



**Центр экономических и  
финансовых  
исследований и  
разработок**

# **МОНИТОРИНГ административных барьеров развития малого предпринимательства**

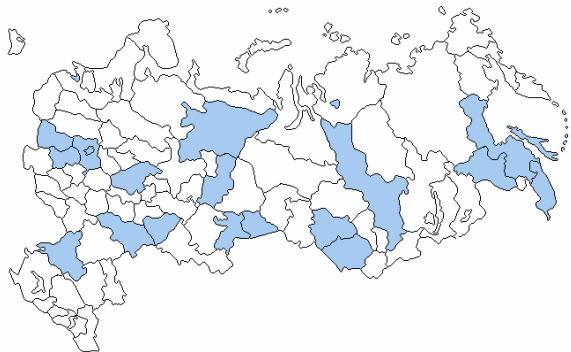
## **Этап 1**

Целью программы дебюрократизации национальной экономики, к реализации которой недавно приступило Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, является существенное снижение как степени зависимости предприятий от административного произвола, так и издержек предприятий при прохождении регистрации, получении необходимых лицензий и сертификатов, а также затрат, связанных с инспекционной проверкой их деятельности соответствующими инстанциями. Три из четырех новых законов, регламентирующих эти наиболее важные сферы административного регулирования, были введены в действие в течение последних полутора лет.<sup>1</sup> Четвертый закон - о подтверждении соответствия и стандартизации - находится на рассмотрении в Государственной Думе. В случае успеха в обеспечении исполнения этих законов ожидается снижение административного давления на предприятия и создание необходимых условий для функционирования более свободной и менее коррумпированной рыночной экономики.

По поручению Минэкономразвития Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) осуществляет независимый мониторинг административного давления на предприятия малого бизнеса, что позволяет оценить эффективность контроля за соблюдением нового законодательства и успех программы дерегулирования в целом. Весной 2002 года ЦЭФИР совместно со Всемирным банком провел первый этап обследования предприятий малого бизнеса в российских регионах. Задача состояла в том, чтобы установить исходные уровни административного давления в области регистрации, лицензирования, сертификации и инспекционной деятельности до начала реализации государственной программы дерегулирования. Последующие этапы (очередной запланирован на осень 2002 года) позволят оценить произошедшие со временем изменения с точки зрения тяжести административного давления.

Целью мониторинга является повышение ответственности федерального правительства за

Рис. 1. Региональное покрытие



Алтайский край	Приморский край
Амурская область	Ростовская область
Калужская область	Республика Коми
Красноярский край	Самарская область
Курганская область	Саратовская область
Москва	Сахалинская область
Московская область	Смоленская область
Нижегородская область	Санкт-Петербург
Новосибирская область	Челябинская область
Пермская область	Хабаровский край

осуществляемые им реформы. Исторически так сложилось, что многие хорошие законы в России не соблюдаются. Поэтому важно, чтобы контроль за ходом процесса дебиюрократизации осуществляла независимая от государства организация, во избежание соблазна скрыть реальное положение дел. Кроме того, подобный мониторинг является и средством оказания давления на региональные органы власти с целью обеспечения их участия в реализации предпринимаемых федеральным правительством реформ. По причинам финансового характера охватить все регионы не представлялось возможным. Поэтому мониторинг охватывает двадцать регионов (и шестьдесят населенных пунктов), представляющих все семь федеральных округов. При этом каждом из них опрашивается достаточно фирм, чтобы адекватно анализировать существующие между соответствующими территориями различия.

Итоги первого этапа<sup>ii</sup> можно обобщить следующим образом. В настоящий момент бремя административного давления на предприятия следует признать весьма тяжелым: по отзывам предприятий изменений к лучшему почти не видно, а в некоторых случаях ситуация с административными барьерами даже ухудшилась. Действующий порядок регистрации, инспектирования, лицензирования и сертификации весьма далек от требований, предусмотренных новым законодательством. Во многих случаях административное давление даже усилилось по сравнению с ранее действовавшим законодательством, оставлявшим больше возможностей для бюрократического произвола (соответствующие законы все еще оставались в силе на момент проведения первого этапа обследования). Административное давление и соответствующие издержки возрастают по мере увеличения размеров предприятий, что является своего рода сдерживающим фактором в их развитии, неким "пороговым" значением, превышение которого неизбежно влечет за собой подключение весьма дорогостоящих механизмов административного регулирования. В результате лишь у половины обследованных малых

предприятий во втором полугодии 2001 года отмечен рост объемов продаж, а число занятых выросло лишь у 20 процентов респондентов.

Было установлено, что административное давление носит несистематический и индивидуальный характер. Ни одна из областей госрегулирования сама по себе не представляет очень серьезной проблемы в среднем, но при этом перед большинством компаний стоит как минимум одна очень трудная проблема, для каждой своя, связанная с уже упоминавшимся бюрократическим произволом со стороны какого-то конкретного чиновника. Нет четкого деления регионов на "плохие" и "хорошие" по всему спектру госрегулирования: степень административного давления в каждом из регионов сильно варьируется. Где-то плохо обстоят дела с регистрацией, а еще где-то - проблемы с лицензированием. Административные издержки на выход на местный рынок выше всего там, где либо имеет место высокая концентрация промышленного производства либо отсутствуют серьезные финансовые стимулы для формирования собственной базы налогообложения.

**Табл. 1. Возрастная структура предприятий**

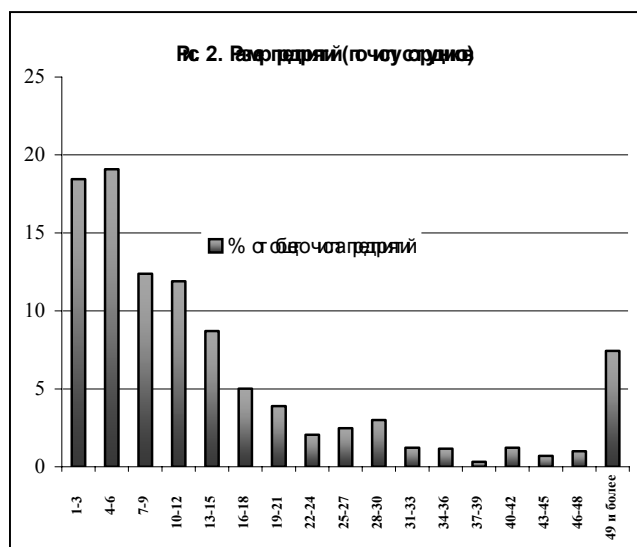
	<i>Кол-во предприя- -тий</i>	<i>Доля ранее зарегист- рированных предприятий (%)</i>
Ранее зарегистрированные предприятия, из них:	1543	
Зарегистрированные до 1987 г.		15.6
Зарегистрированные в 1987-1999 гг.		74.1
Зарегистрированные в период после 1999 г.		10.3
Недавно зарегистрированные предприятия	379	
Посреднические фирмы	71	

## Процедура обследования

Обследование проводилось в 20 регионах Российской Федерации (полный список представлен на рис. 1). По каждому региону была сделана выборка из 100 предприятий, разбитых по следующему принципу: 20 недавно зарегистрированных предприятий (в большинстве случаев - во втором полугодии 2001 г.) и 80 давно существующих, в том числе по 8 строительных компаний и по 25 предприятий розничной торговли. Выборка делалась на основании кода хозяйственной деятельности, заявляемого предприятием в момент обращения, что не всегда соответствовало фактическому роду деятельности данного предприятия, указанному в ходе собеседования. Кроме того, в каждом из регионов было опрошено максимум по шесть консалтинговых компаний, оказывающих

**Табл. 2. Отраслевая специализация**

	<i>Кол-во предприятий</i>	<i>%</i>
Коммерция и торговля	561	29
Услуги	408	21
Промышленное производство	277	14
Строительство	214	11
Наукоемкие технологии	145	8
Пищевая промышленность	79	4
Сельское хозяйство, охота, рыболовство	33	2
Иное	210	11
<b>Всего</b>	<b>1927</b>	<b>100</b>



посреднические услуги по регистрации, лицензированию и сертификации. Соответствующее распределение предприятий по времени существования и отраслевой принадлежности приведено в Табл. 1-2.

Очные собеседования проводились либо непосредственно с руководителями предприятий либо с их заместителями. При этом для разных категорий - недавно зарегистрированных предприятий, предприятий-посредников и всех прочих (далее именуемых ранее зарегистрированными или "старыми" предприятиями) - были подготовлены различные анкеты. Основная анкета для ранее зарегистрированных предприятий состояла из четырех разделов: общие сведения о предприятии и субъективная оценка условий хозяйственной деятельности в данной местности, лицензирование, сертификация, инспекционные проверки. Вопросы касались опыта опрашиваемых предприятий за последнее время по целому ряду показателей степени административного давления, в том числе: материальные затраты, издержки по времени и трудозатратам, число ведомств, с которыми приходилось контактировать, оценка текущего состояния дел и происходящих изменений, и т.д.

Что же касается вопросов, задававшихся при обследовании вновь образованных предприятий, они касались прежде всего затрат, связанных с выходом на рынок: регистрация, получение необходимых лицензий и сертификатов.

Хотя обследование проводилось весной 2002 года, вопросы касались в основном второго полугодия 2001 года. Кроме того, респонденты должны были сравнить степень административного давления с ситуацией в первой половине 2001 года. Выбор времени для проведения обследования определенным образом связан со вступлением в силу четырех законов о дерегулировании: первый этап мониторинга охватывает два полугодия периода - до и после вступления в силу закона о защите прав юридических лиц и предпринимателей при осуществлении надзора. В отношении же законов

**Табл. 3. Форма собственности**

<i>Собственник</i>	<i>Число предприятий</i>	<i>%</i>
Частный сектор, в том числе:	1821	94.9
а) российский	1817	
б) иностранный	4	
Государство	17	0.9
Смешанная	74	3.9
Прочие	7	0.4

**Табл. 4. Рост объема продаж малых и средних предприятий**

Продажи	2-е полугодие 2001		2001 г.	
	Число предприятий	%	Число предприятий	%
Уменьшились	317	22	279	19
Не изменились	518	34	454	30
Увеличились	702	46	789	52

о лицензировании, сертификации и регистрации обследование охватывает лишь период до вступления этих законов в силу. Таким образом, цель обследования состояла в определении исходного состояния дел, установлении некой отправной точки, с которой можно было бы соотнести результаты последующих этапов обследования и оценить, насколько действительность расходится с заложенными в законы целями.

## Состав выборки



В совокупную выборку вошли: 1548 ранее зарегистрированных предприятий, 379 новых компаний и 71 посредническая фирма, равномерно распределенные по всем 20 обследованным регионам. Большинство попавших в выборку предприятий составили мелкие компании с медианным числом сотрудников в районе 10 человек. Подавляющее большинство предприятий в выборке было представлено обществами с ограниченной ответственностью, еще 11% составили ЗАО, и, наконец, в 5% случаев одним из совладельцев являлось государство. Лишь в 16% случаев предприятие было образовано до 1987, соответственно, большинство компаний было сформировано в постсоветский период. В отраслевом отношении примерно половина занимается торговлей и услугами, 14% - производством и 11% - строительством. Описание выборки представлено в таблицах 1-3 и на рис. 2.

В ходе обследования выяснилась важная деталь: темпы развития малых предприятий в 2001 году не превышали общих темпов роста промышленного производства: рост годового объема продаж (табл. 4) зарегистрирован лишь у 52% обследованных предприятий, что заметно уступает быстрым темпам прироста ВВП. Это тем более удивительно, если учесть, что в странах с переходной экономикой небольшие компании должны развиваться более быстрыми темпами, чем крупные промышленные предприятия в силу перегруппировки ресурсов из старого в новый сектор. Из схемы, представленной на рис. 3,

**Табл. 5. Рост занятости на малых и средних предприятиях во втором полугодии 2001 г.**

Занятость	Число предприятий
Уменьшилась	261
Не изменилась	945
Увеличилась	331

**Табл. 6. Проблемы общего характера**

<i>Проблема</i>	<i>средняя оценка</i>
уровень налогов	2.48
налоговое администрирование	2.90
нестабильность макроэкономической ситуации	2.72
государственное регулирование	3.10
уровень конкуренции	3.38
доступ к капиталу	3.36
неравные условия конкуренции	3.73
коррупция	3.90
рэклет	4.67

← Улучшение

видно, что в половине обследованных регионов темпы роста опрошенных предприятий действительно уступают темпам роста объемов промышленного производства. Еще хуже дела обстоят с официальным числом занятых на предприятиях сотрудников, которое за шестимесячный период выросло лишь у 20% респондентов (табл. 5). Таким образом, в отличие от стран Центральной и Восточной Европы и Юго-Восточной Азии, российский малый бизнес трудно назвать "локомотивом" экономического развития страны.

## Оценка условий хозяйственной деятельности

В обзорной части анкеты для давно существующих компаний респонденты должны были проранжировать целую группу потенциальных проблем, связанных с общими условиями хозяйственной деятельности (причем не обязательно связанными с административным давлением), таких, например, как тяжесть налогового бремени, существующие механизмы взимания налогов, коррупция, конкурентная борьба, рэклет, неустойчивость макроэкономики. Респондентов попросили оценить эти проблемы по пятибалльной шкале, где оценка "1" соответствовала бы "угрозе существования предприятия", а оценка "5" означала бы "полное отсутствие данной проблемы". В дополнение к этому, респондентам предстояло по аналогичной схеме оценить различные элементы системы административного контроля (инспекции, лицензирование, сертификация и т.д.).

Приведенные в таблице 6 средние показатели свидетельствуют о том, что с точки зрения руководителей предприятий самыми серьезными являются проблемы, так или иначе связанные с налогообложением, а именно уровень налогообложения и порядок сбора налогов (налоговое администрирование), что вполне характерно для подобного рода исследований.<sup>iii</sup> Следующей в порядке важности проблемой является неустойчивая макроэкономическая

МОНИТОРИНГ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ  
ЭТАП 1

ситуация в стране (инфляция и колебания курса национальной валюты). Государственное регулирование занимает в этом списке четвертое место со средней оценкой 3.1 балла, что характеризует ее как "серьезную проблему". По мнению большинства опрошенных предпринимателей рэкет вообще не представляет для них какой-либо проблемы. Подобный результат оказался полной неожиданностью, поскольку по данным опроса руководителей российских предприятий в 1996 г. эта же проблема была названа среди наиболее серьезных.<sup>iv</sup> Более того, многие из тех, для кого рэкет все же является проблемой, отметили, что под рэкетоном подразумевают исключительно "государственный рэкет".

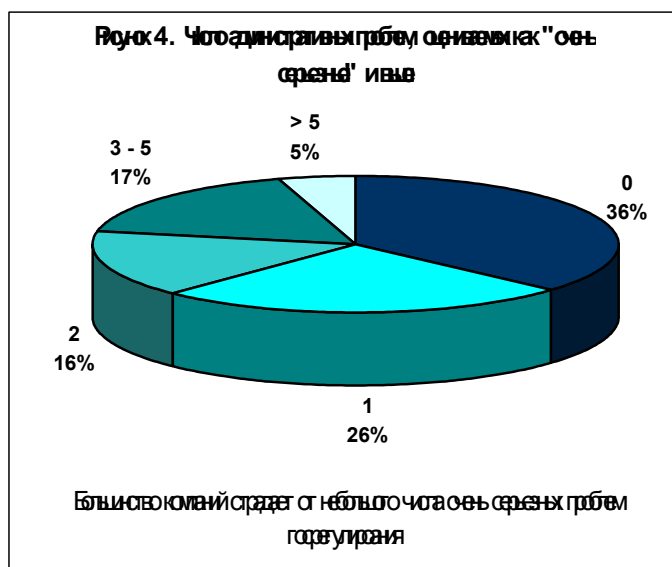
Говоря о конкретных проблемах, связанных с госрегулированием, респонденты чаще всего жаловались на общие требования к оформлению документации (средняя оценка - 3.01), трудности с приобретением зданий и помещений (3.51), порядок лицензирования (3.55) и сертификации (3.63) (см. табл. 7.)

Подобные результаты свидетельствуют о том, что в среднем в каждой из областей госрегулирования существуют свои весьма серьезные трудности, однако эти усредненные данные сильно занижают истинную тяжесть бремени административного давления. Одним из основных результатов данного обследования стал вывод о том, что госрегулирование часто носит бессистемный и персонифицированный характер, по сути принимая формы чиновничьего произвола. Многие из опрошенных приводили конкретные примеры "хищнических" методов работы органов госрегулирования в отношении именно их предприятия, причем не только в рамках ответов на вопросы письменной анкеты, но и в качестве дополнительных замечаний, которые они делали как в ходе личных собеседований, так и в ходе последующих телефонных обсуждений. Каждая из проблем ставит самые серьезные задачи перед некоторыми из предприятий, причем у большинства компаний есть как минимум одна такая серьезная проблема. Вместе с тем, лишь незначительная часть

Табл. 7. Проблемы государственного регулирования

Проблема	средняя оценка
общие требования к документам	3.01
покупка помещений	3.51
лицензирование	3.55
сертификация	3.63
налоговые инспекции	3.72
пожарные инспекции	3.85
таможенные инспекции	3.91
аренда помещений	3.93
инспекции санэпиднадзора	3.95
валютное регулирование	4.00
ценовое регулирование	4.05
ограничения на ввоз/вывоз товаров	4.18
регистрация	4.24
инспектирование органами охраны труда	4.30

← Улучшение



**Табл. 8. Стоимость регистрации для предприятий, зарегистрированных в 2002 г.: ВРЕМЕННЫЕ ИЗДЕЖКИ**

Время, затраченное на регистрацию Число предприятий (%)	Без посредника	С посредником
В соответствии со старым и с новым законом, т.е. в пределах недели	36 (21.4)	26 (12.9)
В соответствии со старым, но в нарушение нового закона, т.е. от недели до месяца	100 (59.5)	131 (65.2)
В нарушение обоих законов, т.е. более месяца	32 (19.1)	44 (21.9)
Среднее время, дни	26*	29*
Максимум, дни	105	180

Прим.: \* статистически значимое (от 1%) отклонение от установленного новым законом срока

опрошенных предприятий называют каждую конкретную проблему серьезной, поэтому средняя оценка серьезности существующих проблем не является столь уж высокой.

Узконаправленный характер "хищнического" регулирования хорошо просматривается в том, как часто данный респондент называет ту или иную проблему госрегулирования (из числа 11) в ряду "чрезвычайно серьезных" и даже "представляющих угрозу существованию предприятия", что соответствует оценкам 2 и 1. На схеме 4 показано, что две трети опрошенных предприятий отметили как минимум одну такую проблему, а почти половина отмечает две и более таких проблем. Таким образом, реальное бремя административного давления намного тяжелее, чем можно вывести из средних показателей.

Ниже речь пойдет о различного рода издержках, связанных с каждой из четырех рассматриваемых областей госрегулирования.

## Регистрация

**Табл. 9. Стоимость регистрации для предприятий, зарегистрированных в 2002 г.:**

**МАТЕРИАЛЬНЫЕ ИЗДЕЖКИ**

Стоимость регистрации Число предприятий (%)	Без посредника	С посредни- ком <sup>+</sup>
В соответствии с законом (в пределах 2000 руб.)	79 (51.0)	28 (15.4)
В нарушение закона (свыше 2000 руб.)	76 (49.0)	154 (84.6)
Средняя стоимость, руб.	4692*	7252*
Максимум, руб.	31000	40000

Прим.: + включая услуги посредника

\* статистически значимое (от 1%) отклонение от установленного новым законом уровня

В каждом регионе было опрошено в среднем до 20 недавно зарегистрированных предприятий с целью выяснить их оценку собственного опыта прохождения процедуры регистрации. Выяснилось, что многие предприятия вообще избегали официальной регистрации. Вместо этого эта задача поручалась частным посредникам. Незначительной части предприятий пришлось не только воспользоваться услугами посредников, но и самостоятельно произвести некоторые регистрационные действия. Доля воспользовавшихся посредническими услугами предприятий варьируется от региона к региону (см. рис. 5).

Из таблиц 8 и 9 видно, что временные и финансовые затраты на регистрацию во втором полугодии 2001 года намного превысили уровень, предусмотренный новым законом, который вступил в силу 1 июля 2002 года - вскоре после окончания обследования. Кроме того, размер платежа за совершение регистрационных



**Табл. 10. Количество инстанций, которые необходимо пройти при регистрации**

	Кол-во предприятий, обратившихся в данную инстанцию	Время на заполнение документации, человеко-дней		Время с момента подачи заявки до регистрации, дней	
		средн.	медиана	средн.	медиана
Налоговые органы	166	6	2	8	5
Местная администрация	158	10	5	15	10
Пенсионный фонд	109	3	1	3	1
Статистические бюро	103	2	1	2	1
Соцстрах	95	3	1	3	1
Регистрационная палата	81	5	2	13	10
Мед. страхование	51	5	1	3	1
Санэпиднадзор	33	7	3	7	4
Пожарные службы	24	6	2	7	3

**Табл. 11. Частота инспекционных проверок в 2001 г.**

(%)	санэпиднадзор	милиция	пожарн.	сертиф. органы	адм.-тех	экологич.	охрана труда	налоговая инспекция	налоговая полиция	лиценз. органы
0 инспекций	62.1	82.0	45.4	85.2	81.1	84.1	77.4	43.6	85.5	79.6
1 инспекция	15.7	6.0	21.9	8.4	7.7	8.3	13.6	28.0	7.3	12.1
2-3 инспекции	<b>13.7</b>	<b>5.3</b>	<b>21.1</b>	<b>4.7</b>	<b>6.7</b>	<b>5.3</b>	<b>7.2</b>	19.3	5.1	6.2
>3 инспекций	<b>8.5</b>	<b>6.8</b>	<b>11.6</b>	<b>1.7</b>	<b>4.5</b>	<b>2.3</b>	<b>1.8</b>	9.1	2.1	2.1
среднее знач.	<b>1.43*</b>	<b>1.12*</b>	<b>1.71*</b>	<b>0.94</b>	<b>0.60</b>	0.47	0.40	1.29	0.33	0.49
медиана	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0

Прим.: Цветом отмечены цифры, противоречащие новому закону. Звездочкой \* отмечены статистически значимые (от 1%) отклонения от установленного законом уровня.

действий превышает и уровень, установленный ранее действовавшим регистрационным законодательством. И по старому и по новому закону плата за регистрацию должна составлять 2000 рублей. Однако, по результатам нашего обследования, общая сумма затрат на регистрацию, включая комиссионные, подарки и другие формы выплат, в среднем достигала почти 5000 рублей в случае с предприятиями, действовавшим без посредников, и более 7000 руб. в том случае, если посредников нанимали. И лишь половине из тех, кто не воспользовался посредническими услугами, удалось "уложиться" в предусмотренные законом 2000 рублей.

В среднем у тех, кто обходился без посредников, на процедуру регистрации уходило 26 дней против 29 дней у тех, кто их услугами воспользовался. Этот средний показатель укладывается в рамки, установленные действовавшими на момент проведения обследования законами: до начала лета 2002 года, государственные органы были обязаны либо выдать либо отказать в регистрации в течение месяца с момента подачи соответствующей заявки. Однако у значительной части предприятий на регистрацию ушло больше времени, причем средний показатель намного превышает установленный новым законом пятидневный срок.

Любопытная деталь: расходы на регистрацию и время ожидания оказались выше у тех предприятий, которые как раз воспользовались услугами посредниками. Это можно попытаться объяснить тем, что к консультантам обращаются лишь в особо трудных случаях. В Москве, например, опрошенные руководители всех недавно зарегистрированных предприятий признались в том, что пользовались услугами посредников, так как регистрация в Москве проходит труднее всего как с точки зрения материальных, так и временных затрат. Вполне вероятно, что необходимость длительного ожидания не вызывает у предпринимателей особых трудностей, ведь они платят посредникам не за ускорение процедуры регистрации, а для того, чтобы самим не стоять в очередях и не осваивать нелегкую науку заполнения

**Табл. 13. Издержки, связанные с инспекциями, в среднем выросли**

<i>Вопрос</i>	<i>среднее значение</i>
Больше или меньше времени было потрачено на инспекции, чем в предыдущем полугодии? <small>*Шкала: 1-намного больше, 2-несколько больше, 3-столько же, 4-несколько меньше, 5-намного меньше</small>	2.86*
Более или менее прозрачным и предсказуемым стал процесс прохождения инспекций? <small>** Шкала: 1- намного менее прозрачным и предсказуемым, 2 - несколько менее прозрачным и предсказуемым, 3 - остался таким же, 4 - несколько более прозрачным и предсказуемым, 5 -намного более прозрачным и предсказуемым</small>	2.93**
В денежном выражении, в какую сторону изменилась стоимость прохождения инспекций по сравнению с предыдущим полугодием?	
налоговая инспекция	2.74
налоговая полиция	2.78
санэпиднадзор	2.79
милиция	2.75
лицензирующие органы	2.78
пожарная инспекция	2.75
сертификационные органы	2.66
административно-технические инспекции	2.70
экологические инспекции	2.81
органы охраны труда	2.84
<small>** Шкала: 1 - значительно возросла, 2 - несколько возросла, 3 - осталась прежней, 4 - несколько снизилась, 5 - значительно снизилась</small>	
<small>Прим.: Все средние значения статистически значительно отличаются от значения "3" - "осталась прежней"</small>	

соответствующих документов. Однако следует иметь в виду, что посредники могут быть так или иначе связаны с чиновниками. И если это действительно так, то речь идет об узаконенной форме коррупции.

Провозглашенный государством и закрепленный в законе принцип "одного окна" все же представляется делом скорее далекого будущего. Среднее количество инстанций, которые необходимо пройти самостоятельно действующим предприятиям, равно пяти. Перечень инстанций, наиболее часто посещаемых при прохождении регистрации, представлен в табл. 10. Среди них: налоговые органы, местная администрация, регистрационная палата, пенсионный фонд, статистические службы, а также фонд социального страхования. С 1 июля 2002 года вся регистрация должна оформляться в налоговых органах, однако юридические лица по-прежнему должны побывать и в пенсионном фонде и фонде социального страхования, так что закон не позволяет реализовать принцип одного окна на практике. Ответ же на вопрос, сократилось ли на самом деле количество посещаемых при осуществлении регистрации инстанций, может быть получен лишь после завершения последующих этапов обследования.

## Инспекции

## МОНИТОРИНГ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ ЭТАП 1

**Табл. 12. Число инспекционных проверок со стороны всех заинтересованных ведомств увеличилось после введения нового закона**

	санэпиднадзор	милиция	пожарная охрана	сертификац.	админ.-тех.	экологич.	охрана труда	налоговая инспекция	налоговая полиция	лицензир.
Второе полугодие 2001 г.										
среднее	1.11*	0.97*	1.28*	0.82	0.52*	0.42*	0.33*	0.87*	0.29	0.42
медиана	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Первое полугодие 2001 г.										
среднее	0.95	0.84	1.06	0.76	0.4	0.34	0.26	0.8	0.22	0.33
медиана	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0

Прим.: Среднее число проверок рассчитано по предприятиям, представившим данные за оба периода. Цветом выделены проверки, чье количество превышает установленный новым законом уровень. Звездочкой \* обозначено статистически значимое (от 1%) расхождение между зафиксированным числом проверок и предусмотренным законом порогом в 0.25 инспекций в полгода.

Инспекционная деятельность является единственной из форм регулирования, в отношении которой соответствующий закон был принят еще до начала предварительного обследования, проводившегося летом 2001 года. Поскольку задававшиеся в ходе обследования вопросы касались как первой, так и второй половины 2001 года, у нас появилась возможность сделать сравнительный анализ до и после "реформы". По новому закону инспекции не должны проводиться чаще одного раза в два года. Но при этом в законе никак не оговаривается максимальное число внеплановых проверок, которые могут проводиться в тех случаях, когда у инспектирующей инстанции есть основания подозревать то или иное предприятия в каких-либо нарушениях. Тем не менее, если считать, что новый закон работает, как ожидается, то во втором полугодии должно отмечаться снижение общего числа инспекционных проверок по сравнению с первым полугодием 2001 года.

Тем неожиданнее было узнать, что на самом деле среднее число инспекционных проверок во второй половине 2001 года даже выросло с менее чем шести до более чем семи для всех 10 фигурировавших в опросе ведомств. Более того, как видно из таблицы 12, выросло и зарегистрированное число проверок, проводившихся каждым из 10 ведомств. Субъективные оценки респондентов свидетельствуют о схожей картине (таблица 13). На вопрос о том, в какую сторону изменились размеры связанных с проверками временных и материальных издержек, большинство опрошенных отметило их увеличение. Судя по их ответам, правила проведения проверок стали еще менее прозрачными и предсказуемыми.

Здесь следует сделать важное замечание. Любая реформа, пусть она и нацелена на упрощение той или иной процедуры, может на какое-то время усложнить жизнь предпринимателей, пока они не привыкнут к новым правилам. Кроме того, увеличение числа проверок может носить и сезонный характер. Так это или нет, станет ясно после завершения последующих этапов обследования.



**Рис 6. Значения для "штраф", налагаемого в результате  
относительно условий лицензирования**



Еще один способ выявления нарушений нового законодательства состоит в том, чтобы выяснить, имеют ли место случаи неоднократного инспектирования одной компании одним и тем же контролирующим органом. Выяснилось, что это весьма распространенная практика. Так, например, несмотря на то, что милиция побывала лишь в 18% всех предприятий, 54% из них были проверены более одного раза в течение второй половины 2001 года (см. рис. 6). Столь частые проверки явно нарушают действующий закон, допускающий лишь одну проверку в два года. Пожарная инспекция за те же полгода проверила половину предприятий, а в 32% из них побывала более одного раза. Эти примеры лишней раз подтверждают вывод, сделанный в самом начале: регулирование часто принимает форму бессистемного давления очень индивидуального свойства.

Весьма распространена практика денежных выплат представителям инспектирующих органов, которые часто носят незаконный характер. Предприятия сообщают о том, что примерно в 30% проверок им приходится выплачивать какие-нибудь штрафы. Причем от трети до половины всех штрафов, в зависимости от инстанции, не соответствуют какой-либо официальной шкале, а внятного разъяснения причины взимания штрафа добиться часто не удастся. Самым отъявленным нарушителем здесь является милиция (см. рис. 7) - почти половина всех уплаченных милиции штрафов не имели четкого обоснования и вероятнее всего были просто взятками. Более того, высока вероятность, что и эти показатели занижены, поскольку респонденты без особого желания отвечают на деликатные вопросы, касающиеся взяток.

**Табл. 14. Средний срок действия лицензии**

Срок действия лицензии	%
Противоречит обоим законам (менее 3 лет)	34.1
Соответствует только старому закону (3-5 лет)	45.2
Соответствует новому закону (не менее 5 лет)	12.7
В среднем, мес.	32.9
Медиана, мес.	36

Прим.: Статистика приводится для предприятий без разрешений

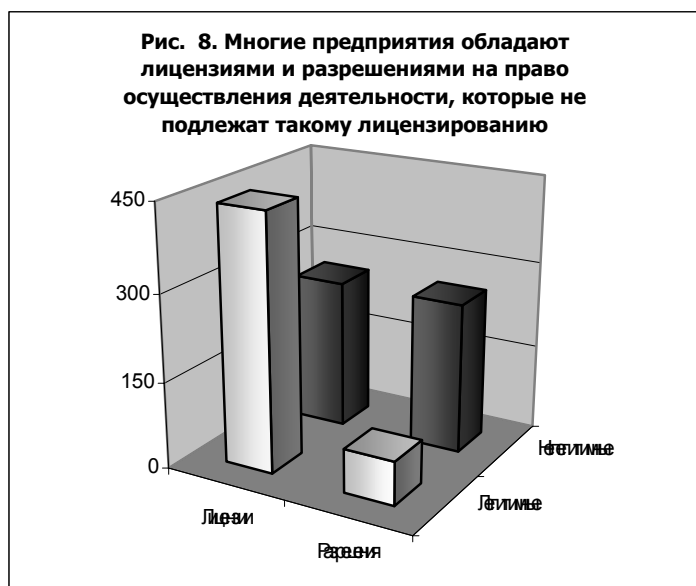
**Табл. 15. Средняя плата за лицензию**

Размер платежа	Всего	
	предприя- тий	Без посредни- ков
Соответствует новому закону (в пределах 1300 рублей)	15.3%	17.6%
Соответствует только старому закону (1301-3000 руб.)	19.2%	20.7%
Противоречит обоим законам (свыше 3000 руб.)	65.5%	61.7%
В среднем	13666	12288
Медиана	5900	5000

Прим.: Статистика приводится для предприятий без разрешений.

## Лицензирование

Новый закон о лицензировании, который должен был значительно сократить перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, вступил в силу в феврале 2002 года. Таким образом, хотя обследование проводилось уже



после введения в действие нового закона, вопросы касались опыта предприятий по получению лицензий во второй половине 2001 года. В дополнение к сокращению числа лицензируемых видов деятельности новый закон устанавливает, что любая лицензия должна выдаваться не менее чем на 5 лет, а плата за получение лицензии должна составлять 1000 руб. плюс 300 рублей за обращение. По сравнению с прежним законом это явное улучшение - там говорилось, что лицензии выдаются на срок не менее 3 лет и должны стоить 3000 руб. Однако элементарная статистика (табл. 14 и 15) свидетельствует о том, что действительное положение дел сильно недотягивает даже до уровня, установленного еще прежним законом. 34.1% лицензий выданы на срок менее 3 лет, что противоречит обоим законам. Лишь 12.7% лицензий действительны в течение 5 лет. Кроме того, и стоимость лицензии намного выше устанавливаемого законом уровня. В среднем лицензия обходилась предприятию в 8000 руб., и лишь 15% предприятий заплатило за лицензию менее 1300 руб. в то время как 65% компаний лицензии обошлись дороже 3000 рублей.

**Табл. 16. Легитимные лицензии сложнее получить**

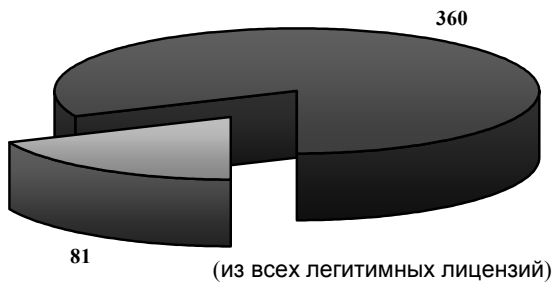
Среднее значение Медиана	Легитимные лицензии	Разрешения и нелегитимные лицензии
Стоимость лицензии, руб.	16600 8000	13500 5000
Время, потраченное персоналом на получение лицензии в течение полугодия, чел/дн.	30 15	26 10
Срок получения лицензии, дн.	50 30	42 30

В трети случаев лицензии выдавались в виде "разрешения", которое формально лицензией не является. Анализировать такие разрешения сложно, поскольку неясно, какая часть из них носит законный характер. Например, многие разрешения выдаются на право торговли, хотя ни в одном законе не говорится, что торговля обычными товарами подлежит лицензированию. Многие респонденты отмечали, что такие разрешения выдавались органами пожарной охраны и санэпиднадзора, что противозаконно. Однако, кто именно выдавал те или иные разрешения, в большинстве случаев не сообщалось, так что разрешения могли быть вполне законными, если выдавались, например, частным владельцем здания или помещения на право ведения торговли на его собственной территории. Как показано на рис. 8, около 80% разрешений приходится на виды деятельности, не прописанные ни в старом, ни в новом законе о лицензировании. В то же время значительная

## МОНИТОРИНГ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ ЭТАП 1

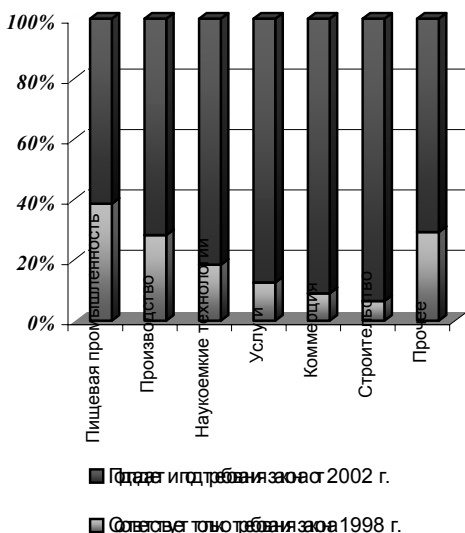
часть собственно лицензий (259 из 700) также выдается на право занятия видами деятельности, не предусмотренных ни старым, ни новым законодательством, и поэтому представляются нелегитимными. В большинстве случаев все эти разрешения и незаконные лицензии скорее всего являются следствием хищнической политики, проводимой местными органами власти. Похоже, что получить их дешевле и проще, чем полноценную лицензию. В среднем они обходятся в 5000 рублей против 8000 за нормальную лицензию, а на их получение в среднем уходит 42 дня против 50 (см. табл. 16). Тот факт, что одновременное хождение имеют как легитимные, так и нелегитимные лицензии, причем многие легитимные могли быть выданы в рамках как закона 1998, так и 2002 года, дает основание усомниться в эффективности начатой реформы, целью которой как раз и являлось сокращение числа подлежащих лицензированию видов деятельности. Соответственно, из 1036 лицензий и разрешений, за получением которых опрошенные предприятия обращались во втором полугодии 2001 года, лишь 441 являются полностью легитимными (рис. 8). Таким образом, вопрос снова упирается в контроль за соблюдением законодательства, а вовсе не в качество самого закона. Даже если какие-то из этих на первый взгляд незаконных разрешений на самом деле окажутся вполне легитимными, они тем не менее выпадают за рамки нового законодательства, а, значит, условия существования малых предприятий станут ненамного лучше. Кроме того, 360 из 441 легитимных лицензий, за получением которых предприятия обращались во второй половине 2001 года, подпадают и под действие нового законодательства. Данный факт проиллюстрирован на рис. 9, а на рис. 10 лицензии разбиты по соответствующим отраслям. Предпринятая в новом законе попытка резкого сокращения числа подлежащих лицензированию видов деятельности на практике может принести гораздо более скромные плоды, что свидетельствует о невысокой популярности исключенных из обязательного списка видов

Рис. 9. Способствует ли новый закон снижению числа лицензий, которым должны обладать малые предприятия?



- Соответствуют лишь требованиям закона 1998 г.
- Подпадают также и под требования закона от 2002 г.

Рис. 10. Соответствуют ли требования лицензий требованиям закона 2002 г. – отрасль



деятельности у субъектов малого предпринимательства.

Вместе с тем, интерпретируя эти результаты, не следует делать чересчур мрачные выводы, поскольку они оставляют как минимум два повода для оптимизма. Во-первых, в обследованную выборку попали действительно очень мелкие компании и, возможно, результаты принятия нового закона сильнее ощутят более крупные предприятия. Так, например, значительная доля легитимных лицензий приходится на право торговли алкогольными напитками, которая вообще регулируется другим законом, а поскольку коммерция является наиболее распространенным среди попавших в выборку предприятий видом деятельности, то закономерно, что многие из опрошенных торговых точек хотели бы приобрести именно такую лицензию. Во-вторых, многим предприятиям, вероятно, уже в 2001 году было известно, что с февраля многие виды деятельности перестанут подлежать лицензированию, и поэтому они могли решить не обращаться за лицензиями, которые окажутся ненужными со вступлением в силу нового закона. Таким образом, основная доля обращений за получением лицензий во втором полугодии 2001 года могла сместиться в пользу тех видов деятельности, которые в новом законе остаются.

## Сертификация

По объективной информации, полученной от респондентов, сертификация, безусловно, представляет для малых предприятий наименьшую из проблем по сравнению с тремя другими видами регулирования. Этот вывод основывается на том, что сертификаты есть только у 30% опрошенных малых предприятий и еще меньшее количество обращалось за получением сертификата в недавнем прошлом, а, стало быть, были не в состоянии поделиться информацией о том, что требуется для получения сертификата. В сертификатах нуждаются в

**Табл. 18. Менее крупные предприятия материально меньше страдают от госрегулирования**

		Число сотрудников			
		1-4	5-10	11-20	>20
Лицензир- ование	средняя стоимость (руб.)	12203	9723	11278	17150
	срок получения (дн.)	32	46	48	51
	врем. издержки руководства (чел.-дн.)s	14	17	22	17
Сертифика- ция	средняя стоимость (руб.)	4014	7238	8727	8685
	срок получения (дн.)	19	36	31	64
	врем. издержки руководства (чел.-дн.)	8	13	16	16
Инспек- ции	доля рабочего времени, затраченного руководством (%)	7	11	12	11
	срок регистрации (дн.)	22	27	37	26
Регис- трация	средн. стоимость (руб.)	4110	5781	6544	6162

основном предприятия, занятые в пищевой промышленности и в производстве.

Новый закон о стандартизации и сертификации существует пока только в виде проекта и в своем нынешнем виде не устанавливает конкретные рамки ни для размеров стоимости сертификатов, ни для срока их действия, ни для сроков, в течение которых сертификаты должны выдаваться. Таким образом, здесь нет каких-то исходных точек для сравнения.

Сводные данные по стоимости сертификации представлены в таблице 17. Средние показатели стоимости получения сертификата и потраченного на эту процедуру времени хотя и сравнимы с данными по лицензированию, все же чуть-чуть ниже. В соответствии с принципом экономии на масштабе, стоимость приобретения сертификата снижается с увеличением числа сертификатов, которые предприятиям необходимо получить, поскольку некоторые компании зачастую обращаются за получением целых комплектов сертификатов на аналогичные виды продукции. Статистика показывает, что этот принцип начинает работать, когда число сертификатов переваливает за 50. В среднем сертификаты обходятся дороже всего, если предприятие обращается за получением от 11 до 50 сертификатов, однако медиана выше всего для компаний, которые обращаются за двумя сертификатами. Таким образом, сумма выплаты за получение сертификата в среднем составляет 7500 рублей, а время ожидания - 30 дней. Эти показатели несколько ниже, чем соответствующие показатели по лицензированию.

## Влияние размера, возраста и роста предприятий на издержки от госрегулирования

**Табл. 17. Затраты на сертификацию**

	Кол-во сертификатов, на получение которых предприятием были поданы заявки					
	1	2	3-5	6-10	11-50	>50
	средняя стоимость сертификата, руб.					
средняя	9303	12745	12632	9334	16883	1560
медиана	4000	7500	5000	3500	3000	290
	средний срок ожидания после обращения, дни					
средний	34	48	36	39	50	5
медиана	15	30	20	22	15	3

Разные компании по разному страдают от административного давления. Самым важным и очевидным отличительным признаком является размер предприятия. Соответствующая статистика представлена в таблице 18. Во внимание принимается разница в возрасте предприятий и



Табл. 20. Адм. давление и возраст предприятий

средние показатели		новейш. (2000)	новые (1987-99)	старые (<1987)
Л	средняя стоимость (руб.)	27126	13416	9323
	срок получения (дн.)	47.54	50.89	33.71
С	средняя стоимость (руб.)	9877	8442	7887
	срок получения (дн.)	37.75	41.85	55.43
Р	средняя стоимость (руб.)	6175	5422	7937
	срок получения (дн.)	23.92	23.66	39.32
И	время, затраченное руководством в первое полугодие (%)	12.58	11.22	7.28

Лицензирование Сертификация Регистрация Инспекции

Табл. 19. Менее крупные предприятия меньше страдают от регулирования

Число занятых сотрудников	← Уменьшение			
	1-4	5-10	11-20	>20
регулирование	3.23	3.09	3.04	3.03
пожарные инспекции	4.08	3.79	3.81	3.83
санэпиднадзор	4.22	3.95	3.92	3.80
сертификация	3.88	3.59	3.58	3.57
налоговые проверки	3.87	3.67	3.76	3.58
инспекции по охране труда	4.55	4.36	4.22	4.10
ценовое регулирование	4.15	4.08	3.96	4.00
требования к документации	3.14	2.98	3.02	2.91

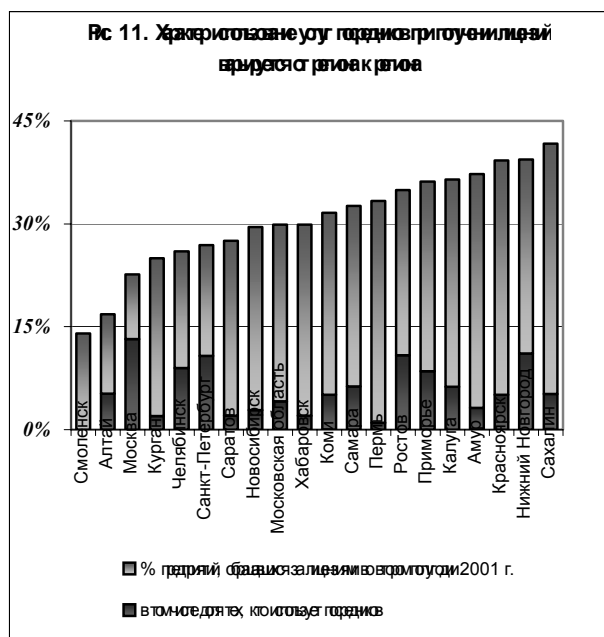
Прим.: Выделенные светло- и темно-зеленым цветом цифры означают значительно более высокие/низкие показатели относительно значений, полученных по всей выборке с учетом прочих ключевых неизменяемых характеристик, констант отраслевых и региональных различий

колебания по отраслям и регионам. Более крупные компании как правило больше других страдают от административного давления во всех четырех рассматриваемых областях регулирования. Предприятия с числом занятых более 20 платят за лицензию больше 17 тыс. рублей, в то время как более мелкие компании платят меньше 12 тыс. То же происходит и со сроками получения: мелкие фирмы с числом сотрудником до четырех человек включительно ждут лицензии 32 дня, а компаниям покрупней приходится на ту же процедуру тратить уже 50 дней.

Более жесткие требования к порядку выдачи лицензий более крупным предприятиям могут быть вполне обоснованы, поскольку им более часто требуются лицензии на более сложные виды деятельности, что может потребовать более внимательного рассмотрения соответствующих заявлений о выдаче лицензии. Однако эта тенденция ощущается и в других сферах госрегулирования. Средняя стоимость сертификата для мелких компаний с числом сотрудников не более 4 в два раза ниже, чем для предприятий с 20 сотрудниками (4000 руб. против 8000). Срок же получения сертификата в три раза короче (19 против 64 дней). Руководство мелких компаний в среднем тратит на проверки 7% своего рабочего времени против 11-12% для более крупных предприятий. Наконец, регистрация мелкой компании, которая должна совершаться автоматически, не взирая на размер предприятия, обойдется в 4000 руб. против 6000 для крупной компании. Аналогичная картина отмечается и при субъективном анализе предпринимательского климата: мелкие фирмы намного реже жалуются на те или иные формы государственного регулирования (см. табл. 19). То же справедливо и для анализа ситуации с коррупцией и несправедливой конкуренцией.

Немаловажную роль играет и возраст предприятия. В зависимости от размера, месторасположения и отраслевой принадлежности, вновь созданным компаниям в среднем приходится труднее при взаимодействии с государственными органами, чем давно

Рис 11. Характеристика услуг государственного регулирования в различных регионах



**МОНИТОРИНГ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ  
ЭТАП 1**

действующим предприятиям (см. табл. 20). Это различие особенно бросается в глаза, когда сравниваешь предприятия, корни которых уходят еще в советские времена (предшественники которых были созданы до 1987 г.), с образованными уже после 1999 года. Вновь созданные предприятия намного чаще жалуются практически на все различные виды административного давления. Это говорит о том, что старые компании обладают большим опытом и обросли связями, благодаря которым успешно избегают столкновения с расставленными государством административными барьерами. В то же самое время, разброс субъективных оценок среди недавно образованных фирм не так велик. Для новых предприятий менее характерно упоминание какой-либо конкретной проблемы в ряду «очень серьезных» или «угрожающих существованию предприятия». Степень снижения вероятности получения подобного ответа от вновь созданных предприятий по сравнению со всеми прочими компаниями достигает 31% по уровню налогообложения и 16% по всему комплексу госрегулирования в целом, однако по всем прочим отдельным аспектам госрегулирования этот показатель не превышает 9%.

Объективный анализ временных и материальных затрат дает смешанную картину в части оценки влияния на этот фактор возраста предприятий. С одной стороны, лицензирование обходится новым предприятиям дороже и с финансовой и с временной точек зрения. Однако регистрация стоит дороже для тех, кто перерегистрирует уже существующее предприятие, корнями уходящее в советское время. Все прочие различия статистически незначительны.

Судя по таблице 21, госрегулирование заметно сказывается на темпах роста и развития предприятий. Меньше всего на госрегулирование жаловались те компании, объем продаж которых в 2001 году не претерпел каких-либо изменений. В то же время, больше всего жалоб поступило от тех, чьи продажи сократились, что подкрепляет гипотезу о том, что регулирование способствует сдерживанию роста. С объективной же точки

**Таблица 21. В нек-рых областях растущие предприятия подвергаются более сильному административному давлению**

	Рост объема продаж		
	уменьш.	не изм.	вырос
Л			
ср. стоимость (руб.)	11791	12179	13837
срок получения (дн.)	41.15	50.41	50.96
время, потраченное			
руководством за полугодие			
(чел.-дн.)	19.26	18.71	16.45
ср. стоимость (руб.)	7578	8143	8159
срок получения (дн.)	41.51	42.19	49.69
С			
время, потраченное			
руководством за полугодие			
(чел.-дн.)	6.87	14.76	14.1
время, потраченное			
И			
руководством за полугодие			
(проц.)	12.87	10.37	11.71
	Лицензирование	Сертификация	Инспекции

## МОНИТОРИНГ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ ЭТАП 1

**Таблица 22. Рейтинг регионов по каждому виду регулирования**

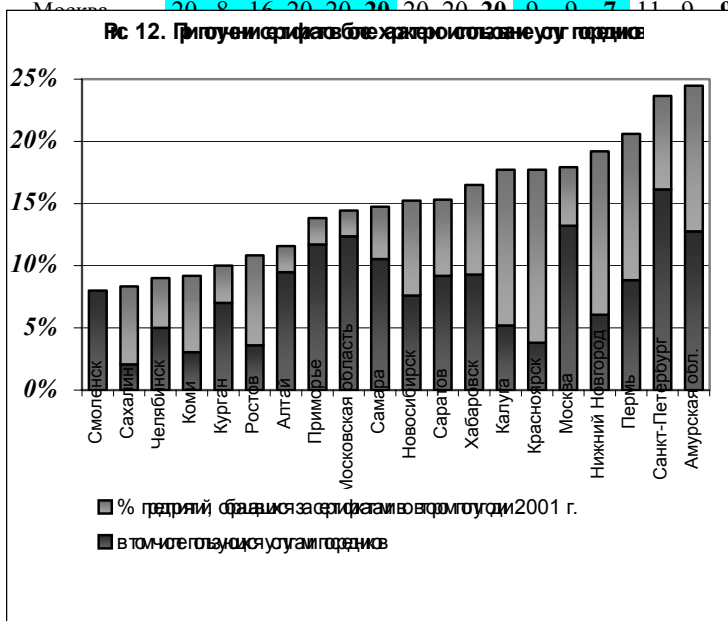
Место (1 - лучшее, 20 - худшее)	инспекции					регистр.	лиценз.			сертиф.					
	пожарная охрана	санэпиднадзор	адм.-тех.	экологические	охрана труда	общее число инспекций	регистрация - стоимость	регистрация - сроки	общая стоимость	лицензирование - ст-сть	лицензирование - сроки	общая ст-сть лиценз.	сертификация - ст-сть	сертификация - сроки	общая ст-сть сертиф.
Смоленск	1	6	2	2	1	1	6	14	11	7	17	16	16	20	19
Челябинск	12	2	1	9	3	2	4	4	3	19	19	19	20	13	17
Приморье	7	4	6	12	5	3	13	5	8	11	12	13	7	16	12
С. Петербург	4	11	7	8	6	4	14	19	17	20	20	20	9	5	6
Красноярск	2	1	18	6	12	5	1	2	1	14	15	17	3	17	10
Ростов	8	18	10	1	2	6	7	8	7	6	16	12	18	18	18
Н. Новгород	9	10	9	4	11	7	8	13	12	17	4	10	19	19	20
Алтай	15	14	8	3	4	8	3	11	5	1	2	1	15	14	15
Моск. обл.	3	9	13	7	14	9	16	15	15	13	7	8	1	1	1
Пермь	19	3	12	10	7	10	12	6	10	3	5	2	4	2	3
Самара	6	15	4	17	9	11	17	18	18	8	13	11	17	12	14
Саратов	11	13	5	14	8	12	11	12	13	4	11	5	13	11	13
Сахалин	5	19	3	19	10	13	19	16	19	16	8	15	2	3	2
Амурская	13	5	15	18	17	14	10	3	4	15	1	6	12	10	11
Коми	18	7	17	11	18	15	18	7	14	18	14	18	8	4	5
Калуга	16	17	20	5	15	16	2	1	2	10	10	9	5	7	4
Новосибирск	10	16	19	13	16	17	9	9	9	12	3	4	10	6	8
Хабаровск	17	12	11	16	19	18	5	10	6	5	18	14	14	15	16
Курган	14	20	14	15	13	19	15	17	16	2	6	3	6	8	7
Москва	20	8	16	20	20	20	20	20	20	0	0	7	11	0	0

зрения, размеры платежей и сроки ожидания оказались наибольшими у предприятий с растущими объемами продаж, хотя с позиции статистики эти различия малозначимы. Прочие оценки роста подсказывают, что расширение деятельности теснейшим образом связано с усилением административного давления. Представление на рынке нового продукта влечет за собой увеличение стоимости сертификатов на 25%, лицензий - на 10%, удлинение сроков выдачи сертификатов на 20%; и при этом общее количество инспекций возрастает в 1.6 раза. 10-процентный прирост числа занятых на предприятии работников за полугодовой период ведет к увеличению времени выдачи лицензии на 2.8%, повышению размера соответствующего платежа - на 3.7%, и на 10% увеличивает время, затрачиваемое на обеспечение инспекционных проверок.

Таким образом, государственное регулирование больше всего бьет по более крупным, растущим и недавно образованным предприятиям. Эти данные свидетельствуют о том, что существует некий пороговый уровень, оказавшись ниже которого предприятия будут представлять для регулирующих инстанций меньший экономический интерес. Как только предприятие перерастает этот пороговый уровень, оно автоматически попадает в поле зрения чиновников.

### Региональные особенности

По регионам бремя административного давления варьируется довольно ощутимо, однако какой-либо системы здесь выявить не удалось: там, где один из видов госрегулирования может вызывать серьезные проблемы, все прочие формы административного давления могут быть малоощутимыми. Например, на московские предприятия приходится самый высокий показатель количества инспекций со стороны практически всех инстанций, при этом регистрация проходит тяжелее, чем где бы то ни было, в связи с чем все опрошенные указали, что



## МОНИТОРИНГ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ ЭТАП 1

при регистрации пользовались услугами посредников. В то же самое время с лицензированием и сертификацией дела в Москве обстоят относительно хорошо. По показателю простоты прохождения данных процедур Москва находится на 7-9 местах из 20. В Смоленске же, с другой стороны, лучше других дела обстоят с проверками и одновременно сложнее всего получить подтверждение соответствия. Статистика по ситуации с различными формами госрегулирования с разбивкой по регионам приводится в табл. 22.

Еще одним показательным моментом является анализ сложности процедуры выхода на рынок для среднестатистической компании по каждому из регионов. Результаты такого анализа приведены в табл. 23. Среднестатистическая компания от каждого из регионов должна зарегистрироваться и получить одну лицензию. Мы оценивали размер затрат, связанный с осуществлением подобных действий по трем параметрам: общее количество дней, затраченных на завершение указанных процедур, общий размер выплат за прохождение процедур, а также трудозатраты в человекоднях. Как видно из таблицы, налицо огромный разброс показателей стоимости по регионам. Среднестатистическое предприятие на Алтае затрачивает на выход на рынок больше всего рабочего времени (48 человеко-дней), однако срок ожидания здесь наикратчайший - всего 30 дней, что говорит о том, что над решением данной проблемы одновременно работало несколько человек. Москва же, с другой стороны, делит печальную пальму первенства по длительности ожидания - 120 дней, зато вложенные трудозатраты здесь наименьшие - 11 человекодней. Это можно объяснить тем, что регистрация в Москве, как правило, не обходится без помощи посредников. Размеры денежных выплат также существенно варьируются: от 4 тыс. руб. в Приморье до 35 тыс. руб. в Подмосковье.

## Региональные особенности: выводы и уроки

**Таблица 23. Совокупные издержки, связанные с выходом компании на рынок, варьируются от региона к региону**

	Общая длительно сть процесса, дн.	Время, чел.-дн.	Издержк и, тыс. руб.
Алтайский край	30	48	9.5
Московская обл.	31	23	35.0
Саратовская обл.	32	26	9.0
Приморский край	35	22	4.0
Нижегородская обл.	37	31	10.1
Калужская обл.	41	33	8.0
Амурская обл.	42	36	8.3
Пермская обл.	44	15	7.8
Ростовская обл.	44	32	8.5
Самарская обл.	44	29	11.3
Республика Коми	47	23	13.0
Курганская обл.	55	12	8.5
Новосибирская обл.	55	8	5.0
Смоленская обл.	65	17	8.0
Санкт-Петербург	68	31	12.5
Челябинская обл.	72	12	26.0
Красноярская обл.	74	19	6.0
Сахалинская обл.	74	24	20.0
Москва	120	11	13.8
Хабаровский край	120	41	25.0

Данные по среднестатистической компании с числом сотрудников от 5 до 20, работающей в торговле или сфере услуг

Различия в данных по городам и регионам дают возможность проанализировать роль административных издержек в развитии малого бизнеса. В целом по регионам 10% увеличение срока получения лицензии влечет за собой статистически значимое (0.4%) сокращение доли малых предприятий в общем перечне компаний. В то же время не было выявлено факта существенного влияния сертификации, регистрации и инспекций на различные параметры развития малого бизнеса в регионах (объяснением этому может служить ограниченный объем наблюдений). Число инспекций отрицательно влияет на результаты сбора налогов в регионе, что подкрепляет гипотезу о том, что инспекции являются альтернативой официальному налогообложению, т.е. они делят одну базу налогообложения.

Установлено также, что административное давление в значительной мере зависит и от ряда внешних факторов, таких, например, как концентрация промышленного производства на небольшом количестве крупных предприятий города или фискальные стимулы местных органов власти. Так, концентрация промышленного производства целого города в руках одного крупного предприятия имеет большое положительное влияние на стоимость выхода на рынок. Временные и финансовые издержки на регистрацию и получение лицензий выше в городах с более концентрированным производством. Это свидетельствует о том, что предприятия, на которых занята значительная часть населения города, заинтересованы в создании барьеров на пути пытающихся выйти на местный рынок конкурентов во избежание соперничества на рынке труда, что потенциально может привести к увеличению их затрат на выплату заработной платы. Такие предприятия оказывают на местные органы власти политическое давление с целью ограничить посторонним доступ на данный рынок. В то же время, те мелкие компании, которым все-таки

**Таблица 24. Регистрация: посредники и предприятия, не воспользовавшиеся услугами посредников**

	Предпри- тия	Посред- ники
ср. число агентств	2.89	7.38
ср. время, затраченное персоналом, чел/дн	13.22	8.55
ср. срок регистрации, дн.	29.25	14.1
ср. стоимость регистрации, руб.	7467	2302
прозрачны ли правила? (5=да)	3.33	3.35
подача жалобы в случае отказа?	1%	41%
обращение в суд в случае отказа?	1%	12%
использование личных связей?	30%	74%
подарки при регистрации?	21%	56%

**Таблица 25. Лицензирование: посредники и фирмы, не воспользовавшиеся услугами посредников**

	Предп ри- ятия	Посредники
средняя стоимость сертификата, руб.	16709	12338
ср. время, затраченное персоналом, чел/дн.	40.97	30.89
средний срок оформления	69.78	37.4
степень прозрачности правил? (5=да)	2.56	2.42
подача жалобы в случае отказа?	12%	17%
обращение в суд в случае отказа?	0%	3%
использование личных связей? подношения?	56%	71%
	41%	53%

**Таблица 26. Сертификация: посредники и фирмы, не воспользовавшиеся услугами посредников**

	Предпри- ятия	Посред- ники
средняя стоимость сертификата, руб.	6287	17746
ср. время, затраченное персоналом, чел/дн.	25.56	17.36
средний срок оформления, дней	69.64	32.13
степень прозрачности правил? (5=да)	2.9	2.64
подача жалобы в случае отказа?	0%	6%
обращение в суд в случае отказа?	1%	6%
использование личных связей? подношения ?	41%	68%
	28%	62%

удается пробиться на местный рынок имеют преимущество перед своими коллегами из городов с менее концентрированным производством: концентрация и производства и трудовых ресурсов, как правило, отрицательно сказывается на количестве проверок на данном предприятии. Это вполне совпадает со мнением, что лишь фирмы с хорошими политическими связями имеют шанс преодолеть заградительные барьеры для выхода на рынки в местах, где наблюдается концентрация производства.

Другим важным фактором, определяющим тяжесть бремени административного давления, являются фискальные стимулы, определяемые как степень зависимости поступлений в местный бюджет от собственной базы налогообложения, а не от региональных субсидий. Предприятия, работающие в городах, где такие стимулы сильнее, тратят меньше времени на инспекции, чем аналогичные предприятия в других городах. Таким образом, эффективная программа поддержки развития малого предпринимательства должна включать в себя такую реформу системы федерализма, которая стимулировала бы местные органы власти к дальнейшему развитию местной налоговой базы.

## Выводы

Результаты обследования предоставляют возможность делать определенные выводы, полезные для законодателей. Несмотря на то, что новые законы о лицензировании, инспектировании, регистрации и сертификации, безусловно, являются значительным шагом вперед в процессе дерегулирования российской экономики, они не смогут дать ожидаемого эффекта, если не будут приняты необходимые меры по обеспечению их безусловного выполнения, а у региональных органов власти не будет стимулов всемерно содействовать развитию малого предпринимательства.

Важнейшим из таких стимулов является финансовая зависимость бюджетов региональных и местных органов власти от местной налоговой базы. Вопрос о создании подобной зависимости должен быть решен в рамках реформы системы федерализма, в соответствии с которой размер переводимых регионам и местным органам власти субсидий не должен зависеть от их успехов или неудач в сборе налогов с предприятий малого бизнеса, а, скорее, наоборот, должен быть положительно увязан с эффективностью сбора налогов на местах. В настоящее же время, местные органы власти чаще этими трансферами "премируются" региональными властями за неважное состояние дел в местной экономике, тем самым лишая их стимула развивать сектор малого бизнеса.

Например, отмеченная в ходе обследования относительно спокойная ситуация с госрегулированием в Красноярском крае может как раз является результатом того, что краевое руководство было заинтересовано в развитии малого бизнеса. В крае сильно развита черная металлургия, в частности производство алюминия и никеля, поэтому падение мировых цен на эти металлы вызвали серьезные проблемы с поступлениями в региональный бюджет. В результате администрация края была вынуждена пойти на

улучшение положения мелких и средних предприятий. Эта история находит свое подтверждение и в выводах, сделанных по итогам обследования. Из таблицы 22 видно, что в Красноярском крае наименее болезненная процедура регистрации, и здесь же отмечена самая низкая "посещаемость" предприятий некоторыми категориями проверяющих, в частности, органами санэпиднадзора. Упрощение порядка регистрации и процедуры проведения инспекционных проверок сразу же дало положительный эффект. Из рис. 3 видно, что в 2001 году Красноярск оказался единственным регионом, где отмечалось снижение объемов промышленного производства (связанного с упоминавшимся обвалом мировых цен), и при этом малые предприятия демонстрировали уверенный рост.

Другим важным моментом является концентрация производства в том или ином регионе, что усложняет задачу пытающихся пробиться на рынок малых предприятий. Если это действительно связано с боязнью конкуренции за людские ресурсы со стороны крупных предприятия, то вопрос этот тесно переплетается с более общей проблемой мобильности трудовых ресурсов. Исследования показывают, что мобильность трудовых ресурсов внутри городов можно охарактеризовать как высокую, но при этом между городами она остается на весьма низком уровне.<sup>v</sup> При отсутствии у работников возможности свободно перемещаться из города в город, крупные предприятия могут привязать их к нынешним рабочим местам, затруднив поиск других вариантов за пределами родного города. Проблема снимается, когда работники получают реальную возможность в поисках работы менять место жительства. Легкого решения проблем невысокой мобильности трудовых ресурсов в России не существует. Таким образом, выясняется, что контроль за осуществлением мер по дерегулированию экономики зависит от реформы в областях, которые на первый взгляд весьма далеки от собственно дерегулирования: для стимулирования мобильности трудовых ресурсов требуются более ориентированная на

потребности рынка система образования и развитие рынка ипотечного кредитования и сектора недвижимости. В дополнение к этому, государству следует быть более активным в деле контроля за принимаемыми им самим законами об отказе от разрешительной системы обязательной регистрации граждан.

Еще одним важным выводом из результатов обследования является то, что предприятия малого бизнеса мало используют цивилизованные методы борьбы за свои права. Лишь 6% опрошенных признали, что для разрешения конфликта, скажем, с инспектором, они обращались в суд, зато четверть всех опрошенных либо воспользовались личными связями, либо делали какие-либо подарки. Эти показатели еще более поразительны, когда речь заходит о других областях госрегулирования. Например, при получении лицензии в суд не обратился ни

один из тех, чьи права были ущемлены, и это при том, что 56% прибегли к личным связям, а подарки чиновникам делали еще 41% опрошенных (см. табл. 24-26). Все это свидетельствует о недоверии субъектов малого бизнеса к существующей судебной системе. Важным шагом вперед могло бы стать создание федерального центра поддержки малого бизнеса, в адрес которого могли бы поступать жалобы от субъектов малого предпринимательства и центр помогал бы им в разрешении возникающих конфликтов с региональными органами власти. Такой центр должен быть независим от государства: эту роль вполне могла бы сыграть, например, какая-нибудь ассоциация предприятий малого бизнеса или даже политическая партия. Начало прямого диалога с представителями сектора малого бизнеса должно стать важным шагом на пути к формированию настоящего гражданского общества.

---

<sup>i</sup> Закон о государственной регистрации юридических лиц (вступил в силу 1 июля 2002 г.); Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (вступил в силу 8 августа 2001 г.); Закон о лицензировании отдельных видов деятельности (вступил в силу 11 февраля 2002 г.); Закон об основах технического регулирования, стандартизации и подтверждения соответствия (проект находится в стадии разработки).

<sup>ii</sup> Интерактивная база данных с результатами доступна широкой общественности на Интернет-сайте по адресу: <http://www.cefir.org>

<sup>iii</sup> См. например: S. Johnson, D. Kaufmann, J. McMillan and C. Woodruff, "Why do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism" *Journal of Public Economics*, Vol. 76 (3) (2000) стр. 495-520

<sup>iv</sup> См. например: T. Frye and E. Zhuravskaya, "Rackets, regulation and the rule of law", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 16, No. 2, Fall (2000)

<sup>v</sup> См., например: Ж. А. Зайнчковская, «Миграция населения России: новейшие тенденции», сборник статей в честь Г.М. Лаппо, Ин-т географии РАН, Ставропольский госуниверситет, Центр изучения рос. земель, М. (1997) 30-37