствования, и других наиболее распространенных видов разрешений.
6. Разработать проект закона, регулирующего общие условия и принципы организации и функционирования разрешительной системы, предусмотрев в нем, в частности:
 - ⇒ критерии введения ограничений предпринимательской деятельности в форме разрешений;
 - ⇒ общий перечень видов разрешений и органов их выдающих;
 - ⇒ создание единого реестра учета выданных разрешений;
 - ⇒ запрет на выдачу разрешений, не предусмотренных законом;
 - ⇒ 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, не связанных с деятельностью, угрожающей здоровью, жизни людей, окружающей среде;
 - ⇒ порядок и сроки приведения законодательства в соответствие с указанным законом.
7. 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.

- 70% предприятий, проходивших процедуру сертификации, считают ее сложной из-за большого количества требуемых документов, длительных сроков и многоступенчатости. Наиболее сложными были процедуры получения сертификатов на серийную белорусскую продукцию, на импортное оборудование и системы качества
- В то же время проводимая Правительством работа по совершенствованию нормативно-правовой базы сертификации ведет к упрощению данных процедур. Стоимость сертификации в 2004 году по сравнению с предыдущим годом снизилась на четверть, а ее продолжительность сократилась примерно на 15%. Так, стоимость сертификата на партию товара (в эквиваленте долларов США) снизилась в среднем с 214 долларов в 2003-м до 157 в 2004 году, а продолжительность процедуры его получения сократилась в среднем с 22 до 19 дней

Две трети субъектов МСБ, проходивших сертификацию, считают, что процедура осложнена документооборотом и многоступенчатостью процедур

В 2004 году процедурой обязательной сертификации в Беларуси были охвачены 32% субъектов малого и среднего бизнеса. В среднем одно предприятие получало 6 сертификатов соответствия. Самыми распространенными видами сертификатов, получаемых в 2004 году, были сертификат на партию товара и сертификат на серийную продукцию белорусского производства (диаграмма 1).

70% предприятий МСБ, проходивших процедуру сертификации в 2004 году, отметили, что процесс получения сертификата соответствия был для них сложным (диаграмма 2, см. стр. 34) из-

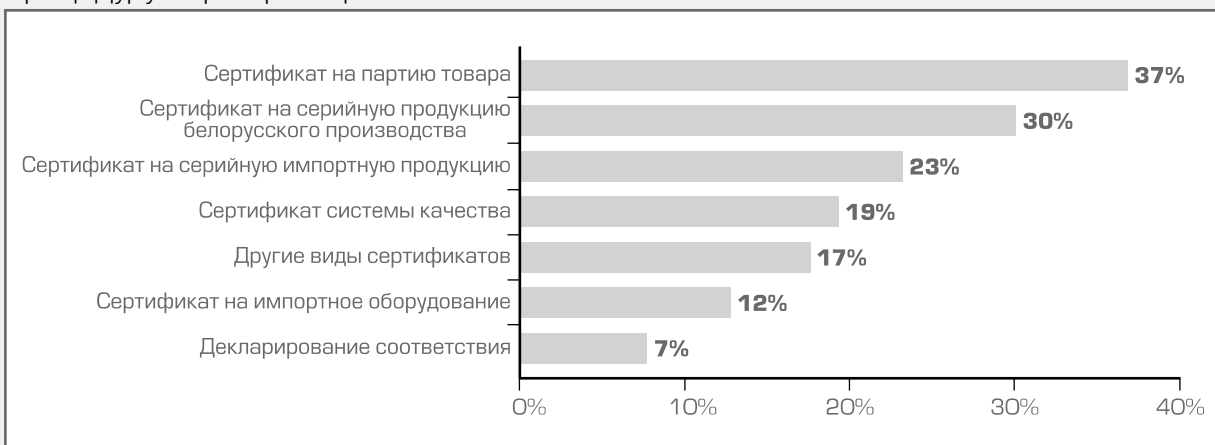
за большого документооборота и многоступенчатости, что в свою очередь ведет к увеличению сроков процедуры (диаграмма 3, см. стр. 34).

При этом наиболее сложными были процедуры получения сертификатов на серийную продукцию белорусского производства, на импортное оборудование и системы качества (диаграмма 4, см. стр. 34)¹.

Для получения сертификата на серийную продукцию белорусского производства предприятие должно представить вместе с заявлением на получение сертификата следующие документы: техническое условие (ТУ), чертежи, конструкторскую документацию, технологическую документацию. На подготовку пакета документов предприятие может затратить до двух месяцев. Перечень документов, подлежащих представлению на сертификацию, законодательством о сертификации не установлен – он определяется в каждом конкретном случае органом по сертификации.

ТУ необходимо регистрировать в Госстандарте: срок до двух месяцев.

Диаграмма 1. Самыми распространенными сертификатами в 2004 г. для субъектов малого бизнеса были сертификат на партию товара и серийную продукцию белорусского производства, % предприятий из тех, кто проходил процедуру сертификации



¹ Более подробно см. Приложение 11.

Диаграмма 2. Для 70% предприятий МСБ процедура сертификации была сложной, % респондентов, прошедших сертификацию

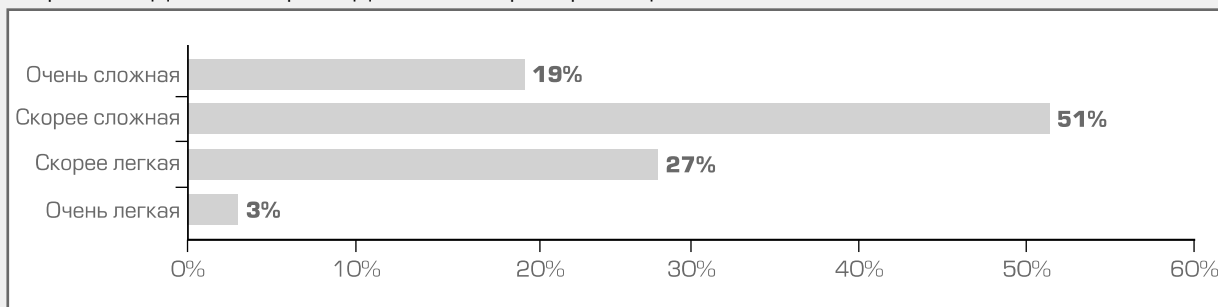
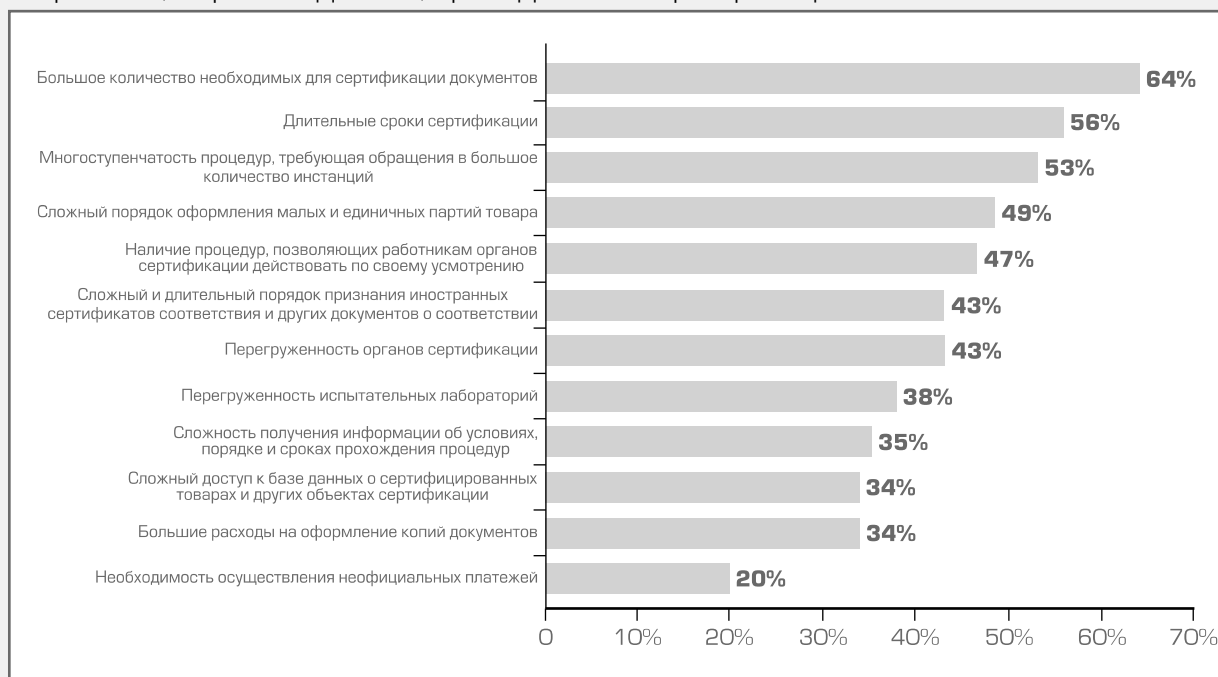


Диаграмма 3. Процедура сертификации требует большого количества документов и времени, % респондентов, прошедших сертификацию



Так, при незначительном изменении технологии производства однотипной продукции, субъект хозяйствования, чтобы получить сертификат соответствия на новый продукт, вынужден проходить процедуру сертификации от начала и до конца.

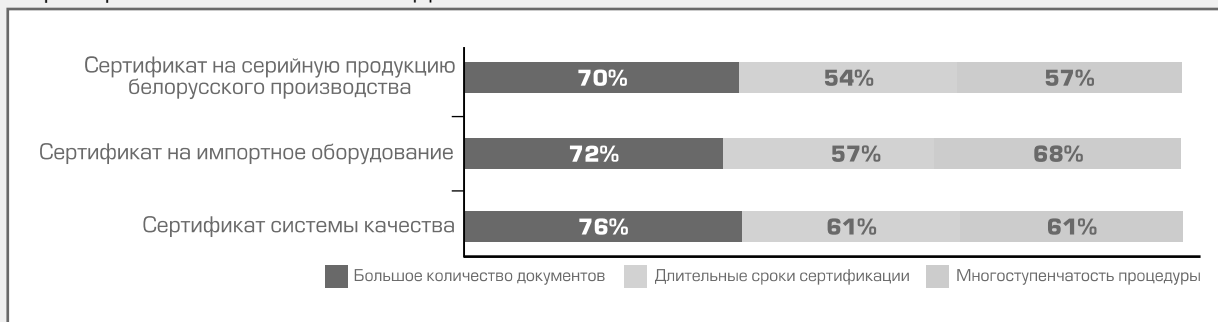
Одним из факторов негативной оценки процедуры сертификации в 2004 году могла также

Изменение пропорции концентратов в соке требует прохождения процедуры сертификации по полному циклу, вместо согласования одного документа — рецептуры на вид продукции. На наш взгляд, это необоснованное усложнение процедуры.

Участник фокус-группы

стать отмена с 9 декабря 2004 года приказа-постановления Министерства здравоохранения Республики Беларусь и Государственного ко-

Диаграмма 4. Самыми сложными были процедуры получения сертификатов при производственной деятельности, % респондентов, получивших данный сертификат и испытавших данные сложности



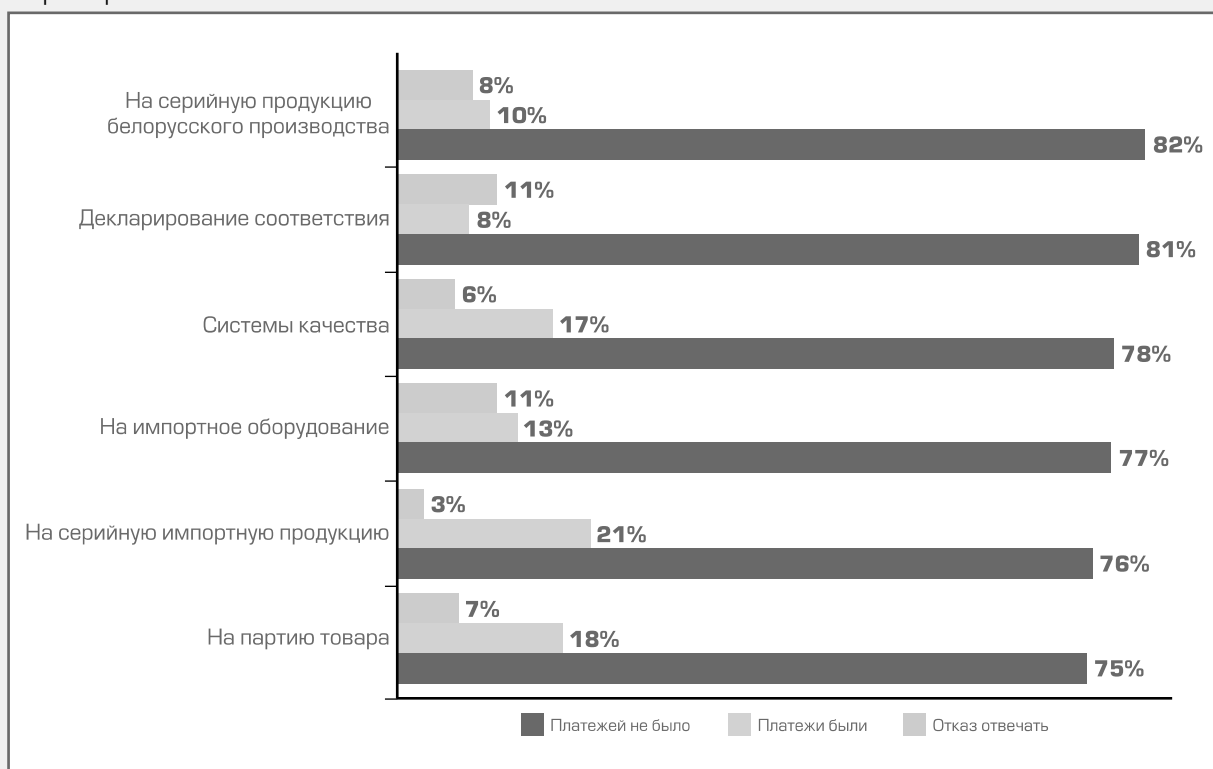
митета по стандартизации, метрологии и сертификации Республики Беларусь "О реализации индивидуальными предпринимателями непродовольственных товаров на вещевых рынках, пунктах продажи Республики Беларусь"¹, в соответствии с которым предусматривался упрощенный порядок сертификации товаров соответствующей группой субъектов хозяйствования. Однако данное изменение касалось только индивидуальных предпринимателей, торгующих на рынках. В 2005 году принят документ², разрешающий проблемы, возникшие в результате отмены данного акта.

Возможно с целью ускорения прохождения процедуры сертификации на разных ее этапах 18% участников исследования, проходивших сертификацию в 2004 году, заявили, что прибегали к неофициальным платежам.

Работа по совершенствованию нормативно-правовой базы сертификации соответствия ведет к упрощению данных процедур

По сравнению с предыдущим годом, в 2004-м стоимость сертификации, а также ее продолжительность снизились. Например, стоимость самого массового сертификата – сертификата на партию товара – снизилась с 214 долларов США в 2003-м до 157 долларов в 2004 году. Для того чтобы объяснить возможные причины снижения стоимости процедуры сертификации, нужно посмотреть на состав про-

Диаграмма 5. При прохождении процедуры сертификации субъекты МСБ прибегали к неофициальным платежам, % от тех, кто получал соответствующий сертификат



¹ Приказ-постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь и Государственного комитета по стандартизации, метрологии и сертификации Республики Беларусь от 4 октября 1999 г. № 314/21 "О реализации индивидуальными предпринимателями непродовольственных товаров на вещевых рынках, пунктах продажи Республики Беларусь".

² Приказ Госстандарта от 18 марта 2005 года № 43 "О сертификации товаров, реализуемых индивидуальными предпринимателями на вещевых рынках в пунктах продажи" и принятые в его развитие Методические рекомендации по подтверждению соответствия непродовольственных товаров, реализуемых индивидуальными предпринимателями на вещевых рынках и в пунктах продажи, утвержденные приказом Госстандарта от 28 апреля 2005 года № 72.

водимых работ в рамках данной процедуры (Приложение 9). Процедуру сертификации можно условно разделить на две части:

- ⇒ выполнение работ по сертификации органом по сертификации (анализ заявления, определение схемы сертификации, отбор образцов, выдача и регистрация сертификата);
- ⇒ испытание образцов продукции в аккредитованных испытательных лабораториях

либо анализ состояния производства экспертами-аудиторами.

Снижение стоимости сертификации возможно в результате принятия предельных норм трудоемкости работ по сертификации продукции в 2004 году (см. Приложение 10). До принятия предельных норм трудоемкости законодательством предусматривался только пятидневный срок анализа заявки на сертификацию и прилагаемых к ней документов органом по сертификации (СТБ 5.1.04-96³). После принятия предельных норм трудоемкости работ по сертификации продукции время проведения всех остальных видов работ, оплачиваемых заявителем в процессе сертификации, было ограничено. В результате были снижены как время проведения услуг по сертификации, так, соответственно, и их стоимость.

Средняя продолжительность получения сертификата на партию товара снизилась с 22 до 19 дней. Это также могло стать результатом изменения критериев, по которым органом по сертификации осуществляется анализ документов, представляемых на сертификацию.

Так, в соответствии с ТКП 5.1.02-2004⁴ исключена необходимость проверки органом по сертификации представленных вместе с заявкой документов на предмет правильности их согласования, утверждения и регистрации (п. 5.3.6. СТБ 5.1.04-96). Кроме того, сокращено количество элементов анализа представленной заявителем органу по сертификации документации за счет исключения необходимости проведения анализа:

- а) на предмет наличия отсылочных нормативных документов;*
- б) стандартизированных и аттестованных методов испытаний и их достаточности (п. 5.4. СТБ 5.1.04-96). Данные изменения также могли привести к уменьшению сроков прохождения процедуры сертификации.*

В качестве шага к упрощению процедуры сертификации следует также отметить принятие в 2004 году Закона Республики Беларусь "Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации"⁵, который вступил в силу 20 июля 2004 года.

Законом впервые в качестве принципов подтверждения соответствия в числе других закреплены:

- ⇒ открытость и доступность правил и процедур подтверждения соответствия;
- ⇒ минимизация затрат заявителей и сроков прохождения процедур подтверждения соответствия;
- ⇒ недопустимость ограничения конкуренции при выполнении работ по подтверждению соответствия и проведении испытаний продукции.

Законом также впервые предусмотрено право субъектов хозяйствования на подтверждение соответствия производимой и реализуемой ими продукции требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации путем принятия декларации о соответствии на основании собственных доказательств. Однако следует отметить, что декларированием соответствия как упрощенной формой сертификации в 2004 году воспользовались только 7% предприятий, проходивших сертификацию.

Сравнивая правовое регулирование оценки соответствия в Беларуси и России, можно также привести в качестве примера объем перечней продукции, соответствие которой может быть подтверждено декларацией о соответствии. Так, например, указанный перечень в Российской Федерации⁶ предусматривает, в частности, более 20 товарных позиций пищевой продукции, а также продукции сельского растениеводства и лесного хозяйства, которые в Беларуси не включены в перечень продукции, которая может проходить процедуру оценки соответствия в упрощенной форме декларирования. Однако стоит оговориться, что в России в соответствии с вышеназванным Законом до вступления в силу соответствующих технических регламентов схема декларирования соответствия на основе собственных доказательств допускается для применения только изготовителями или только лицами, выполняющими функции иностранного изготовителя.

Белорусское законодательство также предусматривает возможность применения элементов принципа одного окна в процессе сертификации (п. 5.6.2. ТКП 5.1.02-2004). Однако указанная норма не содержит четких условий применения данной процедуры и предусматривает лишь возможность передачи органу по сертификации права заключения договора с испытательной

³ Государственный стандарт Республики Беларусь "Порядок проведения сертификации продукции. Общие требования", утвержденный приказом Белстандарта Республики Беларусь от 31 декабря 1996 года № 236.

⁴ Технический кодекс установившейся практики "Национальная система подтверждения соответствия Республики Беларусь. Порядок сертификации продукции. Общие положения", утвержденный постановлением Госстандарта Республики Беларусь от 28 июня 2004 года № 28.

⁵ Закон Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 269-З "Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации".

⁶ Перечень утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 1999 г. № 766 в редакции Постановления Правительства РФ от 29 апреля 2002 г. № 287.

лабораторией на проведение сертификационных испытаний. То есть, действующий порядок дает возможность белорусским субъектам хозяйствования использовать принцип одного окна только в части прохождения одного из этапов указанной процедуры – сертификационных испытаний. Возможно, это объясняет нечастое применение указанного порядка на практике.

Рекомендации

- ⇒ Улучшить информирование субъектов хозяйствования о преимуществах использования декларирования соответствия как упрощенной формы обязательной сертификации.
- ⇒ Расширить перечень видов продукции, сертификация которых может осуществляться в форме декларирования соответствия.
- ⇒ Осуществлять дальнейшее упрощение процедур сертификации путем распространения имеющихся упрощенных процедур на более широкий круг субъектов хозяйствования, а также упрощение процедур сертификации, связанных с производственной деятельностью внутри страны и путем распространения принципа одного окна на все ее этапы.

- В 2004 году в области проверок произошли положительные изменения: сократилось количество проверенных субъектов МСБ, частота (в среднем 10 проверок в год на одно предприятие) и длительность проверок. Однако эти показатели в Беларуси продолжают оставаться одними из самых высоких в странах СНГ
- Две трети субъектов МСБ были проверены в 2004 году контролирующими органами. Из них 80% проверили органы пожарного надзора, 77% – налоговая инспекция, 67% – органы СЭС и 44% – Фонд социальной защиты
- Для 70% представителей МСБ процесс проведения проверок остается сложным. Основными проблемами названы чрезмерные полномочия проверяющих (48%), неадекватность санкций допущенным нарушениям (40%), отсутствие детализированной и понятной процедуры проведения проверок (37%)
- В Беларуси проверки носят скорее фискальный, чем превентивный характер. Для 61% проверенных субъектов МСБ проверки завершились применением санкций и почти все санкции (96%) являются штрафами
- Почти треть проверенных респондентов сталкивались с неправомерными действиями контрольных органов, из них только четвертая часть обжаловала эти действия. Однако более половины из тех, кто обжаловал неправомерные действия контролирующих органов, добились успеха

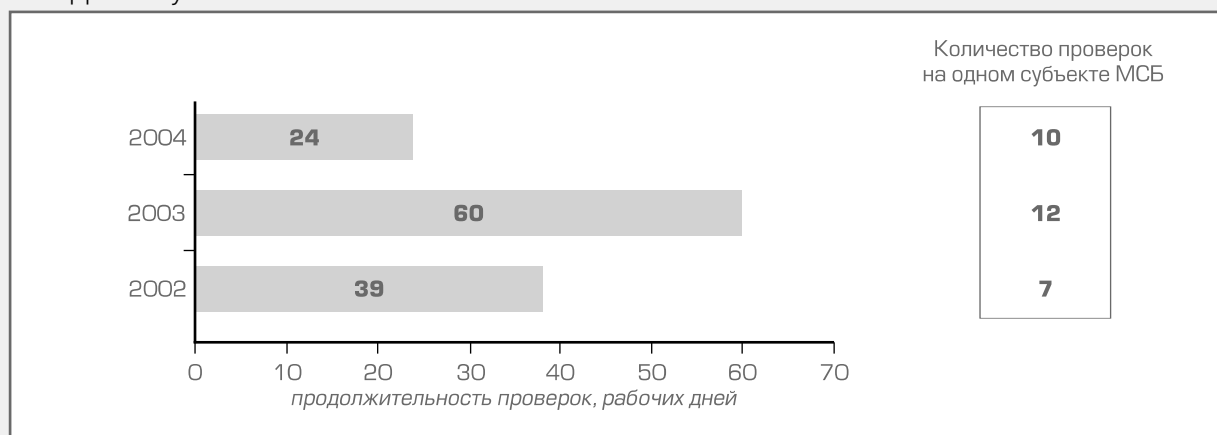
Сократились охват, продолжительность и частота проверок белорусских субъектов МСБ

В 2004 году по сравнению с предыдущим годом произошли значительные положительные изменения в области проверок. С 90% в 2003 году до 66% в 2004-м сократилось количество проверяемых субъектов малого и среднего бизне-

По мнению специалистов государственных контролирующих органов, это вызвано улучшением координации деятельности различных контрольных органов между собой через организацию в областях и районных центрах местных советов по координации контрольной деятельности.

Положительная динамика в данной сфере также объясняется тем, что практически все предприниматели (96%) ведут книгу учета проверок. Это в значительной мере дисциплинирует сотрудников контролирующих органов и способствует исключению необоснованных проверок.

Диаграмма 1. В 2004 г. в 2,5 раза сократилась продолжительность всех проверок на одном субъекте МСБ



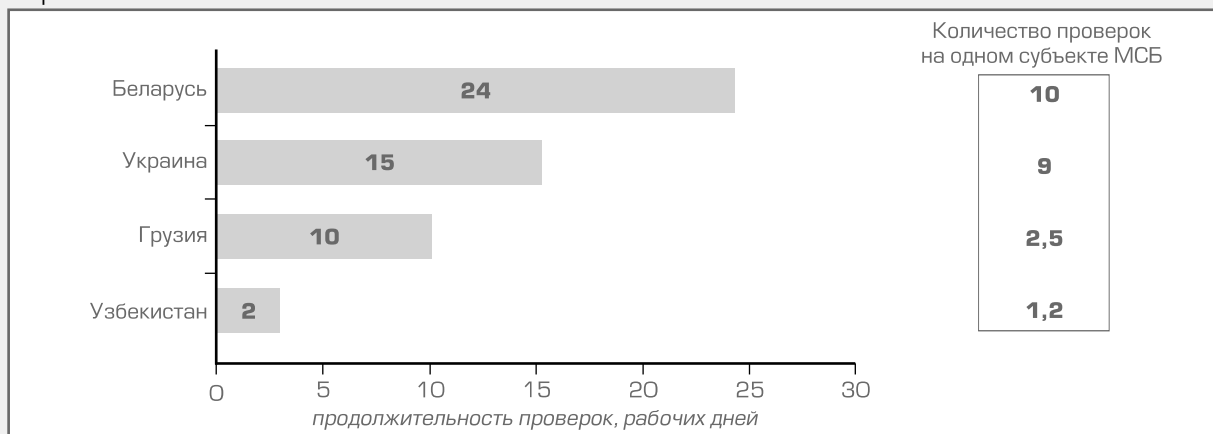
са, уменьшились средняя продолжительность и количество всех проверок на одно предприятие (диаграмма 1).

Тем не менее, на фоне других стран белорусские предприниматели проверяются чаще и дольше.

Опыт других стран, в которых внедрены прогрессивные методы контроля¹, показывает, что

¹ Более подробно о прогрессивных изменениях в сфере осуществления государственного контроля говорится в Приложении 14 "Обзор стратегий реформирования инспекций в странах СНГ, Западной Европы и Канады".

Диаграмма 2. Белорусские предприятия проверяются чаще и дольше, чем в других странах



уменьшение количества проверок и сокращение их сроков не приводят к увеличению количества нарушений или числа несчастных случаев в сфере хозяйственной деятельности.

Несмотря на различие целей проверок финансово-хозяйственной и хозяйственной² деятельности, более половины из них заканчиваются штрафами для проверяемых

Среди всех проверок, проведенных на одном субъекте МСБ, среднее количество проверок финансово-хозяйственной деятельности составило 4³, хозяйственной деятельности “технических инспекций” – 6⁴.

Как уже было отмечено, сокращение количества и продолжительности проверок в значительной мере вызвано, по мнению представителей государственных контролирующих органов, деятельностью советов по координации контрольной деятельности⁵. Однако компетенция этих советов официально распространяется только на проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности МСБ.

Количество проверок “технических инспекций”, таких, например, как пожарный и санитарный надзор, не регулируется законодательством.

Как показал опрос, примерно в половине случаев проверяющие всех органов информировали предприятие о проверке заранее.

Таким образом, проверки “технических инспекций” не выполняют свою основную задачу – предупреждение угрозы возникновения опасности жизни и здоровью населения, а играют роль карающего органа. По оценке экспертов, основной причиной такого высокого показателя штрафов является не нежелание предпринимателей выполнять требования государственных органов, а нестабильность (в случае налогового администрирования) и несовершенство (устаревшие, запутанные и непонятные нормы и правила “технических инспекций”) законодательной базы.

В 2004 году большинство проверок финансово-хозяйственной деятельности осуществляли 10 госорганов:

- налоговая инспекция;
- Фонд социальной защиты;
- органы МВД (ОБЭП);
- Комитет государственного контроля;
- органы контроля над ценами;
- коммерческие банки;
- органы статистики;
- национальный банк;
- органы Министерства финансов;
- Таможенный комитет.

В 2004 году большинство проверок хозяйственной деятельности осуществляли 7 госорганов:

- пожарный надзор;
- санитарный надзор;
- экологический надзор;
- надзор за стандартами;
- органы сертификации;
- органы Министерства торговли;
- союз защиты прав потребителей.

² В соответствии с законодательством все контролирующие органы разделены на две группы: первая – те, которые проверяют финансово-хозяйственную деятельность (например, налоговая инспекция), вторая – проверяющие хозяйственную деятельность (например, пожарная инспекция, СЭС, экологический надзор). Более четко законодательством урегулирована деятельность и процедуры проведения проверок контролирующих органов первой группы (см. Приложение 12).

³ Согласно Указу Президента № 673 количество плановых проверок финансово-хозяйственной деятельности не должно быть более одной в год. Однако количество встречных, внеплановых и т.п. проверок законодательством не ограничено.

⁴ Процедура проведения таких проверок отличается при проверке финансово-хозяйственной и хозяйственной деятельности. В Приложении 13 представлена схема проведения этих двух видов проверок для наиболее часто проверяющих органов – налоговой и пожарной инспекций (схема составлена по итогам проведения фокус-группы).

⁵ Подтвердить эти выводы данными предыдущего опроса не представляется возможным, так как ранее в опросе проверки не разделялись на проверки финансово-хозяйственной и хозяйственной деятельности.

Диаграмма 3. Пожарная и налоговая инспекции лидируют по количеству проверенных предприятий

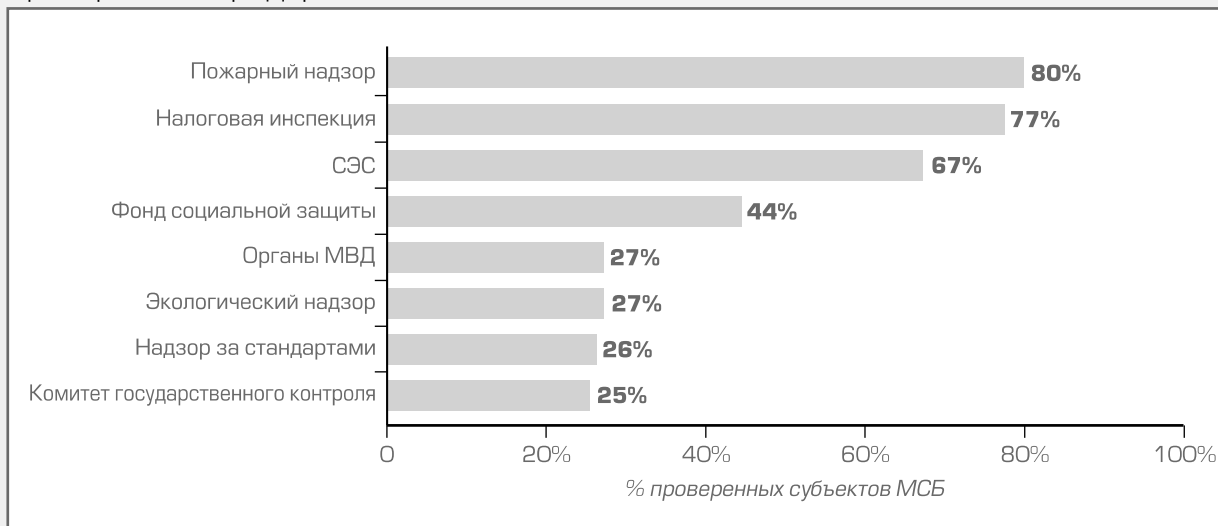


Таблица 1. Несмотря на разницу в количестве и продолжительности проверок финансово-хозяйственной и хозяйственной деятельности, более половины из них заканчиваются штрафами

Показатели	Проверки финансово-хозяйственной деятельности	Проверки хозяйственной деятельности
Среднее количество всех проверок	4	6
Средняя продолжительность всех проверок, рабочих дней	16	8
Средняя продолжительность одной проверки, дней	4	1
Среднее количество задействованных сотрудников, человек	2	2
Применены санкции по результатам проверок, % респондентов	63%	64%
– из них, назначен штраф, % респондентов	80%	78%

Две трети проверенных субъектов МСБ назвали процедуру проверок сложной

Чрезмерные полномочия проверяющих обусловлены отсутствием четкого разделения объектов проверок между разными контролирующими органами. Это приводит к тому, что, например, контроль за правильностью установления цен могут осуществлять как минимум 10 государственных органов, контроль за лицензируемой деятельностью – практически любой контролирующий орган.

Предвзятость проверяющего появляется от отсутствия его ответственности.

Участник фокус-группы

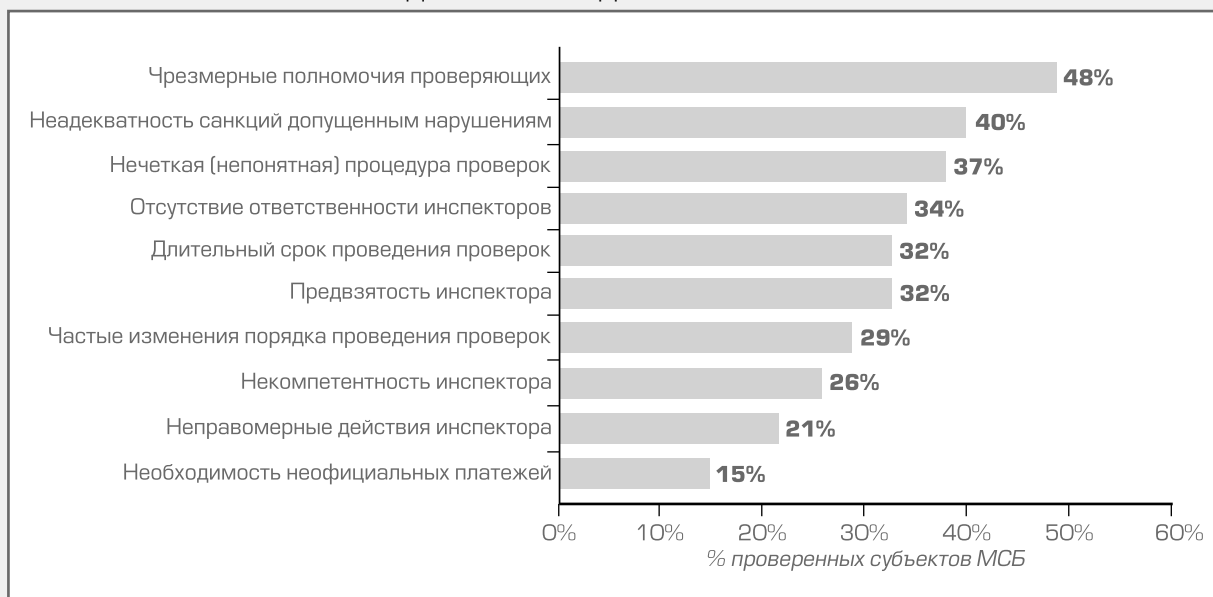
Несоответствие штрафных санкций тяжести нарушений – еще одна проблема, названная респондентами. Скорее это проблема не процедуры проверок, а законодательства, которое допускает:

- ⇒ несоизмеримость мер ответственности и размера причиненного ущерба;
- ⇒ применение мер ответственности в виде штрафов за нарушение формальных процедур при отсутствии факта нанесения ущерба государству;
- ⇒ применение мер ответственности без учета вины;
- ⇒ наличие значительных разбежек между верхним и нижним пределами экономической ответственности, что создает возможности для субъективного подхода со стороны контролирующих органов.

...Некоторые фискальные органы часто формально подходят к оценке правонарушений, допущенных субъектами хозяйствования, применяют чрезмерно жесткие санкции по формальным поводам с целью выполнения доведенных показателей по выявлению нарушений. А хозяйствующие субъекты после наложения санкций часто оказываются в крайне тяжелом финансовом положении.

Заместитель Генерального прокурора Беларуси

Диаграмма 4. Наиболее серьезные проблемы при проведении проверок, которые оказывают негативное воздействие на деятельность МСБ



В Беларуси проверки носят скорее фискальный, чем превентивный характер. Для 61% проверенных субъектов МСБ проверки завершились применением санкций и почти все санкции (96%) являются штрафами.

30% проверяемых сталкивались с неправомерными действиями контролирующих органов.

То, что более половины обжаловавших неправомерные действия контролирующих органов добились успеха, указывает на проблемы на уровне проверяющих инспекторов, т.к. в последующем более высокие инстанции изменили решения в пользу субъектов хозяйствования.

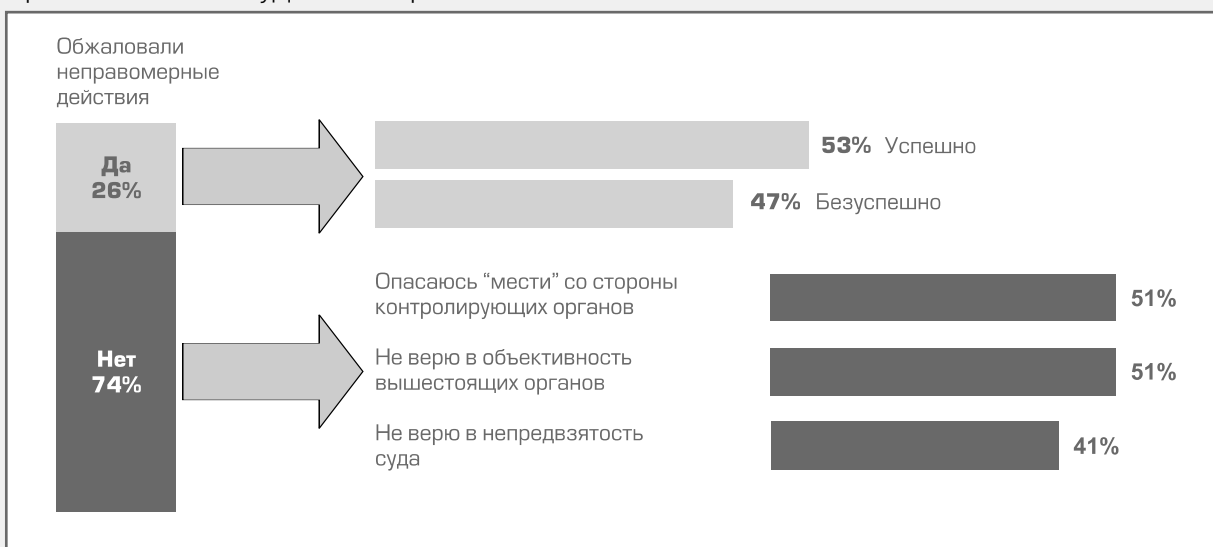
Вышеперечисленные проблемы не являются уникальными для Беларуси, в большей или мень-

шей степени они присутствуют и в других странах. Следующие рекомендации основаны на анализе опыта других стран в подходе к улучшению системы проверок субъектов МСБ⁶.

Рекомендации

1. Перейти к осуществлению проверок согласно группам риска с целью наиболее эффективного распределения ресурсов контролирующих органов и достижения поставленных целей (сосредоточение на сферах с повышенной степенью риска или на контролируемых субъектах, которые рискуют оказаться нарушителями законодательства).

Диаграмма 5. Более половины субъектов МСБ, решившихся обжаловать неправомерные действия контролирующих органов, добились успеха, и их претензии были удовлетворены



⁶ См. Приложение 14 "Обзор стратегий реформирования инспекций в странах СНГ, Западной Европы и Канады".

2. Исключить дублирующие полномочия контролирующих органов.
3. Ограничить внесудебные полномочия контролирующих органов: изъятие имущества, приостановление действия и закрытие предприятий, применение штрафных санкций.
4. Ввести правовой механизм применения экономических санкций соразмерно характеру и тяжести допущенных нарушений, а также с учетом степени вины.
5. Предусмотреть порядок ответственности контролирующих органов за ущерб, причиненный их незаконными действиями.
6. Улучшить координацию контрольной деятельности, имея в виду координацию про-

верок не только финансово-хозяйственной, но и хозяйственной деятельности⁷. Например, расширить полномочия Совета по координации контрольной деятельности, возложив на него координацию проверок не только финансово-хозяйственной, но и хозяйственной деятельности.

7. Унифицировать процедуры проверок через принятие специального закона, определяющего основы контрольной деятельности (по опыту Российской Федерации, Узбекистана и некоторых других стран⁸).

⁷ Например, расширить полномочия Совета по координации контрольной деятельности, возложив на него координацию проверок не только финансово-хозяйственной, но и хозяйственной деятельности. При этом в отношении проверок хозяйственной деятельности совет мог бы осуществлять следующие функции:

- ⇒ обеспечение исполнения законодательных актов, регулирующих контрольную деятельность, относящихся к деятельности всех контрольных органов;
- ⇒ подготовка предложений о стандартизации документов и процедур проверок, координация работы по переходу к проверкам на основе принципа управления рисками, а также внедрению "контрольных списков" при проведении проверок;
- ⇒ обеспечение работы по созданию стимулов к соблюдению норм в деятельности субъектов хозяйствования;
- ⇒ организация проведения комплексных проверок;
- ⇒ координация деятельности контролирующих органов по сбору и анализу информации в сфере контроля, обмена информацией между различными контролирующими органами, создание единого банка данных.

⁸ См. Приложение 15 "Краткий анализ особенностей регулирования проверок в Российской Федерации и Узбекистане".

АДМИНИСТРИРОВАНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

- Три четверти участников исследования считают систему исчисления и уплаты налогов в Беларуси сложной. Такое мнение руководителей предприятий складывается прежде всего из-за нестабильности и запутанности налогового законодательства. Так, например, за 2004 год по НДС принято 24 акта, по налогу на прибыль – 13 актов
- Существующий документооборот (в среднем предприятие подает около 12 различных форм налоговой отчетности ежемесячно и одну форму по неуплачиваемым налогам) в условиях запутанности налогового законодательства и сложности получения разъясняющей информации (это отметили 56% респондентов) заметно увеличивает производственные издержки предприятий. Потери всего сектора МСБ в месяц могут превысить 3,5 миллиона долларов США
- Требования к численности работников и объему выручки, а также порядок применения упрощенной системы налогообложения делают ее крайне непопулярной: в 2004 году по этой системе работали только 4% предприятий МСБ Беларуси
- Почти две трети руководителей МСП заявили, что санкции за нарушение налогового законодательства неадекватны тяжести нарушения

Три четверти руководителей предприятий МСБ оценивают существующую систему администрирования налогообложения как сложную прежде всего из-за нестабильности и запутанности налогового законодательства

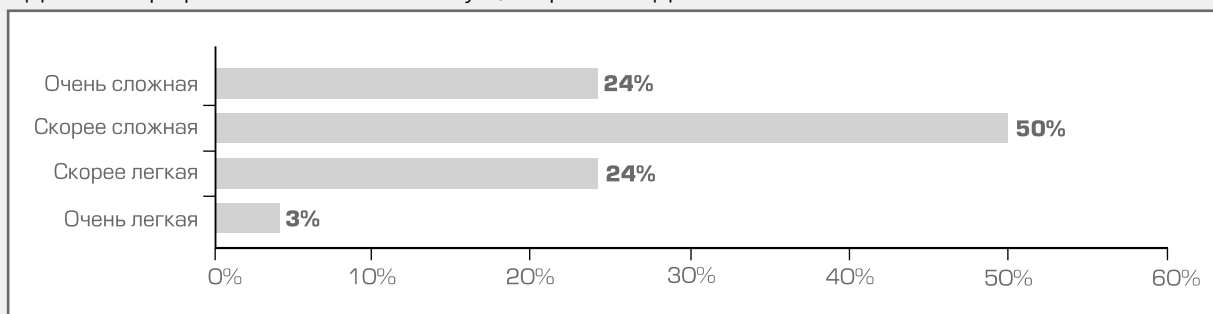
Исчисление и уплата налогов является основным звеном в отношениях государства и бизнеса. Простая и понятная система администрирования налогообложения является основой добросовестного отношения налогоплательщиков к своим обязанностям. Сложная и запутанная система, наоборот, ведет к многочисленным ошибкам в исчислении и уплате налогов и, как след-

ствие, может привести к стремлению руководства предприятия увести в тень часть хозяйственных операций предприятия. Согласно данным исследования Всемирного банка Doing Business 2005, объем серой экономики Беларуси в 2003 году оценен в 48,1% валового национального дохода, или 7,6 миллиарда долларов США.¹

В настоящее время в Беларуси действуют три системы администрирования налогообложения: общеустановленная система, упрощенная система налогообложения для субъектов малого предпринимательства и система единого налога для индивидуальных предпринимателей. По общеустановленной системе предприятия МСБ уплачивают, в среднем, 12 различных налогов и сборов (всего в Республике Беларусь существуют около 40 налогов и сборов республиканского и местного уровней).

По данным исследования, 74% руководителей предприятий малого и среднего бизнеса считают систему исчисления и уплаты налогов в Беларуси сложной (диаграмма 1)².

Диаграмма 1. Три четверти субъектов МСБ оценивают систему налогового администрирования как сложную, % респондентов



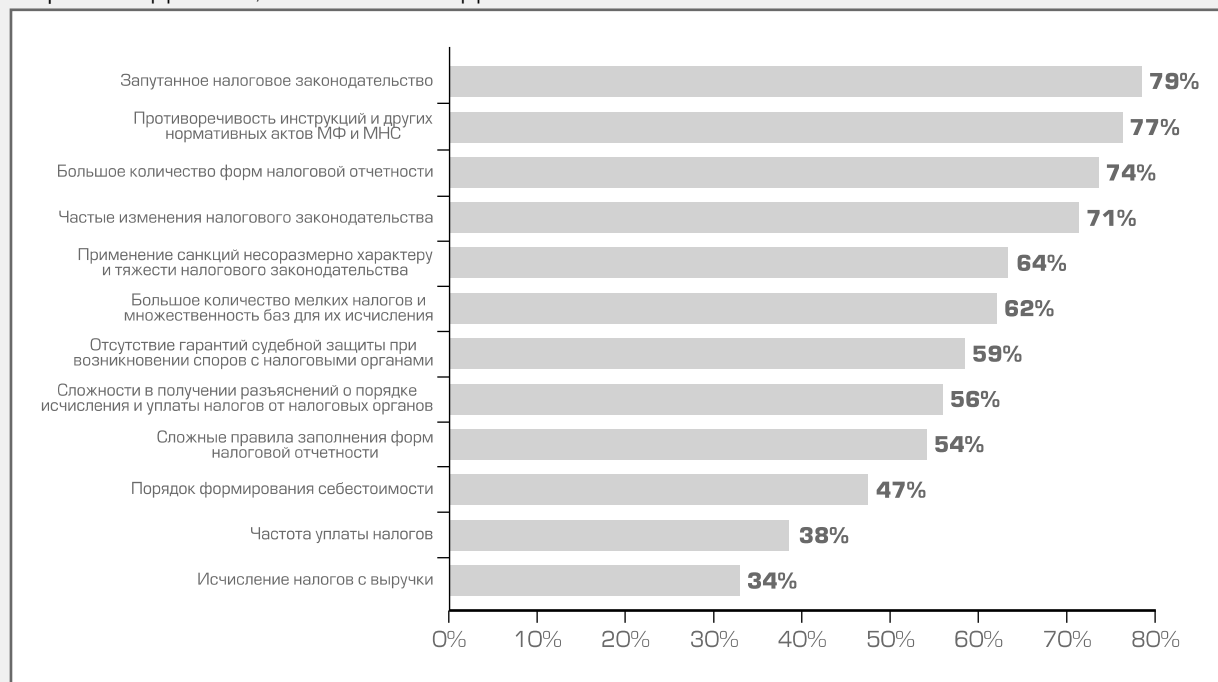
¹ <http://www.doingbusiness.org>

² Более подробно см. Приложение 16.

Самыми серьезными проблемами существующей системы администрирования налогообложения, по мнению руководителей малых и средних предприятий, являются запутанность, противоречивость и нестабильность налогового законодательства (диаграмма 2).

Среди бухгалтеров бытует мнение, что, пожалуй, нет ни одного нормативного документа, который можно было бы трактовать однозначно. Многие из этих документов по-разному трактуют одни и те же вопросы порядка исчисления и уплаты налогов, а также противоречат друг другу².

Диаграмма 2. Запутанность и нестабильность налогового законодательства – главные проблемы в администрировании налогообложения для МСБ Беларуси, % респондентов, испытавших данные сложности



Запутанность налогового законодательства выражается в наличии большого количества актов, регулирующих одни и те же хозяйственные отношения, противоречивости актов законодательства, большом количестве подзаконных актов, наличии отсылочных норм, несоответствии актов нижестоящего уровня актам более высокой юридической силы. Это приводит к тому, что даже среди налоговых органов нет однозначной трактовки той или иной нормы. Как показывают результаты опроса фокус-групп, нередки случаи, когда предприятия, зарегистрированные в разных районах, посылают запрос в налоговые инспекции по месту регистрации по одному и тому же вопросу, и получают различные разъяснения о порядке исчисления и уплаты налогов.

Помимо запутанности налогового законодательства существует также проблема его противоре-

чivosti. Нестабильность законодательства подтверждается большим количеством нормативных актов, регулирующих порядок исчисления и уплаты налогов³. Так, взимание налога на прибыль регулируется 126 актами, НДС – 165 актами. В Закон о налоге на добавленную стоимость с 1991 по 2004 год изменения и дополнения вносились 23 раза, в том числе в 2000 году – 3 раза, в 2002-м – 3 раза, в 2004-м – 2 раза. За 2004 год по НДС принято 24 акта, по налогу на прибыль – 13 актов.

В каждой налоговой инспекции свои определенные правила. Кто-то упрощает процедуры, кто-то делает их еще сложнее и запутаннее...

Возникает масса проблем, когда в одном разъяснении написано одно, в другом – другое.

Когда посылаешь запрос в свою налоговую инспекцию, то получаешь от них одни отписки: смотри там-то и там-то, а как и что применять на практике они, похоже, сами не знают.

Участники фокус-группы

² Одним из таких спорных вопросов, по которому, по мнению руководителей предприятий МСБ, МФ и МНС РБ, не могли прийти к единому мнению в 2004 году, стал порядок расчета финансовых показателей деятельности предприятия, которые напрямую влияют на расчет уплачиваемых предприятием налогов. Так, например, при расчете валового дохода для целей налогообложения представители МФ РБ рекомендовали исходить из положений Закона «О бухгалтерском учете и отчетности» (согласно которому организация должна увеличить стоимость приобретенного имущества на сумму процентов по кредитам, а также на сумму транспортных и иных расходов), в то время как специалисты МНС настаивали на том, что следует руководствоваться исключительно Инструкцией МНС РБ о порядке исчисления и уплаты в бюджет налогов на доходы и прибыль, утвержденной постановлением МНС РБ от 31.01.2004 г. № 19 (в которой сказано, что в конце каждого отчетного месяца транспортные расходы и проценты по кредитам следует распределять в составе издержек обращения на остаток товаров).

³ По словам министра по налогам и сборам Республики Беларусь, только в прошлом (2004) году Министерством по налогам и сборам (МНС) было разработано более 200 нормативно-правовых актов. Причем порядка 150 из них непосредственно МНС, остальные прошли согласования. (<http://www.bpc.by/Search/NewsDoc.asp>)

Существующий документооборот заметно увеличивает непроизводительные издержки предприятий

Предприятия, работающие в Беларуси, подают отчетность ежемесячно по каждому уплачиваемому налогу. По отдельным налогам (например, налог на недвижимость) отчетность подается ежеквартально. Получается, что малое либо среднее предприятие вынуждено подавать в среднем около 12 различных форм налоговой отчетности каждый месяц (Приложение 17). Кроме того, предприятие должно ежемесячно отчитываться по налогам, которые оно не уплачивает.

В РФ налоговая отчетность подается один раз в три месяца; в Швеции ежемесячно подается отчетность только по НДС, а по остальным налогам отчетность подается 1 раз в год.

Для того чтобы справиться с исчислением и уплатой налогов, малое предприятие со штатом до 50 человек должно иметь в среднем двух бухгалтеров. При этом как минимум 5 рабочих дней в месяц бухгалтерам приходится работать сверхурочно. Это создает дополнительные производственные издержки для предприятия: 850 000 белорусских рублей (400 долларов) (средняя заработная плата бухгалтера в месяц) * 0,25 (сверхурочное время в месяц) = 100 долларов (дополнительные издержки предприятия на оплату работы одного бухгалтера). Потери всего сектора МСБ в месяц могут составить более 3,5 миллиона долларов США.

Иногда, чтобы во всем разобраться и сделать все вовремя, нам приходится практически ночевать на работе!

Главный бухгалтер – участник экспертной группы

Требования и порядок применения упрощенной системы налогообложения делают ее использование крайне редким

Упрощенная система налогообложения предусматривает уплату налога по ставке 10% от валовой выручки предприятия. Для того чтобы перейти на упрощенную систему налогообложения, предприятие должно иметь среднемесячную численность работников до 15 человек и ежеквартальную выручку от реализации товаров (работ, услуг) не выше 5 000 базовых величин (около 60 000 долларов США).

Единый налог может уплачиваться индивидуальными предпринимателями (без образования юридического лица) на те виды деятельности, которые предусмотрены в соответствующих

нормативных документах об уплате единого налога, по ставкам, устанавливаемым местными органами власти.

Закон Республики Беларусь “Об упрощенной системе налогообложения для субъектов малого предпринимательства”⁴ дает возможность предприятиям использовать упрощенную систему налогообложения. При упрощенной системе налогообложения объектом налогообложения является валовая выручка предприятия, с которой предприятие уплачивает налог по ставке 10%. Для предприятий, применяющих упрощенную систему налогообложения, сохраняется общий порядок уплаты акцизов, налога на доходы (для предприятий), таможенных налогов (пошлин, сборов), экологического налога в части платежей за перерасход природных ресурсов и за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду сверх утвержденных лимитов, государственной пошлины, лицензионных и регистрационных сборов, обязательных взносов на государственное и социальное страхование, а также налога на приобретение автотранспортных средств.

Для перехода на упрощенную систему предприятие должно подать заявление в налоговый орган по месту учета. Документом, удостоверяющим право применения упрощенной системы налогообложения, является патент.

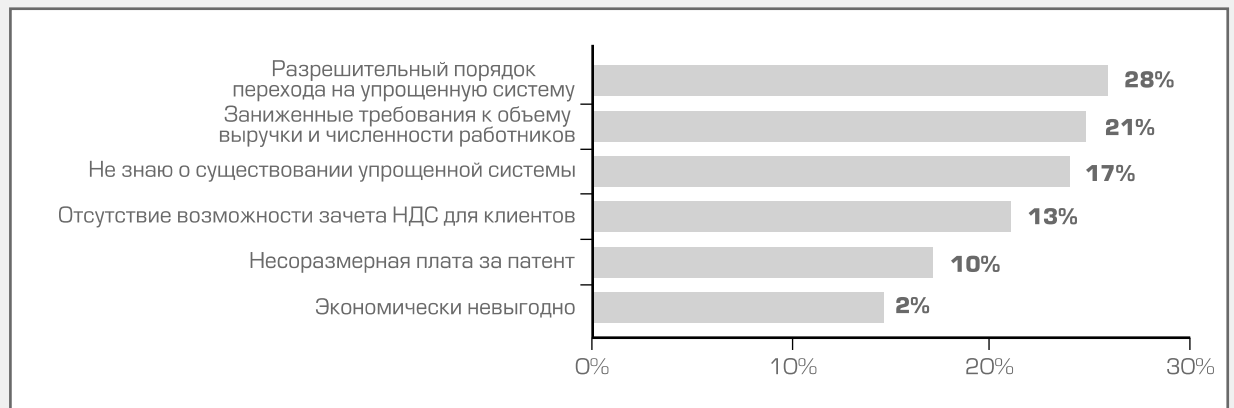
Однако результаты исследования показали, что существующая упрощенная система налогообложения крайне непопулярна среди предприятий – субъектов малого предпринимательства. Только 4% предприятий (не включая индивидуальных предпринимателей) заявили о том, что они используют данную систему. Причины ее столь низкой популярности кроются в условиях и порядке, регламентирующих ее использование (диаграмма 3, см. стр. 46).

В Украине в 2004 году упрощенной системой налогообложения пользовались 37% малых предприятий с численностью работников до 50 человек и объемом выручки до 1 миллиона гривен в год (около 200 000 долларов США).

Отпугивающим фактором является также ответственность за утерю патента и порядок его возобновления, а также невозможность повторного перехода на упрощенную систему в течение календарного года после перехода на общий порядок налогообложения. При утере патента на предприятие налагается штраф в размере, устанавливаемом областным (Минским городским) Советом депутатов или по его поручению соответствующим исполнительным и распорядительным органом.

⁴ Закон Республики Беларусь от 31 декабря 1997 г. “Об упрощенной системе налогообложения для субъектов малого предпринимательства”.

Диаграмма 3. Предприятия МСБ не жалуют упрощенную систему налогообложения, % респондентов, ответивших, почему они не используют упрощенную систему налогообложения



Согласно результатам исследования, полученным в ходе проведения экспертных групп, использование упрощенной системы налогообложения является также экономически невыгодным, потому что при использовании общеустановленной системы налогообложения налоговая нагрузка на предприятие фактически может составлять не более 3 – 5% от валовой выручки, а остальная налоговая нагрузка ложится на потребителя выпускаемой предприятием продукции. А это в два и более раза меньше, чем налоговая нагрузка при упрощенной системе налогообложения.

Две трети руководителей МСП заявили, что санкции за нарушение налогового законодательства неадекватны тяжести нарушений

Нестабильность и запутанность налогового законодательства приводит к многочисленным нарушениям со стороны предприятий. По итогам 2004 года более чем у 70% проверенных юридических лиц и 60% проверенных индивидуальных предпринимателей были выявлены нарушения налогового законодательства. Косвенно это подтвердила министр по налогам и сборам Республики Беларусь Анна Дейко, заявив, что причиной сохранения стабильного показателя нарушений со стороны налогоплательщиков является незнание ими законодательной базы.⁵ Разумеется, довольно сложно знать законодательную базу, меняющуюся столь стремительными темпами.

77% участников исследования ответили, что проверялись налоговыми органами. Кроме того, у 36% респондентов, проверявшихся Комитетом госконтроля, предметом проверки было исчис-

ление и уплата налогов. 64% руководителей предприятий МСБ отметили, что санкции за нарушение налогового законодательства значительно превышают характер и тяжесть допускаемых нарушений. Пример санкций за нарушение налогового законодательства представлен в таблице в Приложении 18.

По мнению участников экспертных групп, контрольные органы, проверяющие исчисление и уплату налогов, практически никогда не используют механизмы предупредительного воздействия на предприятия, допустившие нарушения. Санкции применяются независимо от того, был ли нанесен ущерб государству.

Следует отметить, что актуальность упрощения системы исчисления и уплаты налогов была подчеркнута Президентом Республики Беларусь в Послании белорусскому народу и Национальному собранию за 2005 год:

“Актуальной задачей считаю упрощение налоговой системы. Она у нас чрезмерно забюрократизирована, действуют сложные схемы исчисления налогов. Налоговая система должна стать удобной для людей, ликвидирующей всякие теневые направления. ...Надо сделать так, чтобы людям было выгодно платить налоги, а не искать лазейки укрыться от них”.

Рекомендации

- ⇒ Вводить в действие изменения в налоговое законодательство только с 1 января следующего года или предусмотреть шестимесячный адаптационный период.
- ⇒ Согласовывать нормативные акты Министерства финансов и Министерства по налогам и сборам.
- ⇒ Увеличить периоды предоставления отчетности по налогам до одного раза в квартал.

⁵ <http://www.bpc.by/Search/NewsDoc.asp>

- ⇒ Начать работу по созданию возможности предоставления налоговой отчетности посредством электронной передачи данных с использованием цифровой подписи руководителя предприятия.
- ⇒ Увеличить критерии численности работников и объема выручки предприятия для использования упрощенной системы налогообложения, а также ввести заявительный принцип применения упрощенной системы налогообложения, что послужит повышению ее популярности среди субъектов МСБ.
- ⇒ Снизить размеры штрафных санкций за нарушение налогового законодательства и перейти к практике предупредительного воздействия на предприятия, допустившие нарушения.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ

- Принцип свободного ценообразования имеет ограниченное применение в Беларуси: более 60% предприятий не могут самостоятельно устанавливать цены на производимую/реализуемую ими продукцию
- Четыре из пяти руководителей малых и средних предприятий считают, что административное регулирование цен усложняет хозяйственную деятельность и негативно влияет на развитие предприятий
- Административное регулирование цен негативно отражается на интересах государства, так как приводит к тому, что до 50% оборота предприятий уходит в тень, а также на интересах потребителей, так как практически не применяются скидки на продаваемую продукцию
- Санкции за нарушение порядка формирования цен могут привести к ликвидации субъекта хозяйствования. Такие условия хозяйствования крайне негативно сказываются на инвестиционном имидже страны

Цены на большинство продаваемых в Беларуси товаров и услуг регулируются государством

В Беларуси в той или иной степени цены практически на всю продукцию (услуги), производимую или реализуемую на территории страны, регулируются государством.

60% руководителей предприятий малого и среднего бизнеса и 31% индивидуальных предпринимателей утверждают, что цены на производимую или реализуемую их предприятиями продукцию или услуги регулируются государством. Эти данные демонстрируют существенное ограничение принципа свободного ценообразования, провозглашенного в Гражданском кодексе РБ.

В соответствии с Параграфом 1 Части 1 Статьи 394 Гражданского кодекса Республики Беларусь, "оплата контрактов должна производиться по ценам, согласованным сторонами в соответствии с действующим законодательством". В то же время Параграф 2 Части 1 Статьи 394 Гражданского кодекса гласит, что "в случаях, указанных в действующем законодательстве, цены (тарифы) могут устанавливаться или регулироваться уполномоченными государственными органами".

Согласно статье 6 Закона Республики Беларусь "О ценообразовании"¹, в Республике Беларусь на товары (работы, услуги), за исключением случаев, предусмотренных законодательством, применяются свободные цены (тарифы).

Регулируемые цены (тарифы) применяются на товары (работы, услуги) организаций-монополистов, а также на отдельные социально-значимые товары (работы, услуги), перечень которых устанавливается Президентом или по его поручению Советом Министров Республики Беларусь. Регулирование цен (тарифов) применяется в отношении товаров (работ, услуг), производимых на территории республики и для внутреннего потребления.

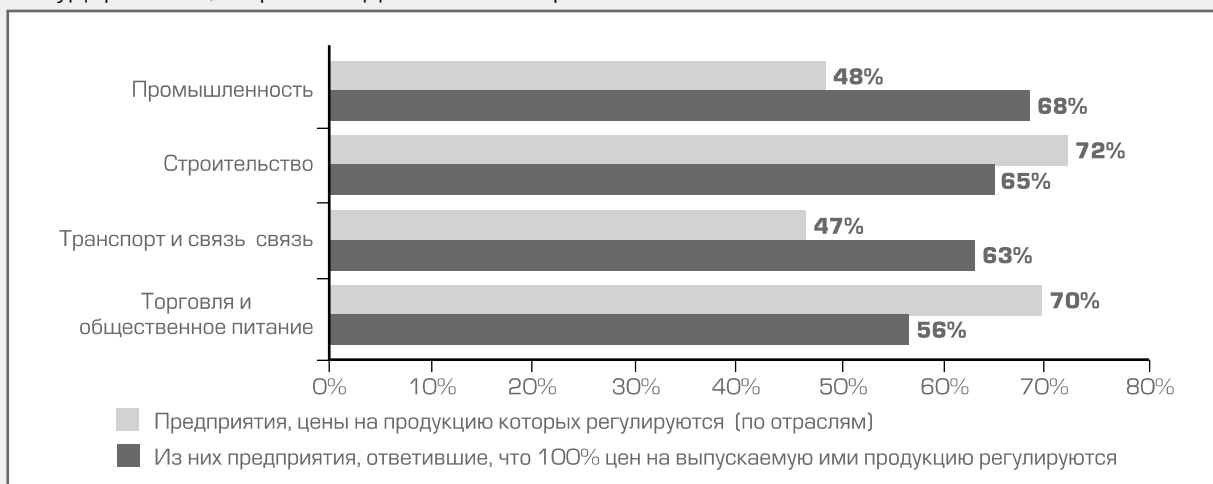
Кроме того, 59% респондентов заявили, что 100% выпускаемой или реализуемой их предприятием продукции является объектом регулирования ценообразования (диаграмма 1, см. стр. 49).

В настоящее время в Беларуси используются пять механизмов регулирования цен: фиксированные, предельные цены, предельные торговые надбавки, предельный норматив рентабельности, декларирование цен. Предприятия – производители серийной продукции, цены на продукцию которых не подлежат регулированию перечисленными способами, имеют право повышать цены только в рамках предельных индексов изменения отпускных цен (тарифов), устанавливаемых Советом Министров РБ, которые фактически отражают прогнозируемый уровень инфляции, распределенный по месяцам года. В случае, если цена превышает предельный индекс изменения отпускных цен, предприятие обязано обратиться в региональный орган по контролю за ценами для того, чтобы зарегистрировать данную цену. Если в органе по контролю за ценами сочтут повышение цены выше предельного индекса отпускных цен необоснованным, предприятию могут отказать в регистрации, и в этом случае установление цены на продукцию выше предельного индекса изменения цен будет являться нарушением.²

¹ Закон Республики Беларусь "О ценообразовании" от 10 мая 1999 г. № 255-З.

² Указ Президента Республики Беларусь № 285 от 19 мая 1999г. "О некоторых мерах по стабилизации цен (тарифов) в Республике Беларусь".

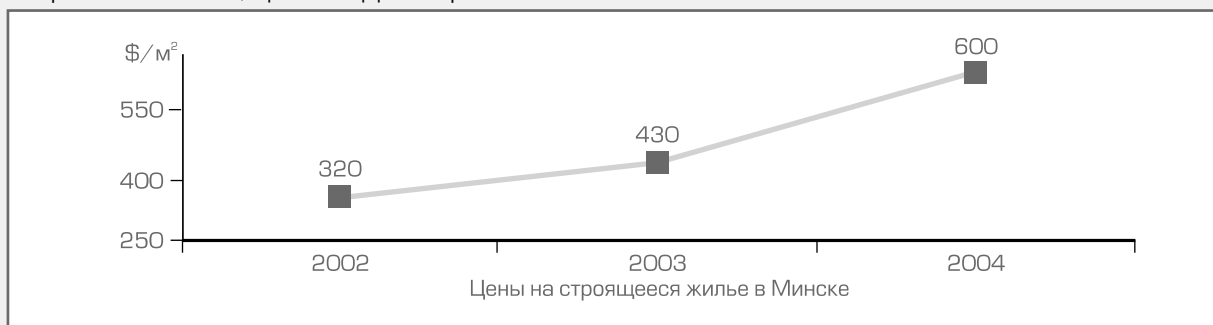
Диаграмма 1. Цены на продукцию большинства предприятий регулируются государством, % респондентов по отраслям экономики



Согласно данным исследования Международной финансовой корпорации (IFC) «Деловая среда в Беларуси», проведенного по результатам 2003 года, 60% респондентов ответили, что цены на выпускаемую/реализуемую ими продукцию регулировались государством в 2003 году. В сравнении с 2003-м доля предприятий, заявивших, что цены на их продукцию регулируются, осталась практически без изменений. Это говорит о том, что подход государства за 2004 год к административному регулированию цен не изменился.³

регулирование не является эффективным инструментом сдерживания их роста. По данным Министерства статистики РБ, цены на продовольственные и непродовольственные товары, а также цены на платные услуги населению имеют тенденцию устойчивого роста, в то время как динамика роста реальных доходов населения за последние три года снижается.⁴ Ярким примером служит динамика роста цен в эквиваленте иностранных валют (доллары США) на рынке жилья в Минске в период с 2002 по 2004 год (диаграмма 2).

Диаграмма 2. Административное регулирование цен не может сдерживать их роста на рынке жилья, цены в долларах США за кв. м



Регулирование ценообразования имеет место практически во всех отраслях экономики. Согласно данным исследования, регулирование ценообразования имеет место в большей степени в строительстве, торговле и общественном питании (диаграмма 1).

Регулирование цен малоэффективно для сдерживания их роста

Целью государственной политики в области регулирования цен является сдерживание их необоснованного роста. Однако административное

Регулирование ценообразования негативно сказывается на деятельности предприятий

В то же время регулирование ценообразования негативно сказывается на развитии субъектов хозяйствования. 79% руководителей предприятий малого и среднего бизнеса ответили, что административное регулирование ценообразования усложняет хозяйственную деятельность. Это происходит потому, что регулирование це-

³ Деловая среда в Беларуси, Международная финансовая корпорация 2004 г., стр. 41

⁴ Беларусь в цифрах. Статистический справочник. Министерство статистики и анализа РБ, Минск – 2004, стр. 13, 80, 81.

нообразования ограничивает накопление капитала и, следовательно, возможность предприятия финансировать инвестиции за счет собственных средств, предприятия несут потери из-за инфляции при регулируемых ценах, а также увеличиваются непроизводственные затраты из-за дополнительного документооборота (диаграмма 3).

Предприятию для развития необходимы финансовые ресурсы. В условиях отсутствия фондового рынка и возможности получить долгосрочный кредит по приемлемой цене многие предприятия, особенно малые и средние, вынуждены полагаться на собственные силы. Фонд прибыли предприятий становится одним из основных источников финансирования инвестиций в развитие предприятий малого и среднего бизнеса. Ограничение возможности накопления капитала предприятием фактически приводит к его неспособности внедрять новые продукты, осваивать новые технологии, создавать новые рабочие места.

Если бы изменили условия (ценообразования), то многие мелкие компании стали бы крупными и перспективными для развития предприятиями.

Участник фокус-группы

Требование законодательства по предоставлению обоснования цен при формировании отпускных цен обязывает предприятия предоставлять экономические расчеты (калькуляции) цен с расшифровкой статей затрат. Данные расчеты предоставляются на бумажных носителях с подписью должностного лица предприятия, ответственного за правильность обоснования утвержденных отпускных цен. Таким образом, административное регулирование цен также существенно увеличивает непроизводственные затраты предприятий, связанные с подготовкой калькуляции и постоянным пересчетом цен.

Например, постановлением Министерства здравоохранения от 22.12.2003 № 51 "Об утверждении инструкции о порядке формирования и применения тарифов на платные медицинские услуги" определяется, что тарифы на каждую платную медицинскую услугу должны быть обоснованы соответствующими экономическими расчетами с приложением следующих документов:

- ⇒ плановой калькуляции платной медицинской услуги с расшифровками статей затрат;
- ⇒ норм расхода основных и вспомогательных материалов, утвержденных в установленном порядке;
- ⇒ норм времени, утвержденных в установленном порядке;
- ⇒ технических характеристик работ на каждую позицию прейскуранта;
- ⇒ справки об уровне накладных расходов.

В случае пересмотра действующих тарифов юридические лица и индивидуальные предприниматели направляют в Министерство здравоохранения РБ информацию о сформированных тарифах, а также перечисленные выше документы и фактическую калькуляцию за предыдущий период по видам услуг. Применение новых тарифов возможно только после того, как Министерство здравоохранения даст официальное разрешение, которое должно выдаваться в течение 10 дней со дня получения всех документов.

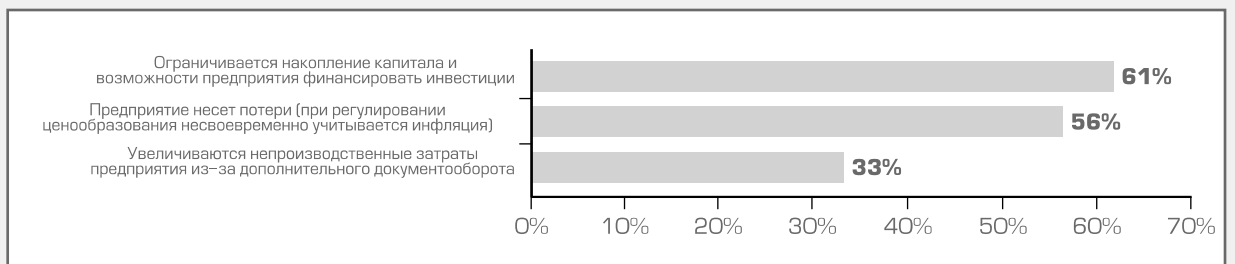
Всем этим приходится заниматься высокооплачиваемым сотрудникам фирм. Вместо того чтобы заниматься развитием фирмы, мы думаем, как выкрутиться: составляем схемы оплаты, схемы ухода от проблем, каждая поставка имеет особенности. Мы решаем эти мелочные вопросы, так как боимся потерять клиента, рискуем получить штрафные санкции.

Участник фокус-группы

Регулирование цен негативно сказывается на интересах потребителей

Регулирование цен также не отвечает интересам потребителей, так как чрезвычайно усложняет процесс предоставления скидок и, как следствие, возможность потребителей приобретать товар по более низкой цене. Скидки – широко используемый инструмент во всем мире для привлечения покупателей и ускорения оборачиваемости капитала – практически не используются в Беларуси. Скидки позволяют людям с небольшим доходом

Диаграмма 3. Почему регулирование ценообразования усложняет хозяйственную деятельность, % респондентов, цены на продукцию (услуги) которых регулируются



приобретать необходимые для них товары со значительной экономией денежных средств. Скидки могут сделать товары высокого качества доступными для всех. При отсутствии регулирования ценообразования один и тот же товар может продаваться как с наценкой 500%, так и с отрицательной наценкой в целях ускорения оборачиваемости капитала. Таким образом, любой товар, изначально предлагаемый как товар в высоком ценовом сегменте, может быть приобретен потребителем как с высоким уровнем дохода, так и с низким. Вопрос лишь в том, когда товар будет куплен: сразу при поступлении на прилавок или по истечении времени? Регулирование цен делает подобную практику невозможной, отчего прежде всего страдает потребитель.

В Беларуси процедура предоставления скидок регулируется Постановлением Министерства экономики "Об утверждении положения о порядке формирования и применения цен и тарифов"⁵. Согласно постановлению, "Субъекты хозяйствования разрабатывают и утверждают порядок применения скидок и их размеры. В указанном порядке предусматриваются конкретные размеры скидок и условия, в зависимости от которых они предоставляются..."

Приходит покупатель. Ты можешь сделать для него разные наценки: на один товар – 0%, на другой – 20%, на третий – 30%. Если у тебя в наличии 20 тысяч наименований товара, то соблюсти все ограничения невозможно. Мы должны постоянно утверждать скидки! Скидку нужно вписать импортеру в 30%. Как это сделать?

Участник фокус-группы

Может ли отказ от административного регулирования цен привести к их неоправданному росту? Руководители предприятий, участвовавшие в исследовании, считают, что нет. Цена на предлагаемый товар зависит от объема предложения аналогичных товаров на рынке. Поэтому чем ниже барьеры входа на рынок, тем больше предприятий будут предлагать однотипную продукцию, и, следовательно, конкуренция между ними будет постоянно способствовать сдерживанию цены, так как цена всегда являлась одним из ре-

Может ли отпуская цен привести к их росту? В нашей отрасли сумасшедшая конкуренция. Я думаю, что уже нужно снижать цену. Я сам себе могу поставить надбавку в 20%. Вижу, где могу снизить цену, а где наценка может быть достаточно высокой. Мы работаем не индивидуально, а системно, мы планируем работу на год. **Независимо от законодательства, компания подстраивается под клиента, под рынок, под действия конкурента. Но не под инструкции. Это вопрос платежеспособного спроса.** Мы в любом случае создадим схему, по которой будем работать. Это стоит бизнесу невероятных издержек.

Продукция должна быть дорогая и дешевая (рынок в любом случае сегментирован по ценам). Мы ориентируемся на доходы граждан, на платежеспособный спрос. В нашей отрасли цены не вырастут, а доходы государства вырастут. Мы сэкономим на бумаге, рабочей силе, копиях, издержках. Сегодня нужно подготовить кучу документов. За счет уменьшения издержек цена, наоборот, может снизиться.

Участники фокус-группы

шающих факторов для потребителя в принятии решения о покупке товара.

Регулирование цен не отвечает интересам государства

Административное регулирование цен также негативно сказывается на интересах государства. Во-первых, ограничение прибыли предприятий приводит к ограничению поступлений от налога на прибыль. Поступления от налога на прибыль и доходы составили 11% от доходной части консолидированного бюджета с учетом взаимных расчетов в 2003 году.⁶ Это говорит о том, что поступления от налога на прибыль и доходы играют существенную роль в формировании доходной части бюджета страны. Бизнес очень чутко реагирует на возможность и желание потребителей заплатить более высокую цену за предлагаемый товар. Более высокая прибыль предприятия означает более высокую сумму уплаченного налога на прибыль. Во-вторых, предприятие может уйти в тень, и потери государственного бюджета будут еще более ощутимыми. Согласно данным исследования Всемирного банка Doing Business 2005, объем серой экономики Беларуси в 2003 году оценен в 48,1% валового национального дохода, или 7,6 миллиарда долларов США.⁷

Предприятия насильно загоняют в темные схемы, а товар все равно продается по рыночной цене. Деньги выводятся из легального оборота. Хотелось бы этого не делать. Хочется работать честно!

Если чиновники думают, что бизнес работает по тем законам, которые они пишут, то глубоко заблуждаются. Но они уверены, что что-то ограничивают, и не дают повышать цены.

Участники фокус-группы

Регулирование цен создает дополнительные сложности в хозяйственной деятельности

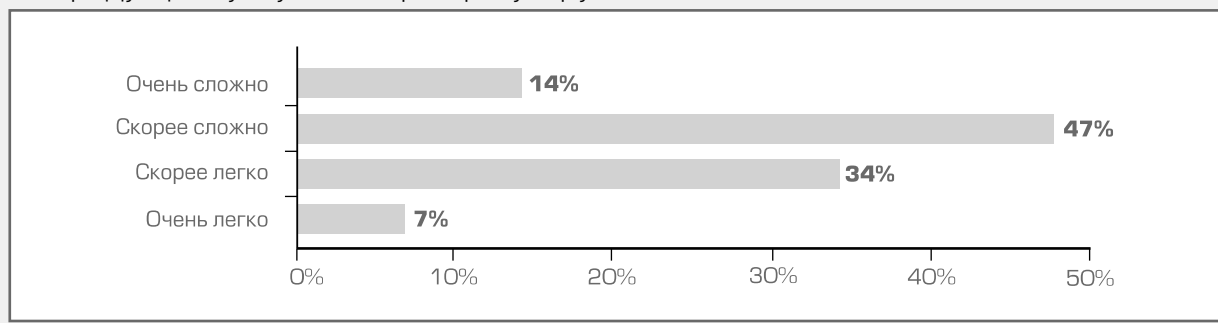
Более половины респондентов, сталкивавшихся с регулированием цен на их продукцию, отметили, что испытывали сложности с получением информации от государственных органов о процедурах, связанных с ценообразованием (диаграмма 4, см. стр. 52).

⁵ Постановлением Министерства экономики РБ от 22.04.1999 г. № 43 "Об утверждении положения о порядке формирования и применения цен и тарифов".

⁶ Республика Беларусь. Статистический ежегодник. Минск, 2004, стр. 496.

⁷ <http://www.doingbusiness.org>

Диаграмма 4. Легко ли было получить от государственных органов в 2004 году информацию о процедурах, связанных с ценообразованием, % респондентов, цены на продукцию (услуги) которых регулируются



Потребность в информации могла быть связана как с большим количеством актов, затрагивающих порядок формирования цены (например, в отношении состава затрат, включаемых в себестоимость, в настоящее время действуют 63 акта), так и с частым изменением нормативных правовых актов о ценообразовании (в Указ Президента № 285⁸ за это время внесено 10 изменений и дополнений, в постановление Министерства экономики от 22.04.1999 г. № 43⁹ “Положение о порядке формирования и применения цен и тарифов” – 18).

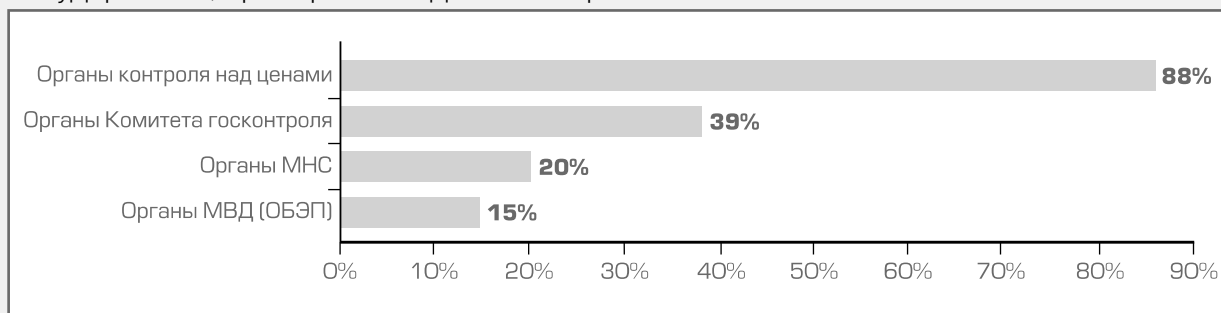
Контроль за соблюдением порядка формирования цен в 2004 году осуществляли 10 контрольных органов (диаграмма 5).

- ⇒ Министерство статистики
- ⇒ Государственный таможенный комитет
- ⇒ Национальный банк
- ⇒ Коммерческие банки
- ⇒ МВД (ОБЭП)

В отдельных случаях вопросы ценообразования проверялись органами Министерства финансов, Фонда социальной защиты Министерства труда, Министерства статистики, Государственного таможенного комитета и Национального банка.

Из числа предприятий, на которых проводились внеплановые проверки по вопросам ценообразования, 63% респондентов ответили, что их не ста-

Диаграмма 5. Чаще других правильность ценообразования проверяли четыре органа, % респондентов, цены на продукцию (услуги) которых регулируются государством, проверенные данными органами



Органы, проверявшие правильность ценообразования в 2004 году (по данным опроса в рамках исследования):

- ⇒ Комитет государственного контроля
- ⇒ Министерство по налогам и сборам
- ⇒ Органы контроля над ценами Министерства экономики
- ⇒ Министерство финансов
- ⇒ Фонд социальной защиты Министерства труда

вили в известность о теме проверки до ее начала.

Санкции за нарушение порядка ценообразования достаточно высокие: взыскание выручки, полученной в результате завышения цен, и штрафа в таком же размере (для сравнения: в РФ только взыскание выручки); при повторном нарушении – взыскание в доход соответствующего бюджета выручки, полученной в результате завышения цен, либо суммы средств, недополученных в результате применения цен, ниже установленных государственными органами, осуществляющими регулирование и контроль за

⁸ Указ Президента от 19.05.1999 № 285.

⁹ Постановление Министерства экономики от 22.04.1999 г. № 43 “Положение о порядке формирования и применения цен и тарифов”.

ценообразованием, и наложение штрафа в двукратном размере такой выручки (суммы средств). Повторное нарушение может являться основанием для принятия решения о ликвидации юридического лица (прекращении деятельности индивидуального предпринимателя) регистрирующим органом в порядке, предусмотренном законодательством.

Безумные санкции – это ужасно для предприятий. Они ставят предприятие на грань закрытия. Если известное имя (представительство) попадет под закрытие, то ни один инвестор в страну не придет. Наш инвестор изучал ситуацию 5 лет, прежде чем пришел сюда.

Участник фокус-группы

Административное регулирование цен и особенно жесткие санкции за нарушение порядка формирования цен крайне негативно сказываются на инвестиционном имидже Беларуси.

Инвестору такая ситуация непонятна. У них бизнес работает с конкурентами, с потребителями, а не с бумажками. Легальный инвестор сюда идет неохотно, а идут те, кто "хитрит".

Участник фокус-группы

Таким образом, система контроля за ценообразованием во многом не отвечает интересам всех участников экономических отношений в стране.

Рекомендации

- ⇒ Отказаться от прямого (административного) регулирования цен на все виды продукции, за исключением цен на продукцию естественных монополий.
- ⇒ Перейти к адресной поддержке социально незащищенных групп населения.
- ⇒ Ограничить круг органов, которые имеют право контролировать порядок формирования цен.

Цель исследования – разработка рекомендаций по улучшению деловой среды в Республике Беларусь на основе ее оценки по итогам деятельности малых и средних предприятий (МСП), а также индивидуальных предпринимателей (ИП) в 2004 году.

Задача исследования – анализ административно-регуляторных процедур, которые представляют наибольшие проблемы для предпринимателей и препятствуют развитию деловой среды в Республике Беларусь.

Объект исследования – мнение руководителей действующих предприятий малого и среднего бизнеса всех отраслей экономики (за исключением предприятий сельского и лесного хозяйства¹), их заместителей и главных бухгалтеров, а также индивидуальных предпринимателей во всех регионах республики и городе Минске.

Метод исследования – глубинное интервью (face-to-face) на рабочем месте, тематические фокус группы с представителями малого и среднего бизнеса и чиновниками.

Выборка – многоступенчатая, квотная, случайная на этапе наполнения квот, объемом 1 200 респондентов (1 000 малых и средних предприятий и 200 индивидуальных предпринимателей). Репрезентативность выборки по основным признакам (отрасль/размер предприятия/регион) позволяет экстраполировать полученные на ее основе результаты на всю генеральную совокупность субъектов малого и среднего бизнеса Республики Беларусь.

Первичный сбор данных осуществлял Центр социологических и политических исследований при Белорусском государственном университете в период с 7 февраля по 29 марта 2005 года. Интервью с руководителями малых и средних предприятий, а также индивидуальными предпринимателями проводилось с помощью анкеты, содержащей 129 комплексных вопросов о регуляторных процедурах и административных барьерах, с которыми предприниматели чаще всего сталкиваются в процессе осуществления своей деятельности, а именно:

- регистрация,
- лицензирование,
- получение разрешений и согласований,
- сертификация,
- проверки финансово-хозяйственной и прочих аспектов деятельности,
- регулирование ценообразования,
- администрирование налогообложения.

Результаты опроса были протестированы в ходе тематических фокус-групп с участием предпринимателей, а также в ходе встреч с представителями соответствующих государственных органов. Все комментарии и замечания заинтересованных сторон нашли отражение на страницах данного отчета.

ВЫБОРКА

Сформированная выборка является репрезентативной по основным контролируемым признакам и полностью отражает структуру генеральной совокупности субъектов малого и среднего бизнеса в Республике Беларусь.² Контролируемыми признаками явились:

- ⇒ сфера хозяйственной деятельности (отрасль экономики);
- ⇒ размер предприятия;
- ⇒ регион/месторасположение предприятия.

Для построения выборки использовались статистические данные “Распределение малых и средних предприятий в разрезе отраслей народного хозяйства, включенных в статрегистр” Министерства статистики и анализа Республики Беларусь.

Выборочная совокупность состоит из основной выборки и подвыборки. Основная выборка (1 000 респондентов) является квотной моделью генеральной совокупности и включает группы заданных предприятий по их размеру: малые и средние. Пропорциональное соотношение малых и средних предприятий в разрезе заданных групп отраслей народного хозяйства по административно-территориальным областям в процентном отношении репрезентируют генеральную совокупность. Классификация респондентов в раз-

¹ Согласно официальной статистике предприятия сельского и лесного хозяйства составляют около 1,0 процента генеральной совокупности.

² Согласно данным Министерства статистики и анализа Республики Беларусь по состоянию на 25.01.2005.

резе малых и средних предприятий была проведена в соответствии с действующим законодательством Республики Беларусь³ и критериями Европейской Комиссии (по количеству сотрудников)⁴, соответственно. Индивидуальные предприниматели выделены в подвыборку, объем которой составляет 200 респондентов. Подвыборка представляет равномерное распределение этой категории субъектов хозяйствования по административно-территориальным областям республики (по 25 респондентов в каждой области и 50 респондентов в Минске). Поскольку такое построение подвыборки не отражает структуру генеральной совокупности индивидуальных предпринимателей (ИП) в республике, для расчета

общих показателей по всему массиву использовалась процедура взвешивания исходя из целевых пропорций контрольных признаков.

В качестве респондентов выступили руководители предприятий, а также их заместители и главные бухгалтера. Отбор респондентов осуществлялся методом случайного повторного отбора из списка предприятий путем жеребьевки.

Полученные на основе сформированной выборки и взвешенные в отдельных случаях результаты опроса являются репрезентативными и могут быть распространены на всю исследуемую совокупность предприятий малого и среднего бизнеса, а также индивидуальных предпринимателей.

Таблица 1. Распределение предприятий отдельных отраслей народного хозяйства⁵ по их размеру

Отрасли народного хозяйства	Общее количество субъектов	Средние	Малые
Промышленность	230	208	22
Транспорт и связь	64	57	7
Строительство	137	113	24
Торговля и общественное питание	405	369	36
Другие отрасли н/х	164	164	0
Всего РБ	1000	911	89

Таблица 2. Распределение малых и средних предприятий по административно-территориальным областям Республики Беларусь

Размер предприятия	Области							
	Брестская	Витебская	Гомельская	Гродненская	Минск	Минская	Могилевская	РБ
Малые предприятия	60	72	78	59	474	101	67	911
Средние предприятия	13	10	10	10	24	13	9	89
Всего	73	82	88	69	498	114	76	1 000

³ Закон № 685–XII от 16 октября 1996 года “О государственной поддержке малого предпринимательства в Республике 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 непроеизводственной сферы – до 25 человек.

⁴ Рекомендация 2003/361/ЕС, вступившая в силу с 1 января 2005 года, согласно которой к средним относятся предприятия с численностью сотрудников до 250 человек и годовым оборотом до 50 миллионов евро.

⁵ Отрасли народного хозяйства:

- промышленность: тяжелая – машиностроение, станкостроение и пр.; 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: строительные-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 н/х: наука и научное обслуживание, здравоохранение и физкультура, народное образование, финансы и кредит, непроеизводственные 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.

Таблица 3. Распределение малых и средних предприятий в разрезе отраслей народного хозяйства по административно-территориальным областям Республики Беларусь

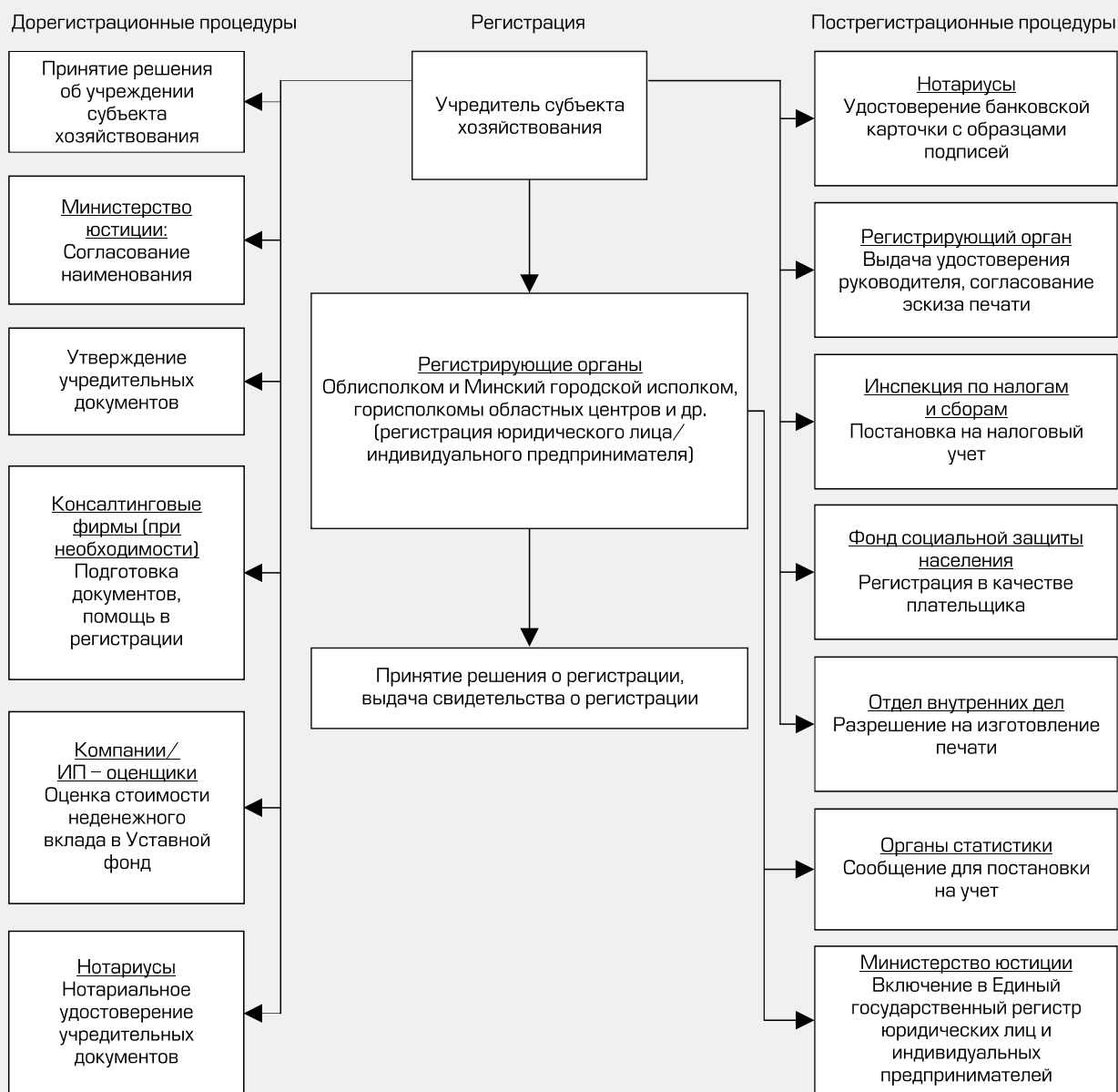
Отрасли н/х	Области							
	Брестская	Витебская	Гомельская	Гродненская	Минск	Минская	Могилевская	РБ
Промышленность	22	23	22	20	87	37	19	230
Транспорт и связь	8	5	5	8	25	8	5	64
Строительство	10	14	16	11	60	14	12	137
Торговля и общественное питание	24	28	33	22	227	40	31	405
Другие отрасли	9	12	12	8	99	15	9	164
Всего	73	82	88	69	498	114	76	1000

Квотное отклонение (ошибка выборки) составляет 3%.

Населенные пункты, в которых проводился опрос:

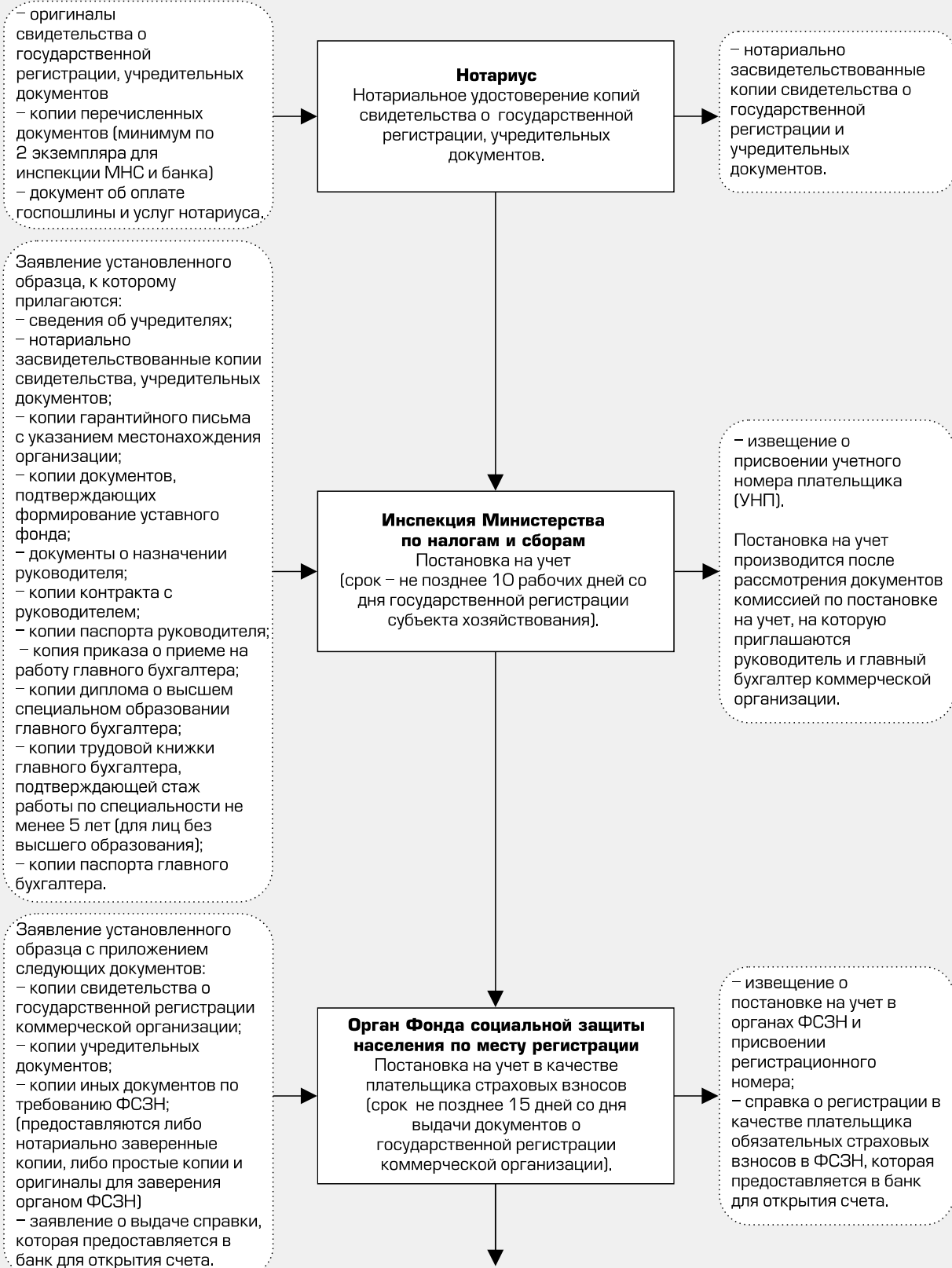
- ⇒ Брестская область: Брест, Барановичи, Береза, Высокое, Дрогичин, Жабинка, Иваново, Каменец, Кобрин, Пинск;
- ⇒ Витебская область: Витебск, Бешенковичи, Болбасово, Новополоцк, Орша, Полоцк, Поставы, Россоны, Руба;
- ⇒ Гомельская область: Гомель, Калинковичи, Мозырь, Речица, Хойники;
- ⇒ Гродненская область: Гродно, Берестовица, Волковыск, Вороново, Ивье, Лида, Новогрудок, Островец, Россь, Свислочь, Сморгонь, Щучин, Юратишки;
- ⇒ Минск;
- ⇒ Минская область: Борисов, Вилейка, Дзержинск, Жодино, Заславль, Логойск, Молодечно, Нарочь, Несвиж, Острошицкий Городок, Плещеницы, Пуховичи, Слуцк, Смолевичи, Солигорск, Фаниполь;
- ⇒ Могилевская область: Могилев, Бобруйск.

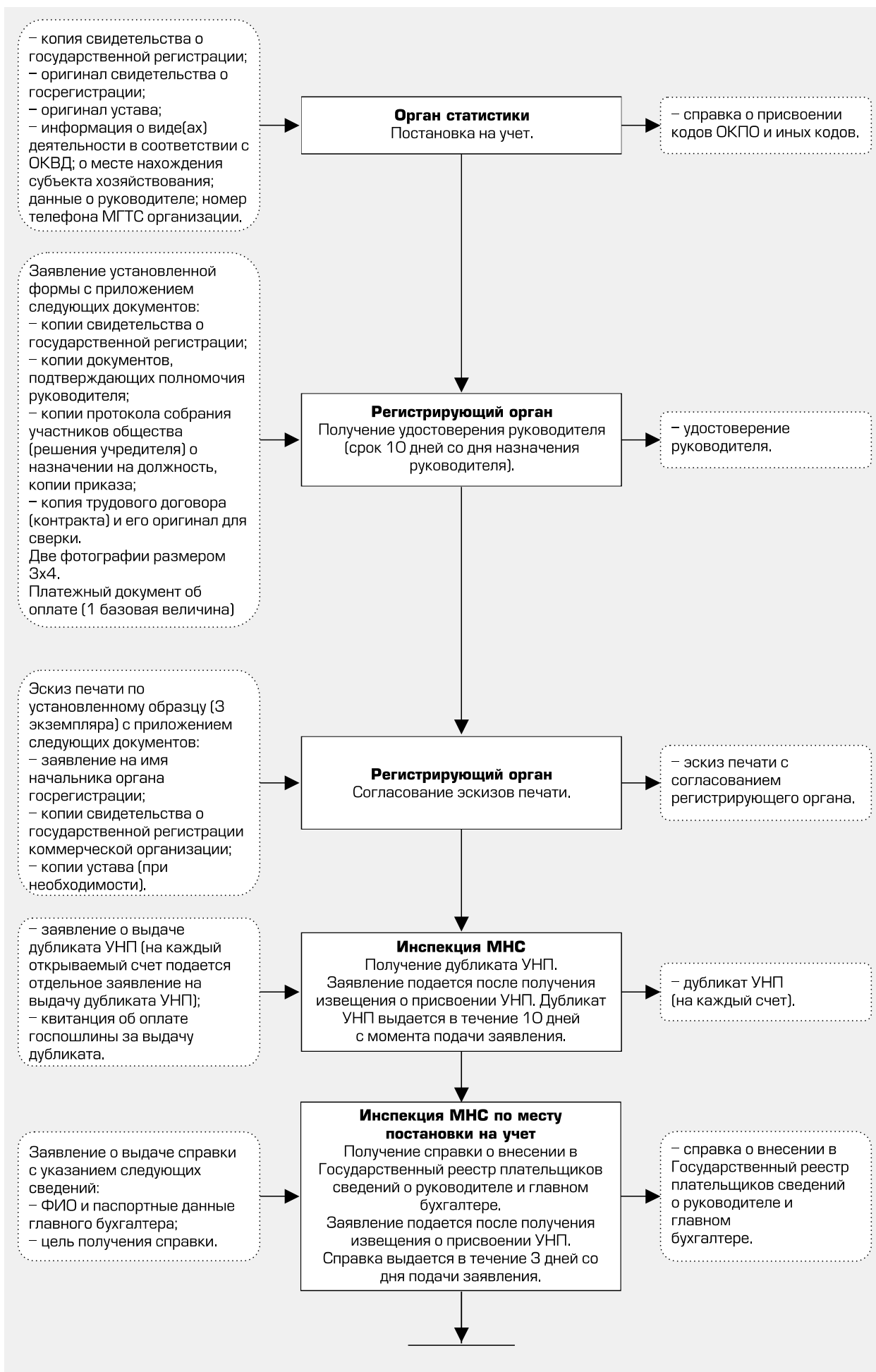
Приложение 1. Порядок регистрации субъектов хозяйствования в Республике Беларусь

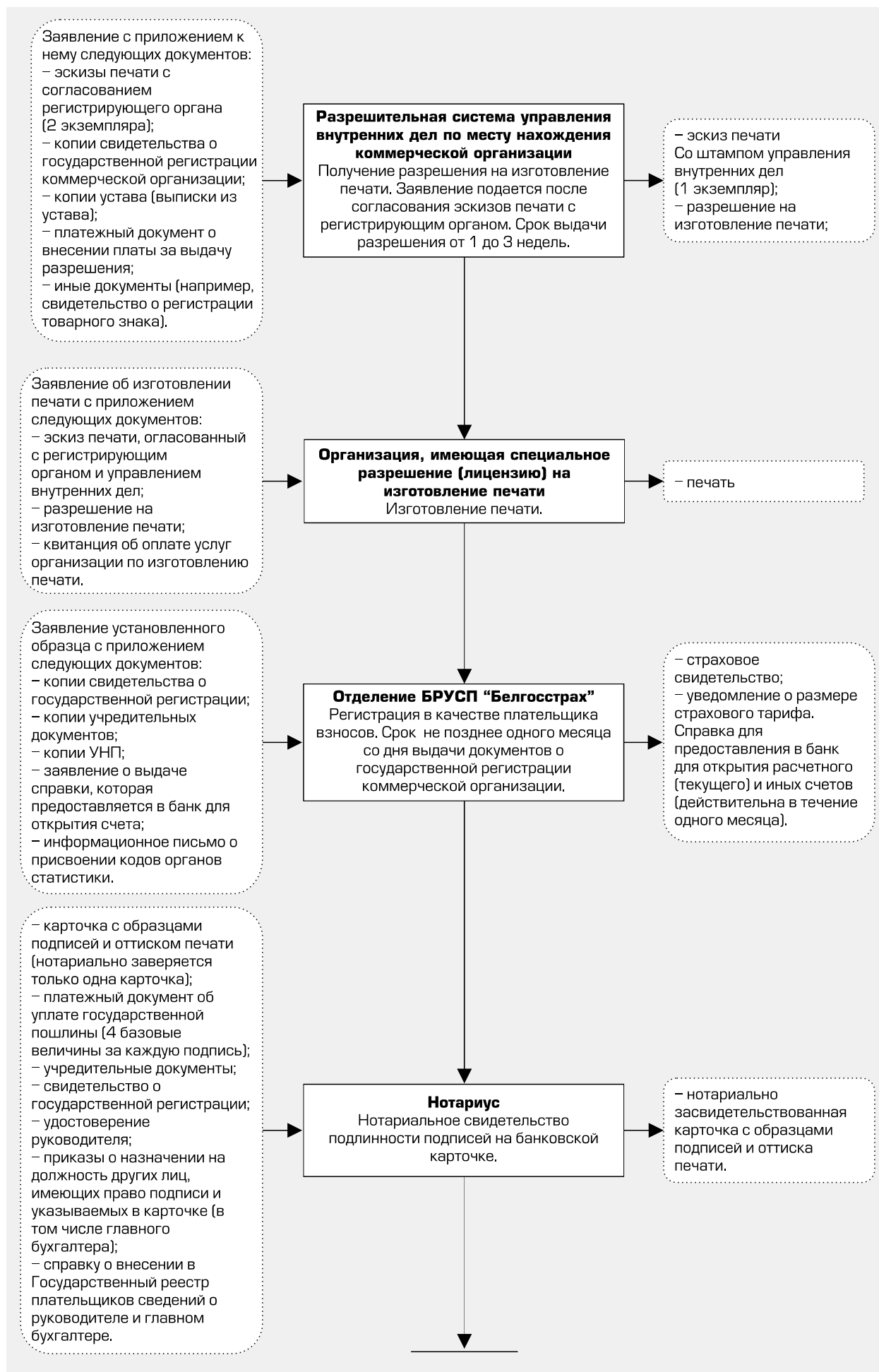


Приложение 2. “Алгоритм действий и перечень документов, необходимых для начала предпринимательской деятельности после получения свидетельства о регистрации”

7 шагов и 17 пакетов документов
(общее количество всех документов более 80)







Заявление установленного образца с приложением следующих документов:

- нотариально заверенная копия свидетельства о государственной регистрации;
- оригиналы и нотариально заверенные копии учредительных документов;
- карточки с образцами подписей и оттиска печати (одна из них нотариально заверенная);
- справка о внесении в Государственный реестр плательщиков сведений о руководителе и главном бухгалтере;
- дубликаты УНП (на каждый открываемый счет);
- справки органов ФСЗН для открытия счетов;
- справки отделения БРУСП “Белгосстрах” для открытия счетов;
- платежный документ об оплате за открытие счета;
- заявление о закрытии временного счета и переводе денежных средств на текущий расчетный счет.

Банк
Открытие текущего (расчетного) и иных счетов. Закрытие временного счета и перевод денежных средств.

- договор на расчетно-кассовое обслуживание;
- оригиналы учредительных документов с отметкой банка об открытии счета с указанием его номера и даты открытия;
- корешок “Извещение банка” об открытии счета для возврата в БРУСП “Белгосстрах”;
- корешок “Извещение банка” об открытии счета для возврата в орган ФСЗН;
- корешок дубликата УНП для возврата в инспекцию МНС.

- корешок дубликата УНП с отметкой банка об открытии счета.

Инспекция МНС
Принятие корешка дубликата УНП. Документ должен быть возвращен организацией в 5-дневный срок со дня открытия счета в банке.

- извещение банка об открытии счета.

Орган ФСЗН
Принятие извещения банка об открытии счета. Документ должен быть возвращен организацией в 5-дневный срок со дня открытия счета в банке.

- извещение банка об открытии счета.

Отделение БРУСП “Белгосстрах”
Принятие извещения банка об открытии счета. Документ должен быть возвращен организацией в 5-дневный срок со дня открытия счета в банке.



Заявление о регистрации акций установленного образца с приложением следующих документов:

- нотариально заверенная копия устава;
- копии свидетельства о государственной регистрации;
- решение о выпуске акций;
- два экземпляра проекта эмиссии акций (для ОАО);
- копии договора о создании акционерного общества;
- копии протокола общего собрания акционеров,
- доверенности представителя коммерческой организации,
- копии платежного документа об оплате за регистрацию акций в размере 0,5% номинальной стоимости эмиссии.

Комитет по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь. Регистрация акций

Заявление должно быть подано не позднее месячного срока с момента государственной регистрации.

СВИДЕТЕЛЬСТВО О РЕГИСТРАЦИИ

Приложение 3. Виды и размеры наказаний за несвоевременную постановку на учет в государственных органах при начале предпринимательской деятельности

Государственный орган	Вид наказания (штраф)	Нормативный акт
Налоговая инспекция	<ul style="list-style-type: none">• до 830 долларов (юрлица)• до 236 долларов (ИП)	Указ Президента РБ от 22.01.2004. № 36
Фонд соцзащиты	до 35 долларов	Указ Президента РБ от 05.06.2000 № 318
Органы статистики (несвоевременное представление статотчета)	до 1 185 долларов	Кодекс об административных правонарушениях

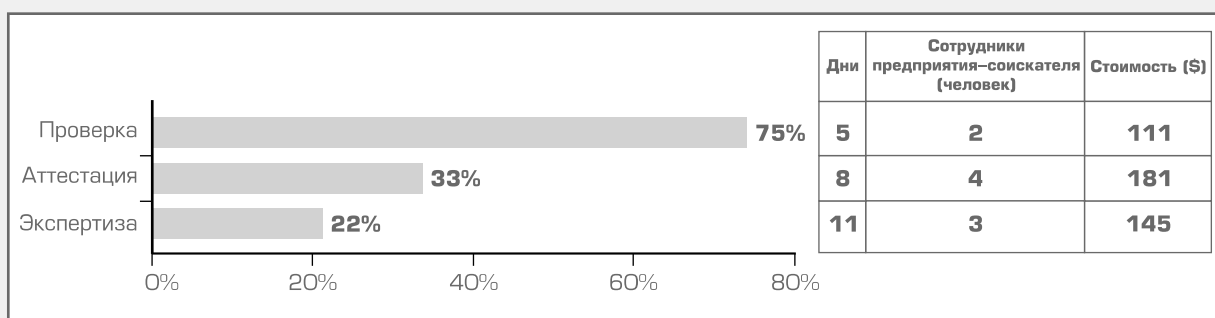
Приложение 4. Половина соискателей лицензий дополнительно проверялись на соответствие лицензионным требованиям

Еще один фактор, который мог бы повлиять на увеличение сроков выдачи лицензий в 2004 году, это предусмотренное законодательством право лицензирующих органов назначать по своему усмотрению проверку соответствия возможностей соискателя лицензии осуществлять лицензируемый вид деятельности (п.п.10 –11 Положения, утвержденного Декретом Президента “О лицензировании”). Это дает лицензирующему органу право продлевать срок выдачи лицензии на 15 дней (плюс к установленным 30 дням общего срока). При этом процедура проведения указанной проверки состоит в определении соответствия представленных соискателем лицензии документов лицензионным требованиям и условиям, установленным в законодательстве для соответствующего вида деятельности (Постановление Совета Министров № 1382¹). То есть фактически к сроку рассмотрения пакета документов на получение лицензии может быть добавлен срок для их «специальной» проверки, что представляется необоснованным. Основания и критерии назначения такой проверки законодательно не определены. Кроме того, содержание проведения указанной проверки определяется характером установленных в законодательстве лицензионных требований и условий, характеристики которых в ряде случаев расплывчаты, либо могут не иметь отношения к лицензируемому виду деятельности.

Несмотря на то что указанная норма принята в конце 2003 года, реальное ее применение и последствия такого применения могли в основном сказаться только в 2004 году, что обусловлено неоднократным переносом сроков перелицензирования и необходимостью принятия новых положений о лицензировании в соответствии с Декретом Президента “О лицензировании”.

47% респондентов проверялись лицензирующим органом на соответствие специальным лицензионным требованиям. Самой распространенной формой подтверждения соответствия была проверка документов (диаграмма 1).

Диаграмма 1. Наиболее распространенной формой подтверждения соответствия лицензионным требованиям в 2004 г. была проверка, % соискателей лицензии, проверявшихся на соответствие лицензионным требованиям



Особо следует отметить требование соблюдения удельного веса товаров отечественного производства в объеме товарооборота розничной торговой сети (Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 1350 п. 8, 12). Данное требование не имеет отношения к способности лицензиата осуществлять розничную торговлю, а также к требованиям обеспечения условий, не представляющих опасность здоровью граждан, окружающей среде или безопасности государства, и, следовательно, должно регулироваться иными нормативными актами.

¹ Постановление Совета Министров от 20 октября 2003 года № 1382 “Об утверждении Положения о порядке проведения проверки и (или) экспертизы соответствия возможностей соискателя лицензии лицензионным требованиям и условиям”.

Для получения лицензии на перевозку пассажиров и грузов (Приложение 2 к Положению о лицензировании перевозок пассажиров и грузов (п. 3. 5), утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1388²) необходимо представить “документы, подтверждающие оборудование подвижного состава контрольными устройствами (кассовым суммирующим аппаратом, тахографом), а также “копии документов, подтверждающих организацию предрейсового медосмотра водителей и контроля технического состояния подвижного состава”. При этом нет конкретного определения, какие именно документы могут это подтвердить, что позволяет лицензирующему органу требовать у соискателя лицензии предоставления дополнительных документов, в результате чего срок выдачи лицензии увеличивается.

² Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20 октября 2003 г. № 1388 “Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров и грузов (исключая технологические внутрихозяйственные перевозки пассажиров и грузов, выполняемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями для собственных нужд) автомобильным, внутренним водным, морским транспортом и Положения о лицензировании транспортно-экспедиционной деятельности”.

Приложение 5. Цели и предназначение разрешений

Основное отличие между административными разрешениями превентивного характера и уведомительными разрешениями состоит в том, что в первом случае решение о разрешении или запрете принимается органами власти до начала осуществления деятельности субъектом хозяйствования, во втором случае предприниматель направляет соответствующее уведомление, а органы власти осуществляют последующий контроль и надзор.

Цель и предназначение разрешений	Функции государства	Виды разрешений/примеры в странах ЕС
Предупреждение угрозы и опасности	Контрольная – проверка соблюдения субъектами установленных норм и правил	1. Административные превентивного характера (в сфере охраны окружающей среды) 2. Регистрационные и уведомительные (в сфере охраны труда и пожарной безопасности)
Распределение ограниченных ресурсов	Управленческая – принятие решений относительно возможных видов и форм деятельности	1. Административные превентивного характера (в сфере строительства) ¹

¹ Основная роль таких разрешений – предупреждение бесконтрольного расходования и истощения ограниченных ресурсов (например, разрешения в сфере строительства обеспечивают выполнение задачи рационального использования территорий под застройку).

Приложение 6. Основные этапы прохождения процедуры получения разрешения¹ на открытие объекта общественного питания (кафе) в городе Минске на базе помещения с имеющейся инфраструктурой

Общая сумма затрат на прохождение процедуры для кафе средней наценочной категории в данном примере составила 12 500 долларов США. Сумма состоит из 500 долларов США (в среднем 50 долларов США на каждый разрешительный этап) и расходов на аренду помещения (1 500 евро за 1 000 кв. м в месяц за 8 месяцев прохождения процедуры получения разрешений).

Общий срок прохождения процедуры может составить – от 6 месяцев до 2 лет.

1. Заключение договора аренды с владельцем помещения.
2. Обращение в исполком по вопросу проведения ремонта помещения.
3. Обращение в исполком для получения разрешения на размещение объекта.
4. Получение разрешения органа санитарного надзора на проектирование объекта (с выездом специалиста на место).
5. Получение разрешения органа государственного пожарного надзора на открытие объекта.
6. Согласование предприятия “Водоканал” на использование имеющейся в помещении инфраструктуры².
7. Согласование службы энергонадзора на подключение к энергосетям.
8. Согласование органов ГАИ в части наличия условий для обеспечения подъезда транспорта к объекту** (без выезда специалиста на место).
9. Согласование органов внутренних дел исполкома на размещение объекта.
- 9.1. Обращение за дополнительным согласованием к участковому инспектору².
10. Согласование отдела культуры исполкома в части использования элементов программы обслуживания (музыкальная программа и т.д.)².
11. Согласование службы охраны МВД на предмет организации и использования охранных систем, сигнализации оповещения и т.д.
- 11.1. Обращение за дополнительным согласованием в другую инстанцию системы МВД².
12. Согласование отдела архитектуры исполкома на проектирование.
13. Получение согласования исполкома на размещение объекта (см. п. 3).
14. Передача пакета документов для подготовки проекта ремонта в проектную организацию.
15. Согласование подготовленного проекта в органах государственного санитарного надзора.
16. Согласование подготовленного проекта в органах государственного пожарного надзора.
17. Согласование подготовленного проекта в органах внутренних дел исполкома.
18. Получение разрешения отдела торговли исполкома на открытие объекта.

Необходимо отметить, что правовое регулирование указанной процедуры предусмотрено, в частности, Законом Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617–XII “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”, решением Минского городского исполнительного комитета от 13 января 2005 года № 53, СанПиН 5781–91. Однако нормы указанных актов не позволяют представить полную картину и алгоритм порядка прохождения указанной процедуры, так как регулируют лишь ее отдельные элементы. Кроме того, указанные нормативные акты не содержат детального описания порядка прохождения процедур в отдельных инстанциях и на отдельных этапах (сроки, условия получения разрешений (согласований), их стоимость и т. д.). Это не позволяет субъекту хозяйствования использовать имеющуюся законодательную базу для самостоятельной реализации процедуры получения разрешения, планирования затрат времени и средств на прохождение соответствующей процедуры.

Необходимо также отметить, что процедура получения разрешений для строительства и организации объекта общественного питания содержит значительно большее количество этапов (более 30) и предполагает необходимость прохождения разрешительных процедур в процессе предоставления земельного участка для размещения объекта, включая предварительное согласование места размещения объекта, разработку проекта отвода земельного участка и другие процедуры.

¹ Описание не включает процедуры получения лицензии на осуществляемый вид деятельности и процедуры сертификации объектов оценки соответствия требованиям технических нормативных актов.

² Соискатель разрешения рассматривает данный этап как не несущий в себе обоснованной необходимости, либо его прохождение носило формальный характер.

Приложение 7. Разрешения местных органов власти и управления

Компетенция местных органов управления и самоуправления определена законодательством чрезвычайно широко: обеспечение соблюдения законодательства и контроль его исполнения всеми предприятиями и организациями, расположенными на соответствующей территории.

Законом Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617–XII “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” обозначены лишь основные направления “разрешительной” компетенции государственных органов на местном уровне:

- согласование создания, размещения, строительства или преобразования экономических и социальных объектов на соответствующей территории, включая предприятия, организации, учреждения и объединения;
- согласование режима работы предприятий, организаций, учреждений и объединений независимо от форм собственности;
- согласование проведения мероприятий, проводимых предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями независимо от их подчиненности и форм собственности при планировании и осуществлении хозяйственной деятельности, если указанные мероприятия могут вызвать негативные экологические, социальные, демографические и иные последствия, затрагивающие интересы населения и территории;
- согласие на отчуждение зданий, сооружений и других объектов, принадлежащих субъектам хозяйствования и расположенных на подведомственной территории.

Правовая база регулирования разрешений местных органов власти не систематизирована и состоит из множества нормативных актов различного уровня и отраслевой принадлежности.

Разрешительные полномочия местных органов управления и самоуправления закреплены в ряде законодательных актов, среди которых: Жилищный кодекс Республики Беларусь; Гражданский кодекс Республики Беларусь (согласование изменения статуса жилых помещений путем перевода их в разряд нежилых); Декрет Президента Республики Беларусь от 16 марта 1999 года № 11 (разрешение на размещение офиса предприятия в жилом помещении); Закон Республики Беларусь “О рекламе” (согласование размещения наружной рекламы).

Выдача отдельных видов разрешений урегулирована также актами республиканских органов государственного управления и техническими нормативными правовыми актами (санитарными нормами и правилами, правилами пожарной безопасности, строительными нормами и правилами).

Кроме того, в соответствии с предоставленным Законом “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” полномочиями местные органы власти могут самостоятельно осуществлять нормотворческие функции. При этом общие условия правового регулирования выдачи разрешений на местном уровне не определены, что не позволяет обеспечить единообразие правил выдачи разрешений и практики их применения. Кроме того, акты местных органов власти (за исключением актов органов областного уровня) не подлежат регистрации в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, что затрудняет доступ предпринимателей к информации о разрешениях.

Приложение 8. Общая характеристика правового регулирования некоторых из распространенных видов разрешений

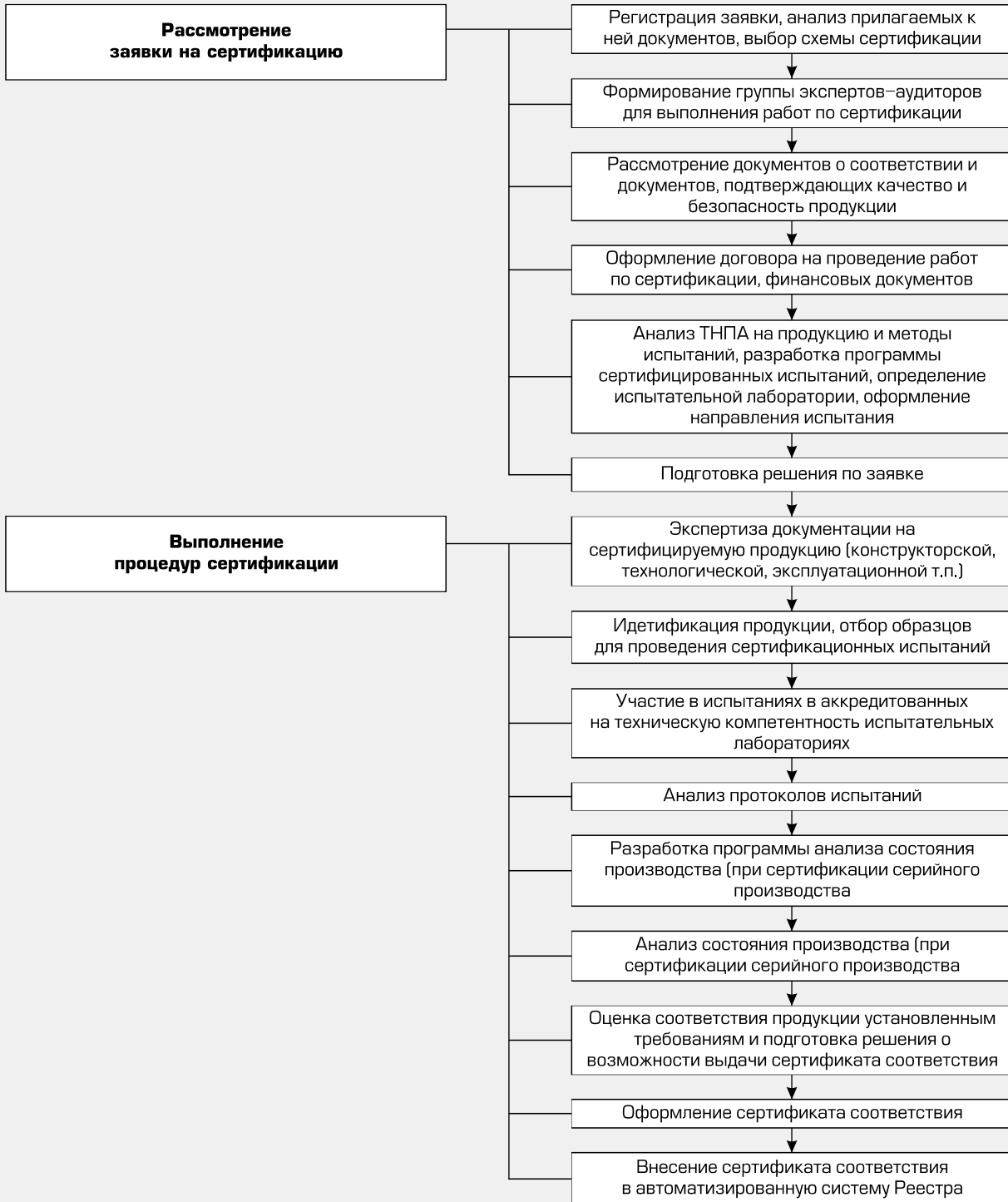
В настоящем приложении структурированы данные об отдельных разрешительных процедурах, свидетельствующие о громоздкости и отсутствии систематизации норм законодательства, о наличии пробелов в правовой базе регулирования разрешений, о многоступенчатости процедур получения разрешений. В частности, ряд норм предоставляют сотрудникам органов государственного управления право действовать по собственному усмотрению (отсутствие исчерпывающих перечней видов документов, подлежащих представлению, отсутствие правил регулирования отдельных этапов (элементов) процедур и т.п.). Доступ к информации об условиях и порядке получения разрешений ограничен: нормативные правовые документы местных органов государственного управления на городском и районном уровне, а также республиканские технические нормативные правовые акты не подлежат регистрации в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь (правила пожарной безопасности, санитарные нормы и правила, строительные нормы и правила и многие другие). Действующее законодательство не позволяет субъекту хозяйствования составить полное и ясное представление об общем количестве требуемых в деятельности разрешений, о последовательности действий в процессе их получения, о возможных расходах в процессе получения разрешения.

Наименование вида разрешения	Нормативные правовые акты, регулирующие условия и порядок выдачи разрешения	Орган либо организация, выдающие разрешение	Перечень документов, которые необходимо предоставить для получения разрешения	Перечень оснований для отказа в выдаче разрешений	Срок выдачи и оформления разрешения, срок действия определения разрешения	Условия платности выдачи разрешения и/или порядок определения стоимости оформления разрешения	Условия приостановления или аннулирования действия разрешений	Порядок обжалования отказа в выдаче разрешения
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Согласование размещения предприятия (объекта торговли, общественного питания и т.п.)	Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617-XII "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь". Нормативные правовые акты, регулирующие процедуру выдачи указанного вида разрешений, отсутствуют в базе данных правовой информации. Акты районных, городских и нижестоящих органов государственного управления не подлежат регистрации в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь	Органы местного управления и самоуправления в лице городских и районных органов государственного управления	Определяется местными органами управления	Информация отсутствует	Срок выдачи и оформления разрешения нормативными документами не определен (со слов представителей местных органов управления – 1 месяц). Разрешение выдается на срок работы предприятия (со слов представителей местных органов управления)	Бесплатно (со слов представителей местных органов управления)	Информация отсутствует	Информация отсутствует
Согласование места размещения объекта мелкорозничной торговой сети	Санитарные правила для предприятий продовольственной торговли (СанПиН) от 19.04.1991 г. № 5781-91, утвержденные Главным государственным санитарным врачом СССР. Документ является техническим нормативным правовым актом и не подлежит регистрации в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь	Местные учреждения санитарно-эпидемиологической службы	Не указан	Не указан	Не указаны	Не оговорены	Не оговорены	Не указан
Согласование размещения торговых киосков (павильонов) в зданиях (сооружениях)	Приказ Главного государственного инспектора Республики Беларусь по пожарному надзору от 6 ноября 1997 г. № 65 "Об утверждении и введении в действие Норм пожарной безопасности Республики Беларусь для торговых киосков и павильонов. НПБ РБ 3-97"	Органы государственного пожарного надзора	Определен. Форма подлежащих представлению документов не конкретизирована ("документация, подтверждающая обеспечение требуемых параметров путей эвакуации, огнестойкости")	Не указан	Не указаны	Не оговорены	Не оговорены	Не указан

1	2	3	4	5	6	7	8	9
На право размещения коммерческой организации в жилом помещении	Декрет Президента Республики Беларусь от 16 марта 1999 года № 11, акты местных органов управления (в свободном доступе отсутствуют). Информация приведена на примере решения Минского горисполкома от 7.09.2000 года № 1031 "О расположении юридического лица в жилом помещении". Учитывая необходимость получения промежуточных разрешений (субразрешений), приведенный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим	Минский горисполком на основании разрешения администрации района	В составе перечня из 6 видов документов предусмотрены 2 дополнительных разрешения – санитарно-эпидемиологической и пожарной служб, условия и порядок получения которых не предусмотрены	Не определены	Не определены	Не определены	Не определены	Не определены
Об изменении правового статуса (назначения использования) жилого помещения путем перевода его в разряд нежилых с целью последующего использования их для ведения хозяйственной деятельности	Жилищный кодекс Республики Беларусь (ст. 20), Гражданский кодекс Республики Беларусь (ст. 272), постановление Правительства от 7 сентября 1999 года № 1392, Правила и нормы содержания жилых домов в городах и поселках БССР, утвержденные МЖКХ БССР 2 августа 1990 года № 102; постановление Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 2 мая 2000 г. № 4 "Об утверждении условий, при которых жилые помещения признаются не соответствующими санитарным и техническим требованиям, непригодными для проживания", Строительные нормы и правила (СНИП) 2.08.01-89 "Жилые здания", утвержденные постановлением Государственного строительного комитета СССР от 16 мая 1989 г. № 78, СанПиН № 9-27-94 "Санитарные правила устройства, оборудования и содержания жилых домов", утвержденные заместителем Министра здравоохранения Республики Беларусь, главным государственным санитарным врачом Республики Беларусь 19 декабря 1994 г., СанПиН № 9-27-94 от 19 декабря 1994 г. Доступ к указанным строительным нормам и правилам ограничен. Учитывая возможность предъявления требований о получении промежуточных разрешений (субразрешений), приведенный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим	Исполкомы областного уровня (на основании обращения местных органов районного (городского) уровня и по результатам рассмотрения вопроса постоянно действующей межведомственной комиссией, образуемой районным, городским исполкомом)	Не предусмотрен	Не определены	Не определены	Не определены	Не определены	Не определены
Согласование режима работы предприятия, реализующего товары (услуги, работы) потребителям	Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617-XII "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь", Закон Республики Беларусь "О защите прав потребителей" от 9 января 2002 г. № 90-3, акты местных органов управления. Информация приведена на примере решения Минского городского Совета депутатов от 25 ноября 2004 года № 146. Учитывая необходимость получения промежуточных разрешений (субразрешений), приведенный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим	Местный исполнительный и распорядительный орган	Исчерпывающий перечень не установлен. В составе перечня из 8 видов документов предусмотрены 4 дополнительных – различных государственных органов, порядок получения которых не предусмотрен. Любое изменение в режиме работы требует получения разрешения в общем порядке	Не определен	Срок рассмотрения заявления – 1 месяц, срок уведомления – 5 дней. Срок действия разрешения не определен	Не определены	Не определены	Не определены

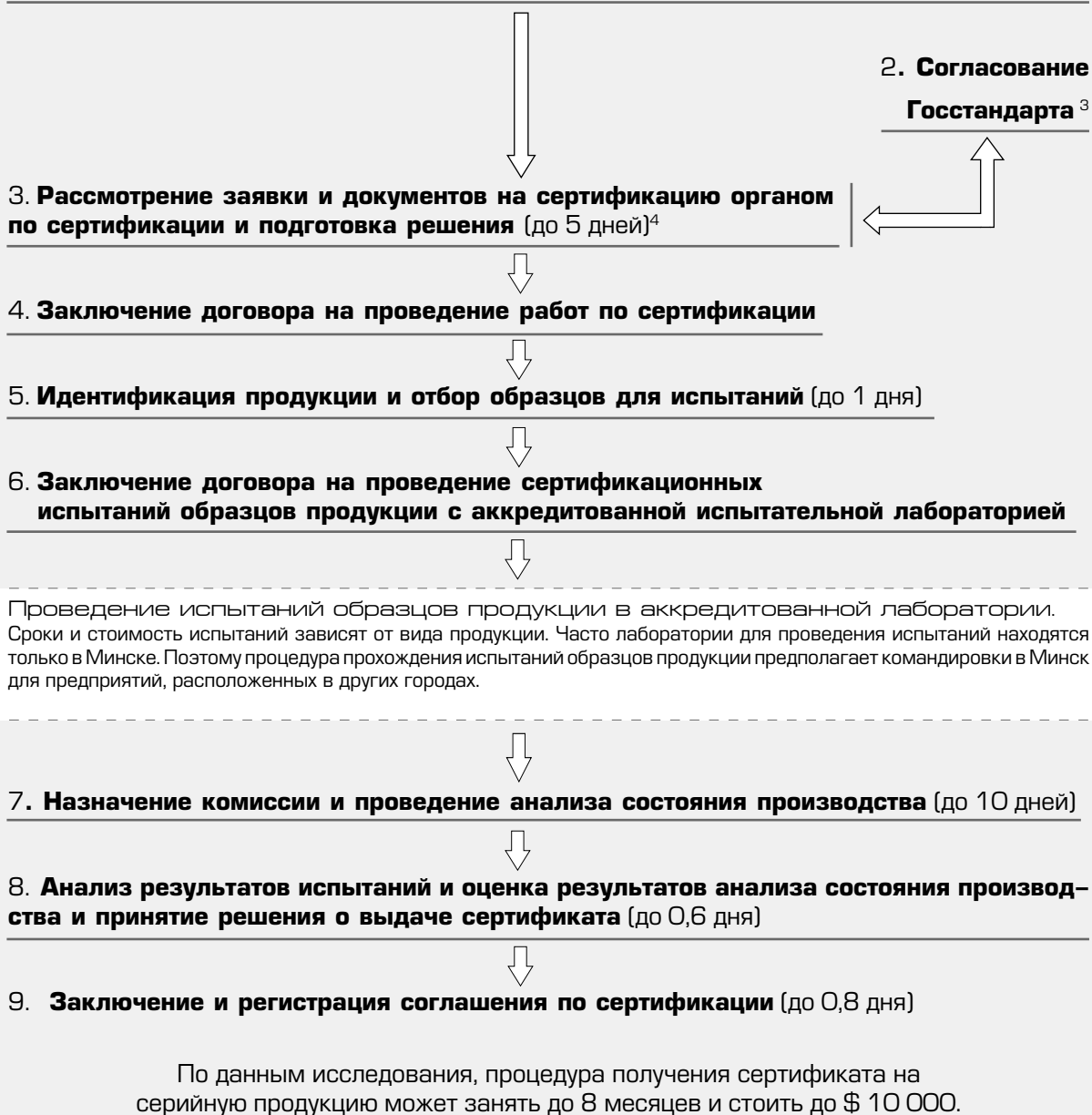
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Согласование ассортимента перечня товаров и услуг	Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 7 апреля 2004 г. № 384 "Об утверждении Правил осуществления розничной торговли отдельными видами товаров и общественного питания", Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 декабря 2003 г. № 1623 "О некоторых вопросах деятельности рынков", акты местных органов управления. Информация приведена на примере решения Минского областного исполнительного комитета от 13 декабря 2004 г. № 1179 "О некоторых вопросах по осуществлению розничной торговли и утверждению примерной формы ассортимента перечня товаров, которые должны быть постоянно в продаже в торговом объекте (пункте продажи)". Учитывая необходимость получения промежуточного разрешения (субразрешения), приведенный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим	Местные исполнительные и распорядительные органы по месту нахождения торгового объекта продавца	Предусмотрен. Содержит условие о предварительном получении согласования органа государственного санитарного надзора по месту нахождения торгового объекта продавца	Не определен	Не предусмотрен	Не определены	Не определены	Не определен
На распространение наружной рекламы	Закон Республики Беларусь "О рекламе" от 18.02.97 г. № 19-3; Закон Республики Беларусь "О товарных знаках и знаках обслуживания" от 05.02.93 г. № 2181-XII; Закон Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-3 "Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь"; Указ Президента Республики Беларусь "О некоторых вопросах осуществления рекламной деятельности" от 03.06.96 г. № 210; постановление Кабинета Министров Республики Беларусь "Об утверждении временного положения о порядке осуществления рекламной деятельности на территории Республики Беларусь" от 12.07.96 г. № 458; акты местных органов управления. Информация приведена на примере решения Минского горисполкома от 1 сентября 1997 г. № 787. Учитывая необходимость получения промежуточных разрешений (субразрешений), приведенный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим	Местный исполнительный и распорядительный орган	Исчерпывающий перечень не определен. Для получения разрешения необходимо наличие согласований (разрешений) других инстанций, исчерпывающий перечень которых также не предусмотрен и определяется по усмотрению государственного органа, выдающего разрешение)	Не определены	Предельный срок выдачи разрешения не определен. Установлен 10-дневный срок принятия решения о принципиальной возможности либо невозможности выдачи разрешения. Установлен 3-дневный срок оформления разрешения	Определены тарифы оплаты за рекламные носители. Условия оплаты за подготовку документов и получение дополнительных разрешений (согласований) не определены	В соответствии с условиями договора на использование городского пространства. Типовая форма договора не приведена	Не предусмотрен
На размещение отходов производства	Закон Республики Беларусь от 25 ноября 1993 г. № 2609-XII "Об отходах", постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 11 февраля 2004 г. № 1, постановление Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 30 ноября 2001 г. № 21 "Об утверждении Перечня коммунальных отходов", постановление Министерства статистики и анализа Республики Беларусь от 19 декабря 2001 г. № 103 "Об утверждении формы государственной статистической отчетности 2-ос (отходы) "Отчет об образовании, использовании и размещении отходов", постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 февраля 2001 г. № 176 "О нормативах платы за размещение отходов". Учитывая необходимость получения промежуточных разрешений (субразрешений), приведенный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим	Минский городской комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды, городские и районные инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды	Исчерпывающий перечень не установлен. Определен перечень из 8 видов документов, включая согласование органов Министерства здравоохранения, порядок и условия получения которого не указаны	Предусмотрен, но не конкретизирован. Определено, что основанием для отказа в выдаче разрешения может быть нарушение требований актов законодательства об отходах	Срок рассмотрения – 30 дней, Срок действия – 5 лет. Срок уведомления не предусмотрен	Определена необходимость внесения платы за выдачу разрешения. Размеры платы не оговорены. Предусмотрено, что порядок взимания устанавливаются Советом Министров	Детально регламентированы. Действие разрешения прекращается в случае реорганизации лица, получившего разрешение (включая преобразование, то есть изменение организационно-правовой формы предприятия)	Предусмотрено только право на обжалование в установленном законодательством порядке

Приложение 9. Виды работ, осуществляемые органами по сертификации в процессе подготовки и выдачи сертификатов соответствия



Приложение 10. Порядок сертификации серийной продукции белорусского производства

1. Подача заявления и пакета документов на сертификацию в орган по сертификации¹ (так, обычно подаются: техническое условие (ТУ)², чертежи, конструкторская документация, технологическая документация. На подготовку пакета документов предприятие может затратить до 2 месяцев. ТУ необходимо регистрировать в Госстандарте: срок до 2 месяцев. Стоимость подготовки (при использовании услуг внешнего Консультанта): \$ 400 – \$ 800)



¹ Законодательством о сертификации не установлен исчерпывающий перечень документов, подлежащих представлению на сертификацию. Он определяется в каждом конкретном случае органом по сертификации.

² Общих требований к техническим условиям нет.

³ Сертификация продукции серийного производства зарубежных изготовителей осуществляется органом по сертификации после согласования с Комитетом по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров РБ.

⁴ Сроки осуществления последующих этапов процедуры не оговорены и определяются органом по сертификации самостоятельно, либо по согласованию между заявителем, органом по сертификации, аккредитованной испытательной лабораторией. В октябре 2004 г. председателем Госстандарта утверждены предельные нормы трудоемкости работ по сертификации продукции, в соответствии с которыми могут быть определены максимальные сроки осуществления отдельных ступеней процедуры сертификации продукции.

Приложение 11.

Диаграмма 1. Больше всего времени уходило на получение сертификатов, необходимых в производственной деятельности, дней

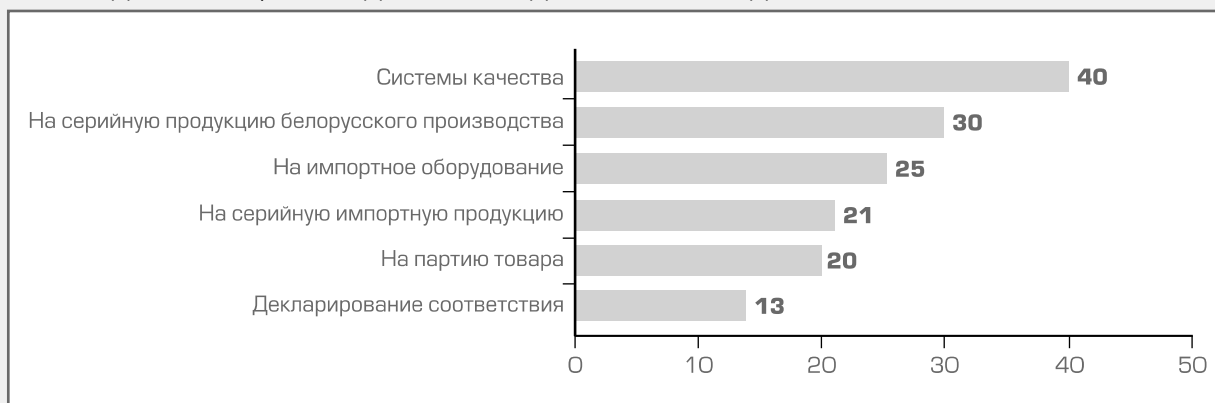


Диаграмма 2. Средняя сумма всех платежей и расходов на получение сертификатов, \$

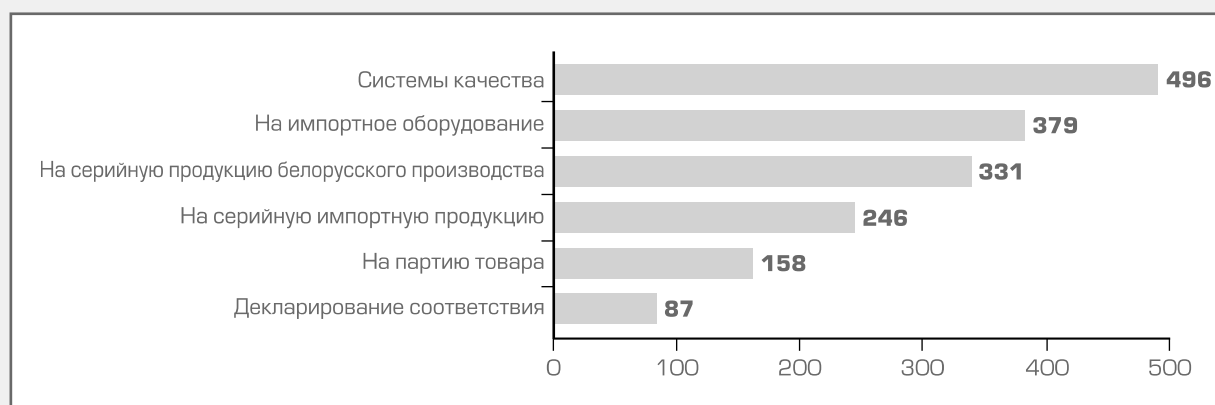
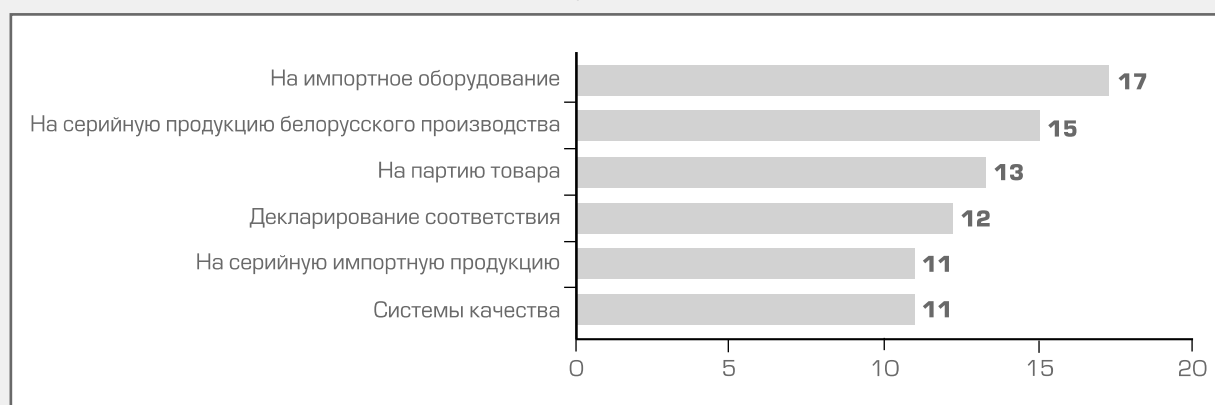


Диаграмма 3. Испытание образцов продукции занимает в среднем 60% времени, затрачиваемого предприятием на получение сертификата, дней



Приложение 12. Регулирование процедур проверок в Беларуси

1. Проверки финансово-хозяйственной деятельности

Основным нормативным актом, регулирующим проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности, является Указ Президента Республики Беларусь от 15 ноября 1999 г. № 673 “О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций” (далее – Указ).

Указом предусмотрено создание Совета по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь (далее – Совет), а также соответствующих областных советов и утверждено положение об указанном Совете. В настоящее время благодаря работе Совета и его структур на местах осуществляется довольно эффективная координация контрольной деятельности.

Указом также утвержден Порядок организации и проведения проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности и применения экономических санкций (далее – Порядок).

Основные положения Порядка заключаются в следующем:

- ⇒ дано определение проверок и ревизий (далее – проверки), экономических правонарушений, санкций и ответственности;
- ⇒ определены основные задачи, разрешаемые в ходе проверок;
- ⇒ дан перечень контрольных действий;
- ⇒ установлен четкий порядок назначения проверок, определены предельные сроки проверок;
- ⇒ определены права и обязанности проверяющих и проверяемых;
- ⇒ установлен четкий порядок оформления результатов проверок;
- ⇒ определен порядок применения экономических санкций и обжалования решений контролирующих органов.

Согласно Порядку проверки делятся на плановые и внеплановые. При этом *плановые проверки* одного и того же субъекта хозяйствования могут проводиться не более одного раза в год. *Внеплановые проверки* одного и того же субъекта предпринимательской деятельности проводятся только по поручению Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Комитета государственного контроля, Совета по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь, налоговых, правоохранительных и судебных органов, за исключением встречных проверок.

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 внесено изменение, согласно которому действие ряда норм Порядка не распространяется на налоговые проверки (нормы, относящиеся непосредственно к процедуре проверок). Таким образом, в отношении налоговых проверок действует специальная глава 9 Налогового кодекса “Налоговый контроль” и Порядок в части применения экономических санкций и их обжалования. Кроме того, действует 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.

2. Проверки хозяйственной деятельности (“технические” проверки).

Общее регулирование указанных проверок осуществляется прежде всего соответствующими законами (“О пожарной безопасности”, “О санитарно-эпидемическом благополучии населения” и др.). Однако указанные законы не содержат детальной регламентации проверок, а также не предусматривают ограничение их количества и сроков, что и является одной из серьезных проблем. 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”). Это также предполагает ведомственный подход и приводит в ряде случаев к конфликтным ситуациям.

Приложение 13. Примерные схемы проведения проверок финансово-хозяйственной и хозяйственной деятельности МСБ на примере налоговой и пожарной инспекции

Схема проведения проверки *налоговым инспектором*

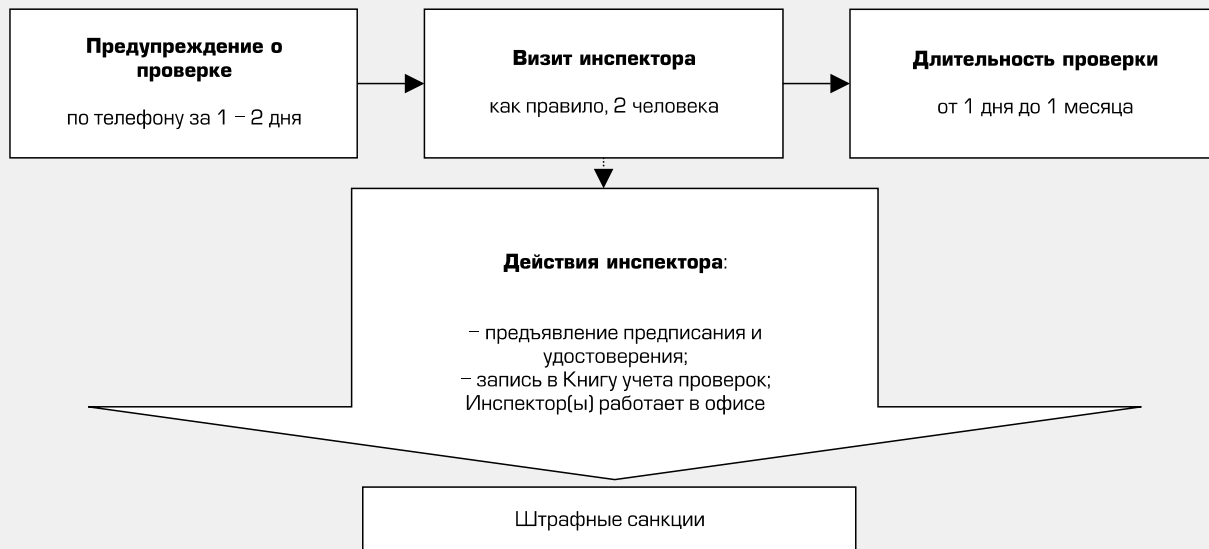


Схема проведения проверки инспектором *по пожарному надзору*



Приложение 14. Обзор стратегий реформирования инспекций в странах СНГ, Западной Европы и Канады¹

Основными причинами, по которым многие страны начали проведение реформ в области контрольной деятельности, стали следующие:

- ⇒ недостаточно четкое законодательство в области проверок, отсутствие формализованных процедур, их недостаточная прозрачность;
- ⇒ широкая возможность усмотрения со стороны контрольных органов;
- ⇒ злоупотребления служебным положением со стороны инспекторов;
- ⇒ необоснованность заключений, выносимых инспекторами;
- ⇒ дублирование при проведении проверок;
- ⇒ беспорядочный характер проведения проверок без учета риска;
- ⇒ формально-юридическое исполнение обязательств без учета результатов и целей;
- ⇒ отрицательное воздействие проверок на осуществление хозяйственной деятельности.

Эти проблемы наблюдались в большинстве изученных стран в большей либо меньшей степени. Кроме того, они присущи не какому-либо одному контрольному органу, а замечены во многих органах контроля. При этом важно иметь в виду, что эти проблемы могут являться следствием более глубоких проблем, лежащих в области организации управления, неопределенности либо недостаточной определенности роли государства в экономике, качества правового регулирования, в том числе процедур принятия административных решений, права усмотрения, административных процедур.²

Несмотря на схожесть основных проблем, в разных странах были использованы различные рычаги реформирования, и поэтому каждая страна предприняла свои конкретные меры по проведению реформ.

Это вызвано тем, что имеются две обширные задачи, которые должны быть поставлены перед любой проверкой: 1) обеспечение соблюдения соответствующего законодательства (выполнение) и 2) непрепятствование законной деятельности субъектов предпринимательства, выходя за пределы минимальной необходимости (эффективность). Толчком для запуска реформ являются, прежде всего, чрезмерность или неадекватность одного из этих факторов.

Так, в Нидерландах толчком к проведению реформы явились промышленная авария и общественный протест против качества соблюдения законодательства, тогда как в большинстве стран Центральной и Восточной Европы – жалобы представителей бизнеса по поводу того, что непрофессионализм и дублирующий характер проверок подрывают их конкурентоспособность и являются слишком обременительными (стоимость). В некоторых странах СНГ (Россия, Армения) присутствовали одновременно обе проблемы: проверки обходились слишком дорого для предпринимателей и давали абсолютно неадекватные результаты в области соблюдения законодательства.

Стратегии проведения реформ в разных странах включали в себя:

- ⇒ упрощение процедур;
- ⇒ разработку четких методов и процедур;
- ⇒ проведение тренингов и распространение информации;
- ⇒ внедрение стратегического планирования;
- ⇒ переход к проверкам согласно группам риска;
- ⇒ определение качества работы;
- ⇒ реорганизацию структур;
- ⇒ передачу ряда функций по контролю частному сектору.

¹ Обзор подготовлен на основе анализа опыта контрольной деятельности, а также ее реформирования в Латвии, Армении, Канаде, Великобритании, Хорватии, Мексике, Польше, Румынии, Российской Федерации, Узбекистане, Нидерландах, Таджикистане в 90-х – начале 2000 гг.

² "Следует создавать лишь те правила, по которым можно позволить расходы по их выполнению". Пол Силбрайт, "Компания незнакомцев: Естественная История Экономической Жизни". 2004, изд-во Принстонского университета.

Реорганизация контрольной деятельности будет иметь ограниченный эффект без проведения других масштабных реформ (государственной службы, правового регулирования, даже реформа зарплат). К сожалению, эти проблемы, как правило, не рассматривались в ходе реформы контрольных органов.

В ходе проведения реформ контрольной деятельности в ряде стран были выделены следующие основные подходы, которые могут быть рекомендованы для других стран (см. таблицу 1).

Таблица 1.

Цели	Задачи
Улучшение работы контрольных органов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Смещение акцентов от осуществления строгого формального контроля к введению поощрительных стимулов для нарушителей. 2. Переход от четкого и чисто нормативного регулирования к регулированию на основе исполнения (т.е. при регулировании отношений учитывается прежде всего практика исполнения существующих норм). 3. Переход к проверкам согласно группам риска с целью наиболее эффективного использования ресурсов (проверяются прежде всего те субъекты, где риск нарушений наиболее вероятен). 4. Осознание того, что консультирование и информация могут дать больший эффект, чем применение санкций.
Осуществление целенаправленной реформы законодательства	<ol style="list-style-type: none"> 1. Принятие закона, регулирующего общие принципы проведения проверок, который: <ul style="list-style-type: none"> • имеет процессуальный характер и направлен на предоставление основных процессуальных гарантий для субъектов предпринимательства; • не носит всеобъемлющий характер, но охватывает проблемы, характерные для отдельной страны. 2. Проведение инвентаризации подзаконных актов и положений с тем, чтобы удалить нормы, неприемлемые в условиях рыночной экономики.
Привлечение внимания общественности к реформе, распространение информации о предполагаемых мерах и внесенных изменениях	<ol style="list-style-type: none"> 1. Освещение, дискуссии и статьи в прессе об основных юридических правах, обеспеченных конституцией, которые более конкретно отражены в Законе о проверках.
Привлечение внимания к институциональному аспекту реформирования	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание четкой системы – оказание помощи на высшем уровне, выбор государственной цели, осуществление контроля на уровне министерств и парламента, а также активная помощь со стороны делового сообщества. 2. Проведения мониторинга продвижения реформ. 3. Использование эмпирических средств (таких как исследования), предназначенных для оценки степени тяжести контролируемых механизмов, а также изменений в этой области. 4. Оказание поддержки при проведении реформы со стороны органов, определяющих государственную политику, а также со стороны местных органов власти.

Приложение 15. Краткий анализ особенностей регулирования проверок в Российской Федерации и Узбекистане

Россия

11 августа 2001 г. вступил в силу Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”. Показательно название Закона: не о проведении, не о порядке осуществления контроля, а о *защите прав* при его проведении. Основные особенности указанного Закона:

- ⇒ Он не применяется к осуществлению ряда видов контроля (налогового, валютного, бюджетного, банковского, страхового и др.), т.е. в отношении этих видов контроля действует специальное законодательство. Закон применяется только при осуществлении контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями, уполномоченными на осуществление контроля.
- ⇒ Государственный контроль определен как проведение проверки при осуществлении соответствующей деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами (далее – обязательные требования).
- ⇒ Крайне важными являются многие принципы защиты прав проверяемых субъектов, установленные ст. 3 Закона, в том числе: презумпция их добросовестности; открытость и доступность нормативных актов, устанавливающих обязательные требования; соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции контролирующего органа; признание в установленном порядке недействующими нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования; устранение в полном объеме органами государственного контроля допущенных ими нарушений в случае признания судом жалобы на их действия обоснованной; недопустимость взимания органами контроля платы за проведение мероприятий по контролю, за исключением расходов на проведение испытаний и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований; недопустимость получения контрольными органами отчислений от сумм, взысканных с проверяемых при проведении мероприятий по контролю. Большинство указанных принципов не только защищают права проверяемых, но и являются мощной преградой для коррупции.
- ⇒ Так же как и в Беларуси (см. Указ Президента Республики Беларусь от 15 ноября 1999 г. № 673), мероприятия по контролю проводятся на основании приказов (распоряжений) – (далее – приказов) органов контроля. Однако Закон РФ требует указания в этом документе *целей, задач и предмета проводимого мероприятия по контролю, а также правовых оснований проведения мероприятий по контролю, в том числе нормативных правовых актов, обязательные требования которых подлежат проверке* (названный выше Указ требует указания в предписании на проведение проверки только ее цели). При проверке проверяющий обязан предъявить приказ либо его заверенную копию вместе со служебным удостоверением.
- ⇒ Срок проверки установлен один месяц (как и в Беларуси), однако в отличие от белорусских норм продление допускается по решению руководства контрольного органа не свыше одного месяца.
- ⇒ Плановые мероприятия по проверке одного субъекта могут проводиться не более одного раза в два года, а проведение внеплановых проверок допускается только в случаях, установленных Законом.
- ⇒ Среди обязанностей контролирующих, установленных ст. 11 Закона, особо следует отметить требования об учете ими соответствия принимаемых мер тяжести нарушения, а также не допускать необоснованные ограничения прав и законных интересов юридических и физических лиц и, особенно важно, *доказывать законность своих действий при их обжаловании*.
- ⇒ Статья 16 Закона специально посвящена вопросам общественной защиты прав проверяемых, предоставив такое право объединениям юридических лиц и иным индивидуальным предпринимателям, а также иным некоммерческим организациям.

Узбекистан

Организация контрольной деятельности в Узбекистане¹ предусматривает, что:

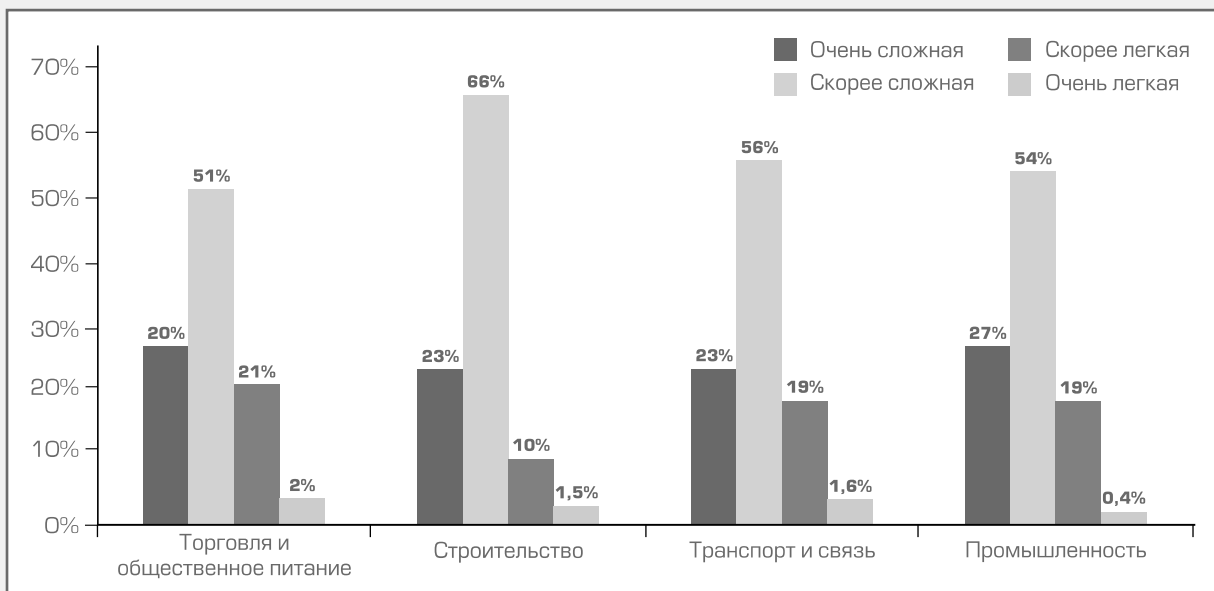
1. Плановые проверки финансово-хозяйственной деятельности микрофирм, малых предприятий и фермерских хозяйств должны проводиться *не чаще 1 раза в 4 года*, других субъектов предпринимательства – *не чаще 1 раза в 3 года*.
2. Финансово-хозяйственная деятельность вновь созданных микрофирм, малых предприятий и фермерских хозяйств *не подлежит проверкам в течение 2 лет с момента их государственной регистрации*.
3. При выполнении субъектами предпринимательства предписаний контролирующих органов по результатам проверок, а также добровольном возмещении ущерба в установленные сроки и в полном объеме, включая уплату пени, *к ним не применяются финансовые санкции*.
4. Республиканский совет по координации деятельности контролирующих органов² может предоставлять разрешения на проведение внеплановых проверок *в исключительных случаях, при наличии обосновывающих причин и в строгом соответствии с положениями Закона "О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов"*.

¹ Материал подготовлен на основе Закона "О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов" и Указа Президента Республики Узбекистан от 5 октября 2005 г. "О мерах по дальнейшему сокращению и совершенствованию системы проверок субъектов предпринимательства".

² Республиканский совет по координации деятельности контролирующих органов, созданный в 1996 году, является центральным координирующим органом в сфере государственного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов. Решения Совета являются обязательными для всех органов, уполномоченных осуществлять государственный контроль, в части проведения проверок деятельности хозяйствующих субъектов.

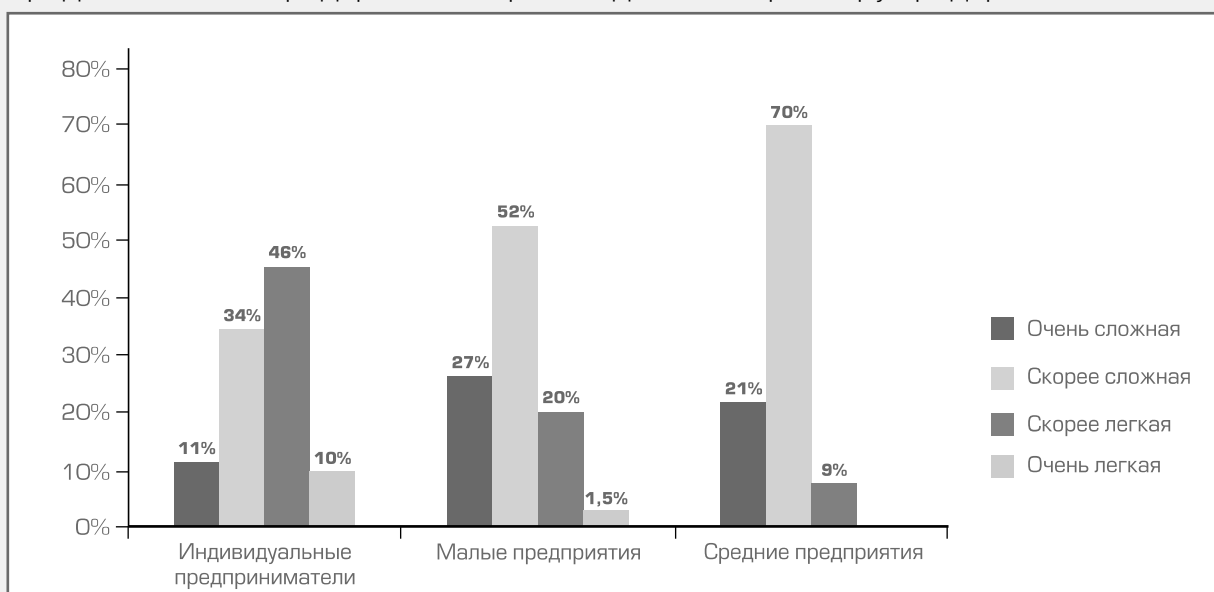
Приложение 16. Оценка существующей системы исчисления и уплаты налогов как сложной присуща малым и средним предприятиям практически всех отраслей (диаграммы 1, 2)

Диаграмма 1. Порядок исчисления и уплаты налогов является сложным для предприятий МСБ всех отраслей, % респондентов по отраслям



Наиболее сложной существующая система налогообложения была для средних и малых предприятий (диаграмма 1). 56% индивидуальных предпринимателей ответили, что администрирование налогообложения не вызвало у них трудностей. Однако большинство индивидуальных предпринимателей являются плательщиками единого налога и не сталкиваются с теми сложностями в исчислении и уплате налогов, с которыми приходится иметь дело юридическим лицам.

Диаграмма 2. Самым трудным администрирование налогообложения было для средних и малых предприятий, % респондентов по размеру предприятия



Приложение 17. В среднем малые и средние предприятия уплачивают 12 налогов и сборов в республиканский и местные бюджеты, а также во внебюджетные фонды (диаграммы 3, 4, 5).

Диаграмма 3. Более половины малых и средних предприятий уплачивают от 4 до 6 налогов и сборов в республиканский бюджет, % респондентов, уплачивающих данное количество налогов и сборов

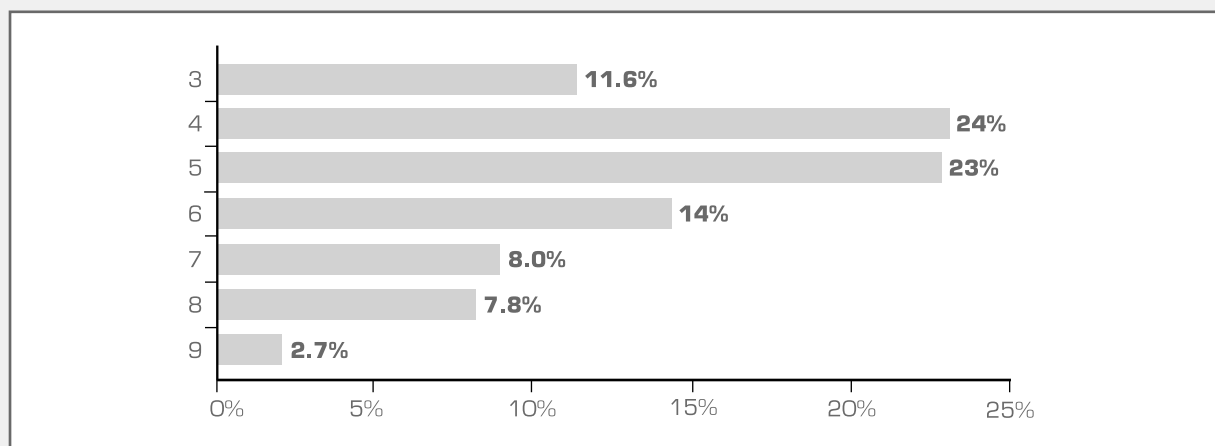


Диаграмма 4. Более 60% малых и средних предприятий уплачивают от 3 до 5 налогов и сборов в местные бюджеты, % респондентов, уплачивающих данное количество налогов и сборов

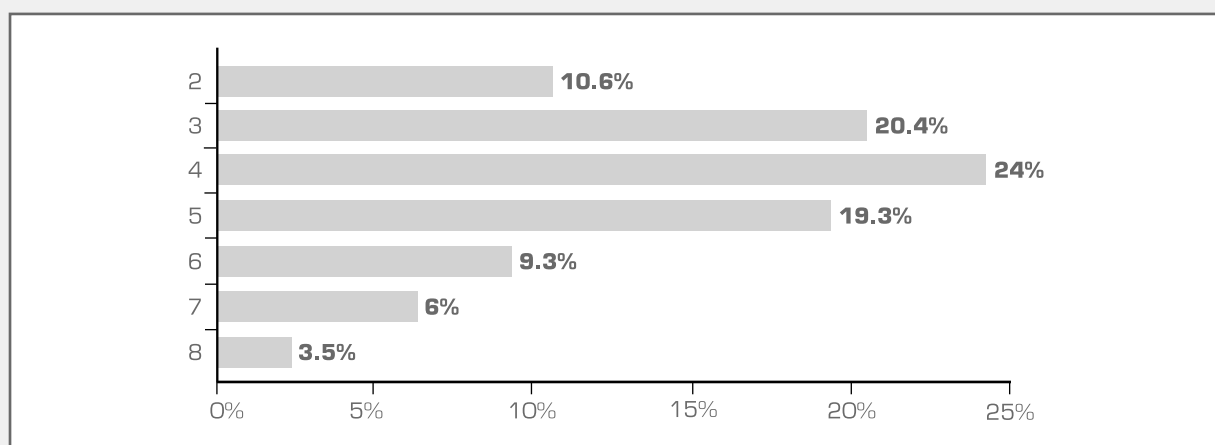
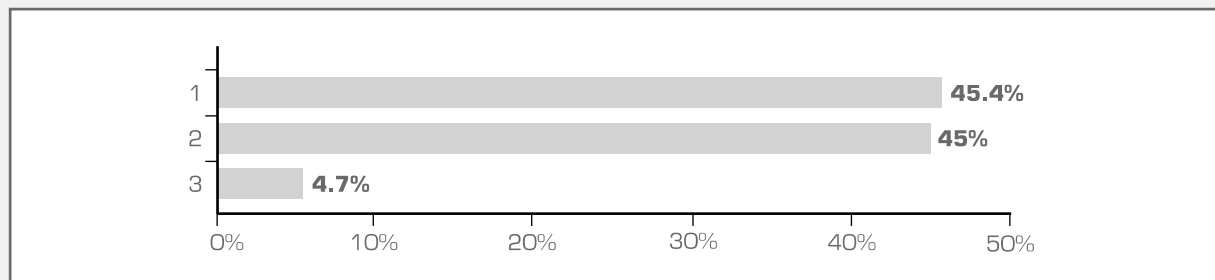


Диаграмма 5. Большинство малых и средних предприятий уплачивают 1 или 2 платежа во внебюджетные фонды, % респондентов, уплачивающих данное количество платежей



Приложение 18. Санкции за нарушение налогового законодательства (согласно Указу Президента Республики Беларусь “О дополнительных мерах по регулированию налоговых отношений” от 22.01.2004 г. № 36

Вид нарушения	Наказание	Наказание за повторное нарушение	Наказание на должностное лицо организации-налогоплательщика
нарушение установленного срока подачи заявлений о постановке на учет в налоговом органе	Штраф на индивидуального предпринимателя в размере от двух до двадцати базовых величин ¹ , на юридическое лицо – от десяти до семидесяти базовых величин		штраф на должностных и иных физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в размере до пяти базовых величин
осуществление деятельности организацией или индивидуальным предпринимателем без постановки на учет в налоговом органе	штраф на индивидуального предпринимателя в размере двадцати процентов от доходов, полученных в результате такой деятельности, но не менее двадцати базовых величин, на юридическое лицо – в размере двадцати процентов от доходов, полученных в результате такой деятельности, но не менее семидесяти базовых величин		штрафа на должностных и иных физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в размере от пяти до двадцати базовых величин
нарушение установленного срока представления в налоговый орган информации об открытии (закрытии) счета в банке и (или) небанковской кредитно-финансовой организации	штраф на индивидуального предпринимателя в размере от десяти до двадцати базовых величин, на юридическое лицо – от десяти до семидесяти базовых величин		штрафа на должностных и иных физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в размере от десяти до двадцати базовых величин
нарушение установленного срока представления в налоговый орган налоговой декларации	штраф на индивидуального предпринимателя в размере десяти процентов от суммы налога, сбора (пошлины), подлежащей уплате на основании этой декларации (расчета), но не менее двух базовых величин, на юридическое лицо – в размере десяти процентов от суммы налога, сбора (пошлины), подлежащей уплате на основании этой декларации (расчета), но не менее десяти базовых величин.	повторно в течение одного года после привлечения к экономической ответственности за такое же нарушение, – влечет наложение штрафа на индивидуального предпринимателя в размере двадцати пяти процентов от суммы налога, сбора (пошлины), подлежащей уплате на основании этой декларации (расчета), но не менее двух базовых величин, на юридическое лицо – в размере двадцати пяти процентов от суммы налога, сбора (пошлины), подлежащей уплате на основании этой декларации (расчета), но не менее десяти базовых величин наложение штрафа на должностных и иных физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в размере от четырех до двадцати базовых величин	штрафа на должностных и иных физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в размере от двух до десяти базовых величин

¹ Br 25,500 (\$ 12)

<p>нарушение плательщиком, иным обязанным лицом правил учета доходов (расходов) и (или) иных объектов налогообложения, а также отсутствие у налогового агента учета начисленных и выплаченных плательщику доходов, если эти деяния не повлекли за собой неуплату или неполную уплату налогов, сборов (пошлин)</p> <p>деяния, предусмотренные в части первой настоящего подпункта, повлекшие сокрытие, занижение налоговой базы</p>	<p>штраф на индивидуального предпринимателя в размере от четырех до двадцати базовых величин, на юридическое лицо – от десяти до восьмидесяти базовых величин</p> <p>штраф на индивидуального предпринимателя в размере от двадцати до пятидесяти базовых величин, на юридическое лицо – от десяти до ста двадцати базовых величин</p>		<p>штраф на должностных и иных физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в размере от четырех до двадцати базовых величин.</p> <p>Деяния, повлекшие сокрытие, занижение налоговой базы, – влекут наложение штрафа на должностных и иных физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в размере от двадцати до пятидесяти базовых величин</p>
<p>неуплата или неполная уплата в установленный срок суммы налога, сбора (пошлины)</p>	<p>штраф на индивидуального предпринимателя в размере двадцати процентов от неуплаченной суммы налога, сбора (пошлины), но не менее двух базовых величин, на юридическое лицо – в размере двадцати процентов от неуплаченной суммы налога, сбора (пошлины), но не менее десяти базовых величин.²</p>		<p>штраф на должностных и иных физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в размере от четырех до двадцати базовых величин³</p>
<p>неуплата или неполная уплата суммы налога, сбора (пошлины), совершенная путем занижения, сокрытия налоговой базы</p>	<p>штраф на индивидуального предпринимателя в размере сорока процентов от неуплаченной суммы налога, сбора (пошлины), но не менее двух базовых величин, на юридическое лицо – в размере сорока процентов от неуплаченной суммы налога, сбора (пошлины), но не менее десяти базовых величин</p>		<p>штраф на должностных и иных физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в размере от десяти до тридцати базовых величин⁴</p>

² Экономические санкции, установленные в абзаце втором части первой настоящего подпункта, не применяются в случае своевременного направления плательщиком, иным обязанным лицом без последующего отзыва поручения банку на перечисление причитающейся суммы налога, сбора (пошлины), не исполненного банком по причине отсутствия на счете плательщика, иного обязанного лица средств, достаточных для исполнения этого поручения в полном объеме.

³ Административное взыскание, предусмотренное в абзаце втором части первой настоящего подпункта, не налагается в случае своевременного направления плательщиком, иным обязанным лицом без последующего отзыва поручения банку на перечисление причитающейся суммы налога, сбора (пошлины), не исполненного банком по причине отсутствия на счете плательщика, иного обязанного лица средств, достаточных для исполнения этого поручения в полном объеме.

⁴ Административное взыскание, предусмотренное в абзаце втором части первой настоящего подпункта, не налагается в случае своевременного направления налоговым агентом без последующего отзыва поручения банку на перечисление причитающейся суммы налога, сбора (пошлины), не исполненного банком по причине отсутствия на счете налогового агента средств, достаточных для исполнения этого поручения в полном объеме.

<p>невыполнение или невыполнение в полном объеме в установленный срок обязанности по удержанию и (или) перечислению суммы налога, сбора (пошлины)</p>	<p>штрафа на индивидуального предпринимателя в размере двадцати процентов от суммы, подлежащей перечислению, но не менее двух базовых величин, на юридическое лицо – в размере двадцати процентов от суммы, подлежащей перечислению, но не менее десяти базовых величин⁵</p>		
<p>непредставление в установленный срок плательщиком, налоговым агентом в налоговый орган документов и иных сведений, которые они обязаны представлять в соответствии с налоговым законодательством или по запросу налогового органа для осуществления налогового контроля, а также представление недостоверных сведений</p>			<p>штраф на должностных и иных физических лиц в размере от десяти до тридцати базовых величин</p>
<p>непредставление в установленный срок лицом в налоговый орган документов или сведений, которые это лицо обязано представлять либо сообщать в соответствии с налоговым законодательством или по запросу налогового органа, а также представление недостоверных сведений</p>			<p>штраф на должностных и иных физических лиц в размере от десяти до тридцати базовых величин</p>
<p>отказ плательщика, налогового агента, иного обязанного лица от подписания акта налоговой проверки</p>			<p>предупреждение или наложение штрафа на должностных и иных физических лиц в размере до пяти базовых величин</p>
<p>неисполнение, ненадлежащее или несвоевременное исполнение выраженного в установленной законодательством форме требования должностного лица налогового органа либо принятие мер к устранению указанных в нем нарушений</p>			<p>предупреждение или наложение штрафа на должностных и иных физических лиц в размере до двадцати базовых величин</p>
<p>воспрепятствование уполномоченному должностному лицу налогового органа в проведении проверки или в осуществлении иных действий, предусмотренных законодательством, либо создание условий, препятствующих их проведению</p>			<p>наложение штрафа на должностных и иных физических лиц в размере от десяти до пятидесяти базовых величин</p>

⁵ Экономические санкции, предусмотренные в абзаце втором части первой настоящего подпункта, не применяются в случае своевременного направления налоговым агентом без последующего отзыва поручения банку на перечисление причитающейся суммы налога, сбора (пошлины), не исполненного банком по причине отсутствия на счете налогового агента средств, достаточных для исполнения этого поручения в полном объеме.



Международная финансовая корпорация (IFC) в Беларуси

Адрес: Партизанский проспект 6а, 4-й этаж

220033 Минск, Беларусь

Телефоны: +375 17 228 17 79, 228 18 38

Факс: +375 17 222 74 40

Веб-сайт: <http://www.ifc.org/europe/belarus>