



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
15 February 2010
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию

**Комиссия по инвестициям,
предпринимательству и развитию**

Вторая сессия

Женева, 26–30 апреля 2010 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

**Роль государств: эффективность государственных
инвестиций с точки зрения развития –
обмен передовым опытом**

**Государственные инвестиции в обеспечение
административной эффективности для упрощения
деловых операций – обмен передовым опытом**

Резюме

В настоящей записке объясняется, как государственные инвестиции в обеспечение административной эффективности могут принести весомые выгоды развивающимся странам и помочь им в достижении их целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ).

Вместе с тем осуществление инвестиций в повышение эффективности государственного управления для упрощения деловых операций представляется особенно актуальной темой во времена кризиса, когда правительства сталкиваются с проблемами растущих дефицитов государственных бюджетов, а предприятия прилагают усилия для выхода из глубокого спада. Эти инвестиции являются эффективными с точки зрения затрат, поскольку административная эффективность может достигаться на основе самофинансирования и обеспечивать экономию средств, а также доходы. Кроме того, за счет уменьшения барьеров для ведения бизнеса она высвобождает производственный потенциал, стимулирует предпринимательство и сокращает издержки компаний и тем самым стимулирует создание рабочих мест и производство.

В записке приводятся примеры политики, направленной на повышение административной эффективности за счет государственных инвестиций в целях уменьшения административного бремени для частных операторов и упрощения деловых операций благодаря повышению прозрачности, упрощению процедур и развитию электронного государственного управления. Такого рода инвестиции в формирование более удобного для пользователей государственного управления осуществляются в большинстве стран. Внимание сосредоточивается на политике, которую могут проводить правительства для расширения юридических прав и возможностей малоимущих слоев населения, а также

для расширения возможностей миллиардов работников и предпринимателей неформального сектора в целях получения ими полновесных выгод от рыночной экономики и внесения ими вклада в рыночную экономику.

В записке описывается также инициатива ЮНКТАД, направленная на содействие международному обмену информацией о передовой политике и практике между правительствами. Этот электронный инструмент под названием "Информационный портал" обеспечит онлайн-платформу для поощрения международного сотрудничества, в частности сотрудничества Юг-Юг, в целях обмена информацией о решениях, направленных на обеспечение административной эффективности в интересах упрощения деловых операций, и распространения такой информации.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	4
I. Действенность государственных инвестиций в обеспечение административной эффективности для упрощения ведения бизнеса	5
А. Административная эффективность стимулирует рост и создание рабочих мест	5
В. Административная эффективность способствует сокращению дефицитов государственных бюджетов	6
С. Административная эффективность расширяет права и возможности малоимущих слоев населения	7
II. Повышение уровня прозрачности, рационализация процедур и развитие электронного государственного управления: передовой опыт	10
А. Основные принципы административной эффективности	10
В. Передовой опыт в области создания компаний, передачи прав собственности и получения разрешений на строительство	14
С. Упрощение деловых операций для микропредприятий: превращение формализации в легкую и желательную задачу	16
III. Поощрение международного обмена информацией о передовых видах практики и решениях в области административной эффективности в целях упрощения ведения бизнеса	20
А. "Информационный портал" ЮНКТАД: электронная платформа для облегчения обмена передовым опытом в области обеспечения административной эффективности	21
В. Сбор информации о передовом опыте: выявление соответствующих источников и формирование экспертной сети	23
IV. Вопросы для Комиссии	24

Введение

1. Государственные инвестиции в обеспечение административной эффективности могут принести весомые выгоды развивающимся странам и помочь им в достижении ЦРДТ. Настоящая записка дополняет еще одну записку о государственных инвестициях, подготовленную недавно секретариатом¹.
2. Под государственными инвестициями здесь понимаются любые государственные расходы, ведущие к приращению общественного материального и нематериального капитала. Одной из их весьма эффективных форм являются инвестиции в обеспечение административной эффективности для упрощения деловых операций, т.е. в повышение уровня прозрачности, упрощение правил, связанных с ведением бизнеса, и внедрение услуг электронного государственного управления.
3. Облегчение для предприятий соблюдения национальных правил и снижение связанных с этим издержек будут поощрять больше предпринимателей, особенно микропредпринимателей, к созданию на официальной основе своих компаний, найма сотрудников, уплате налогов и социальных пособий, приобретению земли и строительству зданий и сооружений и позволят им получать займы, налаживать связи с более крупными операторами и соблюдать требования в отношении государственных закупок.
4. Государственные инвестиции в обеспечение административной эффективности во многих странах привели к разработке эффективных инструментов электронного государственного управления, организационных схем и законов. Содействие международному обмену информацией о таких мерах политики и практики ускорит темпы и снизит издержки модернизации государства.
5. С этой целью ЮНКТАД разрабатывает "Информационный портал", представляющий собой онлайн-платформу, позволяющую распространять информацию о решениях, облегчающих ведение бизнеса для предприятий, особенно МСП, в развивающихся странах и стимулирующих непосредственное сотрудничество между национальными государственными администрациями, особенно сотрудничество Юг-Юг.
6. Работа ЮНКТАД в этой области основывается на рекомендациях, содержащихся в Аккрском соглашении (пункты 147 и 148), Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, Монтеррейском консенсусе Международной конференции по финансированию развития, Плате выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию и принятой в 2009 году резолюции Организации Объединенных Наций о расширении юридических прав малоимущих слоев населения и ликвидации нищеты.

¹ "Public Investment: Vital for Growth and Renewal, but should it be a Countercyclical Instrument?" (справочная записка для Семинара высокого уровня по вопросу о роли государственных инвестиций в социально-экономическом развитии, 13–14 июля 2009 года, Рио-де-Жанейро, Бразилия).

I. Действенность государственных инвестиций в обеспечение административной эффективности для упрощения ведения бизнеса

7. Вопрос о государственных инвестициях² является предметом острой полемики. Но данный тип государственных инвестиций практически всеми считается необходимым: инвестиции в улучшение функционирования самого национального государственного сектора, и в частности в повышение эффективности государственной администрации для упрощения ведения бизнеса.

8. Повышение административной эффективности для упрощения ведения бизнеса является одним из приоритетов политики в большинстве стран. В записке она определяется как способность государственной администрации упрощать для предприятий соблюдение национальных правил, применяемых при организации бизнеса (создание компаний, приобретение ими паев и акций, регистрация прав собственности и получение деловых виз); к деловым операциям (получение лицензий, наем персонала, получение разрешений на работу и строительство, связь с основными государственными службами, уплата налогов и социальные отчисления); а также к закрытию бизнеса (прекращение деятельности, банкротство).

9. Обеспечение административной эффективности требует государственных инвестиций в трех основных областях: нормы и правила, т.е. тексты, определяющие права и обязательства бизнес-операторов; осуществление норм и правил, т.е. процессы, с помощью которых обеспечивается выполнение норм и правил; и наконец, администраторы, т.е. гражданские служащие, отвечающие за осуществление и обеспечение применения процедур. Четкие нормы и правила, их ответственное осуществление и компетентные администраторы составляют идеальное сочетание для оказания эффективных государственных услуг. Эти три элемента одинаково важны и необходимы для обеспечения административной эффективности. Тем не менее третий из этих элементов³ не будет рассматриваться в настоящей записке.

A. Административная эффективность стимулирует рост и создание рабочих мест

10. Согласно оценкам, сделанным в рамках Программы повышения эффективности регулированияⁱ, принятой в 2006 году Европейским союзом, сокращение на 25% административных расходов для компаний приведет к увеличению ВВП на 1,5%. Последствия уменьшения административной неэффективности в

² Здесь мы используем широкое определение государственных инвестиций: это любые государственные расходы, ведущие к приращению общественного материального и нематериального капитала.

³ Компетентность администраторов определяется главным образом профессиональной подготовкой, этическими установками и приверженностью. Одним из ключевых факторов привлечения талантов для работы в государственной службе и обеспечения их лояльности является достойное вознаграждение. Существование административной карьеры также имеет важное значение для защиты гражданских служащих от политического влияния. Расширение прав и возможностей государственных служащих и подключение их к совершенствованию государственной службы все чаще рассматриваются как имеющие решающее значение для административной эффективности.

странах с низкими уровнями доходов, по всей вероятности, будут еще более значительными, поскольку в этих странах регулятивное бремя, связанное с созданием новых предприятий, передачей прав собственности, уплатой налогов и урегулированием коммерческих споров в судебном порядке, в среднем более чем вдвое превышает бремя для предприятий в странах с высокими уровнями доходов⁴. В развитых странах число вновь зарегистрированных предприятий в расчете на душу взрослого населения в среднем в 10 раз превышает аналогичные показатели по странам Африки и Ближнего Востока, а концентрация бизнеса в четыре раза превышает аналогичный показатель по развивающимся странамⁱⁱ. Регулятивное бремя непосредственно влияет на издержки компаний и, следовательно, на их прибыли, а также на их способность расширяться и нанимать работников. Негативное воздействие на МСП является более значительным, поскольку средние затраты, связанные с административным бременем, у них, согласно оценкам, в 6-30 раз больше, чем у более крупных предприятий⁵.

11. Во времена рецессии поддержание функционирования жизнеспособных компаний и сохранение рабочих мест становятся особенно важными задачами. В одном из недавно выпущенных докладовⁱⁱⁱ ОЭСР напоминает об опыте прошлого, свидетельствующем о том, что "нынешний экономический кризис приведет к повышению уровней нищеты в бедных странах. Во времена экономических потрясений доля занятых в неформальном секторе, как правило, увеличивается. Низкая оплата труда при отсутствии социальных пособий повышает вероятность того, что цель сокращения вдвое масштабов нищеты во всем мире к 2015 году, провозглашенная в Декларации тысячелетия, не будет достигнута".

12. Создание системы регулирования с эффективными административными процессами для деловых операций и прав собственности может подготовить почву для использования компаниями и инвесторами новых возможностей в условиях развития экономики. Исследования Всемирного банка свидетельствуют о том, что даже простые меры могут принести отдачу: в развивающейся стране сокращение на 10 дней времени, необходимого для создания нового предприятия, сопровождалось повышением темпов роста на 0,4% и темпов прироста инвестиций на 0,27%^{iv}. Нет ничего удивительного в том, что эффективное регулирование является одним из ключевых факторов, определяющих выбор мест размещения инвестиций многонациональными корпорациями^v.

В. Административная эффективность способствует сокращению дефицитов государственных бюджетов

13. Увеличение государственных расходов в результате реализации колоссальных планов стимулирования экономики в сочетании с уменьшением налоговых поступлений из-за резкого сокращения доходов компаний приводит к накоплению крупных дефицитов государственных бюджетов и к разрастанию до беспрецедентных уровней государственного долга в большинстве стран^{vi}. Практически все считают дисбалансы неприемлемыми, в связи с чем принимаются меры жесткой экономии.

⁴ "Ведение бизнеса, Доклад, 2010 год", <http://www.doingbusiness.org/features/Highlights2010.aspx>.

⁵ Согласно европейским исследованиям, средние издержки, связанные с административным бременем, для МСП в 6-30 раз выше, чем для более крупных предприятий, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997H0344:en:HTML>.

14. Обеспечить значительную экономию средств государственных бюджетов может, например, введение более совершенных схем государственных закупок. Государственные закупки являются одним из ключевых направлений экономической деятельности правительств: согласно оценкам, в странах ОЭСР на них приходится около 15% ВВП. Внедрение электронных систем закупок является мощным инструментом достижения высоких стандартов прозрачности, подотчетности и эффективности. Было установлено, что в ЕС экономия средств, обеспечиваемая модернизированными схемами государственных закупок, составляет от 2,5% до 10%^{vii}.

15. Более простые и цифровые процедуры также могут принести существенную экономию с точки зрения затрат рабочего времени и затрат на помещения административных органов. Согласно прогнозам правительства Соединенного Королевства, повышение эффективности при предоставлении транзакционных услуг в период с 2010 по 2014 год обеспечит экономию, превышающую 12 млрд. фунтов стерлингов. "Повышение уровней прозрачности и подотчетности позволит гражданам сравнивать местные услуги, бороться за их совершенствование, выбирать поставщиков и требовать внесения изменений в систему оказания услуг, а вебтехнологии являются мощным новым инструментом для обмена опытом между клиентами"^{viii}.

16. Сокращение административных расходов приведет к повышению прибылей компаний и, следовательно, к увеличению собираемости налогов. Кроме того, упрощение процесса уплаты налогов помогает налогоплательщикам лучше выполнять свои налоговые обязательства и уменьшает необходимость проведения дорогостоящих контрольных проверок. Более эффективные и всеохватывающие процедуры будут поощрять предприятия, действующие в неформальном секторе, к поиску защиты закона и к уплате соответствующих сборов за регистрацию своих компаний, обеспечение своих прав собственности, получение разрешений на строительство и защиту своих работников.

С. Административная эффективность расширяет права и возможности малоимущих слоев населения

1. Большинство экономически активного населения мира занято в неформальной экономике

17. Согласно одному недавно опубликованному докладу⁶, 1,8 млрд. человек заняты в неформальном секторе по сравнению с 1,2 млрд. человек, которые имеют официальные контракты и защищены системой социального обеспечения. Согласно прогнозам, при условии сохранения стабильных демографических тенденций и моделей роста, это число к 2020 году возрастет до двух третей численности рабочей силы и может увеличиться еще больше, если из-за экономического кризиса будет потеряно больше рабочих мест и больше мигрантов возвратятся домой и получают работу в неформальном секторе.

18. Неформальность проявляется во многих аспектах, но особенно во владении землей и помещениями, деловых операциях и трудовой деятельности. На Филиппинах не зарегистрировано 65% домов и коммерческих предприятий, а в Танзании их доля составляет 90%^{ix}. По данным одного исследования, проведен-

⁶ OECD - Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries, 2009 – http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_33935_42024438_1_1_1_1,00.html.

ного МАБР, в 12 латиноамериканских странах почти 92% предприятий, 76% объектов собственности в сельских районах и 65% жилых домов относятся к категории неформального, или нерегламентируемого сектора^x.

19. Широко распространено ошибочное представление о том, что неформальная экономика в чем-то незаконна или даже криминальна. Следует проводить четкое различие: незаконная деятельность противоречит закону; *неформальная деятельность является "нерегламентируемой"* в том смысле, что она официально не декларируется и не осуществляется в рамках законов, которые должны ее регламентировать. "Возрождение в последнее время интереса к неформальной экономике является следствием признания того, что неформальная экономика растет, что она является не временным, а постоянным явлением и что ее следует рассматривать не как маргинальный или периферийный сектор, а как один из базовых компонентов экономики в целом"⁷.

2. Для расширения прав и возможностей малоимущих слоев населения необходимы были четкие нормы и более эффективный доступ к этим нормам

20. Причины неформальности являются многочисленными и варьируются от страны к стране. В некоторых случаях это может быть сознательным выбором, решением избежать уплаты налогов и выполнения других обязательств. Очень часто это может быть простым следствием незнания закона или способов соблюдения закона, или недостаточной способности обеспечить соблюдение необходимых процедур. В рамках инициативы "*Расширение правовых возможностей бедных слоев населения*", выдвинутой в 2005 году группой промышленно развитых и развивающихся стран⁸ в сотрудничестве с ПРООН и ЕЭК ООН, был поставлен диагноз, согласно которому обременительные и неадаптированные нормы представляют собой серьезный барьер на пути выхода в формальный сектор экономики.

21. В 2008 году в докладе Комиссии высокого уровня по расширению правовых возможностей малоимущих слоев населения^{xi} было заявлено, что "законодательно-правовыми нормами может реально воспользоваться лишь меньшинство мирового населения. По крайней мере 4 млрд. людей живут вне рамок верховенства права". Равно как доступ к базовым финансовым услугам, исключительно важное значение для потенциальных или начинающих предпринимателей имеют такие меры по расширению правовых возможностей, "как укрепление эффективной системы управления экономикой, которая дает возможность беспрепятственно организовать и вести бизнес, получить доступ к рынкам и, при необходимости, выйти из бизнеса". Микрофинансирование является ответом на проблему "доступа к финансированию", а расширение правовых возможностей малоимущих слоев населения является ответом на проблему "доступа к нормативной системе".

22. В своей резолюции от декабря 2009 года, касающейся расширения юридических прав малоимущих слоев населения и ликвидации нищеты^{xii}, *Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций* "рекомендует содействовать формированию благоприятных условий, способствующих развитию предпри-

⁷ Pr. Martha Alter Chen, Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment
http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf.

⁸ Страны Северной Европы (Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция), Гватемала, Египет, Канада, Танзания и Соединенное Королевство.

нимательства и повышению деловой активности всех (пункт 8)... и рекомендует странам продолжать усилия в области расширения юридических прав малоимущих слоев населения, включая обеспечение доступа к правосудию и реализацию прав, связанных с имуществом, работой и предпринимательской деятельностью, как в формальной, так и в неформальной экономике посредством учета этих аспектов в национальных стратегиях и политике (пункт 9)..."

3. Расширение прав малоимущих слоев населения приносит пользу экономике

23. Предприятия неформального сектора не платят регистрационных сборов, не приобретают лицензии для налаживания деятельности, не уплачивают НДС со своих продаж, налогов со своих доходов и не делают социальных отчислений для своих работников. Работники неформального сектора тоже не делают социальных отчислений. Незарегистрированные владельцы земельных участков и помещений не выплачивают регистрационные или трансфертные сборы и местные налоги. Если участникам неформального сектора часто приходится давать взятки, так как они легко становятся жертвами нечистоплотных чиновников, которые пользуются тем, что они не знают законов и имеют шаткий статус, то они не участвуют в формировании доходной части государственного бюджета. Неформальный сектор сужает пространство для маневра в финансово-бюджетной политике и оборачивается значительным недополучением доходов для государственных бюджетов в развивающихся странах.

24. Вклад неформального сектора в ВВП оценивается в размере 19% в странах с переходной экономикой, 29,7% в Латинской Америке, 30,6% в Азии и 63,6% в Африке к югу от Сахары^{xiii}. Если взять за основу нынешние соотношения налогов/ВВП^{xiv} при неизменном уровне налогового бремени и собираемости налогов, то потенциал *дополнительных ежегодных поступлений в государственные бюджеты* в результате налогообложения неформального сектора экономики был бы следующим⁹;

а) Латинская Америка и Карибский бассейн: 145 млрд. долл., что эквивалентно 5,59% регионального ВВП (т.е. 107% ОПР и 208% ПИИ в этом регионе);

б) Азия (Восточная Азия, Тихоокеанский регион и Южная Азия): 198 млрд. долл., что эквивалентно 4,9% регионального ВВП (т.е. 546% ОПР и 501% ПИИ в этом регионе);

с) Африка к югу от Сахары: 73 млрд. долл., что эквивалентно 11,45% регионального ВВП (т.е. 224% ОПР и 433% ПИИ в этом регионе).

25. Постепенный перенос неформальной деятельности в формальную экономику привел бы к значительному увеличению налоговой базы и доходов развивающихся стран. Этот дополнительный доход, вне всякого сомнения, помог бы покрыть затраты на развитие базовой инфраструктуры и на инвестиции в обеспечение административной эффективности.

⁹ Приведенные показатели являются грубыми прикидками, точность которых установить затруднительно. Помимо этого в них не учитывается, что значительная доля участников неформального сектора имеет низкие доходы и, возможно, не будет платить такую же долю налогов, как существующие налогоплательщики. Кроме того, межрегиональная разбивка не отражает колоссальных различий между странами в пределах одного и того же региона.

II. Повышение уровня прозрачности, рационализация процедур и развитие электронного государственного управления: передовой опыт

26. Все виды передовой практики и политики в деле обеспечения административной эффективности основываются на фундаментальном принципе: *управление должно быть ориентировано на пользователя*, т.е. следует пересмотреть существующие правила и процедуры и разработать новые нормы с учетом потребностей клиента. В связи с этим все шире применяется принцип "*сначала думай о малом*", в соответствии с которым в вопросах регулирования бизнеса малые предприятия рассматриваются как "первоклассные клиенты"¹⁰.

A. Основные принципы административной эффективности

1. Прозрачность процедур – краеугольный камень административной эффективности

27. *Поддержите точку зрения пользователя.* Простое часто бывает сложным: представление процедур в формате, легко понятном для пользователя, является трудной задачей. Единый международный стандарт здесь отсутствует, равно как и общее понимание того, что же означает "процедура". Это объясняет разнообразие способов представления процедур в разных странах, а в пределах стран – разными государственными органами. Тем не менее большинство нынешних концепций основывается на видении, в фокусе которого находятся административные аспекты: процедура, как правило, определяется как процесс или серия процессов, предусмотренных в пределах одной административной инстанции на основе конкретных нормативных текстов. Точка зрения пользователя является иной. Для него процедура представляет собой путь, который он должен пройти для достижения своей конечной цели. Этот путь может вести его через многочисленные административные инстанции, а в пределах каждой административной инстанции – через различные отделы. То, что каждая административная инстанция рассматривает как полную процедуру, на деле является для пользователя лишь частью процедуры. Например, для передачи объекта недвижимости в Сальвадоре пользователю придется побывать в пяти различных органах, причем по несколько раз, поскольку для завершения этой процедуры необходимо будет провести в общей сложности 16 различных согласований¹¹. С точки зрения пользователя, это является единой процедурой, которая позволит ему добиться своей цели: зарегистрировать новую собственность.

¹⁰ Этот принцип был закреплен еще в 1996 году в Законе Соединенных Штатов об обеспечении справедливости системы регулирования малого бизнеса и уже позднее в ЕС в Законе о малом бизнесе 2008 года.

¹¹ См. описание этой процедуры в рамках электронной системы регулирования Сальвадора, <http://elsalvador.e-regulations.org/default.aspx?lang=es&target=ListOfSteps§ionid=7®id=1&Id=2>.

Вставка 1. Электронная система регулирования ЮНКТАД – глобальная сеть для обеспечения прозрачности^{xv}

ЮНКТАД задумала создать на базе вебтехнологий систему электронного государственного управления для оказания помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой в обеспечении административной эффективности за счет повышения уровня прозрачности, упрощения и автоматизации правил и процедур, касающихся создания и функционирования предприятий. Эта система может внести вклад в повышение уровня прозрачности и эффективности государственной службы, повышение качества управления и в снижение затрат. Для развивающихся стран она представляет собой *быстрое и эффективное с точки зрения затрат решение для онлайн-выполнения административных процедур*. Эта система преследует четыре цели:

- обеспечение полной *прозрачности* правил и процедур посредством онлайн-подробного, практического и актуализированного описания шагов, которые необходимо предпринять, **с точки зрения пользователя**;
- оказание помощи правительствам в *упрощении* процедур за счет обеспечения возможности легко выявить ненужные шаги;
- поощрение *благотворного управления* за счет повышения уровня осведомленности об административных правилах и процедурах и тем самым создания условий для сбалансированного диалога между теми, кто пользуется услугами государственной службы, и гражданскими служащими;
- создание основы для *гармонизации* правил на региональном/международном уровне посредством облегчения обмена передовым опытом между странами.

В число государств-членов, которые в настоящее время пользуются этой программой, входят Колумбия, Коморские Острова, Коста-Рика, Сальвадор, Эфиопия, Гватемала, Мали, Марокко, Руанда, Никарагуа, город Москва (Российская Федерация) и Вьетнам. Программа электронного регулирования финансируется благодаря взносам правительств Люксембурга и Нидерландов, правительства Москвы и ПРООН.

28. *Подтвердите и обнародуйте право на информацию.* Следует широко рекламировать право граждан на получение информации об административных процедурах. Прежде всего это право на информацию следует закрепить в законе. Все больше стран принимают законы о прозрачности административной системы и о доступе к административной информации. Эти законы, как правило, устанавливают право пользователя на доступ к данным, собираемым о них административными органами, а также к результатам и процессам, связанным с административными действиями и решениями. Следует также конкретно закрепить право на доступ к информации о процедурах, как это было сделано в Мали в первопроходческом законе 1998 года^{xvi}, где было указано, что "каждый административный орган обязан доводить до сведения пользователей правильную информацию о процедурах и формальностях, которые необходимо соблюсти для получения соответствующих услуг".

29. *Сделайте информацию доступной.* Для распространения информации о процедурах следует использовать разнообразные форматы и каналы, рассчитанные на разные аудитории. Это можно делать, например *через онлайн-регистры процедур*. Все больше стран ведут такие регистры, например портал "ЧилиКлик" в Чили^{xvii} или электронная система регулирования в ряде разви-

вающихся стран (вставка 1)^{xviii}. Некоторые регистры, такие как портал "Бизнес-линк" в Соединенном Королевстве, являются специализированными^{xix}. Существуют и регистры на субнациональном уровне, такие как новое каталонское "Виртуальное бюро обслуживания" в Испании^{xx} и "Руководство по процедурам и услугам" в городе Богота в Колумбии^{xxi}. Во всех административных инстанциях, отвечающих за те или иные процедуры, должны иметься *печатные материалы*; на входе в каждое государственное учреждение должен иметься плакат с описанием набора предлагаемых услуг, т.е. того, какие шаги можно предпринять, с детальным и полным описанием соответствующих элементов (ожидаемые результаты, требования, процедуры обжалования и т.д.). *Все шире используются "горячие линии" телефонной и Интернет-связи*. Во многих странах создаются центры связи по административным вопросам. Услуги в формате "горячих линий" предоставляются также через Интернет. Сообщество Business.gov^{xxii} в Соединенных Штатах обеспечивает пользователям возможность задать вопросы государственным чиновникам и получить от них ответы в онлайн-режиме.

30. *Содействуйте использованию информации*. Наличие информации о процедурах и каналы доступа к ней следует широко рекламировать через профессиональные организации и службы поддержки бизнеса (например, через торговые палаты, секторальные федерации, банки, юристов, бухгалтеров, консультантов), через все государственные учреждения и с использованием широких общественных кампаний. Предметы, касающиеся существования информации и права на информацию, следует преподавать в школах в качестве одного из основных прав, а в университетах – в рамках курсов, связанных с бизнесом.

2. Электронное государственное управление является двигателем и катализатором государственной реформы

31. Лозунг сингапурского портала электронного государственного управления^{xxiii} – "от интеграции услуг к интеграции государственного управления", – ясно указывает на то, что электронное государственное управление не является самоцелью, а представляет собой способ совершенствования работы правительства. Вместе с тем быстрая эволюция информационных технологий служит движущей силой изменений в концепции электронного государственного управления и самого государственного управления. Электронное государственное управление, которое первоначально задумывалось в качестве одного из средств повышения качества услуг, предоставляемых государственным сектором предприятиям и гражданам, теперь все чаще рассматривается как средство, позволяющее обеспечить участие общественности в процессах регулирования и принятия решений. Ниже описываются некоторые важные понятия и тенденции в эволюции электронного государственного управления.

32. *Функциональная совместимость*. Под этим понимается способность различных систем и организаций взаимодействовать друг с другом, обмениваться информацией и использовать информацию на взаимной основе. Функциональная совместимость связана с использованием общих стандартов, обеспечивающих совместимость данных^{xxiv}. Это позволяет многочисленным децентрализованным системам (и следовательно, соответствующим учреждениям) предлагать пользователю комплексные услуги.

33. *Бесперебойное обслуживание*. Это позволяет пользователям указывать ту или иную потребность и получать услугу для удовлетворения этой потребности, не зная о том, на какое учреждение или уровень государственного управления при этом следует выходить. Во многих ситуациях может быть задействован

целый ряд учреждений на разных уровнях государственного управления, а гражданин даже может об этом и не знать^{xxv}.

34. "*Рассеянная обработка данных*". Под этим подразумевается возможность арендовать и использовать в онлайн-режиме с любого подсоединенного терминала компьютерные ресурсы, мощности для хранения данных и программы, предлагаемые внешними провайдерами^{xxvi}. Аренда серверов и мощностей для хранения цифровой информации уже широко используется. Более новой является идея о том, что учреждения уже более могут не разрабатывать свои собственные компьютерные ресурсы и могут использовать вместо этого внешнюю среду на платной основе. С первой такой инициативой выступили Соединенные Штаты, запустившие сайт Apps.gov^{xxvii}. Правительство Соединенного Королевства недавно приняло на вооружение аналогичную стратегию "рассеянного государственного управления" (G-cloud)^{xxviii}.

35. *Web 2.0*. Инструмент Web 2.0 позволяет его пользователям взаимодействовать с другими пользователями или изменять содержание вебсайтов в отличие от неинтерактивных сайтов, при использовании которых все ограничивается лишь пассивным просмотром информации. Примерами являются вебсообщества, аутсорсинговые сервисы, вебприложения, сайты социальных сетей, сайты для обмена видеoinформацией, викисайты, гибридные клиентские сервисы и блоги. Разницу между инструментами Web 1.0 и Web 2.0 можно охарактеризовать как разницу между односторонней трансляцией информации и многосторонней интерактивной связью в рамках целого сообщества.

36. Инструмент *Government 2.0* – это попытка модернизировать взаимоотношения между государственной администрацией и пользователями посредством использования новых инструментов взаимодействия и подходов на базе Web 2.0 с учетом специфических потребностей каждого пользователя. Инструмент *Government 2.0*, который синонимичен администрации, сконцентрированной на интересах граждан, нацелен на повышение уровня прозрачности государственных данных и операций для общественности; предоставление услуг, ориентированных на пользователя; расширение участия общественности в процессах принятия решений; улучшение взаимодействия между всеми инстанциями и ведомствами правительства.

37. Декларация министров ЕС об электронном государственном управлении^{xxix} основывается на этой новой концепции: цель к 2015 году заключается в том, чтобы "усовершенствовать услуги в области электронного государственного управления с учетом различных потребностей пользователей и предоставлять их наиболее эффективным образом. Эффективные услуги в области электронного государственного управления, ориентированные на потребности пользователей, повысят уровень доверия к правительству и внесут вклад в повышение уровня удовлетворенности пользователей и в то же время принесут выгоды с точки зрения эффективности".

38. Онлайн-служба, недавно созданная в Индии^{xxx}, служит иллюстрацией того, что электронное государственное управление может эффективно использоваться в интересах маргинализированных социальных групп. Национальная программа обеспечения гарантий занятости в сельских районах в онлайн-режиме занимается предоставлением работы неквалифицированным работникам в штате Андхра-Прадеш в рамках применения государственного закона, обеспечивая гарантированную заработную плату как минимум за 100 дней в каждом финансовом году любому домашнему хозяйству, члены которого в добровольном порядке изъявляют желание выполнять неквалифицированную работу.

В. Передовой опыт в области создания компаний, передачи прав собственности и получения разрешений на строительство

39. Реальное упрощение процедур всегда основывается на интересах пользователя. Принципы упрощения административных процедур весьма просты: взять за основу точку зрения пользователя; тщательно проанализировать и задокументировать процедуру на поэтапной основе; устранить ненужные согласования, задержки и требования; сосредоточить в одном месте тех, без кого нельзя обойтись; и придать получившемуся в результате этого процессу или части его электронную форму. Это касается всех административных процедур, особенно создания компаний, передачи прав собственности и получения разрешений на строительство¹².

1. Упрощение процесса создания компаний

40. Процесс создания компаний имеет особенно важное значение: он обеспечивает юридическое оформление компаний и получение ими "свидетельства о рождении". По-видимому, именно по этой причине данный процесс в последние годы чаще всего подвергался реформированию во всем мире. Согласно данным, приведенным в докладе "Ведение бизнеса", наиболее эффективными (онлайновыми) процедурами являются процедуры Новой Зеландии^{xxx}, Канады^{xxxii}, Австралии^{xxxiii} и Сингапура^{xxxiv}.

41. *Устранение ненужных требований.* Процесс создания компаний можно усовершенствовать прежде всего посредством устранения ряда ненужных требований. Одним из них является наличие у компании собственной печати. Опубликование в юридических журналах уведомления об учреждении компании можно легко заменить опубликованием этой информации в электронной форме, как это делается в Германии, БЮР Македонии и Мозамбике, или занесением в реестр, как это делается в Буркина-Фасо. Серьезным препятствием для предпринимателей могут быть требования к минимальному капиталу. С 2004 года требования к минимальному капиталу уменьшили или отменили 35 стран. Постепенно отменяются требования, касающиеся использования гербовых марок или гербовой бумаги, нотариально заверенных копий документов и писем-запросов. К уменьшению объемов требований приводит также унификация формуляров и стандартизация учредительных документов.

42. *Централизация прогресса регистрации.* Остальные шаги, в которых задействованы многочисленные учреждения, можно сгруппировать в одном месте посредством создания единого физического или виртуального центра, действующего по принципу "одного окна". С 2004 года централизованный процесс регистрации, будь то физический или электронный, ввели в действие 44 страны.

43. *Электронное государственное управление.* Электронные системы обеспечивают эффективный канал для обмена информацией между учреждениями и предоставления комплексных услуг пользователю. Они позволяют также значительно сократить административные издержки. Регистр компаний Малайзии инвестировал 12,7 млн. долл. в усовершенствованную систему регистрации на протяжении пяти лет. Эти инвестиции полностью окупились за счет сборов, взимаемых регистром. В настоящее время услуги онлайн-регистрации

¹² Большинство примеров и практических решений, упоминаемых в настоящей главе, взяты из доклада Всемирного банка "Ведение бизнеса" за 2010 год и касаются 2009 года, <http://www.doingbusiness.org/>.

предлагают около 40 стран. Иногда автоматизируется лишь часть процесса, причем наиболее широко распространенной электронной услугой является онлайн-проверка имен (названий), и теперь эту услугу предлагают более половины стран, в частности Бангладеш^{xxxv}.

2. Упрощение регистрации собственности

44. Земля является фундаментальным экономическим активом в каждом обществе. Без надлежащего оформления прав собственности земля не может быть обращена в производительный капитал, не может использоваться в качестве залога для обеспечения доступа к кредитам и не может передаваться. Эрнандо де Сото описывает этот феномен как "мертвый капитал"^{xxxvi}. Авторы доклада "Ведение бизнеса" относят Саудовскую Аравию, Грузию и Новую Зеландию^{xxxvii} к категории наиболее эффективных стран с точки зрения процедур регистрации собственности.

45. *Устранение ненужных требований.* Молдова отменила требование, касающееся кадастровой регистрации, что позволяет сэкономить 43 дня. Кыргызская Республика и Беларусь отменили требование относительно нотариального заверения документов. Индонезия, БЮР Македония и Румыния установили лимит для сроков регистрации. Алжир устранил согласования с отменой налога на прирост капитала. Более 150 стран уже отменили физические инспекции для оценки стоимости собственности, а 17 стран взимают фиксированный сбор вместо многочисленных налогов, уплачивавшихся различным учреждениям. Большинство стран отменили кадастровые сертификаты, и более 100 стран не требуют документального подтверждения уплаты налогов от различных государственных органов. Лишь некоторые все еще требуют представления свидетельств об уплате налогов от компаний инфраструктурной сферы.

46. *Централизация процесса регистрации.* В Буркина-Фасо налоги на передачу собственности теперь можно уплачивать в земельном регистре. Созданный в Беларуси в 2007 году единый центр, действующий по принципу "одного окна", позволил сократить время регистрации с 231 до 18 дней.

47. *Электронное государственное управление.* В 2009 году онлайн-процедуры ввели в действие 11 стран. На Маврикии, равно как и в Эстонии^{xxxviii}, регистрация объектов собственности была полностью компьютеризирована. В Соединенном Королевстве налоговые декларации по земельным сделкам обрабатываются в электронной форме, благодаря чему время для регистрации собственности сокращается с 21 до 8 дней. В Панаме налоговая администрация в настоящее время выдает свидетельства о надлежащем статусе в онлайн-режиме^{xxxix}. Свою электронную систему обслуживания усовершенствовала Гватемала, которая является наиболее эффективной латиноамериканской страной в вопросах регистрации собственности^{xl}. В Руанде налоговое свидетельство в настоящее время также можно получить в онлайн-режиме^{xli}.

3. Упрощение процесса выдачи разрешений на строительство

48. Строительная индустрия считается барометром экономики, и в настоящее время в большинстве стран на нее приходится 5–7% ВВП. По оценкам Всемирного банка, 60–80% строительных работ в развивающихся странах производятся без разрешения на строительство, поскольку процесс согласования является слишком сложным. Согласно данным, приведенным в докладе "Ведение бизнеса", наиболее эффективные процедуры имеют Гонконг (Китай)^{xlii}, Сингапур^{xliii}, Сен-Винсент и Гренадины, Республика Корея и Финляндия.

49. *Устранение ненужных требований.* В среднем строителям во всем мире приходится иметь дело с девятью различными учреждениями. Гватемала, Гондурас, Колумбия и Панама сократили количество необходимых шагов и затрачиваемого времени, введя в действие процедуру согласования, основанную на оценке рисков, и тем самым сократили время в среднем на 35 дней. Португалия пошла аналогичным путем, устранив различные шаги и сократив время на 41 день.

50. *Централизация процесса регистрации.* В 2009 году Иордания и Саудовская Аравия обеспечили централизацию процессов согласований в единых центрах, действующих по принципу "одного окна". Амманский единый центр сократил время на 20 дней (теперь требуется лишь 87 дней), и в настоящее время разрабатываются планы создания дополнительных единых центров в других районах. В Эр-Риядском едином центре заявители, желающие возвести простые конструкции, могут получить разрешение на строительство в течение одного дня. Буркина-Фасо также создала единый центр, сократив время, затрачиваемое на получение разрешения, на два месяца.

51. *Электронное государственное управление.* В Бахрейне вместо заполнения девяти разных формуляров и представления 15 комплектов подтверждающей документации заявители заполняют единую форму заявления в онлайн-режиме и загружают все свои документы в оцифрованном виде. Строители в Дубае теперь могут подавать заявления на получение актов о согласовании, разрешений на строительство и актов сдачи-приемке объектов в онлайн-режиме^{xliv}. В Исламской Республике Иран акты об утверждении места расположения объекта, разрешения на строительство и акты сдачи-приемки строительных объектов можно получить в любом из 70 электронных сервисных центров в Тегеране.

С. Упрощение деловых операций для микропредприятий: превращение формализации в легкую и желательную задачу

1. Объясните, что означает понятие "формализация"

52. *Каким минимальным условиям должно соответствовать малое предприятие, чтобы иметь юридический статус и функционировать на законных основаниях?* Большинство предпринимателей неформального сектора не имеют ответа на этот вопрос и не знают, где найти ответ. Помимо создания самой компании, что обычно является дорогостоящим делом, возникает еще целый ряд вопросов: какие другие режимы ведения бизнеса существуют; является ли регистрация в национальном налоговом реестре достаточной или же требуется также регистрация в муниципальных налоговых органах; для какой деятельности требуется специальная лицензия; какие схемы медицинского страхования и пенсионного обеспечения существуют; необходимо ли вести бухгалтерский учет и требуется ли его юридическая проверка; может ли предприниматель обеспечивать соблюдение формальностей лично? Недостаточное знание норм и процедур и опасения по поводу того, что они будут слишком запутанными, отпугивают микропредпринимателей и являются важным фактором, сдерживающим формализацию малых предприятий.

53. *Адаптированная информация.* Среди микропредпринимателей следует широко распространять четкую и понятную информацию о существующих правовых режимах регистрации и функционирования и о соответствующих процедурах. Следует четко объяснять возможные варианты юридического оформле-

ния (имеющиеся правовые режимы) вместе с их соответствующими преимуществами и недостатками. Следует разъяснять процедуры на поэтапной основе и со всеми необходимыми деталями.

54. *Систематизированное распространение информации.* Информация должна доводиться до сведения микропредпринимателей. Те, кто занимается предоставлением микрокредитов, находят клиентов в местах их проживания: на рынках, в мелких магазинах, на улицах, в районах концентрации рабочего класса, небольших городках и деревнях. Информация о процедурах формализации должна поступать и сюда. Хорошими каналами для охвата малоимущих слоев населения являются учреждения по микрофинансированию, НПО, мелкие торговые ассоциации, церкви и другие учреждения, работающие с ними. Школы и колледжи являются другими хорошими каналами доведения такой информации через детей. Удачными местами для распространения информации среди микропредпринимателей являются киберкафе¹³. Определенную отдачу может принести использование досок объявлений муниципалитетов. Весьма эффективными средствами являются газеты, телевидение и радио, если информация передается в рамках программ, имеющих значительную аудиторию в целевом сегменте населения. Можно организовывать массовые кампании по формализации с использованием многих каналов по аналогии с кампаниями по борьбе с неграмотностью или массовыми вакцинациями.

2. Сделайте формализацию легкой задачей

55. *Процедуры следует сделать как можно более простыми* в рамках действующих законов или посредством внесения в них поправок. Одним из эффективных способов сокращения затрат времени и энергии для предпринимателей является создание единого центра, обслуживающего микропредпринимателей по принципу "одного окна". Инструменты электронного государственного управления являются явным плюсом, но не императивом. Физические единые центры, вручную обрабатывающие информацию, могут значительно облегчить формализацию малых предприятий, тем более если они имеют стратегическое местоположение и легко доступны. Одного формуляра должно быть достаточно для регистрации во всех соответствующих административных инстанциях, и в идеале право функционировать на законных основаниях должно предоставляться незамедлительно. Это предусмотрено в Соединенном Королевстве, где единственной обязанностью самостоятельно занятого лица или единоличного предпринимателя является уведомление налогового органа почтовым отправлением, по телефону или с использованием простой онлайн-формы^{xiv}. Вместе с тем уменьшить количество подкрепляющих документов, требующихся для регистрации, если они перечислены в законе, может быть затруднительно. Например, в соответствии с Единообразным законом ОСТПА об общем коммерческом праве, который применяется в 16 африканских государствах и который регулирует часть процедур регистрации торговых предприятий, требуется представить пять документов: свидетельство о рождении, свидетельство о браке, свидетельство о гражданстве, договор аренды и справку из полиции. Для получения каждого из этих документов требуется предпринять как минимум один, а

¹³ Социальные программы в Сальвадоре использовали киберкафе для охвата и подготовки микропредпринимателей. По их линии в приходивших в упадок районах предлагались купоны на один час бесплатного пользования киберкафе. Руководители и работники киберкафе были в предварительном порядке обучены оказанию помощи пользователям в работе с конкретными вебсайтами и открывали для них ящики электронной почты, с тем чтобы с ними было удобно связываться.

иногда и два шага с соблюдением всех соответствующих требований и с сопряженными с этим издержками и задержками¹⁴. Это серьезно ограничивает возможность радикального упрощения данного процесса в указанных 16 африканских странах.

56. *Новые схемы для самостоятельно занятых лиц и домашних хозяйств.* В тех случаях, когда изменить законы слишком трудно, может быть проще сформировать новые режимы в новом законе. В настоящее время все больше стран создают специальные схемы для индивидуальных предпринимателей. Именно это было сделано во Франции в 2009 году, когда была принята новая схема для индивидуальных предпринимателей ("autoentrepreneur")^{xlvi}, которая позволяет любому индивидуальному предпринимателю за несколько минут одновременно зарегистрироваться в торговом реестре, налоговой администрации и в органах социального обеспечения. За один год было зарегистрировано более 300 000 предприятий. В Руанде¹⁵ со времени ввода в действие в 2009 году нового закона о компаниях новое торговое предприятие может зарегистрироваться в три этапа в течение 24 часов¹⁶ в едином центре, созданном Руандийским советом по развитию. Панама приняла в 2007 году новый закон^{xlvii}, упраздняющий все прежние процедуры с участием многочисленных административных инстанций и устанавливающий, что предприниматели – граждане или иностранцы – должны лишь зарегистрироваться и уплатить в онлайн-режиме 15 долл., чтобы начать работать на законных основаниях. Весь этот процесс^{xlviii} является очень простым, и на него затрачивается не более 10 минут.

57. *Упрощенный налоговый режим.* Новые схемы для малых предприятий обычно предусматривают единую налоговую систему, сочетающую в себе подоходный налог, НДС и социальные отчисления, и "форфетированный" платеж в качестве способа упрощения регистрации и соблюдения предусмотренных требований^{xlix}, в деловых районах создаются подразделения по делам мелких налогоплательщиков, точно так же как в 1980-х и 1990-х годах были созданы центры по делам крупных налогоплательщиков¹. Налоговое управление Руанды создало в 2009 году новую "Блоковую систему управления"^{li}, открыв налоговые отделения в районах, где действуют малые предприятия.

3. Сделайте формализацию желательной

58. Тем не менее установить хорошие нормы и правила и простые процессы еще недостаточно. Они не только должны быть известны тем, на кого они рассчитаны, но и должны рассматриваться как плодотворные. Большинство латиноамериканских стран в последние 10 лет ввели упрощенные налоговые режимы для микропредприятий. Но воспользовались ими лишь очень немногие микропредприниматели^{lii}. В 2004 году Аргентина внедрила для малых предприятий

¹⁴ См. описание этой же процедуры в Мали (где имеется единый центр) и на Коморских Островах (где нет единого центра) в их соответствующих системах электронного регулирования: <http://mali.e-regulations.org/default.aspx?lang=fr&target=ListOfSteps§ionid=35®id=261&Id=1>
<http://comores.e-regulations.org/default.aspx?lang=fr&target=ListOfSteps§ionid=3®id=23&Id=1>.

¹⁵ Согласно докладу "Ведение бизнеса" 2010 года, эта страна – лучший реформатор в мире.

¹⁶ Описание данной процедуры см. в Руандийской электронной системе регулирования, <http://rwanda.e-regulations.org/default.aspx?lang=uk&target=ListOfSteps§ionid=11®id=25&Id=2>.

новую упрощенную налоговую систему. Спустя два года были зарегистрированы лишь 44 000 новых налогоплательщиков^{liii}.

59. *Сообщите о выгодах.* Душевное спокойствие и защита от нечистоплотных чиновников являются весьма привлекательными выгодами. Порой они не очень понятны, поскольку микропредприниматели уже осуществляют платежи и соблюдают ряд обязательств, которые они считают законными. Они становятся жертвами местных чиновников, юристов или посредников и в дальнейшем нередко действуют вне правового поля, но вполне добросовестно. Важно четко объяснить, какие требования являются законными, какие разрешения и документы представляются в официальном порядке и каковы соответствующие платежи. Обретение юридического статуса дает возможность расширяться, на законных основаниях осуществляя продажи и заключая контракты с другими предприятиями формального сектора и государственными органами, осуществляя импорт и экспорт, нанимая работников, арендуя, покупая и продавая помещения и объекты собственности, получая доступ к кредитам и инвестициям. Ключевыми дополнительными выгодами, обычно связанными с формализацией, являются элементы социальной защиты^{liv} – медицинское страхование, пенсионное обеспечение и схемы защиты от безработицы. Важно разъяснить, что эти выгоды составляют часть пакета мер по легализации.

60. *Увеличьте выгоды.* Если социальная защита не составляет часть предусмотренного пакета мер или когда она не применима к операторам, не получающим заработную плату, и их семьям, такие схемы следует создать^{lv}, даже если они будут иметь скромные масштабы. Учреждения по микрофинансированию начали создавать для своих клиентов частные схемы микрофинансирования^{lvi}, которые могут предлагаться малым предпринимателям в момент регистрации. Легализация может облегчить доступ к кредитам, профессиональной подготовке, консалтинговым услугам и услугам по развитию бизнеса. Учреждения по микрофинансированию, вне всякого сомнения, будут поощрять предпринимателей к легализации их деятельности и будут с готовностью предлагать несколько более выгодные условия кредитования предпринимателям формального сектора.

61. *Обеспечьте соблюдение требований.* Ввод в действие упрощенных режимов должен сопровождаться принятием правоприменительных мер для обеспечения должного соблюдения тех немногих обязательств, которые при этом остаются, в частности в отношении декларирования и уплаты налогов, а также с точки зрения гигиены, охраны здоровья и трудовых взаимоотношений.

62. *Наладьте партнерские связи с другими службами, способствующими расширению возможностей.* Необходимыми и эффективными подходами к решению задачи расширения прав и возможностей малоимущих слоев населения являются улучшение доступа к защите закона, равно как открытие доступа к финансированию или оказание поддержки в подготовке и развитии бизнеса. Следует обеспечить эффективное оперативное взаимодействие между учреждениями, предлагающими такие услуги, которые являются взаимодополняющими и взаимоподкрепляющими.

63. Обеспечение для малых предпринимателей более простых и менее дорогостоящих каналов для официального учреждения компании (вставка 2) позволит им наращивать масштабы своей деятельности, в частности благодаря открытию доступа к кредитам и налаживанию связей с более крупными операторами. Это будет поощрять их к найму работников и к уплате налогов и социальных пособий, и тем самым будет способствовать достижению целей разви-

тия, сформулированных в Декларации тысячелетия (в частности цели 1, "Исключение крайней нищеты", задачи 1A и 1B).

Вставка 2. Программа ЮНКТАД, направленная на простую формализацию (микролегализацию) бизнеса

ЮНКТАД разрабатывает новую программу для оказания помощи правительствам в установлении норм, адаптированных к потребностям микро- и малых предприятий, и для упрощения легализации предприятий неформального сектора на основе международной передовой практики. Будут предоставляться консультативные услуги и услуги в области укрепления потенциала по следующим аспектам:

- Систематизация и диагностика существующих норм, применимых к созданию и функционированию микропредприятий (первоначальная регистрация, получение лицензий, декларирование и уплата налогов и социальных взносов)
- Упрощение существующих схем и/или выработка новых, адаптированных норм в целях сведения к минимуму числа необходимых шагов и требований для пользователей и обеспечения максимальных юридических и социальных выгод
- Организация внутренних процессов – в рамках соответствующих административных инстанций и между ними с упором на использовании инструментов электронного государственного управления
- Проведение переговоров по налаживанию партнерских связей в целях комбинированного предоставления услуг вместе с учреждениями по микрофинансированию и другими поставщиками базовых услуг малоимущим слоям населения
- Подготовка и налаживание внешних связей
- Оценка результатов

III. Поощрение международного обмена информацией о передовых видах практики и решениях в области административной эффективности в целях упрощения ведения бизнеса

64. Некоторые страны, многие из которых относятся к категории развивающихся, разработали и внедрили эффективные решения для обеспечения оперативного и прозрачного характера административных процедур для учреждения малых предприятий, регистрации объектов собственности, получения лицензий, разрешений на работу и виз, уплаты налогов и т.д. Действенные законы и процедуры, а также средства электронного государственного управления, продемонстрировавшие свою эффективность в одной стране, могут быть полезными и для других стран, сталкивающихся с аналогичными проблемами. Обмен информацией о найденных решениях задач упрощения процедур ведения бизнеса может значительно ускорить процессы и снизить издержки, связанные с осуществлением государственных инвестиций в обеспечение административной эффективности в развивающихся странах.

65. В многочисленных исследованиях приводятся примеры передового опыта в области электронного государственного управления. Источников информации о законах и организационных схемах, направленных на упрощение процедур, имеется меньше. Ни в одном из них не делается особого акцента на решениях в области обеспечения административной эффективности в интересах микро- и малых предприятий. Аналогичным образом, имеется обширная информация о передовом опыте в деле расширения прав и возможностей предпринимателей неформального сектора, но при этом особо не выделяются те меры, которые правительства могут принять для поощрения легализации.

66. ЮНКТАД предлагает создать электронную платформу, с помощью которой правительства могли бы делиться информацией о таких решениях. Она будет способствовать распространению передового опыта в деле упрощения процедур ведения бизнеса для микро- и малых предприятий в развивающихся странах и будет поощрять сотрудничество между национальными администрациями, особенно сотрудничество Юг-Юг.

А. "Информационный портал" ЮНКТАД: электронная платформа для облегчения обмена передовым опытом в области обеспечения административной эффективности

1. Цели и целевая аудитория "информационного портала"

67. "Информационный портал" предназначен для выявления и *распространения передовых видов практики и мер политики*, которые могут быть взяты на вооружение правительствами для упрощения создания и функционирования частных предприятий, особенно микро- и малых предприятий. Он представляет собой онлайн-базу данных по эффективным решениям, успешно примененным в развитых и развивающихся странах, для обеспечения более прозрачного, простого и оперативного характера административных процедур.

68. Он призван послужить техническим инструментом для *тех, кто занимается разработкой политики в развивающихся странах*, как ведущих поиск решений для повышения уровня административной эффективности на национальном уровне, так и, напротив, готовых поделиться с другими странами решениями, которые были успешно применены на национальном уровне. Он может быть также интересным для *организаций-доноров*, готовых поддержать усилия развивающихся стран по обеспечению административной эффективности и расширению юридических прав малоимущих слоев населения. "Информационный портал" обеспечит им доступ к каталогу проверенных и воспроизводимых мер.

69. Портал будет содержать информацию о решениях, примененных не только более развитыми, но и развивающимися странами. Таким образом, портал может в дальнейшем облегчить обмен опытом между развивающимися странами и *сотрудничество Юг-Юг*.

2. Организация "Информационного портала": области и категории

70. Решения будут сгруппированы в три категории: *нормы*: т.е. законы и другие нормативные тексты; *организационные схемы*: т.е. физические рабочие структуры или операционные механизмы, созданные для совершенствования/ускорения административных процедур, такие как единые центры, действующие по принципу "одного окна"; *электронные инструменты*: т.е. электрон-

ные системы, функционирующие в отношениях между государством и предприятиями (G2B) и между государственными органами (G2G).

71. Решения будут представлены в различных областях: организация бизнеса, получение лицензий, регистрация собственности, получение разрешений на строительство, наем работников, получение виз и видов на жительство, трансграничная торговля, уплата налогов, закрытие предприятия, прозрачность, упрощение и электронное государственное управление. Некоторые из этих областей идентичны областям, использующимся в докладе "Ведение бизнеса"¹⁷.

72. Кроме того, портал обеспечит доступ к *контрольным параметрам, нормативам, рекомендациям и веховым исследованиям* в рассматриваемых областях и категориях, а также к справочникам национальных, региональных и международных организаций, занимающихся вопросами упрощения деловых процедур.

3. **Функционирование "Информационного портала": ознакомление с решениями, обращение за содействием, представление информации о найденном решении**

73. В каждой области база данных будет обеспечивать доступ к перечням решений с указанием страны, которая разработала данное решение, с описанием его содержания, указанием отдачи, цены (при наличии таковой) и вебссылок. Каждое решение будет детализировано в конкретной матрице.

74. Зарегистрированные пользователи (только государственные должностные лица) получают возможность контактировать непосредственно с авторами решений и запрашивать у них дополнительную информацию, выражать интерес и/или обращаться за поддержкой в деле внедрения предложенного решения. Они будут иметь возможность также предлагать новые передовые методы практики для включения в базу данных портала.

75. Организации-доноры имеют возможность регистрировать перечень стран, областей и категорий, в которых они особенно заинтересованы, и получать информацию о соответствующих запросах, направляемых через эту систему.

76. Прототип "Информационного портала" уже доступен в онлайн-режиме по адресу <http://unctad.theportal.org>. Все упомянутые виды передовой практики и большинство ссылок, приведенных в настоящей проблемной записке, а также в предыдущей проблемной записке, посвященной административной эффективности (TD/B/C.II/2, 2009 год), зарегистрированы в "Информационном портале".

¹⁷ В докладе "Ведение бизнеса" используются следующие категории: создание предприятия, получение разрешений на строительство, наем рабочей силы, регистрация собственности, получение кредитов, защита инвесторов, налогообложение, международная торговля, обеспечение исполнения контрактов, ликвидация предприятий.

В. Сбор информации о передовом опыте: выявление соответствующих источников и формирование экспертной сети

1. Выявление существующих баз данных по электронным инструментам и другим решениям в области обеспечения административной эффективности для упрощения ведения малого бизнеса

77. В целом ряде публикаций, баз данных и онлайн-платформ приводится информация о передовой практике в области электронного государственного управления, регулирования, обеспечения прозрачности и упрощения процедур. Хорошим источником информации являются также совещания и конференции по этим темам. Следует выявлять соответствующие источники, обновлять их список и обеспечивать заключение соглашений, с тем чтобы ЮНКТАД могла иметь доступ к этой информации или, что более предпочтительно, чтобы владельцы баз данных регулярно представляли в "Информационный портал" подборку соответствующих решений.

2. Мобилизация национальных, региональных и международных организаций/структур, занимающихся вопросами административной эффективности

78. Многие международные, региональные и национальные организации занимаются проблематикой, связанной с электронным государственным управлением, упрощением административных процедур и расширением юридических прав малоимущих слоев населения. Их следует мобилизовать на представление информации о передовом опыте в "Информационный портал". Кроме того, следует сформировать сеть экспертов для постепенного определения объективных критериев передового опыта.

79. *Международные организации.* Консультативная служба МФК и Консультативная служба по иностранным инвестициям Группы Всемирного банка проявляют высокую активность в деле оказания помощи правительствам в совершенствовании административных процессов, связанных с ведением бизнеса. Тем же занимается и ПРООН через свои местные отделения и многие из своих основных программ. *Центр электронного управления УООН-МИПО*, расположенный в Макао (Китай), является международным центром для проведения исследований и развития практики электронного государственного управления. *ОЭСР* имеет ряд программ, в рамках которых внимание сосредоточивается на вопросах административной эффективности, в частности *Проект электронного государственного управления*^{lvii} и *Программу реформы систем регулирования*^{lviii}. Программа *СИГМА*^{lix}, являющаяся совместной инициативой ОЭСР и Европейского союза, оказывает поддержку странам – кандидатам в члены ЕС и соседям ЕС в проведении реформ их государственной администрации.

80. *Региональные организации.* Важными субъектами на региональном уровне являются *региональные банки развития* (АБР, АфБР, МАБР, КАРИБАНК^{lx}).

81. *Уровень стран.* Большинство стран имеют министерства, ведомства, программы или целевые группы, отвечающие за упрощение административных процедур.

82. В "Информационном портале" будет создан справочник вышеуказанных организаций, и к ним будет обращена просьба оказать поддержку в сборе информации о передовом опыте и в определении соответствующих критериев.

IV. Вопросы для Комиссии

- Какая минимальная информация о правилах и процедурах ведения бизнеса, в каком формате и через какие каналы должна быть предоставлена правительствами?
- Следует ли правительствам принять специальные положения для микро- и малых предприятий, такие как упрощенные правовые и налоговые режимы?
- Каковы критерии для определения передовой политики и практики в области обеспечения административной эффективности и какими могут быть механизмы для сбора информации о них? Как можно обеспечить учет различий между странами при выявлении передовой практики?

Примечания

- ⁱ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm.
- ⁱⁱ Klapper, Lewin and Quesada Delgado (2009), in Doing Business Report 2010.
- ⁱⁱⁱ OECD - Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries, 2009 - http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_33935_42024438_1_1_1_1,00.html.
- ^{iv} Eifert (2008), cited in the Doing Business Report 2010.
- ^v McKinsey & Company, Multinational company investment, impact on developing economies, 2003. <http://www.mckinsey.com/mgi/reports/pdfs/newhorizons/Executive.pdf>.
- ^{vi} The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0925.pdf>.
- ^{vii} Macroeconomic Effect of cost savings in public procurement, European Commission, 2009. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf.
- ^{viii} Speech on Smarter Government, United Kingdom Prime Minister Gordon Brown, 2009. <http://www.number10.gov.uk/Page21633>.
- ^{ix} http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=2099173, p.15.
- ^x Dead capital in Latin America, building opportunity for the majority, <http://www.iadb.org/NEWS/detail.cfm?language=English&ARTID=3123&ARTTYPE=PR&PARID=2&id=3123> and http://www.iadb.org/om/mapping/mapping_capital.cfm?lang=en.
- ^{xi} <http://www.undp.org/legalempowerment/report/v1-cover.jpg>.
- ^{xii} www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/C.2/64/L.4/Rev.2.
- ^{xiii} OECD, Data on Informal Employment and Self-Employment, from "Is Informal Normal", 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/49/42863997.pdf>.
- ^{xiv} EU Fact sheet "Tax and Development, 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/545&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- ^{xv} <http://www.e-regulations.org>.
- ^{xvi} http://www.cdi-mali.gov.ml/upload_lois/doc1.pdf.
- ^{xvii} <http://www.chileclic.gob.cl>.
- ^{xviii} <http://www.eregulations.org>.
- ^{xix} <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/home?domain=www.businesslink.gov.uk&target=http://www.businesslink.gov.uk/>.
- ^{xx} http://www20.gencat.cat/portal/site/OVTE?newLang=en_GB.
- ^{xxi} <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/03..html>.
- ^{xxii} <http://community.business.gov.bsng/>.
- ^{xxiii} <http://www.igov.gov.sg/>.
- ^{xxiv} See for example the Dublin Core Group standards, <http://www.dublincore.org/documents/usageguide/>.
- ^{xxv} Government-Enterprise Ecosystem Gateway (G-EEG) for Seamless e-Government, E. Estevez and T. Janovski, IUNU-IIST, 2007, <http://www.computer.org/portal/web/csdl/doi/10.1109/HICSS.2007.239>.

- xxvi n its most widely accepted definition, cloud computing is: “a model for enabling ubiquitous, convenient, on-demand network access to a shared pool of configurable computing resources (e.g., networks, servers, storage, applications, and services) that can be rapidly provisioned and released with minimal management effort or service provider interaction” - <http://csrc.nist.gov/groups/SNS/cloud-computing/index.html>.
- xxvii https://www.apps.gov/cloud/advantage/main/start_page.do.
- xxviii <http://news.zdnet.co.uk/itmanagement/0,1000000308,39920920,00.htm>.
- xxix EU Ministerial Declaration on eGovernment, 2009 - http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.24306!menu/standard/file/Ministerial%20Declaration%20on%20eGovernment.pdf.
- xxx http://nrega.ap.gov.in/Nregs/Home_eng.jsp.
- xxxi <http://www.companies.govt.nz>.
- xxxii http://www.ic.gc.ca/cgi-bin/sc_mrksv/corpcdir/corpcFiling/register.cgi?lang=e.
- xxxiii <http://www.asic.gov.au/asic/ASIC.NSF/byHeadline/Starting%20a%20company%20or%20business>.
- xxxiv <http://www.acra.gov.sg/>.
- xxxv <http://www.roc.gov.bd:7781/>.
- xxxvi H. de Soto, *The Mystery of Capital*, 2000.
- xxxvii <http://www.linz.govt.nz/>.
- xxxviii <http://www.just.ee/7716>.
- xxxix <https://www.dgi.gob.pa/defaultsecure.asp>.
- xl <http://www.registro-propiedad.org.gt/>.
- xli http://www.rra.gov.rw/rra_article174.html.
- xlii <http://www.eu.gov.hk/english/osc/osc.html>.
- xliii <http://www.bca.gov.sg/>.
- xliv <http://ced.dubaitrade.ae/CEDPROD/CEDePermit.nsf>.
- xlv <http://www.hmrc.gov.uk/forms/cwf1.pdf>.
- xlvi <http://www.lautoentrepreneur.fr/>.
- xlvi https://www.panamaemprende.gob.pa/LAW_5.pdf.
- xlvii <https://www.panamaemprende.gob.pa>.
- xlix A handbook for tax simplification, FIAS, World Bank Group, 2009, [http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/PublicationMT_TaxSimplification/\\$FILE/FIAS-HTSfinal.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/PublicationMT_TaxSimplification/$FILE/FIAS-HTSfinal.pdf) and *Designing a tax system for small businesses*, IFC, 2007, http://rru.worldbank.org/Documents/Designing_Tax_Systems.pdf.
- ¹ *Tax Administration and the Small Tax Payer*, IMF, 2004. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2004/pdp02.pdf>.
- li http://www.rra.gov.rw/rra_article436.html.
- lii “Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes”, IADB, 2006, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=703919>.
- liii <http://www.scribd.com/doc/24460741/La-formalizacion-de-iniciativas-de-economia-social-promovidas-por-programas-gubernamentales-en-la-Argentina>.
- liv *Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution*, University of Manchester, 2008. <http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-3008.pdf>.
- lv *Strengthening Social Protection Systems in Developing Countries and Emerging Economies*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany, 2008, <http://www.bmz.de/en/service/infothek/buerger/SocialProtection.pdf>.
- lvi *The Landscape of Microinsurance in the World’s 100 Poorest Countries*, MicroInsurance Center, 2007, <http://www.microinsurancecentre.org/UploadDocuments/Landscape%20study%20paper.pdf> - see also <http://www.microinsurancenetwork.org/>.
- lvii http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_34129_1_1_1_1_1,00.html.
- lviii http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37421_1_1_1_1_1_37421,00.html.
- lix <http://www.sigmaweb.org>.
- lx *Caribbean Development bank*, <http://www.caribank.org/>.