

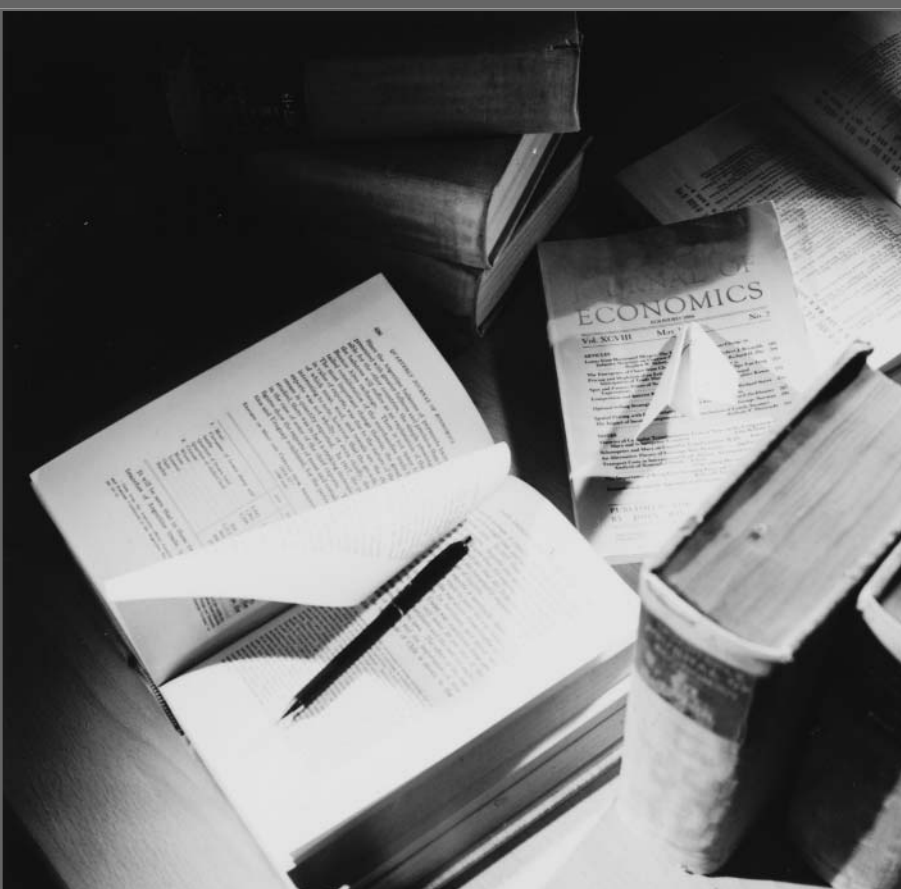


Центр экономических и финансовых
исследований и разработок

Center for Economic
and Financial Research

№ 22

Ноябрь 2005



Мониторинг административных барьеров развития малого предприни- мательства. Раунд 5

Екатерина Журавская, Олег Замулин,
Евгений Яковлев, Олег Щетинин

серия “Аналитические разработки и отчеты”



МОНИТОРИНГ
административных барьеров
на пути развития малого бизнеса
в России

РАУНД 5

Ноябрь 2005 г.

**Россия, 117418, Москва,
Нахимовский проспект, 47, офис 720
Тел.: +7 (095) 105-50-02
Факс: +7 (095) 105-50-03
Эл. почта: cefir@cefir.ru
<http://www.cefir.org>**

Резюме основных результатов

Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) при поддержке Всемирного банка и финансировании Агентства США по международному развитию осуществляет мониторинг уровня издержек малого предпринимательства, связанных с государственным регулированием. Цель мониторинга состоит в оценке результатов реформы по деbüroкратизации экономики, недавно начатой федеральным правительством. Реформа включает в себя пакет законов, упрощающих процедуры и снижающих издержки фирм, связанные с административным регулированием в области лицензирования, сертификации, регистрации, различных проверок и инспекций.

В настоящее время получены результаты первых пяти раундов, прошедших весной и осенью 2002 г., а также весной 2003, 2004 и 2005 гг. В ходе первого раунда была собрана исходная информация по состоянию на 2001 г. еще до вступления в силу новых законов. Данные второго и третьего раундов позволяют оценить ход реформы после вступления в силу новых законов о проверках и лицензировании. Данные третьего раунда позволяют оценить результаты введения нового закона о регистрации. Дальнейший ход реформы в этих областях оценивается с помощью данных, полученных в четвертом и пятом раунде.

Основной результат первого раунда состоял в том, что в 2001 г. во всех областях государственного регулирования ситуация была далека от целей, декларированных в новых законах. Второй раунд показал, что произошли значительные улучшения в области инспектирования и лицензирования, которые в основном сохранились и в третьем раунде. В ходе третьего раунда было установлено, что введение в действие закона о регистрации имело как положительное, так и отрицательное влияние на эту процедуру, а за принятием упрощенной системы налогообложения для малого бизнеса в 2003 г. последовал интенсивный переход на нее.

Четвертый и пятый раунды продемонстрировали дальнейшее снижение большинства административных барьеров на пути малых предприятий, в частности, упрощение процедуры регистрации, снижение частоты проверок, уменьшение доли незаконных лицензий среди разрешительных документов, выдаваемых компаниям. Кроме того, в каждом последующем раунде респонденты считали уровень добросовестной конкуренции более важной проблемой, чем в предыдущем, – это означает, что представителей бизнеса все больше интересуют «правильные» проблемы. В пятом раунде респонденты назвали конкуренцию более серьезной проблемой, чем уровень налогообложения, – явный лидер четырех предыдущих раундов. В то же время ответы на вопросы количественного характера свидетельствуют о том, что многие принципы, заложенные в законах, продолжают нарушаться. Так, на регистрацию часто уходит больше времени, чем предусмотренные законом пять дней; от фирм требуют больше, чем положено, разрешительных документов, а проверки осуществляются с нарушениями закона и чаще, чем предусмотрено.

Проверки

Новый закон о проверках вступил в силу в августе 2001 года. До его введения многие малые предприятия подвергались необоснованно частым проверкам инспектирующими органами. После введения нового закона количество проверок со стороны всех государственных органов значительно сократилось. Сократилось и время, которое инспекции отнимают у руководителей малых предприятий, и связанные с этими процедурами материальные издержки. Однако по результатам второго и третьего раундов, в 2002 г. по-прежнему наблюдались существенные злоупотребления со стороны инспектирующих организаций: многие фирмы подвергались нескольким плановым проверкам одним госорганом, что является прямым нарушением нового закона. Затем, в 2003 и 2004 гг. частота проверок организациями, которые чаще всего инспектируют предприятия, снизилась. Однако

в то же время предприятия сообщали о том, что подвергались частым внеплановым и бесосновательным проверкам. Кроме того, снижение финансовых издержек, отмеченное в каждом из последних трех раундов, сопровождалось увеличением числа фирм, которые понесли финансовые убытки, а также предприятий, «оштрафованных» по неофициальным тарифам. В пятом раунде число фирм, которым пришлось давать взятки, существенно возросло.

Лицензирование

Хотя результаты пяти раундов мониторинга свидетельствуют о том, что в области лицензирования имели место ощутимые улучшения, тем не менее изменения в целом остаются неоднозначными. После принятия нового закона в феврале 2002 г. доля предприятий, обратившихся за лицензиями и разрешениями, снизилась на треть. В первой половине 2002 г. процесс получения лицензий стал проще и быстрее, но во второй половине того же года издержки на получение разрешительных документов отбросили ситуацию к прежнему уровню и она оставалась практически неизменной и при последующих раундах. Средняя стоимость лицензии оказалась в два раза выше, чем указанная в законе. В пятом раунде доля лицензий, которые можно считать легитимными, впервые составила больше половины всех разрешительных документов. Однако около половины подобных документов являются либо разрешениями сомнительной легитимности, либо лицензиями на виды деятельности, которые формально лицензированию не подлежат.

Регистрация

После введения нового закона о регистрации предприятий в 2002 г. процедура регистрации упростилась и ускорилась, но стала более дорогостоящей, как было отмечено в третьем раунде мониторинга, проведенном после реформы. Но в последующих раундах как временные, так и финансовые издержки, связанные с регистрацией, существенно снизились. Процедура ускорилась благодаря тому, что при регистрации уже не нужно было обращаться в местные органы власти и регистрационные палаты, на что ранее уходила большая часть времени. Основная часть процедуры регистрации стала функцией подразделений Министерства по налогам и сборам, где теперь фирмы затрачивают в среднем больше времени, чем раньше.

Земля и помещения

Процедура покупки/аренды земли/помещения весьма проблематична для малых предприятий. Опросы показывают, что если некоторым фирмам удается пройти эту процедуру относительно быстро (за 2–3 месяца), то другие увязают в ней и добиваются положительного результата только через год и более. Таким образом, в 2003 г., как указывалось в материалах четвертого раунда, больше трети предприятий, пытавшихся приобрести помещение, вынуждены были потратить на эту процедуру более полугода; около 90% фирм, приобретавших землю, не смогли завершить процедуру покупки в течение полугода. Пятый раунд показал, что продолжительность этих процедур лишь незначительно уменьшилась. Самой дорогостоящей, отнимающей много времени и наименее прозрачной выглядит процедура приобретения помещений, находящихся в госсобственности. Кроме того, для среднестатистического предприятия продолжительность этой процедуры в пятом раунде возросла в 15 раз.

Упрощенная система налогообложения для малых предприятий

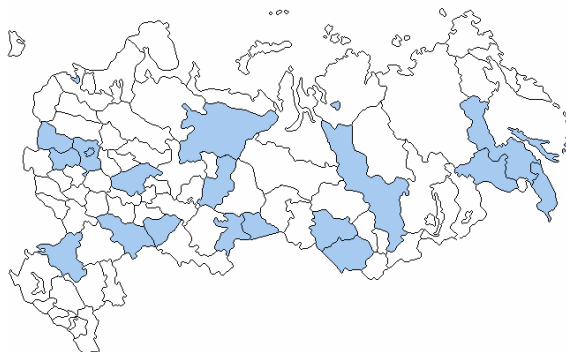
Результаты мониторинга показывают, что упрощенная система налогообложения для малых предприятий действительно облегчает налоговое администрирование. Таким образом, фирмы, которые перешли на упрощенную систему (этот процесс был наиболее массовым в

2003 г., когда новый закон вступил в силу), платят меньшее количество налогов, тратят меньше времени на их администрирование и в целом рассматривают налогообложение как меньшую проблему, чем фирмы, придерживающиеся стандартных процедур.

Общая оценка

В целом результаты дают основания для осторожного оптимизма, хотя между вторым и третьим раундами ход реформ замедлился. По субъективным оценкам делового климата, зарегистрированные в первых четырех раундах улучшения не были отмечены в пятом, а некоторые показатели существенно ухудшились. Непосредственный эффект новых законов был положительным, но продвижение в этом направлении приостановилось и уровень административного бремени для малых предприятий все еще остается высоким. Сложившаяся ситуация совершенно не соответствует нормам, указанным в законодательстве. Таким образом, правительству еще необходимо многое сделать, чтобы придать новым законам реальную силу.

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

Цель мониторинга

Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) – независимый исследовательский институт – при поддержке Всемирного банка и финансировании Агентства США по международному развитию осуществляет проект «Мониторинг уровня издержек малого предпринимательства, связанных с государственным регулированием». Цель мониторинга состоит в оценке изменений административных издержек предпринимательской деятельности во времени и оценке результатов реформы по дерегулированию экономики, недавно начатой российским федеральным правительством. Реформа включает в себя пакет законов, значительно упрощающих процедуры и уменьшающих издержки фирм, связанные с административным

регулированием в области лицензирования, сертификации, регистрации и различных проверок и инспекций. Кроме того, реформируется и «упрощенная система налогообложения» малых предприятий. Реформа предусматривает дальнейшее сокращение налогового бремени и возможность перехода на упрощенную систему налогообложения большего числа фирм. Уже введены четыре закона: Закон о проверках и инспекциях вступил в силу в августе 2001 г., Закон о лицензировании – в феврале 2002 г., Закон о регистрации – в июле 2002 г., Закон о введении упрощенной системы налогообложения – в январе 2003 г. В июне 2003 г. вступил в силу Закон о техническом регулировании.

Мониторинг осуществляется в форме периодически повторяющихся опросов 2 000 предприятий в 20 регионах Российской Федерации (см. Рис. 1, отражающий региональное покрытие), в ходе которых задаются вопросы о численных значениях издержек административного давления, связанного с инспектированием, лицензированием,

сертификацией, регистрацией и налоговым администрированием, а также о субъективной оценке делового климата респондентами.

В настоящее время получены результаты пяти раундов, прошедших, соответственно, весной и осенью 2002 г., а также весной 2003, 2004 и 2005 гг. В ходе первого раунда была собрана исходная информация по состоянию на 2001 год, т. е. еще до вступления в силу законов о дерегулировании. Данные второго этапа позволили оценить ход реформы после вступления в силу двух новых законов: о проверках и лицензировании. Третий раунд прошел весной 2003 г. и позволяет оценить результаты введения в силу нового закона о регистрации предприятий и упрощенной системы налогообложения. Данные четвертого и пятого раундов дают возможность оценить дальнейший ход реформ.

Инструменты

В данном проекте используются два основных инструмента: анкета для фирм, существующих более года, и анкета для вновь созданных фирм. В первом случае задаются вопросы об издержках, которые несут фирмы в результате проверок и инспекций со стороны различных государственных органов, в процессе лицензирования, сертификации и налогового администрирования, а также об общей оценке делового климата. Второй инструмент предназначен для вновь зарегистрированных фирм с целью определения издержек, связанных с входением на рынок. В нем содержатся вопросы о процедурах регистрации, лицензирования и сертификации для недавно созданных малых предприятий. Это позволяет проводить мониторинг как административных барьеров на пути роста действующих предприятий, так и препятствий при входе на рынок новых предприятий.

Выводы

Основной результат первого раунда мониторинга состоял в том, что в 2001 г. во всех областях государственного регулирования ситуация была далека от целей, декларированных в новых законах из пакета по дерегулированию. Второй раунд показал, что произошли значительные улучшения в области инспектирования и лицензирования (в период между двумя раундами мониторинга были введены новые законы, регулирующие эти процедуры). До начала третьего раунда вступил в силу закон о регистрации. Результаты мониторинга свидетельствуют о том, что процедура регистрации, с одной стороны, ускорилась, а с другой – подорожала. В четвертом раунде отмечались улучшения по всем направлениям, хотя продвижение реформ замедлилось.

Наиболее существенное снижение числа проверок предприятий произошло в период между осенью 2001 г. и весной 2002 г., но последующее снижение этого показателя шло уже менее интенсивно. В 2002 – 2003 гг., несмотря на быстрый рост сектора малого бизнеса, число лицензий и иных разрешительных документов, выданных предприятиям, рассматриваемым в данном исследовании, снизилось. Хотя осенью 2002 г. после вступления в силу нового закона регистрация предприятий подорожала, в 2003 и 2004 гг. как временные, так и финансовые затраты на нее существенно снизились.

1. Инспекции

Новый закон о проверках и инспекциях вступил в силу в августе 2001 г. В нем предусмотрено, что любая инспектирующая государственная организация может производить не более одной плановой проверки предприятия в течение двух лет. Хотя число внеплановых проверок остается неограниченным, процедура их осуществления упрощена. До введения закона многие малые предприятия подвергались частым проверкам несколькими инспектирующими органами. Но после его вступления в силу число проверок всеми

инспектирующими органами существенно снизилось, что подтверждается результатами второго раунда исследований

Таблица 1. Среднее количество проверок госорганами

	1	2	3	4	5
	2001 - II	2002 - I	2002-II	2003-II	2004-II
Налоговая инспекция	0,74	0,53 **	0,53	0,49	0,48
Пожарная инспекция	0,90	0,63 **	0,54 *	0,48	0,46
Санэпиднадзор	0,70	0,51 **	0,47	0,35 *	0,32
Милиция	0,57	0,37 **	0,35	0,28	0,28
Соцстрах	.	0,26 **	0,25	0,22	0,21
Адм.-тех. инспекция	0,36	0,25 **	0,26	0,22	0,20
Охрана труда	0,25	0,20 *	0,15 *	0,16	0,13
Лиценз. органы	0,26	0,13 **	0,11	0,12	0,12
Сертиф. органы	0,20	0,12 **	0,09	0,08	0,10
Эколог. инспекция	0,26	0,14 **	0,11	0,10	0,09
Торговая инспекция	.	0,15	0,12 *	0,12	0,09 *

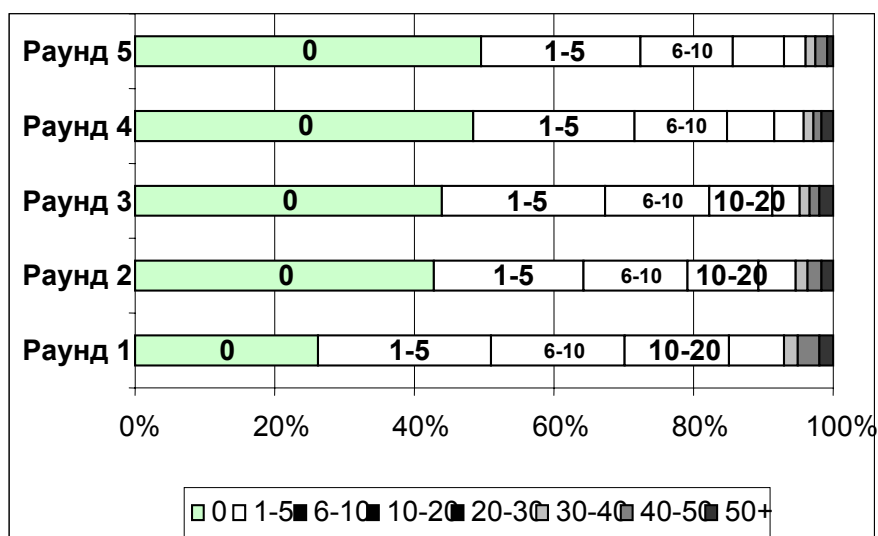
В среднем количество инспекций на одно предприятие в первой половине 2002 г., по сравнению со второй половиной 2001 г., снизилось на 33%, а по сравнению с первой половиной 2001 г. – на 25%. Третий раунд опросов продемонстрировал дальнейшее снижение количества инспекций, но гораздо меньшими темпами – на 12% во втором полугодии 2002 г., по сравнению с первым полугодием. После существенного снижения числа проверок со стороны всех инспектирующих органов в 2002 г., по сравнению с 2001 г., в последующие два года темпы этого процесса замедлились. Число инспекций в 2004 г. все еще было существенно меньше, чем в 2001 – 2002 гг., но, по сравнению с 2003 г., значительных статистических изменений не наблюдалось. По данным пятого раунда, среднее число проверок одной фирмы в течение полугодия снизилось до двух. Чаще других проверки осуществляют налоговая и пожарная инспекции, санэпиднадзор и милиция.

Рис. 2. Время, потраченное на проверки руководителями предприятий

По данным пяти раундов мониторинга, время, потраченное на проверки руководителями малых предприятий, сократилось.

В первом раунде руководство лишь половины малых

предприятий потратило менее 5% своего времени на проверки. В пятом раунде доля таких предприятий возросла до 73%. Дифференциация по этому показателю между регионами



весьма значительна: например, в Приморском крае руководство 70% малых предприятий затрачивает менее 5% своего времени на проверки, в то время как в Московской области это верно только для 30% фирм.

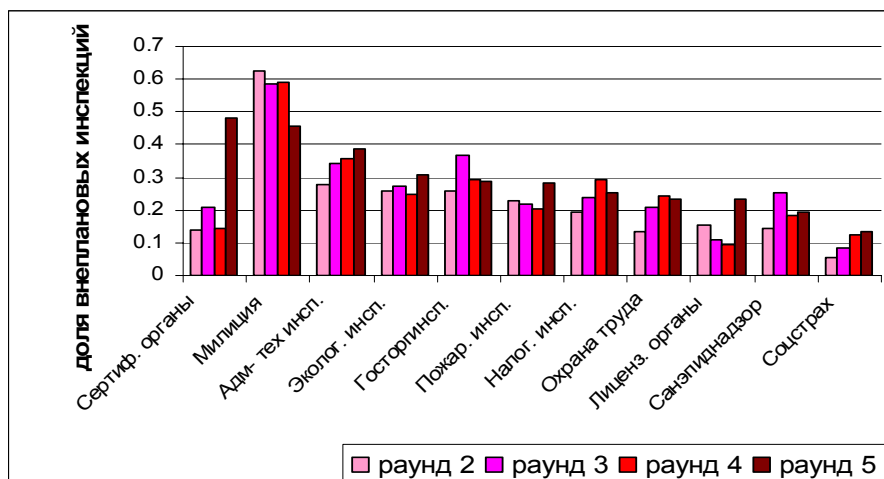
С другой стороны, за отмеченным в первых трех раундах снижением финансовых потерь малых предприятий во время проверок последовало их увеличение в пятом раунде. Кроме того, количество фирм, которым пришлось платить неофициальные «штрафы» (или просто давать взятки), в последних двух раундах значительно возросло. По данным пятого раунда, возросла доля фирм, понесших финансовые убытки из-за проверок, проведенных экологической, административно-технической и пожарной инспекциями. Для большинства проверок отмечено учащение случаев взимания неофициальных «штрафов». Как и ранее, большинство поборов совершается при милицейских проверках (68% предприятий). Кроме того, доля неофициальных «штрафов», взимаемых лицензирующими органами, быстро увеличилась с 35% в 4-м раунде до 56% в 5-м. Для других надзорных организаций эта цифра колеблется от 16% (налоговая инспекция, соцстрах) до 40% (органы сертификации).

Таблица 2. Инспекции, проведенные различными госорганами

	Доля фирм, проверенных данной организацией					Доля этих же фирм, проверенных данной организацией более одного раза *)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Милиция	0,17	0,15	0,13	0,12	0,13	0,55	0,41	0,47	0,39	0,44
Санэпиднадзор	0,33	0,26	0,25	0,21	0,20	0,37	0,34	0,30	0,30	0,32
Адм.-тех. инсп.	0,17	0,14	0,14	0,13	0,12	0,35	0,29	0,29	0,28	0,31
Налоговая инсп.	0,46	0,36	0,35	0,32	0,32	0,32	0,27	0,25	0,26	0,22
Пожарная инсп.	0,50	0,39	0,36	0,33	0,32	0,32	0,28	0,25	0,20	0,19
Сертиф. органы	0,13	0,09	0,07	0,06	0,05	0,18	0,17	0,19	0,20	0,17
Эколог. инспекция	0,14	0,09	0,05	0,07	0,07	0,22	0,24	0,26	0,09	0,16

Кроме того, в настоящее время, как и ранее, имеет место ряд постоянных нарушений закона инспектирующими органами. Большинство таких органов соблюдают указанную в законодательстве частоту проверок (не более одной в 2 года, то есть 25% предприятий за полгода), однако налоговая и пожарная инспекции продолжают нарушать закон (33%).

Отношение внеплановых проверок к их общему числу.



Как и прежде, фирмы продолжают жаловаться на частые и внеплановые проверки. Некоторые из инспектирующих органов – милиция, административно-техническая инспекция, органы сертификации, санэпиднадзор – в основном злоупотребляют частыми проверками (более чем в половине случаев). Кроме того, около половины всех милицейских проверок, а также инспекций, проводимых органами сертификации, являются внеплановыми. При этом большинство инспектирующих органов осуществляет более половины внеплановых проверок без всяких оснований. В 2004 г. все они, кроме милиции, органов лицензирования, налоговой инспекции и санэпиднадзора, стали чаще нарушать законодательство и осуществлять неправомерные проверки. Наиболее часто внеплановые неправомерные проверки осуществляются милицией, административно-технической инспекцией и органами сертификации – 60%.

В течение периода, охваченного мониторингом, прозрачность правил и процедур проверок в некоторой степени возросла. Заметное улучшение имело место в 2002 г., но общая оценка малыми предприятиями этого аспекта регулирования остается неоднозначной. Если 30% предприятий считает правила прозрачными, то столько же придерживаются противоположной точки зрения.

2. Лицензирование

В феврале 2002 г. был введен новый закон о лицензировании. Закон предусматривает значительное сокращение лицензируемых видов деятельности, снижение лицензионного сбора до 1 400 рублей и продление срока действия лицензий, по меньшей мере, до пяти лет (по старому закону предполагался сбор в 3 000 рублей и срок действия лицензий в течение трех лет). В 2002 г. сразу после принятия нового закона отмечалось улучшение ситуации в области лицензирования. Процент предприятий, обратившихся за лицензиями и разрешениями, резко снизился с 31% во второй половине 2001 г. до 14% в первой половине 2004 г. и остался на том же уровне во второй половине 2002 г. Однако в дальнейшем эта тенденция стала менее выраженной.

Таблица 3. Лицензирование

	Раунд 2 2002:I	Раунд 3 2002:II	Раунд 4 2003:II	Раунд 5 2004:II
% фирм, подававших заявку	21%	21%	15%	14%
Средняя цена лицензии (руб.)	13525	24346	56611	25778
Цена лицензии в рублях (среднестат.)	3000	4000	5000	6750
Среднее время на получение (дни)	39	44	54	61
Время на получение в днях (среднестат.)	30	30	30	30
Среднее рабочее время (человеко-дни)	19	20	25	29
Рабочее время в человеко-днях (среднестат.)	9	7	10	10
Средний срок действия (месяцы)	32.7	30	35	34
Срок действия в месяцах (среднестат.)	36	36	36	36

По данным второго раунда, процесс получения лицензий стал проще и дешевле, но в дальнейшем ситуация ухудшилась, поскольку финансовые и иные издержки получения лицензий снова возросли. Однако подобные сопоставления издержек по раундам не следует считать показательными, поскольку расходы на получение различных лицензий сильно разнятся. Важнее то, что большую часть разрешительных документов, рассмотренных в 5-м раунде, можно считать легитимными лицензиями. С другой стороны, почти половина этих документов относится к видам деятельности, не указанным в законодательстве, или

представляет собой разрешения сомнительной законности, часто выдаваемые местными органами власти. В первых четырех раундах около 40% всех лицензий и разрешений можно было считать легитимными, и это число превысило 50% в 5-м раунде. Однако значительная часть всех лицензий, даже считающихся легитимными, выдана на срок менее предписанных пяти лет.

Таблица 4. Срок действия лицензий и других разрешений

		Лицензии, легитимные по новому закону				Другие лицензии и разрешения
		Раунд 2	Раунд 3	Раунд 4	Раунд 5	Раунд 5
Срок действия	Менее 3 лет	16,0%	13,2%	16,2%	17,7%	68,4%
	От 3 до 5 лет	28,6%	25,9%	24,8%	20,2%	14,5%
	5 лет и более	55,3%	61,0%	59,0%	62,1%	17,1%
	В среднем (мес.)	45	48	46	46	23
	Среднестат.	60	60	60	60	12

Похоже, что местные власти выдают не вполне легитимные, но в то же время более дешевые лицензии и разрешения. Таким образом, около 70% лицензий, выданных местными властями, нельзя считать легитимными – многие из них являются разрешениями на розничную торговлю, при том что лицензирование этого вида деятельности не предусмотрено законодательством.

В целом можно сделать вывод, что большинство проблем в области лицензирования и проверок коренятся не в сути федерального законодательства, а в способах его применения, особенно на региональном и муниципальном уровне.

3. Регистрация

В соответствии с новым законом, вступившим в силу в июле 2002 г., процесс регистрации нового предприятия должен занимать не более пяти дней и обходиться предприятию не более чем в 2 000 рублей. Кроме того, заявленная цель закона состояла во введении принципа «одного окна», в соответствии с которым предприниматель для получения регистрации должен иметь дело лишь с одним государственным органом.

Эти новые правила вступили в силу между вторым и третьим раундами.

Два первых раунда мониторинга были осуществлены до введения в силу нового закона о регистрации. Результаты этих раундов показали, что издержки при регистрации были значительно выше, чем целевые уровни, установленные в законе, причем они не изменились в период между двумя раундами: в среднем регистрация занимала один месяц и стоила около 3 500 рублей.

Третий раунд показал, что во второй половине 2002 г. регистрация, с одной стороны, стала быстрее и проще, с другой – дороже.

Четвертый и пятый раунды показали, что в 2003 и 2004 гг. ситуация улучшилась. То есть число учреждений, в которые необходимо обращаться, чтобы зарегистрировать предприятие, уменьшилось, а сама процедура стала быстрее и дешевле.

Однако один из основных принципов реформы – правило «одного окна» – не соблюдался, хотя большинство предпринимателей (85%) действительно перестали обращаться местные администрации и регистрационные палаты, функции которых перешли к Министерству по налогам и сборам. Предпринимателям было необходимо обращаться в ряд других госорганов, таких как Пенсионный фонд, фонды социального и медицинского страхования, пожарные и санитарно-эпидемиологические службы. Таким образом, среднее количество «окон» уменьшилось сначала на одно, а затем еще на одно. Среднестатистическая фирма, ранее обращавшаяся при регистрации в пять госорганов, во второй половине 2002 г. обращалась в четыре, а в 2003 и 2004 гг. – только в три.

Время на регистрацию	Раунд 1		Раунд 2		Раунд 3		Раунд 4		Раунд 5	
	без поср. %	с поср. %	без поср. %	с поср. %	без поср. %	с поср. %	без поср. %	с поср. %	без поср. %	с поср. %
Меньше недели	17	22	20	17	19	25	47	42	49	24
От нед. до мес.	65	60	64	68	67	60	47	54	46	69
Более месяца	18	18	16	15	15	15	6	4	5	7

Стоимость	Раунд 1		Раунд 2		Раунд 3		Раунд 4		Раунд 5	
	без поср. %	с поср. %	без поср. %	с поср. %	без поср. %	с поср. %	без поср. %	с поср. %	без поср. %	с поср. %
2000 р. и менее	33	51	45	58	18	26	39	11	35	10
Более 2000 руб.	67	49	55	42	82	74	61	89	65	90

Отмена необходимости обращаться в местную администрацию и регистрационные палаты стала главной причиной сокращения времени, необходимого на прохождение процедуры регистрации. В предыдущих раундах было установлено, что именно местная администрация и регистрационные палаты отнимали больше всего времени – в среднем 11–14 дней. Но зато теперь увеличилось время, затрачиваемое в отделениях Министерства по налогам и сборам (МНС), – с 6 дней в 1-м раунде до 10 в 3-м. Затем оно уменьшилось до 8 и 7 дней в 4-м и 5-м раунде, соответственно. Очевидно, сразу после реформы МНС не смогло оперативно справиться с большим количеством предпринимателей, пытающихся зарегистрировать новые фирмы. Возможно, именно с этим связано и удорожание процедуры регистрации в 2002 г. и снижение расходов на нее в 2003 г.

Таблица 5. Время, затраченное на регистрацию

	Раунд 1	Раунд 2	Раунд 3	Раунд 4	Раунд 5
Налоговые органы	6	8	10	8	7
Пенсионный фонд	3	4	2	2	1
Статистические органы	2	3	3	3	2
Соцстрах	3	4	2	2	2
Мест. администрация	11	11	9	10	4
Медстрах	3	3	2	3	2
Банк	5	5	3	7	3
Пожарная служба	3	6	13	4	2
Регистрационная палата	13	14	4		9

Санэпиднадзор	7	6	14	2	5
---------------	---	---	----	---	---

Фирмы все чаще нанимают посредников, и в среднем они затрачивают больше времени и денег на регистрацию, чем те, которые регистрируются без посредников. Очевидно, руководители предприятий прибегают к услугам посредников в тех случаях, когда регистрация особенно сложна, либо они предпочитают больше платить и дольше ждать, чем самим стоять в очередях.

Таким образом, после принятия нового закона ситуация в области регистрации изменилась в лучшую сторону, однако она все еще не соответствует принципам, заложенным в законодательстве.

4. Упрощенная система налогообложения

В январе 2003 г. вступил в действие новый закон об упрощенной системе налогообложения для малых предприятий. Предыдущие два раунда мониторинга проходили до введения новых правил упрощенной системы налогообложения, однако в то время действовал предыдущий закон об упрощенной системе от 1997 года. Новый закон должен был существенно облегчить переход на эту систему и расширить перечень предприятий, имеющих право пользоваться ею. Например, ранее требовалось, чтобы на предприятии работало не более 20 человек, а с 2003 г. малым предприятием для налоговых служб считается фирма с численностью сотрудников до 100 человек.

Согласно ответам респондентов, упрощенная система действительно облегчает налоговое администрирование. Это и привело к активному переходу предприятий на новые правила. Если по результатам второго раунда только 40% опрошенных фирм, имеющих право на использование упрощенной системы, пользовались ею, то впоследствии доля таких предприятий возросла до 62%.

Таблица 6. Использование упрощенной системы налогообложения

	2002 - II	2003-I	2004-I	2005-I
Доля фирм, имеющих право на использование упрощенной системы	64%	70%	69%	70%
Из них используют ее	40%	50%	59%	62%
Доля фирм, отказавшихся от новой системы налогообложения в течение года		38%	22%	16%

Фирмы, перешедшие на упрощенную систему в 2003 г., стали платить в среднем 5,72 вида разных налогов и сборов, что намного меньше, чем 9,56 вида налогов, которые они платили в 2002 г. Уменьшение количества налогов на четыре для таких фирм вполне соответствует параметрам закона, согласно которому единый налог на доход или прибыль заменяет пять других налогов. Таким образом, стоит отметить, что на упрощенную систему переходили

главным образом фирмы, для которых налоговое администрирование было сложнее обычного. При этом фирмы, использующие такую систему, дали намного более оптимистичные субъективные оценки трудозатрат, которые требуют налоговое администрирование. Более того, во всех трех раундах после введения нового закона они, по сравнению с другими фирмами, рассматривали уровень налогообложения как меньшую проблему.



Остается загадкой, почему более половины фирм, имевших право воспользоваться новой системой, сразу не перешли на нее, а 38% из них так и не сделали этого, хотя упрощенная система налогообложения позволяет фирмам снизить издержки. Кроме того, по данным каждого раунда, значительная доля предприятий, использовавших новые правила, переходила назад к стандартной системе. Среди объяснений, предлагаемых в последних трех раундах, наиболее частым было то, что стандартная система налогообложения проще и понятней. Вторым по частоте объяснением было – «партнеры по бизнесу не используют эту систему».

5. Земля и помещения

В 4-м раунде по инициативе и при финансовой поддержке Консультационной службы по иностранным инвестициям (FIAS) к области мониторинга была добавлена секция вопросов, связанных с покупкой и арендой земли и помещений. Результаты мониторинга показали, что приблизительно половине фирм приходится решать такие вопросы, и проблема приобретения и аренды земли и помещений была названа наиболее серьезной, связанной с госрегулированием. Процедуры покупки как земли, так и помещений кажутся лотереей: в некоторых случаях они осуществляются относительно быстро (от 1 до 3 месяцев), а в других – приостанавливаются и затем занимают больше полугода.

Таблица 7. Продолжительность (в днях) процедуры приобретения помещений

Процедура		Процедура завершена		Процедура не завершена *)	
		62% фирм	74% фирм	38% фирм	16% фирм
		Раунд 4	Раунд 5	Раунд 4	Раунд 5
Покупка госимущества	среднее	58	255	301	576
	среднест.	22	365	180	363
Покупка частной собственности	среднее	111	84	219	246
	среднест.	60	45	180	180
Аренда госимущества	среднее	55	45	212	370
	среднест.	30	30	120	180

Аренда частной собственности	среднее	25	17	213	142
	среднест.	7	3	150	95

Результаты 5-го раунда показывают, что продолжительность процедуры довольно невелика, если она была начата и завершена в пределах полугодия перед опросом. Резко выделяется только покупка помещения у государства – между 4-м, и 5-м раундами время, необходимое среднестатистической фирме для приобретения госсобственности, в 15 раз выше (это соответствует недавним докладом Трансперенси Интернэшнл и Фонда ИНДЕМ, свидетельствующим о существенном росте коррупции). С другой стороны, если процедура не была завершена к моменту опроса, то в большинстве случаев она продолжалась намного дольше. Также ясно, что приобретение/аренда госсобственности занимает гораздо больше времени, чем приобретение/аренда частных владений. Поэтому приблизительно половина фирм предпочитает арендовать помещения у частных лиц и компаний.

Издержки приобретения/аренды помещений, находящихся в государственной и частной собственности, значительно уменьшились между 4-м и 5-м раундами. Фирмы также оценивают ситуацию в 5-м раунде как более прозрачную, по сравнению с 4-м раундом. Кроме того, по полученным данным, процедура приобретения государственной собственности наиболее дорогостояща, сложна и наименее прозрачна, а процедура приобретения владений, находящихся в частной собственности, оценивалась респондентами как относительно прозрачная и быстрая.

Таким образом, можно утверждать, что у малых предприятий существуют серьезные проблемы, связанные с приобретением помещений и земельных участков. Значительное число фирм отказывается от ведения бизнеса из-за этих трудностей. Чтобы уменьшить произвол чиновников на местах, необходимо упрощение соответствующих процедур; это также послужит мощным стимулом развития малого бизнеса в регионах России.

6. Субъективная оценка проблем, связанных с госрегулированием

С точки зрения респондентов, после непрерывного снижения в первых 4 раундах остроты проблем, связанных с госрегулированием, в 5-м раунде некоторые показатели в этой области ухудшились. Наиболее существенное улучшение имело место между первым и вторым полугодиями 2002 г. Затем степень серьезности проблем снижалась очень медленно.

Среди трудностей, связанных с госрегулированием, наиболее существенные – чрезмерный объем работы с документами, инспекции в целом и налоговые инспекции в частности.

Таблица 8. Основные проблемы, связанные с госрегулированием

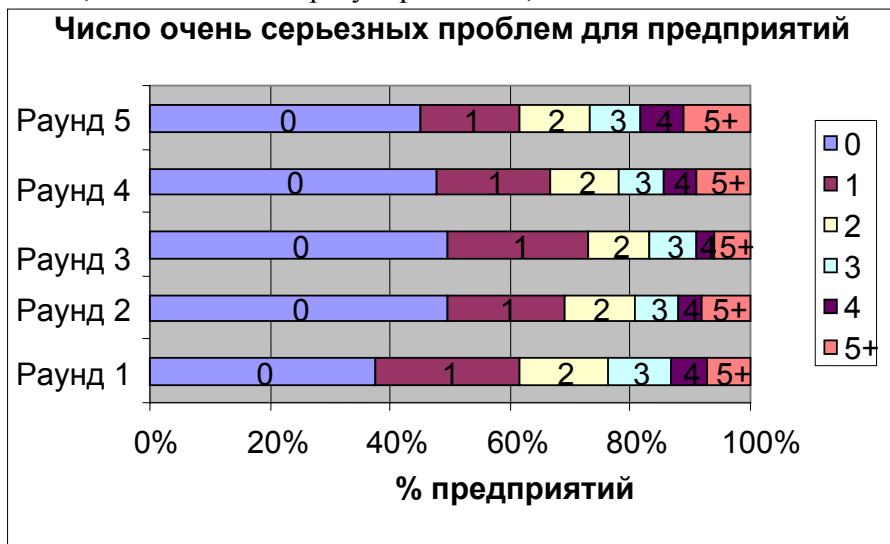
Сертификация	2,37	2,25 *	2,13 *	2,08	2,09	0,66
Налоговая инспекция	2,29	2,23	2,13*	2,04**	2,05	0,99 (фирм *)
	2001 - II	2002-I	2002-II	2003-II	2004-II	5 раунд
Правила покупки земли				2,88	3,00	0,49
Общие требования к документации	2,99	2,83 **	2,72 **	2,66	2,69	0,99
Правила аренды земли				2,52	2,68 *	0,53
Правила покупки помещений	2,49	2,31 **	2,30	2,39	2,56	0,64
Лицензирование и получение разрешений	2,46	2,34 *	2,29	2,23	2,22	0,75
Проверки в целом		2,32	2,18	2,14 *	2,11	0,98

*) Доля фирм, для которых эта проблема существенна.

5 - угрожает существованию фирмы, 4 - очень серьезная проблема, 3 - серьезная проблема, 2 - небольшая проблема, 1 - не проблема

Существуют также некоторые «специфические проблемы», например, правила приобретения и аренды помещений и земельных участков. Это наиболее острый вопрос для фирм, деятельность которых зависит от его решения, – и таких около половины среди опрошенных. Хотя в среднем ни одна из проблем, связанных с госрегулированием, не была оценена как

«очень серьезная», приблизительно половина всех фирм имеет, по крайней мере, одну «очень серьезную» проблему, создающую серьезные препятствия функционированию предприятия. Это свидетельствует об очень важном факте – проблемы, связанные с госрегулированием, носят очень индивидуальный характер, и многие из них специфичны для каждой отдельной фирмы. Но в среднем ни одна отдельная проблема не кажется слишком серьезной.



7. Субъективная оценка делового климата

Хотя мониторинг направлен на оценку реальных объективных издержек малого бизнеса, связанных с госрегулированием, нельзя недооценивать и важность общих настроений предпринимателей. За время четырех раундов настроения значительно улучшились, при этом наиболее резкие изменения произошли между 1-м и 2-м раундами, а затем в 4-м раунде этот процесс замедлился. В 5-м раунде не было никаких существенных улучшений, а некоторые показатели значительно ухудшились.

Таблица 9. Общая оценка делового климата

Конкуренция	2,62	2,73 **	2,69	2,78 **	2,86 **
Уровень налогообложения	3,52	3,30 **	3,06 **	2,80 **	2,78
Налоговое администрирование	3,10	2,82 **	2,67 *	2,59 *	2,59
Экономическая Госрегулирование нестабильность в стране	3,28	3,60 **	2,58 *	2,60 **	2,89 **

Сложности привлечения капитала	2,63	2,40 **	2,39	2,33	2,42 *
Неравные условия конкуренции	2,26	2,17 **	2,09	2,19 *	2,3 **
Коррупция	2,10	1,87 **	1,87	1,93	2,03 **
Рэкет	1,34	1,27 **	1,21 *	1,25 *	1,21

5 - угрожает существованию фирмы, 4 - очень серьезная проблема, 3 - серьезная проблема, 2 - небольшая проблема, 1 - не проблема

В период со второй половины 2001 г. и до второй половины 2002 г. для малых предприятий снизилась острота таких проблем, как высокий уровень налогообложения, экономическая нестабильность, налоговое администрирование, государственное регулирование, трудности привлечения капитала, неравные условия конкуренции, коррупция и рэкет. Наиболее яркое улучшение – конкуренция, единственная проблема в списке, которая действительно должна волновать фирмы в условиях свободного рынка, оценивалась как все более серьезная в каждом последующем раунде. Таким образом, во 2-м раунде в первой половине 2002 г. малые предприятия рассматривали конкуренцию как проблему более серьезную, чем государственное регулирование. В 3-м раунде проблема конкуренции по своей значимости опередила налоговое администрирование, что было связано со снижением административных барьеров. Это произошло главным образом за счет фирм, которые перешли к упрощенной системе налогообложения. В 4-м раунде проблема конкуренции по значимости приблизилась к наиболее серьезной проблеме – уровню налогообложения. В 5-м раунде конкуренция еще более ужесточилась, и эта проблема стала более серьезной, чем предыдущий лидер – уровень налогообложения. При этом экономическая нестабильность также неожиданно резко возросла, став главной проблемой, хотя никаких серьезных экономических потрясений в 2004 г. не происходило. В 5-м раунде к списку была добавлена новая потенциальная проблема – частые изменения законодательства. Поскольку она фактически была названа наиболее серьезной, в последующих исследованиях мы будем изучать ее суть и истоки.

8. Основные выводы после пятого раунда

Общие результаты 5-го раунда неоднозначны. Хотя в некоторых областях госрегулирования имеет место ряд существенных улучшений, тем не менее в большинстве случаев реформа пока не достигла желаемого уровня дерегулирования.

- Улучшения в пятом раунде:
 - впервые доля легитимных лицензий превысила 50%;
 - число госорганов, в которые необходимо обращаться для регистрации предприятия, уменьшилось, а сама процедура регистрации стала менее затратной по времени и финансам;
 - конкуренция приобретает все большее значение для малого бизнеса.
- Недостатки:
 - значительная часть лицензий выдается на короткий срок, их нелегко получить, и они все еще слишком дороги.
 - в 5-м раунде деловой климат ухудшился; хотя конкуренция становится все более значимой проблемой для фирм, некоторые другие показатели, влияющие на их деятельность, – экономическая нестабильность, трудности привлечения капитала, неравные условия конкуренции и коррупция – в значительной мере ухудшились;
 - фирмы считают частые изменения законодательства и экономическую нестабильность наиболее серьезными проблемами;

- имеет место рост числа фирм, которые при проверках понесли финансовые убытки или были оштрафованы не по официальным тарифам;
- покупка помещений, находящихся в госсобственности, - наиболее дорогостоящая и затратная по времени процедура. Кроме того, для среднестатистической фирмы длительность этой процедуры возросла в 5-м раунде в 15 раз.