



**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

Distr.
GENERAL

TD/B/C.II/2
25 March 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Комиссия по инвестициям, предпринимательству и развитию

Первая сессия

Женева, 4-8 мая 2009 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

Создание условий, благоприятствующих укреплению
производственного потенциала

**РАСКРЕПОЩЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННОГО ПОТЕНЦИАЛА
И СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА
ПОСРЕДСТВОМ ПОВЫШЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ, УПРОЩЕНИЯ
И АВТОМАТИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР***

Резюме

Административные процедуры необходимы для проведения государственной политики. Задача правительств заключается в обеспечении их как можно более эффективного применения и соблюдения при низких затратах.

Административная эффективность может высвободить силы производственного потенциала и стимулировать развитие предпринимательства. Снижение административных затрат при ведении бизнеса уменьшает бремя, лежащее на экономике, и высвобождает ресурсы, которые лучше всего направлять на деятельность, приносящую доход; кроме того, это может привлечь многих потенциальных или неформальных предпринимателей в формальный сектор экономики. Административная эффективность является также важным компонентом рационального управления: прозрачные и простые правила и процедуры автоматически способствуют уменьшению масштабов административных нарушений.

Обеспечение прозрачности, упрощение и автоматизация административных процедур представляют собой приоритетную задачу политики во многих странах. И хотя какой-либо единый рецепт отсутствует, можно извлечь полезные уроки из эффективной практики и основополагающих мер политики, разработанных в эффективных в административном отношении странах, и тем самым ускорить темпы модернизации государства, а также стимулировать увеличение доходов, занятость и рост. Применяемые стратегии и инструменты, используемые наиболее эффективными реформаторами, определяются рядом принципов, часть которых подразумевает изменение традиционных парадигм организации государственного управления. Они должны подкрепляться соответствующими институциональными основами и качественной политикой в сфере регулирования.

* Вышеуказанная дата представления настоящего документа объясняется задержками при его обработке.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Административная эффективность как приоритетная задача политики в большинстве стран	6
A. Что представляет собой административная эффективность?.....	6
B. Что может дать для развития административная эффективность во времена медленных темпов роста?.....	9
III. Принципиальная основа административной эффективности	13
A. Руководящие принципы	13
B. Создание надлежащих структур	17
C. Политика в сфере регулирования	19
IV. Эффективная практика обеспечения административной эффективности	22
A. Эффективная практика создания компаний	22
B. Эффективная практика использования единых информационно- регистрационных центров	25
V. Оценка административной эффективности: системы и контрольные параметры	31

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Работа ЮНКТАД в области административной эффективности основывается на рекомендациях, содержащихся в Аккском соглашении, где ЮНКТАД предлагается "укрепить свою деятельность в области исследований и анализа, технической помощи и формирования консенсуса по вопросам содействия развитию предпринимательства и упрощению деловой практики" (пункт 154) и "оказывать помощь развивающимся странам, в том числе путем укрепления их технического потенциала, для улучшения их практики электронного государственного управления в целях повышения прозрачности и упрощения процедур государственного управления в таких областях, как инвестиции и создание и развитие предприятий" (пункт 155).
2. Развитие предприятий, и в частности малых и средних предприятий (МСП), является приоритетной задачей политики в большинстве государств-членов. Принимаются меры для облегчения их доступа к финансовым ресурсам (например, через кредиты, гарантии, инвестиционные фонды и иностранные инвестиции), к знаниям (например, через профессиональную подготовку и через распространение технологий и обмен ими), а также к рыночным контактам (через налаживание деловых связей, в рамках деятельности по поощрению предпринимательства и электронной торговли). В дополнение к этим "стимулирующим" мерам правительства могут также попытаться смягчить факторы, сдерживающие развитие предпринимательства, используя две основные категории мер: налоговую (или фискальную) политику и меры по облегчению соблюдения компаниями административных правил. Последняя группа мер и составляет основу цели административной эффективности: уменьшение сложности административных процедур для предприятий и соответственно сопряженных с этим затрат времени и ресурсов.
3. Обеспечение прозрачного, оперативного и эффективного характера административных процедур составляет важнейшую часть деятельности по созданию условий, благоприятствующих развитию частного сектора, и имеет исключительно важное значение для укрепления рационального управления и верховенства закона. Крайне важно, особенно в условиях глобального экономического спада, устранять ненужные препятствия, обременяющие деятельность предприятий и обескураживающие их руководителей, и содействовать применению имеющихся доступных вариантов решений в целях снижения административных барьеров и повышения административной эффективности.
4. В некоторых странах (в том числе во многих развивающихся странах) разработаны и реализованы на практике неплохие решения, позволяющие внедрять ускоренные и прозрачные административные процедуры создания компаний, регистрации

собственности, уплаты налогов, а также получения лицензий, разрешений на работу и виз. Законы, процедуры, системы организации и инструменты электронного государственного управления, продемонстрировавшие свою эффективность в одной стране, могут быть полезными для других стран, сталкивающихся с теми же проблемами. С помощью международного сотрудничества в области обмена рациональными решениями в сфере обеспечения административной эффективности и их распространения можно значительно ускорить темпы и уменьшить издержки административной реформы в развивающихся странах, высвободить силы производственного потенциала и стимулировать развитие предпринимательства.

5. Неформальное заседание по вопросам административной эффективности призвано стимулировать обмен эффективными видами практики и политики между государствами - членами ЮНКТАД в области обеспечения прозрачности, упрощения и автоматизации административных процедур.

6. Примеры всех элементов, видов практики и мер политики, которые рассматриваются в настоящей записке, были собраны либо в контексте аналитической работы ЮНКТАД и ее деятельности в оказании технической помощи на местах по вопросам эффективности административных процедур¹, либо на основе публикаций - и сообщений - специалистов по вопросам регулирования бизнеса и обеспечения прозрачности, упрощения и автоматизации административных процедур, таких, как программы Всемирного банка/Международной финансовой корпорации (МФК) "Ведение бизнеса" и "Консультативная служба по иностранным инвестициям" (ФИАС), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Сеть государственного управления Организации Объединенных Наций (ЮНПАН), Международный институт технологии программного обеспечения Университета Организации Объединенных Наций (МИТПО-УООН) и Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР).

¹ Система электронного регулирования ЮНКТАД представляет собой готовое ПО для электронного государственного управления, которое позволяет правительствам применять административные процедуры в онлайн-режиме. В число государств-членов, которые в настоящее время используют эту программу, входят Вьетнам, Гватемала, Колумбия, Мали, Марокко, Никарагуа, Российская Федерация (г. Москва), Сальвадор и Эфиопия.

II. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ КАК ПРИОРИТЕТНАЯ ЗАДАЧА ПОЛИТИКИ В БОЛЬШИНСТВЕ СТРАН

A. Что представляет собой административная эффективность?

7. Административная эффективность определяется в настоящей записке как способность государственных административных органов обеспечивать свою эффективность при низких затратах для создания предприятиям возможности соблюдать национальные правила.
8. Теперь мы рассмотрим административную эффективность в преломлении к правилам, применяемым при организации бизнеса (создание компаний, приобретение ими паев и акций, регистрация прав собственности и получение деловых виз); в преломлении к деловым операциям (получение лицензий, наем персонала, получение разрешений на работу, строительство, связь с основными государственными службами, уплата налогов и социальные отчисления), а также к закрытию бизнеса (прекращение деятельности, банкротство).
9. Административные процедуры являются необходимыми средствами осуществления государственной политики и соответствующих регулирующих положений. Они не считаются бременем для хозяйствующих субъектов, хотя на практике, поскольку положения становятся более сложными и информоемкими, формальности часто становятся громоздкими.
10. Для их надлежащего применения применение правила должны быть понятными и в максимально возможной степени простыми для соблюдения. Таким образом, эффективное администрирование заключается в обеспечении прозрачности и простоты процедур. Облегчить применение административных процедур может использование информационно-коммуникационных технологий (электронное государственное управление).

Прозрачность правил

11. Под *регулирующими положениями*, или *регулятивными основами*, следует понимать не только законы и другие правовые тексты, но и все связанные с этим формальности, т.е. детали процесса, через который необходимо пройти для соблюдения правила. Поэтому для обеспечения прозрачности требуется, чтобы вся соответствующая информация о правилах была доступной. "Предоставление соответствующей информации всем заинтересованным субъектам имеет исключительно важное значение для того, чтобы дать им возможность принимать инвестиционные решения. Информация как о сути

правил, так и о процессе (т.е. о методах применения правил) является одинаково важной. [...] Правовое требование относительно обеспечения прозрачности в принимающих странах означает в целом требование относительно предоставления информации о соответствующих "правилах игры", действующих на их территории. Понятие "правила игры" охватывает соответствующие законы и положения, а также процедурные правила и формальности"².

Упрощение процедур

12. С точки зрения пользователя, процедура - это серия действий, которые необходимо предпринять для достижения конечной цели (например, зарегистрировать компанию или собственность или получить лицензию). Нередко это бывает сопряжено с ожиданием в приемных различных гражданских служащих в разных местах и проведением встреч с ними, с представлением заявок и документов и либо с дальнейшим ожиданием, либо с возвращением назад для проставления печатей и регистрации или для получения новых документов. Отдельно взятая процедура может предполагать большое число форм взаимодействия с различными гражданскими служащими в разных местах, представление множества формуляров и документов, а также ожидание в очередях и проволочки на каждом этапе.

13. Однако административный орган имеет иную точку зрения. Он редко имеет полное представление о процессе, навязываемом пользователю, поскольку разные административные департаменты обычно имеют дело с разными этапами процедуры. Каждый департамент знает лишь ту часть, которая ему поручена и, как правило, считает, что хотя те формы взаимодействия, которые относятся к сфере его ответственности, можно усовершенствовать, тем не менее они не являются особо сложными и обременительными для пользователя. И действительно, сложность проявляется во всей совокупности шагов, а также в требованиях и затратах времени, порождаемых этими шагами, не говоря уже о трудностях, связанных с определением самих шагов и порядка выполнения действий.

14. Суть упрощения процедур заключается в рассмотрении всего процесса с точки зрения пользователя и в работе со всеми задействованными административными департаментами в целях уменьшения числа действий, посещаемых мест и просьб о представлении или получении документов и, следовательно, в целях сокращения числа очередей и проволочек.

² World Trade Organization. Communication from the European Community and its member States. WT/WGTI/W/110. 2002.

Автоматизация процедур: электронное государственное управление

15. Под электронным государственным управлением подразумевается использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) государственными административными органами для предоставления их пользователям информации и услуг в онлайн-режиме или для совершенствования внутренних процессов. Интернет обеспечивает правительствам значительные возможности для предоставления бизнесу более скоординированных, доступных, скомпонованных на сетевой основе и заслуживающих доверия услуг.

16. Эти цели подкрепляют упрощение административных процедур и тесно связаны таким упрощением. Действительно, основная часть деятельности в сфере электронного государственного управления направлена на упрощение административных процедур. Во все большей мере политика упрощения административных процедур становится важной и даже неотъемлемой частью планов электронного государственного управления. Системы электронного государственного управления обеспечивают упрощение административных процедур, главным образом посредством улучшения доступности информации и услуг, а также посредством формирования более интегрированных государственных услуг.

Административная эффективность и связанные с ней понятия

17. Административная эффективность является важным элементом рационального управления. Прозрачные и простые правила и процедуры автоматически способствуют уменьшению административных нарушений. Для надлежащего применения конкретное правило должно быть понятным для тех, кто отвечает за его применение, а также для тех, к кому оно применяется. Если пользователи той или иной государственной услуги знают правило, они способны гораздо лучше понять, когда правило не было применено должным образом, и опротестовать это. И наоборот, гражданский служащий будет чувствовать себя менее уютно, выдвигая необоснованные требования к пользователю, если обе стороны будут знать о том, что это незаконно.

18. Административная эффективность связана с функциональным аспектом основ регулирования: ее цель заключается в том, чтобы соответствующие тексты были легкодоступными и понятными и чтобы соответствующие формальности были простыми для соблюдения. Вместе с тем существо регулирования - т.е. решения страны о запрещении или ограничении тех или иных видов деятельности - не относится к сфере административной эффективности, а представляет собой суверенное политическое решение. Суть административной эффективности заключается в распространении правил, процедур, определяемых в юридических текстах, а также информации о порядке выполнения процедур. Регулятивные основы могут в одно и то же время быть

эффективными с административной точки зрения и недружественными по отношению к некоторым видам предприятий или видам деятельности. Цель административной эффективности заключается в обеспечении того, чтобы решения по вопросам существа, отражаемые в регулирующих положениях, не искажались или не обходились при их выполнении.

19. Административная эффективность является важным компонентом как делового климата, так и инвестиционного климата, который охватывает также другие элементы, такие как инфраструктура и услуги, связанные с операциями компаний. Она нацелена на облегчение деловых операций и инвестиций. Таким образом, упрощение деловых операций и упрощение инвестиций составляют часть административной эффективности как для национальных, так и для иностранных операторов. Аналогичным образом, упрощение процедур торговли предусматривает обеспечение административной эффективности в рамках национальных торговых правил. Тем не менее проблематика упрощения процедур торговли выходит за рамки настоящей записки.

В. Что может дать для развития административная эффективность во времена медленных темпов роста?

Административная эффективность и предприятия

20. Цель предприятия заключается в производстве товаров или услуг и в создании богатства для заинтересованных сторон (владельцы, работники, клиенты и поставщики), а также для общества в целом за счет уплаты налогов. Чем меньше времени и денег тратит предприятие на административные процедуры, тем больше оно может выделять их для своей деятельности по созданию богатства. Поэтому в кровных интересах государства обеспечить, чтобы выполнение правил было сопряжено с наименьшими затратами времени и средств.

21. Запутанные и обременительные административные процедуры могут препятствовать развитию предпринимательства. Так часто происходит, когда компании решают не развешивать новую деятельность, если процедуры получения разрешения являются слишком затянутыми или сложными, если в силу отсутствия у них точной информации они считают эти процедуры слишком затянутыми и сложными или если они попросту не знают, с чего начать в деле получения необходимого разрешения.

22. Процедуры могут подрывать конкурентоспособность предприятия, его потенциал в деле генерирования доходов и в конечном счете ставить под угрозу само его существование. Расходование средств на соблюдение административных процедур увеличивает производственные издержки. Эти дополнительные затраты приходится

отражать в продажной цене, что снижает привлекательность компании по сравнению с ее конкурентами, действующими в других местах. Если эти затраты чрезмерно высоки, то компания может сократить или даже прекратить свою деятельность. Это также происходит в тех случаях, когда для получения необходимых разрешений требуется слишком много времени.

23. В 2008 году проект "Беттер регюлейшн экзекьютив"³, который координирует выполнение программы уменьшения административного бремени в Соединенном Королевстве, представил научный анализ, из которого явствует, что уменьшение административного бремени на 25% может привести к увеличению валового внутреннего продукта (ВВП) на целых 0,9% (что эквивалентно 11 млрд. фунтов стерлингов в год при текущих уровнях ВВП)⁴.

24. Предприятия в развивающихся странах сталкиваются с более значительными проблемами с точки зрения бремени регулирования, чем предприятия в развитых странах (втрое больше административных расходов и почти вдвое больше бюрократических процедур и связанных с ними проволочек). Согласно оценкам, реформирование только процедур учреждения предприятий может увеличить темпы роста средней развивающейся страны на четверть-половину процентного пункта⁵. Увеличение ежегодных темпов роста доходов в развивающихся странах лишь на четверть процентного пункта принесет им 35 млрд. долл. в год⁶, т.е. половину объема всей официальной помощи в целях развития (ОПР).

25. За счет облегчения этого бремени административная эффективность может обеспечить высвобождение сил производственного потенциала, стимулировать предпринимательство и сократить расходы компаний, а тем самым стимулировать создание рабочих мест и развитие производства, увеличить доходы (т.е. ВВП) и уплачиваемые налоги (от чего выиграет государственный бюджет).

³ <http://www.betterregulation.gov.uk>.

⁴ http://www.nao.org.uk/publications/0708/administrative_burdens.aspx.

⁵ World Bank/International Finance Corporation. *Doing Business* reports. 2005.

⁶ Согласно докладу Всемирного банка *World Development Report 2009*, ВВП стран с низкими и средними уровнями доходов в 2008 году составлял 14 155 млрд. долларов.

Административная эффективность и МСП

26. Простота, сложность, затяжной характер и дороговизна - все это относительные понятия. То, что легко или вполне доступно для больших компаний, имеющих значительную долю на рынке, комфортные потоки денежных средств, банковские кредиты и пользующихся услугами продвинутых юридических фирм, может оказаться трудным или даже невозможным для более мелких компаний. Доступ более мелких компаний к информации о механизмах регулирования обычно является ограниченным. Выяснение того, что представляют собой процедуры, уже является усложняющим фактором, даже до начала ими самого процесса. Поскольку процедуры обычно применяются ко всем компаниям, как крупным, так и мелким, затрачиваемые время и средства одинаковы для всех. Вместе с тем в пропорциональном выражении они составляют гораздо большую долю от ресурсов, имеющихся у мелких компаний.

27. Чем меньше компания, тем значительнее - в пропорциональном выражении - административное бремя. Широко признается, что сложность административных процедур является важным фактором, сдерживающим создание и выход в формальный сектор микропредприятий во многих развивающихся странах; в развитых странах дело, как представляется, обстоит так же. Именно по этой причине страны все чаще разрабатывают специфические процедуры для МСП и микропредприятий, предусматривая для них более ограниченные формальности.

Вставка 1. Является ли существование неформального сектора следствием низкой административной эффективности?

Под "неформальным статусом" понимается "процесс генерирования доходов", который "не регулируется институтами общества в правовых и социальных условиях, в которых аналогичная деятельность регулируется" (Castells et al., 1989). В силу самого его характера размер неформального сектора точно оценить трудно. По данным некоторых исследований, в большинстве развитых стран объем производства в неформальном секторе составляет от 10% до 15% официального ВВП, а в большинстве развивающихся стран - от 25% до 80% (Schneider and Enste, 2000).

В получившей широкое признание книге перуанского экономиста Эрнандо де Сото *El Otro Sendero* ("Другой путь"), опубликованной в 1986 году⁷, утверждается, что чрезмерная зарегулированность в Перу (и в других латиноамериканских странах) вынуждает значительную часть предприятий уходить в неформальный сектор и тем самым препятствует экономическому развитию. Де Сото провел часто цитируемый

⁷ De Soto H. *El Otro Sendero*. Editorial El Barranco. 1986.

эксперимент, собрав группу, которая попыталась на законных основаниях зарегистрировать небольшую швейную фабрику в Лиме. Для этого потребовалось более 100 административных шагов и почти год полномасштабной работы. Двадцать лет спустя в одном из докладов Университета Организации Объединенных Наций⁸ был сделан вывод о том, что "как утверждает де Сото, неформальный сектор - это естественная реакция на обременительные условия регулирования" (Pratap and Quintin, 2006).

В своем докладе 2004 года программа "Ведение бизнеса" Всемирного банка/МФК ссылается еще на одну книгу Эрнандо де Сото, "Тайна капитала"⁹, в которой де Сото объясняет, что "при высоких операционных издержках, связанных с оформлением официальных прав собственности, многие потенциальные предприниматели имеют неформальные активы, которые нельзя использовать в качестве обеспечения при получении кредитов". Де Сото называет это мертвым капиталом. Решением здесь является упрощение системы регистрации активов.

Административная эффективность и иностранные инвестиции

28. Иностранные инвесторы предпочитают осуществлять инвестиции в странах, где при прочих равных условиях административные барьеры на пути выхода на рынок и административные издержки ведения бизнеса являются низкими.

Административная эффективность в период замедления роста

29. На момент подготовки настоящей записки в целом было признано, что мир вступает в период экономического кризиса. Безработица резко возрастает. Многие страны уже обнародовали планы стимулирования кредитной сферы, потребления и экономической деятельности.

30. Сокращение административных издержек ведения бизнеса представляется естественным и необходимым дополняющим компонентом. Планы стимулирования направлены на вливание ресурсов для сохранения компаний на плаву и для поддержки производства и торговли. Улучшение административной эффективности облегчит бремя, лежащее на плечах компаний, и позволит им тратить ресурсы на деятельность, приносящую доход. Это облегчит людям, теряющим работу, переход в категорию самозанятых, а также создание и организацию работы своих собственных предприятий.

⁸ United Nations University–World Institute for Development Economics Research. The informal sector in developing countries. Research paper no. 2006/130.

⁹ De Soto H. *The Mystery of Capital*. Basic Books. 2003.

III. ПРИНЦИПАЛЬНАЯ ОСНОВА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

A. Руководящие принципы

Управление, ориентированное на пользователя

31. "Традиционно государственные администрации организовывались в бюрократические аппараты, которым поручалось заниматься вопросами регулирования или какой-либо секторальной областью, готовить и обрабатывать формуляры и предоставлять конкретные услуги и продукты. Ведущим принципом для правительства, которое чутко относится к интересам граждан и предприятий, является ориентация на потребности пользователей и оказание помощи в урегулировании проблем пользователей вне зависимости от его собственных структур"¹⁰. Эти потребности в целом можно определить как доступность, удобство, своевременность, низкая затратность и справедливость процедур.

32. Подход, в центре которого находятся интересы клиента, требует от правительств пересмотра существующих положений и разработки новых положений, прежде всего с учетом потребностей клиентов. Это естественным образом требует проведения консультаций с клиентами и их активного вовлечения в процессы пересмотра существующих процедур и разработки новых процедур. Однако в дополнение к процессу вовлечения клиентов ориентация на интересы клиентов подразумевает изменения в традиционных концепциях государственной администрации.

33. Идея о том, что экономические агенты должны быть вправе свободно заниматься своим бизнесом, за исключением тех случаев, когда можно привести убедительные доводы в пользу необходимости защиты определенных слоев общества, что является очевидным, например, в случае финансового сектора или когда речь заходит об экологических проблемах или о здоровье населения, составляет основу упрощения процедур и регулятивной деятельности во все большем числе стран.

34. Еще одной важной тенденцией является презумпция добросовестности со стороны заявителя и постепенная переориентация с подхода, основанного исключительно на проведении заблаговременных расследований, на систему последующих проверок административных органов. В ряде стран разрешение предоставляется администрацией автоматически исключительно на основе заявления пользователя, который может приступить к деятельности незамедлительно. Проверки проводятся только на последующих этапах.

¹⁰ OECD. E-Government for better government. 2006.

35. Вытекающее из этого принципа правило "молчание - знак согласия" является очень эффективным способом сокращения времени обработки заявлений. Широкое распространение получили предельные сроки представления ответов административных органов, установленные законом. Но на практике они могут быть неэффективными. Обычно они являются слишком щедрыми и обеспечить их соблюдение трудно. Во многих случаях установление только предельного срока означает лишь увеличение проволочек. Имеется простое решение: установить более короткие предельные сроки, например пять дней, и ввести в действие правило "молчание - знак согласия". Сразу же после истечения этого предельного срока разрешение автоматически считается предоставленным. Этот подход, опробованный в Италии¹¹, в настоящее время внедряется в системе регистрации предприятий в Армении, Грузии и на Маврикии.

Вставка 2. Переориентация системы управления на интересы пользователей на Маврикии

Маврикий ввел в действие правило "молчание - знак согласия" в 2008 году.

"Мы заявили, что в случае всех нерегулируемых деловых операций ... разумеется, если вы хотите открыть банк, мы должны соблюсти процедуру должной осмотрительности и принять все необходимые меры, поскольку вы используете общественные деньги, поэтому здесь, вероятно, потребуется больше времени ... но для всех нерегулируемых видов деятельности мы определяем некоторые руководящие положения. И я сказал своим людям, что не ваше дело указывать кому-либо, кто хочет рискнуть своими деньгами, должны ли вы выдавать разрешение на его бизнес или нет. Мы переключились с заблаговременного детального изучения бизнес-плана на по существу последующую проверку соблюдения ими руководящих положений, которые мы определили, и мы пообещали, что будем предоставлять разрешение в течение трех рабочих дней. И это срабатывает, поскольку мы выдали многие лицензии малым предприятиям в течение трех рабочих дней. Но мы пошли дальше, и мы сказали: "Послушайте, через три рабочих дня, если вы не получаете ответа от соответствующего органа, расписка о подаче вами заявления на получение разрешения, - сама эта расписка становится вашим разрешением на организацию вашего бизнеса". Именно так мы переложили бремя с бизнесмена по сути на гражданского служащего или администратора"¹².

¹¹ Закон об административных процедурах 1990 года.

¹² Речь заместителя премьер-министра Маврикия Его Превосходительства д-ра Рамы Ситанена. Имеется по адресу:
http://www.doingbusiness.org/documents/Mauritius_DrSithanen_Speech.pdf.

36. Принцип "запроси один раз, используй многократно" является еще одним проявлением подхода, ориентированного на интересы пользователей. Обычно каждый административный департамент готовит свои собственные формуляры; пользователи должны заполнять ряд различных формуляров и приводить одну и ту же информацию несколько раз. Рационализация формуляров (сокращение количества форм, в идеале до единого формуляра, отвечающего потребностям всех административных органов, задействованных в рамках процедуры) и обмен информацией между административными департаментами могут значительно уменьшить административное бремя. Информация приводится пользователем лишь один раз, а затем используется всеми соответствующими департаментами.

Особое внимание к МСП

37. Поскольку связанное с регулированием бремя в пропорциональном выражении является более тяжелым для МСП, и в целях облегчения создания и функционирования МСП многие страны разработали особую политику, ориентированную на МСП.

38. В Соединенных Штатах в Законе о малом бизнесе еще в 1953 году было подчеркнута важное значение МСП для экономики и было создано особое управление - Управление по делам малого бизнеса, которое занимается специфическими проблемами малых предприятий. В Законе о малом бизнесе для Европы¹³, который был принят в июне 2008 года, четко закрепляется принцип "сначала думай о малом", в соответствии с которым все новые законодательные и административные предложения на общеевропейском и национальном уровнях сначала должны примеряться к "критерию МСП" и согласно которому проведение консультаций с заинтересованными сторонами из числа МСП является обязательным. Причина заключается в том, что "МСП составляют 99% всех предприятий в Европейском союзе (ЕС), они производят более половины европейского ВВП и на них приходится две трети рабочих мест в частном секторе. Если мера вмешательства ЕС срабатывает эффективно в отношении МСП, то она должна сработать эффективно в отношении всех компаний"¹⁴.

39. Это основание, по всей вероятности, касается большинства стран, где принцип "сначала думай о малом" мог бы стать разумным подходом к обеспечению административной эффективности.

¹³ http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sba_en.htm.

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/tsf_study_toolkit.pdf.

Извлечение уроков из опыта других

40. Страны, желающие модернизировать свою административную систему, все чаще начинают извлекать уроки из опыта других. Египет изучал опыт Индии, связанный с решениями на базе информационной технологии. Саудовская Аравия использовала французский закон о компаниях в качестве модели для пересмотра своего собственного законодательства. Колумбия взяла за образец Ирландию. Как сказал колумбийский министр торговли Луис Гильермо Плата, "это не напоминает приготовление пирога, при котором вы используете рецепт. Нет. Мы все разные. Но мы можем брать определенные вещи, определенные ключевые уроки и использовать эти уроки, а также смотреть, как они срабатывают в наших условиях"¹⁵. Азербайджан и Словения, прежде чем создать свои собственные системы "единого окна", интенсивно изучали существующие модели.

41. На своем вебсайте ЮНПАН предлагает перечень основных видов инновационной практики в сфере ИКТ¹⁶ и проводит периодические обследования программ электронного государственного управления. На вебсайте ЕС, посвященном электронной практике, приводятся примеры успешных реформ электронного государственного управления из реальной жизни¹⁷. Подобные инициативы следует поощрять и развивать для облегчения международного обмена опытом и обеспечения доступа к практическим решениям вопросов обеспечения административной эффективности.

Прозрачность как основа административной эффективности.

42. Прозрачность составляет основу административной эффективности. Предпочтительно, чтобы процедуры были короткими, с небольшим числом этапов взаимодействия, формуляров и требований и, следовательно, с уменьшенными затратами времени и ресурсов. Но если процедуры являются громоздкими, нехватка информации сделает их еще более сложными. Представление детальной информации о процедурах общественности должно считаться естественной и минимальной услугой, причитающейся всем гражданам. Обнародование правил является универсальным принципом управления. Кроме того, обнародование правил, даже если они являются неэффективными, вполне способно подтолкнуть к их упрощению, поскольку высвечивание недостатков в правилах облегчит их совершенствование.

¹⁵ World Bank/International Finance Corporation. *Doing Business* reports. 2008.

¹⁶ <http://www.unpan.org/Directories/ICTLeadInnovativePractices/tabid/828/language/en-US/Default.aspx>.

¹⁷ <http://www.epractice.eu/cases>.

43. Правила понятны в том случае, если в них четко указывается, что́ ожидается от пользователя и что́ пользователь может получить от административного органа. Все действия, которые необходимо предпринять заявителю для получения ожидаемых разрешений, должны быть детализированы с точки зрения заявителя.

Вставка 3. Руководящие принципы обеспечения прозрачности процедур

Обеспечение прозрачности отнюдь не означает, что должна предоставляться вся информация. Слишком много информации убивает саму идею информации. Обеспечение прозрачности подразумевает активное распространение соответствующей информации, т.е. достаточного объема информации, необходимого для того, чтобы пользователь мог легко определиться в своих действиях, чтобы он знал, что́ от него ожидают в обмен на услугу, которую он ожидает получить от административного органа.

Прозрачность правил можно обеспечить посредством применения трех простых принципов:

- процедура должна описываться с точки зрения пользователя с учетом его конечных целей;
- процедура должна описываться с использованием поэтапного формата, когда каждое обязательное взаимодействие представляется как шаг или этап;
- для каждого этапа должны быть детализированы следующие элементы: результат этапа, орган/подразделение/лицо, отвечающее за него, требования, расходы, необходимое время, правовое обоснование, способы обжалования в случае несогласия и орган, сертифицирующий информацию.

В. Создание надлежащих структур

44. Мобилизация усилий для проведения реформ представляет собой трудную задачу. На пути стратегий обеспечения административной эффективности имеется множество препятствий.

Ключевое значение поддержки на высоком уровне

45. Переключение на предоставление административных услуг, ориентированных на пользователя, противоречит традициям государственной администрации, которая обычно ориентируется на себя. Здесь требуется сильная и последовательно проявляемая политическая воля на самом высоком государственном уровне. Перестройка административных процессов иногда приводит к изменению границ между административными департаментами и в большинстве случаев завершается

установлением новых, видоизмененных кооперационных процессов. Поэтому необходима движущая сила на надминистерском уровне.

Организационные подходы

46. Учреждения, которые должны решать задачу обеспечения административной эффективности, являются многочисленными и разнообразными. Тем не менее их действия должны координироваться одним ведущим органом. Можно выделить четыре основных организационных подхода. Влияние и эффективность этих органов в очень значительной степени зависит от места их расположения. Естественно, сфера их охвата будет шире, если они расположены в аппарате главы правительства или при нем.

47. Моноцелевые органы создаются непосредственно для содействия осуществлению одной конкретной меры упрощения административных процедур. Многие из них фокусируют внимание на МСП. Часто они являются постоянно действующими органами, что позволяет им заниматься более долгосрочной работой. Речь идет об Управлении по делам малого бизнеса Соединенных Штатов и о Британской службе по делам малого бизнеса.

48. Более всеобъемлющим подходом является создание агентств или программ по упрощению административных процедур или электронному государственному управлению. Примерами являются программа "Будь мудрым регулятором" в Гонконге (Китай), программа "Симплекс" в Португалии, программа "Беттер регьюлейшн экзекьютив" в Соединенном Королевстве, "Актал" в Нидерландах, "Кафка" в Бельгии, "Эффективный Сальвадор" - президентская программа в Сальвадоре, а также Специальная программа модернизации государства - программа, осуществляемая аппаратом Премьер-министра во Вьетнаме. Подобные специальные структуры можно найти и на городском/провинциальном уровне, например Секретариат по вопросам модернизации и деbüroкратизации в Сан-Паулу (Бразилия).

49. Агентства по реформированию систем регулирования отвечают за более широкие вопросы качественного управления системами регулирования. Примерами являются Комиссия по вопросам производительности в Австралии¹⁸ и Федеральное бюро по совершенствованию регулирования в Мексике.

¹⁸ <http://www.pc.gov.au>.

50. Внешние комитеты обычно создаются правительствами, и при этом большинство членов комитета являются сторонними для правительства лицами, представляющими, например, научные и деловые организации. Этим комитетам поручаются проведение, поощрение, разработка или осуществление реформ для обеспечения административной эффективности. Примером является Комитет по реформе системы регулирования в Республике Корея, который сыграл решающую роль в разработке и осуществлении политики упрощения административных процедур в Республике Корея и работа которого вдохновила на создание Координационной группы по реформе системы регулирования в Бангладеш.

Координация действий многочисленных уровней правительства

51. Регулирующие полномочия все чаще осуществляются на субнациональных уровнях (например, на уровне штата, региона или муниципалитета). Это в геометрической прогрессии увеличивает риск дублирования, конфликтов или чрезмерного регулирования, поскольку координация действий этих разных источников регулирующих полномочий зачастую отсутствует или носит рудиментарный характер. Поэтому чрезвычайно важно организовать сотрудничество и координацию действий органов на национальном и субнациональном уровнях.

Организация консультаций с общественностью и ее участие в выработке политики

52. Консультации с соответствующими заинтересованными сторонами и с общественностью в целом являются эффективным способом выявления ключевых проблемных областей и ознакомления с возможными решениями, предлагаемыми пользователями. Консультации можно организовывать в формате обследований на предмет удовлетворенности (обследования, проводимые на местах, могут быть весьма эффективным способом обратной связи с пользователями), фокусных групп, дискуссионных групп, специальных целевых групп и т. д. Эти типы мероприятий по сбору данных позволяют общественности узнать об открытости правительства для процесса реформ и вооружить органы, отвечающие за преобразования, перечнем приоритетных задач, а также непосредственными знаниями в рамках диагностики процедур и инновационными идеями по их совершенствованию.

С. Политика в сфере регулирования

53. Реформы, направленные на повышение административной эффективности, как правило, основываются на пересмотре существующих регулирующих положений и соответствующих формальностей. Они могут приводить к изменению существующих

законов, и при этом могут потребоваться также новые законы. Поскольку административная эффективность тесно связана с качеством регулирования, важно обеспечить эффективность и действенность новых или измененных регулирующих положений. Вместе с тем во многих случаях в новых регулирующих положениях нет необходимости, и их усовершенствование обеспечивается сфокусированностью на интересах клиентов и улучшением внутренней организации и координации в рамках администрации.

Изменения в системе регулирования не всегда необходимы

54. Не все реформы требуют внесения изменений в систему регулирования. Одной из сторон эффективной политики регулирования является признание тех моментов, когда преобразование системы регулирования не является необходимым. Например, упрощение и унификация формуляров зачастую не требуют внесения нормативных изменений. Многие формальности применяются административными органами без правовой основы. Они могут (и должны) устраняться без каких-либо нормативных действий. И наконец, совершенствование организации административного процесса, т.е. преобразование процесса посредством устранения или объединения этапов, может быть обеспечено просто на основе административных инструкций.

Пересмотр существующих регулирующих положений

55. Утверждают, что радикальный подход, основанный на принципе "все снести и построить заново", приносит хорошие результаты, но является дорогостоящим и трудоемким. По сообщениям ОЭСР, примером успеха является перестройка всей структуры экологического регулирования в Дании, начавшаяся в конце 1980-х годов. Тем не менее трудности, сопряженные с применением этого радикального подхода, служат объяснением тому, почему он применяется редко, за исключением таких стран с переходной экономикой, как Венгрия, Польша и Чешская Республика. В процессе перехода от плановой к рыночной экономике такие страны нуждаются в массовых программах дерегулирования и перестройки регулирования.

56. Общий пересмотр является менее радикальным, но все же сложным подходом. Программа "Регулятивная гильотина", которая была инициирована в Швеции в 1980-х годах, недавно была осуществлена в Хорватии, а в настоящее время осуществляется во Вьетнаме и в бывшей югославской Республике Македония. Ее суть заключается в исчерпывающем анализе всех положений в области бизнес-регулирования и в их последующей рационализации. Эти комплексные усилия могут быть весьма эффективными, если они подкрепляются твердой политической и институциональной

поддержкой. В то же время они могут и не оправдать ожиданий "в связи с недостаточной глубиной и решительностью при пересмотре, который практически неизбежно является следствием ограниченности сферы охвата процесса пересмотра"¹⁹. Административные процедуры, применяемые на практике, часто недостаточно четко отражены в нормативных текстах. Действуя исключительно на основе регулирующих положений, трудно уловить суть реальных процессов и, следовательно, упростить их.

57. В противоположность этому, процесс перестройки основывается на пересмотре формальностей в целях их оптимизации за счет уменьшения числа этапов взаимодействия, мест посещения, формуляров и требований, а также за счет сокращения сроков и, в случае необходимости, использования технологических решений. Этот подход, основанный на принципе действий "снизу вверх", в конечном счете приводит к модификации регулирующих положений, в случае необходимости с отражением новых оптимизированных процессов.

58. Этот подход был применен Азербайджаном, когда Президент Ильхам Алиев принял решение реформировать громоздкие системы регистрации предприятий и собственности в стране в 2006 году. Рабочая группа, возглавлявшаяся Премьер-министром, проанализировала процедуры, провела встречи с предпринимателями, организовала обсуждения с соответствующими административными органами, изучила международный опыт и разработала оптимизированные процессы, которые организованы по принципу "единого окна".

Новые регулирующие положения

59. Новые регулирующие положения зачастую необходимы для ускорения продвижения к поставленной цели или для институционального закрепления преобразований.

60. Директива 2006/123/ЕС Европейского парламента (Директива об услугах)²⁰ возложила на все страны ЕС обязательство создать, в пределах максимум трех лет, единые физические и онлайн-контактные пункты, в которых заявитель может соблюсти все необходимые формальности для организации и осуществления деятельности в сфере услуг. Эта директива в значительной мере стимулировала ускорение реформ, направленных на обеспечение административной эффективности в странах ЕС.

¹⁹ OECD. *Regulatory Policies in OECD Countries*. 2002.

²⁰ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33237.htm>.

61. Важным элементом административной реформы являются законы об административной прозрачности и доступе к открытой информации. Они предоставляют гражданам право знакомиться с государственными документами, а иногда определяют минимальные стандарты общедоступности информации. Иногда вводятся в действие законы об упрощении процедур, в которых определяются принципы, применимые ко всем существующим положениям и административным процессам, такие как максимальные сроки предоставления ответов. Во все большем числе стран принимаются законы об электронном государственном управлении в целях определения общих рамок развития электронного государственного управления, установления стандартов совместимости или закрепления правил по таким важным вопросам, как электронные подписи.

62. В настоящее время в процессе преобразования систем регулирования широко используется анализ воздействия систем регулирования в качестве заблаговременной оценки административного бремени, ложащегося на пользователей. При этом, как правило, используется процесс консультаций с заинтересованными сторонами.

IV. ЭФФЕКТИВНАЯ ПРАКТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

63. Как уже указывалось, бизнес-регулирование охватывает очень широкий спектр вопросов. В настоящей записке внимание заостряется на эффективной практике создания компаний, что является исходным этапом организации бизнеса. В ней детально описываются также эксперименты с применением принципа "единого окна" - специальной административной организационной схемы, обычно используемой для упрощения процедур. Следует особо упомянуть (хотя эта тема и не развивается в настоящей записке) о важном значении положений, регулирующих закрытие предприятий на этапе завершения бизнес-цикла. Положения о банкротстве приобретают особенно важное значение во времена кризиса, когда значительное число предприятий сталкиваются с риском необходимости закрытия. Неэффективные положения могут причинить серьезный ущерб; совершенствование национальных законов о банкротстве должно рассматриваться в качестве высокоприоритетной задачи в соответствующих странах.

A. Эффективная практика создания компаний

64. Формальности, связанные с созданием компаний, обычно касаются юридического оформления и обязательной регистрации в налоговых органах и социальных системах. Во многих странах для всех или некоторых видов деятельности требуется бизнес-лицензия.

65. Странами, имеющими наивысший рейтинг по простоте открытия предприятий, перечисленными в докладе "Ведение бизнеса" в 2009 году, являются Новая Зеландия, Канада, Австралия и Грузия.

66. В Новой Зеландии²¹ эта процедура является полностью интегрированной и может быть применена в онлайн-режиме на одном вебсайте в течение одного дня за 160 долл. при отсутствии каких-либо требований к размерам капитала. Заявители одновременно регистрируются в реестре компаний и налоговых органах. Аналогичным образом, в Канаде²² учреждение компании и получение номера налогоплательщика занимают один день. Процесс может быть полностью онлайн-режимом. В Австралии²³ требуются два этапа взаимодействия и максимум два дня, а формуляры могут представляться либо по почте, либо лично.

67. С 2006 года учреждение предприятия в Грузии²⁴ является бесплатным, и для этого требуются три этапа взаимодействия и максимум три дня. В рамках реформ, в процессе которых были ликвидированы 756 лицензий и разрешений и были оптимизированы процедуры, общее число необходимых лицензий и разрешений было сокращено на 84%.

68. После Грузии странами Восточной Европы, имеющими наивысший рейтинг, являются бывшая югославская Республика Македония, Азербайджан и Эстония. В бывшей югославской Республике Македония компании могут учреждаться по принципу "единого окна"²⁵, и в скором времени будет доступна онлайн-регистрация. В Эстонии портал для учреждения компаний²⁶ позволяет создавать компании в онлайн-режиме, причем не только эстонским гражданам, но и обладателям бельгийских, литовских, португальских и финских удостоверений личности. В Азербайджане в январе 2008 года начали действовать 14 единых центров для учреждения предприятий, что позволило вдвое сократить время, затраты и число процедур, требующихся для организации бизнеса

²¹ <http://www.companies.govt.nz>.

²² <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/bsnss/tpcs/bn-ne/bro-ide/menu-eng.html>,
<http://www.ic.gc.ca/eic/site/cd-dgc.nsf/eng/cs03988.html>, а также <http://www.onestopbc.ca/>.

²³ [http://www.asic.gov.au/asic/asic.nsf/byheadline/Starting+a+company+or+business?
openDocument](http://www.asic.gov.au/asic/asic.nsf/byheadline/Starting+a+company+or+business?openDocument).

²⁴ http://www.tbilisi.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=46.

²⁵ <http://www.crm.com.mk/>.

²⁶ <https://ettevotjaportaal.rik.ee/>.

(для учреждения компании теперь требуется лишь три дня). В течение первых шести месяцев число зарегистрированных предприятий возросло на 40%.

69. С точки зрения процедур регистрации компаний одной из передовых стран в ЕС считается Словения. Компании могут создаваться в одном месте с использованием одного формуляра либо в онлайн-режиме, либо в 270 единых центрах менее чем за неделю и бесплатно. Словения является второй страной в ЕС после Дании, отменившей учредительские сборы. Работающая по принципу "единого окна" электронная система e-VEМ²⁷, которая позволяет регистрировать все формуляры компаний, обеспечила словенским МСП экономию в размере 10,2 млн. евро в год.

70. В начале 2009 года Франция²⁸ внедрила новую юридическую схему под названием "самостоятельный предприниматель"²⁹, которая призвана поощрять переход в формальный сектор и стимулировать создание сотен тысяч новых малых предприятий. На основе простой онлайн-декларации с использованием лишь одного формуляра и при соблюдении лишь одного требования предпринимателя с ожидаемым ежегодным объемом продаж до 80 000 евро могут официально становиться "самостоятельными предпринимателями" и пользоваться системой социального обеспечения и упрощенным налоговым режимом. В первый месяц после внедрения этой схемы зарегистрировалось более 200 000 предпринимателей.

71. В Азиатско-Тихоокеанском регионе страной, где быстрее всего можно учредить предприятие, является Сингапур³⁰, который позволяет регистрироваться компаниям в онлайн-режиме в течение одного дня. В Гонконге (Китай) для учреждения компании требуется четыре дня³¹. Компании могут развертывать деятельность сразу же после учреждения и могут подавать заявление на регистрацию предприятия в онлайн-режиме в течение следующего месяца.

²⁷ <http://evem.gov.si/>.

²⁸ <http://www.apce.com/>.

²⁹ <http://www.lautoentrepreneur.fr/>.

³⁰ <https://www.psi.gov.sg/NASApp/tmf/TMFServlet?app=RCB-BIZFILE-LOGIN-1B>
(для онлайн-регистрации).

³¹ <http://www.gov.hk/en/business/registration/businesscompany/index.htm>.

72. На Ближнем Востоке странами, имеющими наивысший рейтинг, являются Израиль, Саудовская Аравия и Тунис, хотя во всех трех странах для регистрации компании требуется несколько недель. Тунис недавно отменил требование к минимальному размеру капитала³². Тоже не так давно Саудовское генеральное инвестиционное управление открыло в трех городах единые центры регистрации³³.

73. В регионе Африки к югу от Сахары наиболее быстро можно соблюсти формальности для создания компаний в таких странах, как Маврикий, Сьерра-Леоне и Южная Африка. На Маврикии предприниматели могут учредить компанию без нотариальных услуг. Для регистрации требуется два дня, и ее можно осуществить в онлайн-режиме³⁴. К бизнесу можно приступить незамедлительно, а соблюдение руководящих принципов деятельности проверяется впоследствии местными властями. В Сьерра-Леоне и Южной Африке эти процессы длятся несколько дольше (от двух до трех недель), но недавно был сделан важный шаг вперед, когда использование юристов стало факультативным. В Южной Африке часть процедуры возможна в онлайн-режиме³⁵.

74. Процесс учреждения новой компании в Колумбии, возможно, является самым быстрым в Латинской Америке. С 2008 года появилась возможность выполнить эту процедуру за три дня в одном месте и без привлечения нотариуса. Часть процедуры может быть онлайн-режимом³⁶. Аналогичным образом, в сентябре 2008 года Доминиканская Республика внедрила онлайн-услугу для учреждения компаний в течение четырех дней³⁷.

В. Эффективная практика использования единых информационно-регистрационных центров

75. Единые информационно-регистрационные центры представляют собой подразделения, объединяющие различные административные органы под одной крышей и

³² <http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/doc.asp?mcat=13&mrub=99&msrub=186&dev=true>.

³³ <http://sagia.gov.sa/english/index.php?page=one-step-shops>.

³⁴ <http://www.gov.mu/portal/site/compdivsite>.

³⁵ <http://www.cipro.co.za/2/home/>.

³⁶ <http://www.crearempresa.com.co/General/Home.aspx>.

³⁷ <http://www.creatuempresa.gob.do/>.

позволяющие заявителям получать всю необходимую информацию по их запросу, а в конечном счете применять необходимые процедуры. Иногда их называют "едиными окнами".

76. Единые информационно-регистрационные центры в основном считаются чрезвычайно эффективным инструментом упрощения процедур. В Директиве Европейского союза 2006 года об услугах на внутреннем рынке предусматривается, что все формальности, касающиеся учреждения предприятий, будут осуществляться через единые центры в странах ЕС не позднее чем через три года после вступления в силу этой Директивы. За последние пять лет такого рода единые центры создали или усовершенствовали 39 стран: 16 в Восточной Европе и Центральной Азии, 7 в Африке, 6 в группе стран ОЭСР с высокими уровнями доходов, 5 в Латинской Америке и 5 на Ближнем Востоке и в Северной Африке³⁸.

77. Тем не менее одни и те же термины используются для описания разных вещей, и отдача и выгоды от работы единого центра зависят главным образом от того, как он структурирован и какие услуги он фактически оказывает. Один из главных недостатков таких единых центров заключается в том, что в некоторых случаях они охватывают лишь часть процедур. Важно добиться того, чтобы единый центр не превращался в "еще один этап". Можно выделить четыре разные модели. Они могут быть физическими, виртуальными или сочетать и то, и другое.

Физические единые центры

78. *Модель справочной службы.* Информация о процедурах, применяемых различными административными органами, предоставляется в одном месте.

79. Большинство агентств по поощрению инвестиций, позиционирующих себя в качестве единых центров для инвесторов, по сути являются справочными службами. Либо в личном порядке, либо через свой вебсайт они информируют инвесторов о требованиях к инвестиционным операциям и направляют их в административный орган, отвечающий за процедуры. Эта услуга является полезной, поскольку инвесторам не приходится вести поиск информации, и они могут получить консультации относительно того, как иметь дело с административными органами, задействованными в этих процедурах.

³⁸ World Bank/International Finance Corporation. *Doing Business* reports. 2009.

80. *Модель приемной.* Это - единый пункт доступа к различным процессам, за которые отвечает один или несколько административных департаментов. Представители департаментов отсутствуют. Один или несколько человек, дежурящие в "приемной", предоставляют информацию, собирают заявки, передают их в соответствующие департаменты, ожидают вынесения решений и сообщают эти решения пользователям.

81. *Деконцентрированная модель.* В едином центре присутствуют представители каждого департамента, но они не имеют полномочий на принятие решений. Они предоставляют информацию от имени своего департамента, собирают заявки, направляют их в департамент, ждут вынесения решения и получения соответствующих документов и передают их пользователям.

82. Единый центр, созданный при Руандийском агентстве по поощрению инвестиций и экспорта, действует по этой модели. Инвесторами занимаются представители таможни, иммиграционной службы, департамента по делам разрешений на работу и регистра компаний. В свое время очистка импортируемых товаров занимала как минимум десять дней, а теперь этот процесс сокращен до одного дня; время, уходящее на получение разрешений на работу, сократилось с семи дней для граждан и одного месяца для иностранцев до одного часа. Теперь для учреждения компании необходимо лишь 3 дня против 21 дня до создания этого центра.

83. *Децентрализованная модель.* В едином центре присутствует по представителю от каждого министерства, которые уполномочены решать все вопросы.

84. Наглядной иллюстрацией децентрализованной модели является центр "СуперКАДЕ" в Колумбии (Богота). "СуперКАДЕ", который был сформирован под влиянием бразильского опыта (модель САК в Сальвадоре), представляет собой "супермаркет" административных услуг, объединяющий под одной крышей представителей нескольких административных органов и призванный оказывать комплексные услуги предприятиям и гражданам. На протяжении первого года своей деятельности первый "СуперКАДЕ" осуществил более 2,7 млн. операций и получил возможность осуществлять более 250 различных процедур, за которые отвечают 27 административных департаментов.

85. *Интегрированная модель.* Интегрированный единый центр представляет собой децентрализованную единую службу, в которой процессы, вверенные различным административным органам, интегрированы в один бесперебойный поток. Услуги оказываются в зависимости от деловых целей (регистрация компании, регистрация собственности, выдача разрешений на строительство и т.д.), а не в зависимости от административных департаментов, как это было в прошлом.

86. Единый центр для регистрации прав собственности на недвижимость начал функционировать на Мадагаскаре в середине 2008 года. Сгруппировав четыре административных отдела, занимающихся операциями с недвижимостью, он смог значительно сократить сроки обработки: до одного месяца в случае передачи собственности по сравнению с двумя месяцами, как это было ранее; до трех дней в случае выдачи свидетельства вместо 20 дней. Этот единый центр в скором времени сможет выдавать разрешения на строительство.

Виртуальные единые центры

Централизованные правительственные порталы

87. Большинство развитых стран - и все больше развивающихся стран - создают централизованные правительственные порталы в качестве пункта доступа, через который граждане или предприниматели могут найти соответствующую правительственную информацию и в конечном счете могут осуществлять широкий спектр операций с правительством. Правительственные порталы все чаще превращаются в важный элемент программ реформ государственных администраций во всем мире. Они обеспечивают онлайн-доступ ко многим государственным услугам по принципу "единого окна" и могут служить катализатором при разработке новых электронных услуг. Они представляют собой "верхушку айсберга"³⁹, поскольку до того, как эти порталы могут стать полностью функциональными, необходимо проделать колоссальную работу, включая всеобъемлющую перестройку процессов и обеспечение межведомственной интеграции. В то же время они могут служить практическим и весьма заметным отправным пунктом в деле преобразования государственного управления в интересах граждан.

³⁹ Вебсайт Всемирного банка. Национальные порталы электронного государственного управления. Имеется по адресу:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTDEVELOPMENT/0,,contentMDK:21326015~menuPK:2643963~pagePK:64020865~piPK:51164185~theSitePK:559460,00.html>.

88. В качестве примеров системных правительственных порталов в странах с высокими уровнями доходов часто упоминают порталы в Канаде⁴⁰, Франции⁴¹, Соединенном Королевстве⁴² и Соединенных Штатах⁴³. Среди правительственных порталов в развивающихся странах, которым обычно дают высокую оценку, можно упомянуть порталы Бахрейна⁴⁴, Колумбии⁴⁵, Доминиканской Республики⁴⁶, Гонконга (Китай)⁴⁷, Индии⁴⁸, Иордании⁴⁹, Республики Корея⁵⁰, Сингапура⁵¹ и Тринидада и Тобаго⁵². Все они имеют специальные страницы для предприятий, которые обеспечивают для них доступ к важным для бизнеса информации и услугам.

Специализированные правительственные порталы

89. Цель специализированных правительственных порталов заключается в обеспечении доступа к информации и операционным услугам по конкретным вопросам.

90. Портал "Хорека"⁵³, созданный администрацией Амстердама (Нидерланды), является единым центром для выдачи лицензий на открытие гостиниц, ресторанов и кафе.

40 <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml>.

41 <http://www.service-public.fr>.

42 <http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>.

43 <http://www.usa.gov>.

44 <http://www.e.gov.bh/wps/portal>.

45 http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_principal.aspx.

46 <http://www.optic.gob.do>.

47 <http://www.gov.hk/en/residents/>.

48 <http://india.gov.in/default.php>.

49 <http://www.jordan.gov.jo/wps/portal>.

50 <http://www.korea.go.kr/eng>.

51 <http://www.business.gov.sg/index.htm>.

52 <http://ttconnect.gov.tt/Egov/Portal/services>.

53 <http://www.amsterdam.nl/ondernemen/horeca>.

Он помогает предпринимателям и МСП легко находить информацию о получении семи местных лицензий, требующихся в городе Амстердам, отвечая на вопросы в онлайн-режиме и заполняя единую форму.

91. В 2008 году Дубай запустил портал⁵⁴, обеспечивающий онлайн-доступ к деловым визам и разрешениям на въезд. Катар тоже предлагает онлайн-услуги по выдаче виз⁵⁵ и видов на жительство, а также по оплате коммунальных услуг. Марокко при содействии Агентства международного развития Соединенных Штатов разработал систему "электронного инвестирования" в качестве онлайн- "бэкофисной" системы для отслеживания прохождения инвестиционных заявок, представляемых иностранными инвесторами.

92. Помимо порталов для выдачи лицензий, разрешений на въезд и на работу, а также для регистрации сделок с собственностью предлагается создать многочисленные специализированные правительственные порталы для охвата таких областей, как государственные закупки, выдача разрешений на строительство, уплата налогов, защита интеллектуальной собственности и представление ежегодных отчетов компаний.

Регистры формальностей

93. Регистры формальностей представляют собой особый вид специализированного правительственного портала, сфокусированного на процедурах.

94. Федеральный регистр формальностей и услуг⁵⁶ Мексики представляет собой онлайн-реестр всех административных процедур на федеральном уровне. Незарегистрированные процедуры являются незаконными. Административный орган не может навязать какую-либо незарегистрированную процедуру и не может выдвигать какое-либо требование, которое не упомянуто в регистре. Единая система информации о процедурах⁵⁷ в Колумбии построена на аналогичных принципах. Начиная с середины 2009 года в дополнение к общенациональным процедурам в ней будут описываться и муниципальные процедуры.

⁵⁴ <http://www.dnrd.gov.ae/DNRD?lang=en-GB>.

⁵⁵ <http://www.gov.qa>.

⁵⁶ <http://www.cofemer.gob.mx>.

⁵⁷ http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_principal.aspx.

95. В Норвегии главная цель регистра обязательств по отчетности предприятий⁵⁸ заключается в постоянном отслеживании текущих обязательств по отчетности, возлагаемых на бизнес и промышленность, и в изыскании путей координации и упрощения этих обязательств.

96. Правительственный контактный центр в Доминиканской Республике представляет собой справочный центр, предлагающий подробную информацию по телефону о более чем 250 процедурах, в которых задействованы более 30 различных административных департаментов. Звонки являются бесплатными. В период с августа 2006 года по ноябрь 2008 года в центр поступило более 11 млн. звонков, т.е. в среднем 17 500 звонков в день.

97. Система электронного регулирования⁵⁹, разработанная ЮНКТАД, представляет собой программное обеспечение, позволяющее правительствам собирать и распространять в онлайн-режиме информацию о процедурах, описывая их на поэтапной основе и с учетом интересов пользователя. Помимо повышения прозрачности система электронного регулирования облегчает упрощение процедур.

V. ОЦЕНКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ: СИСТЕМЫ И КОНТРОЛЬНЫЕ ПАРАМЕТРЫ

98. Как и в случае частных услуг, наилучшим показателем эффективности государственных услуг, по всей вероятности, является удовлетворенность клиентов. Оценивать удовлетворенность клиентов по конкретным услугам стали некоторые страны, такие как Китай - по его иммиграционным услугам в основных аэропортах. Еще один подход заключается в оценке непосредственно административного бремени. Более общепринятым механизмом оценки является стандартная калькуляционная модель, первоначально разработанная в Нидерландах. В рамках этой модели регулирующие положения разбиваются на информационные обязательства, требования к данным и административные меры и по каждому компоненту рассчитываются цена, время и количество (частотность и число затрагиваемых предприятий) на основе опросов предприятий⁶⁰.

⁵⁸ <http://www.brreg.no/english/registers/obligations>.

⁵⁹ <http://www.e-regulations.org>.

⁶⁰ OECD. Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policymakers. 2009. Имеется по адресу <http://www.oecd.org/dataoecd/38/11/42112628.pdf>.

99. В многочисленных докладах и публикациях приводятся оценки и рейтинг национальной деловой среды. В числе этих публикаций четыре являются особенно широко признанными в качестве важных контрольных параметров для государственных властей в развивающихся странах, которые наращивают усилия в целях повышения своих оценок и своего рейтинга.

100. Программа докладов "Ведение бизнеса" Всемирного банка/МФК⁶¹ определяет себя как "своего рода анализ на уровень холестерина в артериях системы регулирования"⁶². В первых докладах "Ведение бизнеса", опубликованных в 2004 году, оценивается простота ведения бизнеса в 175 странах на основе количественных критериев (например, количество и стоимость соблюдения процедур и затраты времени на них). Этим докладом охватываются десять областей, а именно: создание предприятия, получение лицензий, регистрация собственности, уплата налогов, договорная дисциплина, наем и увольнение работников, получение кредитов, защита инвесторов, трансграничная торговля и ликвидация предприятий. Показатели основаны на ответах группы национальных экспертов по правовым вопросам и бухгалтерскому делу в каждой стране. Доклады "Ведение бизнеса" играют все более важную роль в проведении сравнительного анализа, поощрении и стимулировании административной реформы в развивающихся странах.

101. Разработанный Всемирным экономическим форумом *Глобальный индекс конкурентоспособности*⁶³ позволяет сравнивать конкурентоспособность 134 национальных экономик посредством использования таких показателей, как макроэкономические условия, государственные институты, технологии, деятельность и стратегии компаний и качество деловой среды. Административной эффективности непосредственно касаются два таких показателя, а именно: бремя государственного регулирования и эффективность нормативно-правовой базы. Рейтинги по *Глобальному индексу конкурентоспособности* имеют значительную корреляцию с рейтингами по докладам "Ведение бизнеса" (0,8).

⁶¹ <http://www.doingbusiness.org>.

⁶² World Bank/International Finance Corporation. *Doing Business* reports. 2009.

⁶³ <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.

102. Во *Всемирном ежегоднике конкурентоспособности*⁶⁴, публикуемом Международным институтом развития управления (ИРУ), приводится анализ и рейтинг способности стран создавать и поддерживать условия, благоприятствующие конкурентоспособности предприятий. В нем дается оценка 55 стран на основе 331 критерия. Во *Всемирном ежегоднике конкурентоспособности* национальная среда разбивается на четыре области, а именно: экономические показатели, эффективность правительства, эффективность бизнеса и инфраструктура. Рейтинги, приводимые во *Всемирном ежегоднике конкурентоспособности*, также имеют сильную корреляцию с рейтингами по докладам "Ведение бизнеса" (0,78).

103. *Индекс восприятия коррупции* организации "Транспэрэнси интернэшнл"⁶⁵, впервые опубликованный в 1995 году, получил широкое признание в связи с тем, что он выдвинул вопрос о коррупции на первый план в международной повестке дня. Индекс восприятия коррупции определяет рейтинг 180 стран по усматриваемым уровням коррупции, которые определяются на основе экспертных оценок и опросов общественного мнения. Хотя коррупция, т.е. ненадлежащее применение правил, не замыкается непосредственно на административной эффективности, она естественным образом связана с ней.

⁶⁴ <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm>.

⁶⁵ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.