

# 5. Проверки деятельности физических и юридических лиц

## Общая ситуация

Проверки государственными органами являются одной из самых больших проблем для предпринимателей в Кыргызской Республике. Практически каждый предприниматель подвергается проверкам со стороны государственных органов в той или иной форме и неоднократно подчеркивался тот факт, что проверки являются одним из самых больших препятствий для развития и роста легального бизнеса в стране.

Правительство осознало значимость проблемы, и были предприняты шаги для улучшения ситуации, но результаты были непоследовательными и небольшими. Например, Правительство своими актами запретило проводить плановые проверки всем государственным органам (только на основе жалоб), кроме четырех ведомств. В обоих случаях проверки должны сначала согласовываться в НКЗРК, которое выдает предписание на проверку. Проверяющим ведомствам запрещено проводить более одной проверки в год одного предпринимателя. Это правило должно было выполняться с помощью Книг инспекторских проверок, которые должны заполняться после проведения проверки.

Для того, чтобы адекватно оценить результативность новых процедур по проверкам, введенными в апреле 2000 г. предпринимателям задавались вопросы в отношении только тех проверок, которые проводились после мая 2000 г.

## Результаты исследования по физическим и юридическим лицам

Из приведенной таблицы видно, что большая часть проверяющих ведомств практически в равной мере уделяют внимание и физическим и юридическим лицам за последние шесть месяцев до начала исследования. Единственным исключением был Социальный Фонд, которого менее всего интересуют физические лица. Но было интересным отметить то, что ими интересовались множество

других органов, даже налоговая инспекция.

### **Частота проверок**

Результаты исследования показывают, что за шесть месяцев, предшествовавших исследованию, государственные органы проверяли предпринимателей, в среднем, 5 раз. Интересно отметить, что большинство из них – индивидуальные предприниматели. Это признак проблематичности, так как проверки связаны с большими расходами и, возможно, инспектора находят индивидуальных предпринимателей «легкой мишенью». Как и ожидалось, наибольшее количество проверок было проведено налоговыми инспекторами, которые проводились (по результатам данного исследования) 2-3 раза за шесть месяцев. Затем следуют, по количеству проверок, Госсанэпидемнадзор, УПП МВД и Кыргызстандарт, как это видно на диаграмме.

В региональном разрезе инспектора чаще проверяют четыре сектора: общественное питание, розничная торговля, оптовая торговля и переработка пищевой продукции. Некоторые предприятия и предпринимателей инспектора посещали 6 и более раз за шесть месяцев. Как было сказано, большая их часть – индивидуальные предприниматели.

Рейтинг ведомств был составлен на основе частоты упоминаний респондентами того или иного проверяющего органа в вопросе по количеству проверок. Чем выше рейтинг, тем чаще данное ведомство проверяло в течение шести месяцев, предшествовавших опросу.

### **Продолжительность проверок**

Продолжительные проверки тоже могут быть накладными для предпринимателей. Во многих случаях, проверяющие ведомства пользуются ресурсами фирм и требуют выделения персонала на время проверок. Вне зависимости от выделяемых ресурсов, каждый

день нахождения инспектора – это день, когда ресурсы выделяются на непроизводственные нужды.

Средняя продолжительность одной проверки за последние шесть месяцев до начала исследования составляла четыре дня. В транспортных предприятиях продолжительность проверок была в два раза больше, чем средняя, затем следуют предприятия переработки пищевой продукции и производство. Нет значительных различий по регионам. Самая длинная проверка была отмечена в Нарыне (6 дней) и Узгене (5 дней). Самые короткие проверки, в среднем, в Кара-Балте – 2 дня. Однако, эти усредненные значения маскируют ряд значительных различий. Например, было отмечено много случаев, когда проверки длились от двух недель до одного месяца. Во многих из них участвовали органы Налоговой инспекции или Социального фонда, иногда Управление государственной противопожарной инспекции, Кыргызстандарт, Госсанэпидемнадзор или Госагентство по энергетике.

На вопрос о том, изменилось ли количество проверок госорганами за последние шесть месяцев в сравнении с другими периодами – 18% отметили увеличение числа проверок, почти половина (47%) указали на неизменность их числа, в то время как только 16% отметили снижение. Предприниматели в Оше и Джалал-Абаде отметили увеличение (выше среднего) количества проверок, а наибольшее снижение – в Нарыне. Это означает, что новые процедуры по проверкам не оказывают какого-либо значительного влияния на предпринимателей.

#### **Расходы предпринимателей в связи с проверками**

Нет сомнений в том, что проверки государственными органами могут быть достаточно накладны для предпринимателей. Проверки требуют определенных ресурсов, включая людские. Зачастую, в их результате налагаются штрафы, не говоря уже о неофициальных выплатах, которые делают предприниматели с целью избежания высоких штрафов.

В результате проверок треть бизнесменов (30%) отметили, что на деятельность их фирм были наложены определенные санкции. Наиболее распространенной санкцией оказался штраф (81%), арест или изъятие имущества, продукции, товаров или приостановление/изъятие лицензии было у 14% респондентов. Возбуждено уголовное дело у 1% наказанных. Около 47%

респондентов признали, что делали неофициальные выплаты инспекторам с целью избежания или снижения размера штрафов, и мы можем предположить, что этот показатель занижен, так как некоторые предприниматели не стали бы признавать такие действия. Однако, ясно, что эта ситуация взаимовыгодна для обеих сторон – предприниматели избегают высоких штрафов, а инспектора имеют надбавку к своей небольшой зарплате. Результаты исследования показывают, что физические лица выплачивают меньшие суммы, по сравнению с юридическими.

На вопрос, сколько расходов понесли предприниматели в связи с проверками за последние шесть месяцев (включая взятки, задержки, штрафы, конфискованные товары и т.д.), то средняя величина расходов составила 6.000 сом, где самыми высокими были в секторе транспорта – более 19.000 сомов за последние шесть месяцев! В этом секторе были и самые, в среднем, продолжительные проверки. Затем, по уровню расходов, следуют предприятия переработки пищевой продукции, строительство и оптовая торговля.

Самыми дорогими городами в отношении проверок были в Чуйской области – Кант, Кара-Балта и Бишкек, а самыми недорогими – Джалал-Абад и Узген.

#### **Обжалование предпринимателями результатов проверок.**

Из всего числа проверенных только 17% посмели обратиться с жалобами в связи с необоснованными проверками, нарушениями со стороны контролирующих органов и размеров штрафов в адрес официальных органов, среди них наибольшее количество обращений было непосредственно в руководство проверяющих органов или местные администрации. Меньше было тех, кто обращался в суды. Необходимо отметить, что большинство из обращений не были успешными.

Почти половина бизнесменов, 42%, опасаются возможных негативных последствий для самих предпринимателей. Этот факт говорит о той власти, которую инспектора имеют над

предпринимателями, и том, что предприниматели не могут эффективно защищать свои права.

#### **Национальная комиссия по защите и развитию конкуренции при Президенте КР (НКЗРК) и отношение к ней предпринимателей**

Среди других органов способствующих защите интересов предпринимателей особое место принадлежит **Национальной Комиссии по защите и развитию конкуренции при Президенте КР (НКЗРК)**. НКЗРК выдавало предписания (разрешения) на проведение проверок госорганами (за исключением Налоговой Инспекции). Она также принимает жалобы предпринимателей в отношении необоснованных действий госорганов. К сожалению, на вопрос о роли НКЗРК и ее роли в упорядочении количества проверок, о ней известно было только 48% бизнесменов, при этом уровень осведомленности у индивидуальных предпринимателей был ниже. В отношении же совместного постановления ПКР (Правительство КР) и НКЗРК №189 (от 7 апреля 2000 г. «О мерах по реализации Указа Президента КР от 16 февраля 2000 г. «О мерах по сокращению числа необоснованных проверок деятельности субъектов предпринимательства»»), 30% респондентов не знали о его существовании, в то время как 43% знали о существовании постановления, но не знали его содержания. Интересно отметить, что на региональном уровне – 70% предпринимателей Кара-Балты не знали о новых процедурах по проверкам, и ниже среднего уровень осведомленности был в Оше и Джалал-Абаде.

Только около 5% респондентов воспользовались телефонами доверия НКЗРК по поводу действий контролирующих органов, 72% не пользовались вообще, а 24% даже не знали о существовании таких телефонов и совсем безуспешными признали свои попытки – 3.5% предпринимателей.

В числе причин по которым, предприниматели не считают нужным защищать свои права в НКЗРК по вопросам необоснованных проверок наибольшую популярность получили следующие: 33% отметили, что многие предприниматели не знают о существовании НКЗРК; 29% проявляют полный пессимизм, отмечая, что все равно ничего невозможно доказать; 15% пугает долгий бюрократический процесс; 15% отметили, что бизнесмены не знают о такой функции НКЗРК как рассмотрение жалоб.

При предоставлении возможности обжаловать неправомерные

действия инспекторов многие предприниматели, что не удивительно, подали бы жалобы на действия: Государственной налоговой инспекции при министерстве финансов. Хотя следующим распространенным ответом был «все проверяющие ведомства», что указывает на единое неприятие предпринимателями всех контролирующих ведомств.

При этом ведомственный уровень проверяющих не имеет значения, по мнению 40%, в то же время наибольшие нарекания вызывают проверки городских органов – 20% и районных – 13% в виду необходимости предоставления для проверяющих различного рода ресурсов, начиная со служебных помещений, телефонов/факсов, транспорта и заканчивая неофициальными обедами, ужинами и т.д.

#### **Книга инспекторских проверок (КИП)**

Использование КИП было введено (Постановление ПКР от 16 ноября 1998 г. №743 «Об усилении контроля за сокращением необоснованных проверок хозяйствующих субъектов») в качестве средства контроля количества проверок предпринимателей и предотвращения дублирования проверок. К сожалению, по данным опроса КИП имеется только у двух третей (64%) респондентов, что снижает его ценность как средства защиты. Распределение по регионам было различным – 91% предпринимателей имеют КИП в Нарыне, 82% в Кара-Балте, и 76% в Канте, в то время как наименьшее количество книг у предпринимателей в Джалал-Абаде. Только половина предпринимателей в секторе консалтинга и оказания услуг имеют книги, в то время как они есть у 75% предпринимателей, представляющих строительство, производство, оптовую и розничную торговли. Предпринимателям были заданы вопросы, чтобы определить их использование и как они воспринимаются предпринимателями и инспекторами.

В целом из этой информации можно сделать вывод о том, что инспектора, на практике, нечасто отказываются заполнять КИП, хотя, по мнению почти 45%, инспектора всегда заполняют книги, а 50% сказали, что их заполняют время от времени, 46% имеющих КИП заявили, что от этих книг мало пользы, 21% сами не просят (боясь последствий) инспекторов заполнить КИП, 13% заявляют, что инспектора просто отказываются заполнять КИП. Книги

оказались наиболее полезными в Кара-Балте, чем в любом другом городе. Более 72% предпринимателей здесь заявили, что инспектора всегда заполняют эти книги. Противоположное положение вещей в Оше, Джалал-Абаде и Караколе.

Тем не менее, 38% уверены, что КИП могла бы стать надежным инструментом защиты прав предпринимателей, 27% имеют противоположное мнение и 33% затруднились с ответом. На вопрос, что нужно сделать, чтобы улучшить контроль над заполнением КИП 53% ответило, что надо привлекать к ответственности инспекторов контролирующих органов за не заполнение КИП. Затем следует разработка эффективной системы контроля за заполнением КИП, и далее – разъяснение системы КИП для предпринимателей и инспекторов.

### **Другие аспекты проверок предпринимателей**

Другим аспектом повышения прозрачности проверок контролирующих органов является информация о требованиях тех или иных проверок различных ведомств, предоставляемая самими ведомствами предпринимателям. Другими словами, знают ли предприниматели каким образом нужно соблюдать правила, и что значит их нарушение? Так, только 35% респондентов отметили случаи предоставления контролируемыми органами информации по своим требованиям к проверкам. Среди таких ведомств выделяются: ГНИ при МФ – 24%; СЭС – 6%; Соцфонд – 4%; УПП службы МВД – 3%; GI по архитектуре и строительству – 1.2%. Судя по этим результатам, можно сказать, что контролирующие ведомства очень редко (если вообще) предоставляют предпринимателям четкую и ясную информацию о том, как должны выполняться требования. Кроме того, в примерно 20% контролирующие органы оказывают помощь в устранении допущенных нарушений, среди которых можно выделить ГНИ при МФ – 13% и УПП службы МВД – 2%.

Поэтому не так много предпринимателей, которые знают о том, что именно проверяют ведомства и что значит исполнение или нарушение положений какого-либо ведомства. Без знания этого, предприниматели не смогут определить, имеет ли данный орган право проверять, и насколько законна проверка, что делает предпринимателей полностью зависимыми от инспекторов.

Две трети предпринимателей – 75% отметили, что никогда и никто их не предупреждает о дате предстоящей проверки. Скорее в качестве исключения можно отметить следующие ведомства,

которые заранее извещают о датах проверки – Госналоговая инспекция при Минфине, Социальный Фонд, Управление санитарно-эпидемиологической службы и Управление госпротивопожарной службы – хотя они достаточно редки.

По мнению бизнесменов самым трудным в проверках являются – частота, необоснованные требования и вымогательство со стороны инспекторов.

Интересно отметить, что довольно большое количество предпринимателей заявило о том, что дублирование проверок является проблемой – как среди разных ведомств, так и проверки различных уровней (районные, городские, областные и т.д.) одного и того же органа.

#### **Выводы.**

Проверки остаются одной из основных проблем для предпринимателей, которую должно решить Правительство. Недавние усилия по совершенствованию процесса проведения проверок посредством ограничения количества плановых проверок и создания стандартных процедур для всех контролирующих органов не улучшили ситуацию в предпринимательстве. Практически предприниматели не знают, а некоторые никогда и не слышали о совместном постановлении Правительства Кыргызской Республики и НКЗРК №189 от 7 апреля 2000 г., в соответствии с которым большая часть контролирующих ведомств должны согласовывать проведение проверок с НКЗРК. Еще меньшее число предпринимателей знают о том, что НКЗРК рассматривает жалобы предпринимателей по вопросам проведения необоснованных проверок.

Необходимо, однако, отметить, что в Положении №189 нет механизмов контроля за налоговыми органами, оставляя его реализацию за Министерством финансов. Так как налоговые проверки являются самыми обременительными для предпринимателей (что и вызывает наибольшее количество жалоб), то такой нормативный акт будет иметь ограниченный результат. Поэтому, есть необходимость в пересмотре правил и процедур проведения проверок, чтобы под них подпадали и налоговые проверки, и чтобы больше контроля, и был повышен уровень ответственности налоговых инспекторов.

Введение книг инспекторских проверок (КИП) также не принесло



желаемых результатов. Только 65% предпринимателей имеют такие книги; еще меньшее число использует их более-менее регулярно. Однако, это больше зависит от предпринимателей, чем от инспекторов и указывает на то, что существует проблема с восприятием ценности КИП предпринимателями. Тех, кто указал на ценность КИП, как на инструмент защиты, было несколько больше, чем тех, кто этого не признает, в то время как примерно такой же процент был не уверен в своем ответе. Это указывает на то, что если бы был механизм, гарантирующий использование КИП, то это приветствовалось бы как предпринимателями, так и проверяющими ведомствами.

В общем, очевидно, что существует проблема проверок. Велико количество проверок, они длятся долгое время и дорого обходятся предпринимателям. Это в особенности касается индивидуальных предпринимателей, которые не могут позволить большие расходы в виде времени и денежных средств. Среднее количество проверок за шесть месяцев – 5 раз, где средняя продолжительность проверок составила четыре дня. То есть, в среднем, 40 дней или целых 2 рабочих месяца были потрачены предпринимателями на вопросы, связанные с государственными проверками. Это представляет собой такую значительную трату времени и ресурсов, которую не могут позволить себе ни предприниматели, ни государство.

Другим проблематичным аспектом проверок является то, что предприниматели не хотят обжаловать решения проверяющих ведомств или вопросы необоснованных (по мнению предпринимателей) проверок. Только 17% респондентов пытались обжаловать решения контролирующих ведомств, и в большинстве своем они были неудачными. Однако, как обнаружилось, такое нежелание объясняется большей частью не большими расходами и сложностью процесса обжалования, а боязнью различных последствий. Это означает то, что предприниматели хотят сохранить хорошие отношения с контролируемыми ведомствами и достичь компромисса с инспекторами, в особенности с налоговыми инспекторами или с теми, из-за которых у предпринимателей могут быть неприятности в будущем.

Также существует большое недоверие к судам в качестве органов обжалования. Большинство считает, что суды им не по карману и вынесенные решения, как им кажется, будут не в их пользу. Из тех немногих, которые решили обжаловать действия госорганов, обратились непосредственно в руководство контролирующих

ведомств или обращаются в местные администрации. Совсем небольшой процент предпринимателей обращался в прокуратуру. Эти результаты указывают на то, что, по мнению предпринимателей, не существует эффективных инструментов обжалования вопросов, связанных с необоснованными проверками или решениями контролирующих ведомств. Это одна из фундаментальных проблем в системе проведения проверок. Проверяющие ведомства наделены большими полномочиями, в то время как предприниматели считают, что у них мало прав и нет механизмов их эффективной защиты. Сложившаяся ситуация содействует непосредственным выплатам инспекторам с целью сокращения сроков проверок или избежания штрафных санкций и если не будет найдено решение, то она (ситуация) будет продолжать служить препятствием на пути развития предпринимательства. Поэтому Правительству необходимо принять конкретные шаги для сокращения прав инспекторов и лучшей защиты прав предпринимателей. Например, необходимо запретить инспекторам напрямую взимать и налагать штрафы или санкции. Также нужно сократить число проверок. Государственный контроль и надзор за исполнением требований должен замещаться заявительной системой исполнения, а не представлять собой проверки на местах.

Необходимо уделять больше внимания устранению дублирования контролирующих полномочий, предоставлять предпринимателям четкую информацию о требованиях и создать простые и эффективные административные процедуры обжалования.