

**МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ВЫЯВЛЕНИЮ ОГРАНИЧЕНИЙ В
ФУНКЦИОНИРОВАНИИ МАЛОГО БИЗНЕСА РЕГИОНА
(НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Охарактеризован текущий уровень административных барьеров в целом и по наиболее распространенным административным процедурам в Мурманской области. Описаны меры, предпринимаемые на федеральном и региональном уровнях в целях сокращения неэффективных административных барьеров и оценить их результативность. Проанализированы изменения взаимоотношений бизнес – власть с точки зрения административных барьеров за период с начала политики дебюрократизации. Оценён ущерб, наносимый малому бизнесу в Мурманской области неэффективным регулированием и избыточным административным давлением. Разработаны практические рекомендации по совершенствованию механизма государственного управления в сфере малого бизнеса.

Актуальность темы исследования определяется важностью и экономической целесообразностью развития малого предпринимательства, как основы рыночной экономики, дающей наряду с поступлением доходов в бюджеты различных уровней, значительное количество рабочих мест, и играющей значительную роль в создании среднего класса общества. Государство, в том числе и его региональные органы, можно рассматривать, как основной институт, регулирующий, в том числе и экономическую деятельность. Государство, лицензируя, контролируя и т.п., избавляет рынок от недобросовестных агентов, но в тоже время, те же процедуры вынуждены проходить и участники рынка, которые ведут игру «честно». Данное обстоятельство требует частичного отвлечения ресурсов, которые могли быть направлены на производственные нужды.

Институциональные инструменты регулирования бизнеса распределены между федеральными и региональными органами государственного управления, при этом, зачастую, государственная «административная машина» накладывает избыточное давление на хозяйствующий субъект. Это вызвано целым рядом причин, такими как существующее дублирование функций между различными ведомствами, избыточность предъявляемых требований, отсутствие обоснованных подходов к доказательству необходимости государственного вмешательства в экономику, к определению оптимального уровня «вмешательства», а зачастую злоупотреблениями, допускаемыми отдельными должностными лицами, несовершенством и противоречивостью законодательной базы.

Крупный и средний бизнес может позволить себе отвлекать сотрудников или водить новые штатные единицы, которые будут заниматься прохождением административных барьеров. Так же, как правило, прохождение каких либо процедур контроля и лицензирования требует вложения определенных средств на обучение сотрудников, создание проектов, их утверждения и т.п. Крупный и средний бизнес обладает определенным запасом трудовых и финансовых ресурсов, но что еще более важно, зачастую, обладая властью, проходят все процедуры быстрее и дешевле. Крупные организации более защищены от чиновничьего произвола, а большое количество связей и знакомств зачастую делают прохождение определенных процедур чистой формальностью.

Что касается малого бизнеса, то у него отсутствует возможность влиять на властные структуры. Как правило, малый бизнес терпеливо ждет принятия того или

иною решения, дабы не «портить отношения с властью». К тому же удельная доля затрат непроизводственного характера, связанная с процедурами регистрации, лицензирования и т.п. существенно выше, чем у представителей крупного и среднего бизнеса. Что ставит малые предприятия (далее МП) в неравные условия. Размер МП во многом определяется его отраслевой принадлежностью, которая, во-первых, задает критерии отнесения предприятий к категории малых в соответствии с Федеральным законом РФ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации». Во-вторых, определяет границы средней численности работающих на предприятии, исходя из специфики его деятельности.

Важность устранения административных барьеров и избыточного давления на бизнес осознана и государством. Попытки исправить это положение предпринимаются на всех уровнях власти. Этому свидетельствует целый ряд нормативных документов, регламентирующих или касающихся ведения предпринимательской деятельности. Но, к сожалению, вновь вводимая нормативная база, зачастую противоречива, все так же объемна и сложна к пониманию простого обывателя. Налицо неподготовленность органов власти исполнять принятые ими же решения. Серьезной проблемой является недоверие представителей бизнеса, а особенно малого, к органам региональной власти. Несмотря на существенный сдвиг к снижению административных барьеров, развитие предпринимательства в таких условиях существенно затрудняется. Отсутствует четкое понимание, конкретная оценка уровня «административного сопротивления», как со стороны власти, так и со стороны бизнеса.

Роль институтов - уменьшение неопределенности путем установления устойчивой (хотя и не обязательно эффективной) структуры взаимодействия между людьми; организация взаимоотношений между людьми; определение и ограничение набора альтернатив, которые имеются у каждого человека.

Формальные и неформальные правила, нормы отношений и механизмы их реализующие (способы обеспечения их реализации) образуют в совокупности институциональную основу государственного управления общественным развитием.

Идеальная институциональная среда (система) регионального управления социально-экономическим развитием должна соответствовать следующим критериям: быть демократичной, направленной на достижение желаемых результатов; обладать достаточной силой воздействия; быть достаточно простой для понимания; использовать систему социально-психологических мотиваций; быть адаптивной; стимулировать прогрессивное развитие.

Создание эффективных региональных институтов нужно для появления нормативно-правовой основы экономического планирования и функционирования рыночных механизмов, а также для проведения целенаправленной социально-экономической и финансовой политики на местах.

Институциональную характеристику административных барьеров можно представить как препятствия, возникающие при организации и осуществлении предпринимательской деятельности вследствие введения нормативными актами органов государственного (федерального и регионального) и муниципального управления дополнительных бюрократических процедур и правил, предусматривающих возмездный характер их преодоления.

Вследствие вышеизложенного, наличие института предпринимательства, как формы адаптации к условиям рынка, может быть эффективным механизмом максимизации интересов хозяйствующих субъектов посредством ввода неформальных правил и гибкой адаптации к государственным ограничениям или административным барьерам.

Если проследить развитие отдельно взятого малого предприятия с момента его становления, то отчетливо видно, что помимо чисто экономических, рыночных барьеров, существенное воздействие на темпы развития предприятия оказывают

административные барьеры, созданные государством. По результатам исследований Министерства Финансов РФ, а так же проведенного автором опроса представителей малого бизнеса в Мурманской области, избыточное административное давление со стороны государства признано наиболее весомой причиной, мешающей развитию предприятий. По мнению предпринимателей, практически любая область соприкосновения бизнеса и государства доставляет им неудобства и приводит к дополнительным расходам. Данный факт, представители малого бизнеса характеризуют чрезмерной сложностью и длительностью прохождения административных процедур. Практически все государственные «услуги» выполняются с несоблюдением сроков.

Под избыточным административным давлением в понимается воздействие органов государственной власти на хозяйствующий субъект в области регулирования и контроля не предусмотренное законодательством, с нарушением законодательных норм, а также норм деловой этики и морали, с целью получения гос. служащим личной выгоды и/или воздействие, приводящее к дополнительным расходам со стороны хозяйствующего субъекта, либо ставящее под угрозу ведение предпринимательской деятельности или существование хозяйствующего субъекта.

Если проанализировать федеральное законодательство, касающееся ведения предпринимательской деятельности, то в последнее время был принят целый ряд документов направленных на упрощение и облегчение разрешительных и контрольных (надзорных) процедур.

Например закон «О государственной регистрации юридических лиц» (далее - Закон о регистрации). Принятие Закона о регистрации позволило обеспечить единообразие в порядке регистрации юридических лиц; создать единую систему регистрирующих органов, действующих по общим правилам на всей территории Российской Федерации, с одновременным установлением правил надзора и введения ответственности учредителей за соответствие заявленных сведений их фактическому состоянию; принципы формирования единого реестра юридических лиц.

В то же время остались нерешенными такие вопросы как переход к принципу «одного окна», четкого и однозначного требования «одного окна» Закон не содержит, не изменилась процедура присвоения кодов статистики, а также порядок постановки на учет в территориальных органах Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации.

Заметной проблемой в процессе реализации принятого Закона стало отсутствие правовой экспертизы представляемых при регистрации заявителем документов. Однако осуществление такой экспертизы прямо противоречит уведомительному принципу процедуры государственной регистрации.

В процедуре регистрации не предусмотрен правовой механизм проверки на уникальность фирменного наименования юридического лица.

В большинстве своем органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации отмечают увеличение среднего срока регистрации юридических лиц (включая постановку на учет во внебюджетных фондах) до 20 - 30 дней.

С принятием Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ (далее - Закон о лицензировании) значительно сократился перечень лицензируемых видов деятельности (до 103), а также время, необходимое предпринимателю для получения лицензии, увеличился средний срок действия лицензий. Но остались нерешенными проблема снижения стоимости получения лицензии. Сохранилась практика создания при лицензирующих органах различных экспертных и других центров, которые взимают с соискателя лицензий дополнительные средства.

В Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» 8 августа 2001

г. № 134-ФЗ (далее - Закон о защите прав) установлены предельные сроки проведения и частота проведения проверок.

К сожалению, принятие этого закона было скорее «декларацией о намерениях», чем реальным инструментом по снижению административных барьеров: в пункте 3 статьи 1 данного закона приводится перечень сфер, в которых не применяются положения данного закона. К ним относятся: налоговый контроль, валютный контроль, банковский и страховой надзор, а также другие виды специального государственного контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на финансовом рынке; транспортный контроль (в пунктах пропуска транспортных средств через государственную границу Российской Федерации, а также в стационарных и передвижных пунктах на территории Российской Федерации); лицензионный контроль. То есть, закон не касается тех видов контроля, которые вызывают наибольшие претензии предпринимателей.

На федеральном и региональных уровнях, развитию малого бизнеса уделяется особое внимание, создаются фонды поддержки малого предпринимательства, утверждаются программы его развития, образуются специальные органы власти, призванные оказывать всемерную помощь мелким предприятиям. Причем практически в каждой программе присутствует задача снижения административного давления, практически каждый специализированный орган по развитию малого предпринимательства осуществляет функции по анализу нормативной базы и представлению предложений по устранению административных барьеров.

В Мурманской области за последнее время принят ряд программ и нормативных документов, направленных на поддержку малого бизнеса в области.

Согласно «Концепции программы проведения административной реформы в Мурманской области в 2006-2008 гг.», в результате проведения мероприятий по направлениям административной реформы в последние три года достигнуто следующее результаты.

В результате реализации начального этапа административной реформы по приоритетным направлениям, определенным Указом Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах», в Мурманской области к 2005 году был принят ряд мер, направленных на создание базовых условий для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления.

В целях совершенствования государственного управления и оптимизации деятельности сформирована новая структура исполнительных органов государственной власти Мурманской области во главе с Правительством, возглавляемым Губернатором области.

Проведено организационное разделение государственных функций между исполнительными органами государственной власти Мурманской области в установленной сфере деятельности.

В состав действующей структуры исполнительных органов государственной власти Мурманской области входят Правительство Мурманской области, восемь департаментов, восемь комитетов, пять управлений и одна инспекция.

Порядок взаимодействия и организации деятельности исполнительных органов государственной власти Мурманской области установлен в Регламенте исполнительных органов государственной власти Мурманской области.

В 2006 году муниципалитетам передано право по введению в действие системы единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. В муниципалитетах проведена большая работа по принятию экономически обоснованных нормативных актов, что должно стимулирующее влияние, как на развитие бизнеса, так и на состояние местных бюджетов.

Не смотря на принимаемые меры, реформирование системы государственного управления в целях снижения административных ограничений в функционировании предпринимательства на региональном уровне проходит недостаточными темпами, и зачастую носит декларативный характер.

В таких условиях представители малого бизнеса вынуждены адаптироваться к высокому уровню издержек на преодоление административных барьеров путем ведения предпринимательской деятельности нелегально, без соответствующих разрешений, уклоняясь от уплаты налогов.

Следовательно, избыточное административное давление и административные барьеры вследствие неразвитости институтов государственного управления, прав собственности на региональном уровне наносят ущерб хозяйствующим субъектам, замедляют темпы развития и процесс легализации малого бизнеса.

В 2005 году в области действовало более 3000 малых предприятий, в том числе около 1000 – в оптовой и розничной торговле, 420 в промышленности, 350 строительстве, 120 в рыболовстве, лесном и сельском хозяйстве, в сфере услуг – около 500. Кроме того, на учёте в налоговых органах состоит около 18 тысяч индивидуальных предпринимателей, большая часть из которых использует наемный труд.

Постоянно увеличивается вклад малых предприятий в экономику области. За 2005 год объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных собственными силами работ и услуг по малым предприятиям составил (оценочно) 13,5 млрд. рублей (14% в общем объеме отгруженных товаров и услуг по области). Кроме того, предприятиями малого бизнеса продано товаров несобственного производства на 35 млрд. рублей.

В 2005 году вклад малых предприятий в строительную индустрию области составил около 20%, в оборот розничной торговли - 18.8%, оптовой – 74.9%.

Оборот малых предприятий общественного питания превысил 140 млн. рублей. Их доля в общем обороте общественного питания составляет 5.5%.

Малыми предприятиями автомобильного транспорта перевезено около 300 тыс. тонн грузов (45.2% от общего объема грузов, перевезенных автомобильным транспортом). Грузооборот, выполненный автомобильным транспортом малых предприятий, превысил 18.4 млн. тонно-километров, что составило 10% в общем грузообороте по области.

Объем инвестиций малых предприятий в новые или приобретенные по импорту основные средства за 2005 год превысил 175 млн. рублей. Кроме того, предприятия использовали более 130 млн. рублей на приобретение объектов незавершенного строительства и основных средств, бывших в употреблении у других организаций.

Численность постоянных работников малых предприятий Мурманской области составила 30.6 тыс. человек, в том числе на предприятиях, занимающихся рыбоводством и рыболовством занято 3471 человек (12%), в обрабатывающей промышленности -6936 (23%), строительстве – 4903 (15%), на предприятиях транспорта и связи – 1979 (7%), оптовой и розничной торговли– 7425 (28%).

В связи с возрастающей потребностью в высококвалифицированных кадрах, увеличивается использование трудовых ресурсов на условиях вторичной занятости. Только за 2005 год численность совместителей и работающих по договорам гражданско-правового характера увеличилась на 20% и превысила 4 тыс. человек. Таким образом, малые предприятия обеспечивают 7.5% занятости в экономике области, а с учетом индивидуальных предпринимателей и их наемных работников – около 25%.

Развитие бизнеса привело к увеличению среднемесячной заработной платы работников малых предприятий на 23,8%, инвестиций на 25% и налоговых поступлений (только по специальным налоговым режимам за 2005 год поступления

увеличились на 31%). Ожидается, что в консолидированный бюджет области от них поступит более 500 млн. рублей

Не смотря на остроту исследуемой проблемы, до настоящего момента в регионе не проводилось более или менее серьезных исследований в области административных барьеров. В связи с чем, автором был проведен опрос представителей малого бизнеса, методология которого была разработана на основе опубликованного инструментария аналогичных опросов проводимых Центром экономических исследований и разработок, Консультационной службой по иностранным инвестициям (ФИАС), Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства.

Субъектами опроса выступали руководящий состав малых предприятий, действующих на территории Мурманской области. Опрос предпринимателей (малых предприятий) состоял из двух компонентов:

1. интервьюирование по формализованному опроснику;
2. неформальное интервью.

Сценарий неформального интервью включал общение с руководством и владельцами малых предприятий, с целью выяснить некоторые аспекты ведения бизнеса, личные отношения к органам власти и т.п., а так же содержал значительное количество вопросов, требующих развернутых ответов.

Опросник для малых предприятий состоял из нескольких разделов, которые выделялись согласно получаемой информации.

Раздел 1. Общая информация о предприятии.

Раздел 2. Оценка взаимоотношений с органами власти и уровня административных барьеров.

Раздел 3. Инспекции, проверки.

Раздел 4. Регистрация юридических лиц.

Раздел 5. Лицензирование отдельных видов деятельности.

Раздел 6. Обязательная сертификация.

Раздел 7. Права собственности, аренда недвижимости и земли.

Немаловажным оказался тот факт, что, не смотря на остроту проблемы, почти все респонденты отказались указывать какую либо информацию о себе, и обязательным условием при анкетировании являлась гарантия полной анонимности респондента. Особо скупое предприятия давали информацию, касающуюся проверок налоговой инспекцией. Данный факт свидетельствует о крайней степени недоверия бизнеса к органам государственной власти.

Количество опрошенных малых предприятий и их распределение представлено в таблице №1.

Таблица 1.

Распределение опрошенных МП по основным видам деятельности

	Промышленность	Строительство	Торговля	Услуги	Итого
Количество	11	9	16	15	51
Доля	22%	18%	31%	29%	100%

В среднем каждое МП имеет более одного вида деятельности, основного с точки зрения формирования объема выпуска/оборота.

Результаты расчета показателя качества административного регулирования по совокупной выборке представлены в таблице 2. Исходя из приведенных данных, в малом предпринимательстве превалирует нейтральная оценка, но заметно существенное смещение в сторону отрицательной оценки результативности мер властей всех уровней. Баланс положительных и отрицательных оценок складывается не

в пользу органов власти, хотя и по-разному для различных уровней управления. Меры предпринимаемые «федеральной властью», более половины респондентов (57%) оценили как нейтральные, треть респондентов (29%) оценили как скорее отрицательные, однако крайне отрицательную оценку дал всего один респондент.

Отраслевая принадлежность МП практически не влияет на возможность их руководителей заручиться поддержкой власти при решении проблем бизнеса.

Все респонденты не являлись участниками независимых организаций, таких как союзы предпринимателей и т.п., соответственно, оценили их деятельность, как не влияющую на ситуацию в области административного давления и регулирования сектором

Таблица 2.

Оценка малым бизнесом мер, предпринимаемых органами власти и управления всех уровней.

	Очень помогают		Скорее помогают		Не помогают, но и не мешают		Скорее мешают		Очень мешают		Затрудняюсь ответить	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
Вопр.	Результативность мер, предпринимаемых органами федеральной власти и управления в отношении сокращения административных барьеров											
Отв.	1	2%	4	8%	29	57%	15	29%	1	2%	1	2%
Вопр.	Результативность мер, предпринимаемых органами региональной власти и управления в отношении сокращения административных барьеров											
Отв.	0	0%	8	16%	31	61%	7	14%	4	8%	1	2%
Вопр.	Результативность мер, предпринимаемых органами местной власти и управления в отношении сокращения административных барьеров											
Отв.	0	0%	0	0%	12	24%	24	47%	13	25%	2	4%

Совокупные денежные затраты предприятия, связанные с выполнением требований различных государственных и муниципальных органов, являются агрегированным количественным показателем, измеряющим административное давление на бизнес. Этот показатель включает в себя как *регулярные издержки* – затраты на постоянную работу по оформлению бумаг, расходы на проверку, оплата труда менеджеров, издержки на ежегодно возобновляемые лицензии и т.п., так и *периодически возникающие издержки* – штрафы, регистрационные сборы и т.д. Помимо этого затраты, связанные с прохождением административных процедур, подразделяются на официальные обязательные выплаты (например, плата за регистрацию, получение лицензии, оплата сертификации по прејскуранту), выплаты, добровольно уплаченные фирмой (например, оплата услуг посредников), и выплаты, которые фирма была вынуждена сделать (например, за ускорение процедуры).

Представители опрошенных малых предприятий признают факт увеличения затрат непроизводственного характера. 100 % опрошенных сталкивались с нарушениями при прохождении административных процедур со стороны государственных органов. Около 92% опрошенных, заявили о своем нежелании решать данную проблему на законном основании, основной причиной тому является убеждение, что суды – это тоже государственное учреждение, и что правду по данному вопросу там не найти, а судебные издержки превысят сумму необходимых

«неформальных расходов», позволяющих пройти административную процедуру быстро и «безболезненно». Примерно 75 % респондентов признались в готовности нести неформальные расходы для снижения административного давления, около 53 % признались, что такого рода расходы они уже осуществляли, около 28 % признались, что получали предложение помощи при прохождении административной процедуры непосредственно от «чиновника» на возмездной основе.

Таблица 3.

Совокупные денежные затраты МП, связанные с преодолением административных барьеров: отраслевой разрез, 2005 г.

Отрасль	Средний размер выплат, % от чистой	Средний размер выплат, % от валовой выручки	
	Совокупные денежные затраты	Официальные обязательные выплаты	Необязательные добровольные / вынужденные выплаты
Промышленность	60,1	10,7	9,1
Строительство	57,5	9,8	6,3
Торговля	71,2	14,1	10,9
Услуги	28,5	7,3	5,8

Таблица 4.

Доля официальных и необязательных затрат МП на преодоление административных барьеров в 2002-2005 гг.: отраслевой срез.

	2002		2003		2004		2005	
	Официальные	Необязательные	Официальные	Необязательные	Официальные	Необязательные	Официальные	Необязательные
Промышленность	8,2	10,1	8,8	9,6	9	9,2	9,4	9,5
Строительство	7,4	11,3	8,5	10,7	9,4	8,1	9,1	5,9
Торговля	9,3	15,8	10,4	14,5	12,8	11,1	13,2	9,4
Услуги	11,2	3,3	10,7	3,9	9,6	4,3	8,1	4,6

По данным Департамента экономического развития Мурманской области за 2005 год, объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных собственными силами работ и услуг по малым предприятиям составил (оценочно) 13,5 млрд. рублей (14% в общем объеме отгруженных товаров и услуг по области). Кроме того, предприятиями малого бизнеса продано товаров несобственного производства на 35 млрд. рублей. Итого около 48,5 млрд. рублей. Средневзвешенная доля затрат МП на преодоление административного регулирования в валовой выручке составляет 17,55%, из них на официальные затраты приходится 10,16%, на необязательные 7,39%. Учитывая это, МП совокупные затраты МП на преодоление административного давления составляют около 8,5 млрд. рублей. Из них около 3,6 млрд. рублей - затраты необязательного характера. Для сравнения, по данным Департамента экономического развития мурманской области в 2005 г. объем инвестиций малых предприятий в новые или приобретенные по импорту основные средства превысил 175 млн. рублей, и более 130 млн. рублей потрачено на приобретение объектов незавершенного строительства и основных средств, бывших в употреблении у других организаций. Таким, образом, если даже не учитывать официальные затраты МП на административное регулирование,

ущерб существенен, учитывая нехватку у МП инвестиционных средств, а так же сложности их привлечения.

Так же представителям МП задавались вопросы относительно сложности прохождения конкретной процедуры, предлагалось оценить деятельность органов государственной власти. Предприниматель мог дать в качестве ответа свою оценку сложности прохождения процедуры, выражая, таким образом, свою экспертную оценку, даже в случае, если предприятие не проходит такую процедуру.

Если резюмировать ответы, полученные при опросе по прохождению отдельных процедур, то можно заключить следующее:

При прохождении процедуры регистрации и внесения изменений в учредительные документы большинство респондентов подтвердили, что в их городе действует принцип «одного окна», однако вызвали явное недовольство факты неграмотного, некорректного и непрофессионального поведения работников ИФНС. Так же предприниматели испытывали трудности, и затрачивали много времени на нотариальное заверение необходимых документов, правда, подобных осложнений не испытывали МП работающие в г. Мурманск.

Из общего числа органов, уполномоченных на проведение контрольных мероприятий, были выделены как наиболее часто встречающиеся следующие:

- § налоговые органы,
- § органы противопожарного надзора,
- § органы санитарно-эпидемиологического надзора,
- § торговая инспекция,
- § органы лицензирования,
- § органы административно-технического надзора.

Кроме того, респондент был волен указать в интервью и другие органы.

Лишь около 7 % организаций не сталкивались в своей деятельности с проверочными мероприятиями со стороны налоговых органов, хотя доля предприятий, работающих менее двух лет около 15%, а на законодательном уровне закреплена презумпция добросовестности предпринимателей и ограничено число проверок предприятий одним разом в два года, а для начинающих предприятий – одним разом в 3 года¹. Не маловажен тот факт что только около 90% респондентов сталкиваются с налоговыми проверками ежегодно. Также предприниматели заявили, что при отсутствии выполнения работ в отчетном периоде, либо при отрицательных результатах деятельности (убыток), по крайней мере, необходимо будет явиться в ИФНС по месту регистрации и объяснить причину, сначала в устной форме, а затем в письменной. Естественно просто объяснить, что в отчетном периоде не было выполнения необходимого объема работ, не достаточно, все объяснения необходимо подтвердить документально. Так же необходимо описать план по выводу предприятия из такого положения, с которым, работники ИФНС могут не согласиться и посчитать мероприятия недостаточными.

Так же отрицательную оценку получили налоговые органы в вопросах связанных с электронным документооборотом (подача налоговой отчетности по защищенным каналам связи). Около 70% респондентов сообщили, что получали угрозы от ИФНС, если не подключатся к любому из специализированных операторов связи, позволяющих вести защищенный документооборот с налоговыми органами. В неформальном общении представители МП пожаловались, что зачастую сотрудники ИФНС неграмотно выполняют свои обязанности по взиманию недоимок или неуплат по налогам и сборам.

Относительно проверок органов противопожарного надзора так же практически не встречались положительные отзывы. Как правило, проверки проводились по

¹ Федеральный Закон №134-ФЗ от 08.08.2001 г. (ред. 31.12.2005 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

предписанию, либо в начале функционирования объекта (торговые павильоны, офисы, производственные помещения). Около 70% респондентов не испытывали трудностей при прохождении проверки, однако это вызвано отнюдь не качественной работой службы государственного противопожарного надзора. Все МП, которые дали положительную оценку, пользовались услугами фирм посредников. Естественно эти фирмы брали на себя обязанности по составлению проектов, подготовке всех необходимых документов, монтажу систем пожаротушения или противопожарных сигнализаций, и также самостоятельно общались с органами противопожарного надзора.

На проверки торговой инспекцией отвечали только МП работающие в этой сфере. Основными отрицательными моментами в работе данной инспекции является то, что зачастую проверки проводятся внезапно, производятся контрольные закупки и т.п. Это существенно затрудняет работу торговых организаций. Однако деятельность торговых инспекций представители МП оценивают положительно.

Много отрицательных отзывов получила деятельность органов санитарно-эпидемиологического надзора. В основном отрицательные оценки были даны МП работающими в сфере торговли. Это вызвано частотой проверок МП данной отрасли, в среднем 3,1 проверки в год. Много отрицательных отзывов получено по процедуре получения «санитарного паспорта». В зависимости от сферы деятельности затраты на выполнение требований СЭС разнятся очень сильно. Требования отдельных сотрудников этого органа вынуждают предпринимателей идти с ними на контакт путем неформальных договоренностей. Производственные предприятия жаловались на очень большие затраты при оформлении документов на работников – необходимы медкомиссии, аттестации, оборудование по требованиям СЭС рабочих мест (от сотен до нескольких десятков тысяч рублей).

Процедура получения лицензий на отдельные виды деятельности в среднем по исследуемым МП создает проблемы средней тяжести для ведения текущей деятельности и возможностей развития предприятия, которое сталкивается с процедурой. Самое сложное и дорогостоящее, со слов предпринимателей, получение строительной лицензии. В зависимости от вида лицензии затраты на ее получение колеблются от 60 до 500 тысяч рублей. Следом идет получение лицензии на розничную торговлю алкогольной продукцией, предприниматели указали затраты от 100 до 300 тысяч рублей². Процедура получения лицензии на автомобильные перевозки проблем не вызвала.

Что касается сертификации, то предприниматели указывают на факт увеличения количества сертификатов, объясняя это в первую очередь необходимостью получения обязательных сертификатов, а так же изменением номенклатуры товаров. Среднее мнение, выраженное предприятиями относительно изменения сложности получения сертификатов, заключается в том, что получение сертификатов за время реформы стало немного более сложной проблемой, чем это было ранее. Соответственно на эту процедуру требуется затратить большее количество ресурсов, как трудовых, так и финансовых.

Процедуры, связанные со сделками с недвижимостью представители МБ оценили как наиболее сложные, длительные и дорогостоящие, и в то же время, наиболее важными и существенными для развития и вообще существования бизнеса.

Среднее мнение, выраженное предприятиями относительно изменения сложности прохождения процедур, связанных со сделками с недвижимостью, заключается в том, что процедуры, связанные со сделками с недвижимостью, в 2005-

² Такой высокий уровень затрат вызван не только возросшей стоимостью лицензии, но и изменением условий для ее получения. Например, для осуществления розничной торговлей алкогольной продукцией, торговые точки и складские помещения в обязательном порядке должны быть оборудованы пожарной и охранной сигнализацией.

2006 гг., по сравнению с предыдущими годами существенно усложнились. Не смотря на то, что на законодательном уровне эти процедуры упростились, налицо неготовностью органов власти выполнять принятые ими же решения. Например, некоторые МП, участвующие в опросе, не могут получить долгосрочный договор аренды муниципального имущества, хотя при участии в конкурсе на право аренды их условием было аренда на 10-15 лет. Данный факт вызван тем, что администрация не зарегистрировала свое право собственности на имущество, сдаваемое в аренду, это вызвано отсутствием специалиста или финансовой возможности. В связи с этим орган юстиции не может зарегистрировать долгосрочный договор аренды, и, не смотря на то, что у МП он есть, юридической силы он не имеет. Данный факт, по мнению МП, ставит их бизнес в весьма шаткое состояние.

Помимо сложности прохождения процедур предприятия отмечают низкое качество работы органов, с которыми необходимо взаимодействовать при прохождении процедур, связанных со сделками с недвижимостью. Средняя оценка, которую предприятия поставили различным органам по пятибалльной шкале, варьируется от 2 баллов (низкое качество) до 2,6 (качество ниже среднего). В то же время с этими органами приходится взаимодействовать – доля предприятий, которые взаимодействовали с тем или иным органом, находится в диапазоне от 30 до 84%.

По процедурам, связанным с недвижимостью и землей, а именно с получением разрешения на строительство, регистрацией земельных участков, возникают очень большие проблемы у тех, кто пытается самостоятельно пройти весь путь. Структуры, связанные с выдачей разрешений, оформлением документации на землю, сознательно затрудняют процедуру прохождения.

По стоимости прохождения процедур, связанных с землей и недвижимостью, суммы колоссальные. За согласование документации на пристройку назывались суммы в 200-300 тыс. рублей. Получение земельного участка под строительство отнимает около 30% прибыли от продажи недвижимости. По переводу из жилого в нежилое процедура занимает по срокам около 9 месяцев, по деньгам до 500 тыс. рублей, в зависимости от площади. Много нареканий получила даже процедура получения муниципальной собственности в аренду.

По стоимости прохождения процедур, связанных с землей и недвижимостью, суммы колоссальные. За согласование документации на пристройку назывались суммы в 200-300 тыс. рублей. Получение земельного участка под строительство отнимает около 30% прибыли от продажи недвижимости. По переводу из жилого в нежилое процедура занимает по срокам около 9 месяцев, по деньгам до 500 тыс. рублей, в зависимости от площади. Много нареканий получила даже процедура получения муниципальной собственности в аренду.

Все без исключения респонденты считают, что данный вид процедур существенно усложнился, занимает больше времени, а так же стал существенно дороже.

Немаловажен тот факт, что предприниматели не желают отстаивать свои права в спорах с региональными органами власти в арбитражных судах. Это вызвано несколькими причинами. Во-первых, МП, функционирующим вне г. Мурманск, это просто неудобно и дорого, частые поездки отнимают много времени, а стоимость наемного адвоката составляет около 5-6 тысяч рублей за судодень. Во-вторых, затраты на судебные издержки возвращены не будут, а материальная выгода составит 1/300 ставки рефинансирования в день, например с суммы ошибочно взысканных ИФНС недоимок. В подобных ситуациях представители МП предпочитают договориться на неформальном уровне. Т.о. региональные органы власти не несут практически никакой материальной ответственности за неисполнение или некачественное исполнение своих функций (услуг). А внедрение системы регламентирования исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг находится в

начальном этапе, и носит скорее рекомендательный чем обязательный характер. **Следовательно, усиление ответственности региональных органов власти перед хозяйствующими субъектами на законодательном уровне, а так же внедрение системы обязательного регламентирования предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в кратчайшие сроки, существенно повысит их качество.**

Основными принципами государственного управления МБ в Мурманской области должны являться:

- качество и доступность государственных услуг;
- ограничение вмешательства исполнительных органов государственной власти Мурманской области в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Мурманской области.

Осознание предпринимателями того факта, что система регионального управления и поддержки малого бизнеса не приносит существенных изменений, доля неформальных расходов при ведении предпринимательской деятельности сокращается медленными темпами, по мнению большинства опрошенных представителей МБ региона даёт им «моральное право» вести свою деятельность частично на нелегальных основаниях. Объясняется это тем, что, регистрируя свой бизнес, предприниматель заключает своего рода контракт с государством, условиями которого являются создание оптимальных рыночных условий для функционирования предприятия, с низким уровнем административных барьеров, высоким уровнем прозрачности нормативно правового регулирования, взамен на обязанность предпринимателя вести свою деятельность в рамках закона и платить налоги.

Вероятность быть уличенным в незаконном предпринимательстве не велика, а уровень штрафных санкций за невыполнение законодательных норм при ведении предпринимательской деятельности ниже затрат на преодоление административных барьеров. **Следовательно, Усиление ответственности хозяйствующих субъектов перед регионом позволит ускорить процесс легализации малого бизнеса**

Другим немаловажным фактором является внедрение мер противодействия коррупции и вымогательства во властных структурах региона.

Как показывает исследование, в регионе на данном этапе функционирует явно деструктивная система регулирования предпринимательской деятельности. Должностные лица по существу не имеют ограничений в отношении реализации средств регулирования при относительной безнаказанности своих правоприменительных действий. В таких условиях представителям малого бизнеса весьма нелегко понимать и выполнять свои официальные обязательства, и они испытывают сильную мотивацию либо функционировать неофициально, чтобы обойти государственные регулирующие органы, либо прийти к частному соглашению с конкретными должностными лицами относительно соблюдения существующих норм.

Антикоррупционная политика Мурманской области должна базироваться на положении о том, что коррупция есть одно из проявлений низкой эффективности:

- политической системы;
- государственного управления;
- экономики;
- социальной сферы;
- гражданского общества.

Коррупция - комплексная проблема, для решения которой требуется применение комплексного подхода, в котором трудно ожидать быстрых успехов. Как показывает международный опыт, успех в реализации антикоррупционной политики может быть достигнут, если придерживаться следующих принципов:

1. Авторитетное руководство. Антикоррупционная политика должна инициироваться авторитетным лидером на основании мандата, полученного от избирателей либо в ином установленном законом порядке.

2. Кооперация власти и общества.

3. Прозрачность антикоррупционной политики.

4. Акцент на искоренение условий, порождающих коррупцию.

5. Гибкость и адаптивность политики должны обеспечиваться постоянной обратной связью, опирающейся на независимые мониторинг и диагностику.

6. Учет возможных угроз и ограничений для реализации политики.

7. Сочетание последовательности и трезвой оценки возможностей.

8. Антикоррупционная политика должна сочетать последовательность и энергичность с тщательностью, продуманностью и подготовкой шагов.

9. Активное воздействие на общественное сознание.

10. Финансирование антикоррупционной политики. Безусловно, на первых порах реализация политики потребует определенных затрат. Однако последовательность программных шагов может быть спланирована таким образом, чтобы эти шаги приводили к существенному повышению эффективности бюджетных расходов, что не только компенсирует произведенные затраты, но и дает возможность дальнейшего финансирования реализации политики.

В данный момент в соответствии с программой развития Мурманской области на 2006-2008 гг. проводится целый ряд мероприятий в этом направлении. На рассмотрение и общественное обсуждение в ближайшее время будет вынесен проект закона «О мерах противодействия коррупции и вымогательства во властных структурах». На официальном сайте правительства Мурманской области создан специальный раздел, посвященный вопросам противодействия коррупции, на котором планируется освещение мер антикоррупционной политики, размещение контентной статистической информации и отчетов правительства региона. Так же на сайте реализована возможность в он-лайн режиме сообщить о факте коррупционных действий, в т.ч. и в анонимном порядке.

Несмотря на то, что во властных структурах и предпринимательских кругах превалирует понимание необходимости введения мер по противодействию коррупции, непосредственное внедрение таких мер в практику встретит ощутимое сопротивление, ввиду уже сложившегося порядка ведения дел и устоявшихся коррупционных отношений. По мнению автора, помимо комплексности мер по совершенствованию административного регулирования и контроля, нормативно-правовой базы, необходимо введение дополнительного материального стимулирования, как для представителей региональной власти, так и для предпринимателей. **Законодательно закрепленная возможность получения материальной выгоды при сотрудничестве представителей бизнеса или государственных служащих, и правоохранительных органов в вопросах противодействия коррупции позволит существенно снизить ее уровень.**

Например, конкретным примером такого сотрудничества может быть обращение в ОБЭП предпринимателя, который при прохождении административной процедуры столкнулся с фактом вымогательства со стороны государственного служащего.

Эффективность работы государственных органов, власти в области снижения административного давления и эффективного управления МБ, должна определяться по следующим показателям результативности.

1. Оценка предпринимателями деятельности исполнительных органов государственной власти Мурманской области по оказанию государственных услуг.

Данный показатель должен определяться путем проведения социологических опросов в соответствии с Методикой исследования оценки гражданами качества и доступности предоставляемых государственных услуг.

2. Уровень издержек малого бизнеса на преодоление административных барьеров.

Для определения показателя предполагается использовать опыт проведенного исследования, разработанного на основе исследований проводимых «Центром экономических исследований и разработок³», «Консультационной службой по иностранным инвестициям (ФИАС)», «Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства».

Целевым показателем является снижение доли издержек на преодоление административных барьеров в выручке предприятий МБ в Мурманской области.

3. Для оценки уровня государственного управления сектором малого бизнеса в Мурманской области предполагается использовать систему показателей, рассчитываемых специализированными организациями:

- эффективность государственного управления - показатель отражает качество государственных услуг, качественные характеристики государственных институтов, компетенцию государственных служащих, уровень доверия к политике, проводимой правительством, и другие;

- качество государственного регулирования - значение данного показателя связано с оценкой политики, проводимой в сфере государственного регулирования в экономике. С его помощью измеряются такие факторы, как государственное регулирование цен на товары и услуги, неадекватный контроль в финансовой сфере, избыточное регулирование бизнеса и другие.

Как следствие повышения качества и доступности государственных услуг для потребителей, снижения издержек малого бизнеса на преодоление административных барьеров и укрепления прозрачности и подотчетности исполнительных органов государственной власти Мурманской области прогнозируется следующий экономический эффект:

- развитие рыночной конкуренции и малого предпринимательства;
- противодействие коррупции и повышение эффективности работы государственного сектора экономики;
- снижение объемов теневой экономики, рост налоговых поступлений в бюджет;
- снижение уровня безработицы;
- улучшение инвестиционного климата в регионе.

Как следствие повышения уровня доверия общества к деятельности исполнительных органов государственной власти Мурманской области и степени удовлетворенности потребителей качеством государственных услуг, а также за счет направления дополнительных бюджетных средств на решение социальных проблем прогнозируется следующий социальный эффект:

- снижение уровня бедности и имущественного неравенства;
- снижение социальной напряженности, повышение политической стабильности;
- восстановление веры населения в верховенство закона в отношениях между властью, обществом и бизнесом

Для достижения целей эффективного управления МБ в Мурманской области предлагаются следующие этапы.

1. Разработка и внедрение в исполнительных органах государственной власти Мурманской области принципов и процедур управления по результатам.

³ Официальный сайт - www.cefir.ru

2. Разработка и внедрение административных регламентов в исполнительных органах государственной власти Мурманской области, а также стандартов предоставляемых государственных услуг.

3. Оптимизация функционирования исполнительных органов государственной власти Мурманской области и широкое применение механизмов противодействия коррупции в сферах их деятельности.

4. Повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти Мурманской области и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти.

5. Модернизация системы информационного обеспечения исполнительных органов государственной власти Мурманской области.

6. Формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Основные выводы:

Установлено, что избыточное административное давление и административные барьеры вследствие неразвитости институтов государственного управления и прав собственности, наносят существенный ущерб хозяйствующим субъектам, особенно представителям малого бизнеса. Полагаясь на данные проведенного автором опроса представителей малого бизнеса Мурманской области совокупный ущерб на преодоление административного давления составляют около 8,5 млрд. рублей. Из них около 3,6 млрд. рублей - затраты необязательного характера. При снижении данных расходов у МБ высвобождаются свободные средства, что может дать существенный толчок к развитию сектора в регионе.

Избыточное административное давление и административные барьеры существенно замедляют темпы развития малого бизнеса. По данным опроса практически все административные процедуры проходят с превышением положенных сроков, что существенно замедляет и удорожает процесс развития малого бизнеса, не дает бизнесу оперативно реагировать на изменение рыночной конъюнктуры, а так же увеличивает транзакционные издержки.

В процессе исследования проанализированы основные проблемы малого бизнеса региона при взаимоотношении с органами власти, при прохождении административных процедур (регистрации организации, внесение изменений в учредительные документы, получение разрешительной документации от органов Санитарно-эпидемиологического контроля, Управления государственной противопожарной службы, Государственного унитарного предприятия технической инвентаризации, Архитектурных отделов администраций, Комитетов по управлению имуществом, Учреждения юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, лицензирования, сертификации и т.д.). Сделан вывод о том, что данные проблемы носят системный характер.

Низкое качество предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций определило необходимость их обязательной регламентации в кратчайшие сроки, а так же введения системы, при которой предоставление государственной услуги или исполнения государственной функций будет осуществляться только после утверждения регламента по её предоставлению.