



**Центр  
Экономических  
и Финансовых  
Исследований  
и Разработок**

**МОНИТОРИНГ  
административных барьеров  
на пути развития малого бизнеса  
в России**

**РАУНД 3**

**Ноябрь 2003 г.**

**Россия, 117418, Москва,  
Нахимовский проспект, 47  
Тел.: +7 (095) 105-50-02  
Факс: +7 (095) 105-50-03  
Эл. почта: [cefir@cefir.ru](mailto: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 дерегулированию экономики, начатой федеральным правительством. Реформа включает в себя пакет законов, упрощающих процедуры и уменьшающих издержки фирм, связанные с административным регулированием в области лицензирования, сертификации, регистрации и различных проверок и инспекций.

Получены результаты первых трех раундов, прошедших весной и осенью 2002 года и весной 2003 года. В ходе первого раунда собрана исходная информация по состоянию на 2001 год еще до вступления в силу новых законов. Данные второго этапа позволяют оценить ход реформы после вступления в силу двух новых законов: о проверках и лицензировании. Данные третьего этапа позволяют оценить эффект введения нового закона о регистрации.

Основной результат первого раунда состоял в том, что во всех областях государственного регулирования ситуация в 2001 году была далека от целей, декларированных в новых законах. Второй раунд выявил значительные улучшения в области проверок (инспекций) и лицензирования, которые по большей части сохранились и в третьем раунде. Третий раунд также показал, что введение в действие закона о регистрации имело как положительный, так и отрицательный эффект на сложность этой процедуры, а переход малых фирм на упрощенную систему налогообложения стал более интенсивным.

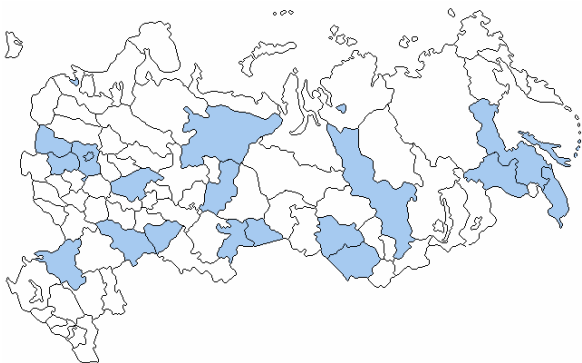
Новый закон о проверках вступил в силу в августе 2001 года. До введения закона многие малые предприятия подвергались неоднократным проверкам инспектирующими органами. С введением нового закона количество инспекций со стороны всех государственных органов значительно сократилось. Сократились и время, которое инспекции отнимают у руководителей малых предприятий, и связанные с проверками материальные издержки. Однако, в 2002 году по результатам второго и третьего раундов по-прежнему наблюдались существенные злоупотребления со стороны инспектирующих органов: у многих фирм проводилось несколько плановых инспекций одним госорганом, что является прямым нарушением нового закона. Предприятия также сообщают о частых незапланированных инспекциях, проводившихся без предъявления предписания.

Улучшения в области лицензирования также ощутимы. После принятия закона в феврале 2002 года процент предприятий, обратившихся за лицензиями и разрешениями, снизился на треть. Процесс получения лицензий стал проще и быстрее в первом полугодии 2002 года, хотя во второй половине издержки получения разрешительных документов вернулись на прежний уровень. При этом средняя стоимость приобретения лицензии более чем вдвое превышает поставленную правительством цель. Более половины всех лицензий, выданных после введения закона на виды деятельности, предусмотренные в новом законодательстве, имеют слишком короткий срок действия. А более половины всех лицензий и разрешений выданы на виды деятельности, не подлежащие лицензированию.

После введения в действие нового закона о регистрации эта процедура стала проще и быстрее, но дороже. Скорость увеличилась благодаря тому, что фирмы при регистрации перестали посещать местные администрации и регистрационные палаты, в которых до принятия нового закона тратилась большая часть времени. Вместо этого, основная часть процедуры регистрации стала происходить в отделениях Министерства по налогам и сборам, где стало тратиться больше времени, чем раньше.

Второй и третий раунды также показали, что упрощенная система налогообложения для малых предприятий действительно упрощает налоговое администрирование. Кроме того, имело место значительное улучшение в оценке делового климата по сравнению с первым раундом. В целом, результаты внушают осторожный оптимизм, хотя прогресс сильно замедлился между вторым и третьим раундом. Новые законы произвели некоторый положительный, но непродолжительный эффект, и уровень административной нагрузки на малые фирмы остается высоким. А, следовательно, правительству необходимо еще многое сделать в области исполнения нового законодательства.

Рисунок 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. Ее реформа предусматривает дальнейшее сокращение налогового бремени и возможность перехода на упрощенную систему налогообложения более широкого круга фирм. Четыре закона уже вступили в действие: Закон о проверках и инспекциях вступил в силу в августе 2001 года, Закон о лицензировании – в феврале 2002 года, Закон о регистрации – в июле 2002 года, Закон о введении упрощенной системы налогообложения – в январе 2003 года. В конце декабря 2002 года был подписан закон о техническом регулировании, вступивший в силу в июне 2003 года. Таким образом, на момент проведения третьего раунда этот закон еще не действовал.

Мониторинг осуществляется в форме периодически повторяющихся опросов двух тысяч фирм в двадцати регионах Российской Федерации (см. рис. 1), 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 фирмами.

На данный момент получены результаты первых трех раундов, прошедших соответственно весной и осенью 2002 года и весной 2003 года. 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 этап прошел весной 2003 года и позволяет оценить результаты введения в силу нового закона о регистрации предприятий и упрощенной системы налогообложения. На 2004 и 2005 годы запланированы еще два этапа.

## 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 существующих предприятий, так и административных барьеров при входе на рынок новых предприятий.

## ВЫВОДЫ

### ПО ПЕРВЫМ ТРЕМ РАУНДАМ

Основной результат первого раунда мониторинга состоял в том, что во всех областях государственного регулирования ситуация в 2001 году была далека от целей, декларированных в новых законах из пакета по дерегулированию. Второй раунд выявил значительные улучшения в области проверок (инспекций) и лицензирования (где в период между двумя раундами мониторинга были введены новые законы). Эти улучшения по большей части сохранились и в третьем раунде, хотя дальнейшего значимого улучшения не последовало. Количество инспекций в фирмах значительно снизилось весной 2002 года по сравнению с 2001 годом, и продолжило снижаться осенью, хотя и незначительно. Количество выдаваемых лицензий и прочих разрешительных документов также уменьшилось в оба полугодия 2002 года. Регистрация предприятий осенью 2002 года, после вступления в действие нового закона, стала быстрее, но дороже. При этом текущий уровень издержек во всех трех этих областях регулирования остается значительно выше целей, установленных в соответствующих законах из пакета по дебюрократизации.

### 1. Инспекции

По новому закону плановые инспекции проводятся не чаще, чем один раз в два года одним госорганом. Хотя количество внеплановых инспекций не ограничено, упорядочена процедура их проведения. Новый закон вступил в силу в августе 2001 года. До введения закона многие малые предприятия подвергались неоднократным проверкам несколькими инспектирующими органами (см. таблицу 1). Однако,

**Таблица 1. Инспекции**

Все инспекции	Среднее	Распределение по числу инспекций			
		0	1	2	3 и более
2 полуг. 2001 - раунд 1	4.80	24.6%	16.6%	12.7%	46.1%
1 полуг. 2002 - раунд 2	3.19	27.0%	18.8%	12.5%	41.7%
2 полуг. 2002 – раунд 3	2.81	29.7%	21.0%	14.2%	35.1%

В выборку включены фирмы, участвовавшие во всех трех раундах

**Таблица 2. Инспекции, проведенные различными госорганами**

	Среднее кол-во инспекций проведенных госорганом			Значимые изменения 2 полуг. 2002 к	
	2 полуг. 2001	1 полуг. 2002	2 полуг. 2002	2 полуг. 2001	1 полуг. 2002
Налог. инсп.	0.75	0.53	0.59	↓ ***	
Пожарная инсп.	0.88	0.63	0.54	↓ ***	
Санэпиднадзор	0.88	0.56	0.49	↓ ***	
Милиция	0.58	0.34	0.32	↓ ***	
Соцстрах		0.27	0.28	---	
Адм-тех инсп.	0.39	0.27	0.24	↓ ***	
Эколог. инсп.	0.29	0.15	0.13	↓ ***	↓ *
Лиценз. органы	0.23	0.13	0.11	↓ ***	
Сертиф. органы	0.19	0.11	0.09	---	↓ **

Стрелки со звездочками соответствуют стат. значимости  
В выборку включены фирмы, участвовавшие во всех трех раундах

**Таблица 3а. Инспекции: потраченное время и издержки**

Шкала		Раунд 1	Раунд 2	Раунд 3
		2 полуг. 2001	1 полуг. 2002	2 полуг. 2002
1-намного больше, 2-чуть больше, 3-столько же, ..., 5-намного меньше	Больше или меньше времени было потрачено на инспекции, чем в предыдущие полгода?	2.85	2.99	3.16
В процентах	Доля времени, потраченного менеджментом на инспекции	11.4	9.2	8.2
1-значительно менее, 2-чуть менее, 3-таким же, ..., 5-значительно более прозрачным и предсказуемым	Стал ли процесс прохождения инспекции более прозрачным и предсказуемым?	2.94	2.92	2.93

**Таблица 3б. Как изменились издержки инспекций за полгода?**

		Раунд 1	Раунд 2	Раунд 3
		2 полуг. 2001	1 полуг. 2002	2 полуг. 2002
1-значительно возросли 2-немного возросли 3-не изменились 4-немного уменьшились 5-значительно уменьшились	Налоговая инспекция	2.74	2.80	2.81
	Соцстрах		2.89	2.96
	Санэпиднадзор	2.80	2.74	2.83
	Милиция	2.76	2.76	2.81
	Лиценз. органы	2.78	2.78	2.85
	Пожарная служба	2.75	2.81	2.86
	Сертиф. органы	2.66	2.79	2.79
	Админ.-тех. инспекция	2.70	2.88	2.72
	Эколог. инспекция	2.81	2.67	2.80
	Охрана труда	2.85	2.86	2.85
	Торговая инспекция		2.77	2.86

как видно из таблицы 2, с введением нового закона количество инспекций со стороны всех государственных органов значительно сократилось, о чем свидетельствовали результаты второго раунда опросов. В среднем, количество инспекций на одно предприятие в первой половине 2002 года по сравнению со второй половиной 2001 года снизилось на 33%, а по сравнению с первой половиной 2001 года - на 25%. Третий раунд опросов продемонстрировал дальнейшее снижение количества инспекций, но гораздо меньшими темпами - на 12% во втором полугодии 2002 года по сравнению с первым полугодием.

Соответственно, во время трех раундов сокращалось время, которое эти инспекции отнимали у руководителей малых предприятий, и связанные с проверками материальные издержки (см. таблицы 3а, 3б). В первом раунде респонденты утверждали, что менеджмент их предприятий в среднем тратил 11,4% времени на инспекции. Во втором раунде - 9,2% времени, а в третьем - 8,2%. Таким образом, чисто временные издержки на инспектирование снижались. Этот результат сам по себе может и не означать снижения административного давления, так как он мог быть вызван меньшим количеством нарушений со стороны самих предпринимателей. Тем не менее, данный факт является позитивным, так как при прочих равных условиях означает снижение удельного времени, потраченного на непроизводительную деятельность.

Однако несмотря на уменьшение временных издержек инспектирования, в некоторых других аспектах ситуация в третьем раунде ухудшилась. Во второй половине 2002 года, как и в предыдущие раунды, по-прежнему наблюдались существенные злоупотребления со стороны инспектирующих органов, а в некоторых случаях эти злоупотребления усилились. Например, в 2002-м году 23,3% предприятий явились жертвой прямого нарушения нового закона со стороны органов противопожарной безопасности и 17,7% предприятий - со стороны органов санэпиднадзора (см. таблицу 4). Эти органы проводили на указанных предприятиях неоднократные плановые инспекции в течение года.

В третьем раунде мониторинга предприятия по-прежнему жалуются на частые незапланированные инспекции. Особенно часты внеплановые проверки со стороны органов внутренних дел: 60% их визитов являются незапланированными. Особую тревогу вызывает растущее количество злоупотреблений при проверках милицией и другими службами. Госорганы все чаще не предъявляют предписания при проведении таких проверок: у милиции за три раунда доля таких проверок возросла с 60% до 75%, у пожарной службы - с 33% до 63%, у СЭС - с 31% до 56%. Также возросла и доля штрафов, не основанных на официальной шкале, для милиции - с 43% до 73%, а

**Таблица 4. Плановые инспекции (2002 год)**

Плановые инспекции	Распределение фирм по Кол-ву плановых инспекций			% плановых инспекций из всех инспекций
	0 инсп.	1 инсп.	от 2-х	
Пожарная служба	51.1%	25.6%	23.3%	77.6%
Налоговая инспекция	51.4%	27%	21.6%	77.7%
Санэпиднадзор	62.2%	15.1%	17.7%	79.4%
Админ.-тех. Инспекция	80.9%	12.5%	6.6%	66.2%
Торговая инспекция	86.6%	9.8%	3.6%	68.5%
Милиция	85.6%	9%	5.4%	38.3%
Соцстрах	62.1%	26%	11.9%	94.8%

для пожарной службы – с 25% до 43%. Таким образом, при падении среднего числа инспекций отмечается увеличение случаев злоупотреблений.

## 2. Лицензирование

Улучшения в области лицензирования также были достаточно ощутимы в 2002 году. В феврале 2002 года был введен новый закон о лицензировании. Закон предусматривает значительное сокращение лицензируемых видов деятельности, снижение лицензионного сбора до 1400 рублей и продление срока действия лицензий, по меньшей мере, до пяти лет (по старому закону предполагался сбор в 3000 рублей и срок действия лицензий в течение трех лет). Как видно из таблицы 5, процент предприятий, обратившихся за лицензиями и разрешениями, действительно снизился с 31% во второй половине 2001 года до 21% в первой половине 2002 года и остался на том же уровне во второй половине 2002 года.

Процесс получения лицензий стал проще и дешевле во втором раунде, но в третьем раунде произошло ухудшение: издержки получения лицензии снова выросли, что также следует из таблицы 5. Средняя стоимость лицензии сначала снизилась примерно на одну четверть с 10 500 рублей до 8 000 рублей, но потом выросла во второй половине 2002-го года до 10 000 рублей. При этом официальная плата в законе ограничена 1400 рублями, то есть, стоимость лицензий до сих пор сильно превышает целевое значение. Более того, самыми дешевыми являются, как правило, нелегитимные лицензии и разрешения, а лицензии на виды деятельности согласно закону 2002 года – самые дорогие.

Аналогично, время, необходимое для получения лицензии, сократилось в среднем с 37 до 33 дней во втором раунде, но в третьем выросло до 39. Опять-таки, больше времени - около двух месяцев - требуется на получение лицензий на виды деятельности, выдаваемых Госстроем, Минздравом, Минэкономразвития по закону 2002 года. Самыми дорогими и трудными для получения являются частотные лицензии Минсвязи, но они регламентируются другим законом.

Как во втором, так и в третьем раунде произошли положительные (хоть и небольшие) изменения композиции видов деятельности, на которые были выданы лицензии после введения нового закона. Количество лицензий на виды деятельности по закону 2002 года, на которые опрошенные фирмы подавали заявки, оставалось примерно одинаковым во всех трех раундах: немногим более двухсот. Так же мало менялось и количество выдаваемых лицензий, легитимных по другим действующим законам. При этом значительно снизилось число лицензий на виды деятельности, которые перестали быть легитимными в

**Таблица 5. Лицензии**

	Раунд 1	Раунд 2	Раунд 3
	2 полуг. 2001	1 полуг. 2002	1 полуг. 2002
	среднее	среднее	среднее
% фирм, подававших заявку	31%	21%	21%
Средняя цена лицензии (рублей)	10497	7850	9812
Рабочее время (человеко-дни)	21.7	14.5	19.4
Среднее время на получение (дни)	36.8	32.6	38.6
Макс. время на получение (дни)	46.8	38.4	48.5
Срок действия (месяцы)	29.5	32.4	32.9

**Таблица 6. Срок действия лицензий**

	Лицензии, легитимные по новому закону		Другие лицензии и разрешения	
	Раунд 2	Раунд 3	Раунд 2	Раунд 3
	1 полугод. 2002	2 полугод. 2002	1 полугод. 2002	2 полугод. 2002
Менее 3 лет	16,0%	13,2%	58,5%	57,1%
От 3 до 5 лет	28,6%	25,9%	27,5%	30,1%
5 лет и более	55,3%	61,0%	14,0%	12,8%

**Таблица 7. Регистрация**

	Раунд 1 2 полугод. 2001		Раунд 2 1 полугод. 2002		Раунд 3 2 полугод. 2002	
	без посредн.	с посредн.	без посредн.	с посредн.	без посредн.	с посредн.
<b>Время на регистрацию</b>						
Не более недели	17%	22%	20%	17%	19%	25%
От недели до месяца	65%	60%	64%	68%	67%	60%
Более месяца	18%	18%	16%	15%	15%	15%
<b>Плата</b>						
Не более 2000 рублей	33%	51%	45%	58%	18%	26%
Более 2000 рублей	67%	49%	55%	42%	82%	74%

2002-м году (в первом раунде идентифицировано 86 таких лицензий, во втором - 36 и в третьем - 35). Количество прочих лицензий и разрешений уменьшилось с 535 в первом раунде до 331 во втором и 308 в третьем. Таким образом, сокращается, в основном, число разрешительных документов, легитимность которых сомнительна. Тем не менее, такие документы продолжают выдаваться. Местные власти и инспекции до сих пор выдают разрешения на торговлю или другие виды деятельности, не являющиеся лицензируемыми. Продолжают выдаваться, хотя и в небольших количествах, лицензии на виды деятельности, предусмотренные законом 1998 года, которые более не являются лицензируемыми в соответствии с новым законом 2002 года, такие как телерадиовещание, обслуживание контрольно-кассовых машин, эксплуатация подъемных механизмов и ювелирные работы.

Субъективные ощущения опрошенных свидетельствуют о том, что лицензирование является большим препятствием для роста малых предприятий. 13% респондентов заявили, что лицензирование представляет очень серьезную проблему для развития их бизнеса. Но это значительно меньший показатель, чем в первом раунде, в котором 19% фирм сочли эту проблему очень серьезной.

Общий вывод заключается в том, что большинство проблем в области лицензирования и проверок связаны не с федеральным законодательством, а с его применением на местах.

### 3. Регистрация

Третий раунд дает возможность оценить первоначальный эффект изменения правил процедуры регистрации, которые произошли между вторым и третьим раундами. В соответствии с новым законом, вступившим в силу в июле 2002 года, процесс регистрации нового предприятия должен занимать не более пяти дней и обходиться предприятию не более чем в 2000 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.

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 3500 рублей при регистрации без использования посредника (см. таблицу 7). Третий раунд показал, что во второй половине 2002 года регистрация, с одной стороны, стала быстрее и проще, с другой – дороже.

Один из основных принципов реформы – правило «одного окна» не выполняется, хотя

**Таблица 8а. Доля фирм, посетивших данный орган при регистрации**

	Раунд 1 2 полугод. 2001	Раунд 2 1 полугод. 2002	Раунд 3 2 полугод. 2002
Налоговые органы	57%	68%	84%
Пенсионный фонд	40%	50%	51%
Статистические органы	37%	44%	48%
Соцстрах	37%	44%	48%
Администрация	57%	73%	25%
Медстрах	19%	28%	25%
Банк	17%	14%	12%
Пожарная служба	8%	5%	10%
Регистрационная палата	23%	18%	7%
Санэпиднадзор	11%	8%	7%

**Таблица 8б. Время, потраченное в госорганах при регистрации**

	Раунд 1 2 полугод. 2001		Раунд 2 1 полугод. 2002		Раунд 3 2 полугод. 2002	
	Ср.	мед.	Ср.	мед.	Ср.	мед.
Налоговые органы	6	5	8	7	10	7
Пенсионный фонд	3	1	4	1	2	1
Статистические органы	2	1	3	1	3	1
Соцстрах	3	1	4	1	2	1
Администрация	11	7	11	9.5	9	4
Медстрах	3	1	3	1	2	1
Банк	5	2	5	2	3	2
Пожарная служба	3	2.5	6	5	13	12
Регистрационная палата	13	10	14	10	4	4
Санэпиднадзор	7	4	6	3.5	14	10

большинство предпринимателей действительно перестали посещать местные администрации и регистрационные палаты, функции которых перешли в отделения Министерства по налогам и сборам. Предприниматели до сих пор обязаны посетить ряд других госорганов, таких как Пенсионный фонд, фонды социального и медицинского страхования, пожарные и санитарно-эпидемические службы (см. таблицы 8а, 8б). Таким образом, количество «окон» уменьшилось на одно – местную администрацию. Медианная фирма, ранее посещавшая при регистрации пять госорганов, во второй половине 2002 года посетила только четыре.

Отмена необходимости посещения местных администраций и регистрационных палат явилась главной причиной сокращения времени, необходимого на прохождение этой процедуры. В предыдущих раундах именно местные администрации и регистрационные палаты отнимали больше всего времени, в среднем 11-14 дней, как видно из таблицы 8б. Вместо этого сильно увеличилось время, потраченное в отделениях Министерства по налогам и сборам (МНС), с 6 дней в первом раунде до 10 в третьем. Вероятно, сразу после реформы МНС не смогло оперативно справиться с большим количеством предпринимателей, пытающихся зарегистрировать новые фирмы. Возможно, именно с этим связано и удорожание процедуры, средняя стоимость которой увеличилась с 3500 до более чем 4000 рублей, а медианная плата – с 2000 до 3000 рублей.

Несмотря на удорожание, субъективные оценки сложности процедуры внушают оптимизм. В третьем раунде медианный респондент заявил, что скорее согласен с утверждением, что правила регистрации прозрачны и предсказуемы. В предыдущие раунды, медианный респондент был отчасти согласен с этим утверждением, а отчасти нет. По пятибалльной шкале, по которой 5 соответствует ответу «полностью согласен», средняя оценка прозрачности правил возросла с 3,18 в первом раунде до 3,52 в третьем. Это изменение является статистически значимым.

#### 4. Упрощенная система налогообложения

Кроме оценки эффекта нового закона о регистрации, третий раунд опросов позволяет оценить изменения, произошедшие после проведения еще одной реформы. В январе 2003 года начал действовать новый закон об упрощенной системе налогообложения для малых предприятий. Предыдущие же два раунда мониторинга проходили до введения новых правил упрощенной системы налогообложения. На то время действовал предыдущий закон об упрощенной системе от 1997 года. Новый закон должен был существенно упростить переход на эту систему и расширить базу предприятий, имеющих право ей пользоваться.



**Таблица 9. Упрощенная система налогообложения**

Только среди фирм, имеющих право на использование упрощенной системы		Фирмы, не использующие упрощенную систему		Фирмы, использующие упрощенную систему		Значимость различий
		среднее	СО	среднее	СО	
5-балльная шкала 5 – худшее	Насколько проблематичны:					
	Уровень налогов	3.12	0.03	2.90	0.06	***
	Налоговое администрирование	2.89	0.03	2.54	0.06	***
	Коррупция	1.90	0.03	1.73	0.06	**
	Общая бумажная работа	2.80	0.03	2.65	0.07	*
	Налоговые инспекции	2.24	0.03	2.04	0.06	***

Звездочки обозначают статистическую значимость различий

**Таблица 10. Количество налогов, уплачиваемых фирмами**

		2002	2003
		2 полугодие	1 полугодие
Все фирмы	среднее	8,81	7,68
	медиана	8	7
Перешедшие в 2003 на упрощен. систему	среднее	9,56	5,72
	медиана	9	5

**Таблица 11. Оценка делового климата**

Проблема:	Раунды:		2002		2003
	1 II п/г	1→2	2 I п/г	2→3	3 II п/г
Уровень налогов	3.52	↓***	3.30	↓***	3.06
Экономическая нестабильность в стране	3.28	↓***	3.00	↓***	2.78
Уровень конкуренции	2.63	↑***	2.73		2.69
Налоговое администрирование	3.11	↓***	2.82	↓***	2.67
Госрегулирование	2.91	↓***	2.64	↓***	2.51
Сложности привлечения капитала	2.65	↓***	2.40		2.39
Неравные условия конкуренции	2.27	↓***	2.17	↓*	2.09
Коррупция	2.10	↓***	1.87		1.87
Рэкет	1.34	↓***	1.27	↓***	1.20

1 – не проблема  
2 – незначительная проблема  
3 – значительная проблема  
4 – очень значит. проблема  
5 – ставит под угрозу существование бизнеса

Стрелки со звездочками соответствуют стат. значимости

Например, ранее требовалось, чтобы на предприятии работало не более 20 человек, а с 2003 года малым предприятием для налоговых служб считается фирма с численностью персонала до 100 человек.

Согласно ответам респондентов, упрощенная система действительно упрощает налоговое администрирование. Этот факт стимулировал достаточно массовый переход предприятий на использование этой системы. Если во втором раунде только 27% опрошенных фирм, имеющих право на использование упрощенной системы, пользовались этим правом, то в третьем раунде доля таких фирм составляла уже 48%.

Фирмы, перешедшие на упрощенную систему в 2003 году, стали платить в среднем 5,72 видов разных налогов и сборов, что намного меньше, чем 9,56 видов налогов, которые они платили в 2002 году. Уменьшение количества налогов на четыре для таких фирм вполне соответствует параметрам закона, согласно которому единый налог на доход или прибыль заменяет пять других налогов. При этом все фирмы в среднем стали платить 7,68 видов налогов против 8,81 в прошлом году. Таким образом, стоит отметить, что на упрощенную систему переходили главным образом фирмы, для которых налоговое администрирование было сложнее обычного в предыдущем, 2002 году. При этом фирмы, использующие такую систему, в 2003 году дали намного более оптимистичные субъективные оценки усилий, которые они тратят на налоговое администрирование. Более того, и во втором и в третьем раунде они оценили уровень налогов как меньшую проблему, чем остальные фирмы.

В силу того, что, согласно ответам респондентов, упрощенная система дает возможность фирмам значительно уменьшить издержки, остается загадкой, почему более половины фирм в начале 2003 года не перешло на ее использование. Из предложенных в третьем раунде объяснений самым популярным было то, что обычная система проще и понятней – 35% фирм, не использующих упрощенную систему, дали такой ответ. Еще 15% сказали, что обладают недостаточной информацией. Следовательно, информированность фирм пока невелика и, скорее всего, в 2004 году больше фирм перейдут на упрощенную систему.

## 5. Общая оценка делового климата

Хотя мониторинг фокусируется на реальных объективных издержках малого бизнеса, связанных с госрегулированием, нельзя недооценивать и важность общих настроений предпринимателей. За время трех раундов настроения значительно улучшились (см. таблицу 11). Самые большие изменения при этом произошли между первым и вторым раундами. В период со второй половины 2001 года до второй половины 2002 года такие проблемы малого бизнеса, как высокие налоги, макроэкономическая нестабильность, налоговое администрирование, государственное регулирование, привлечение капитала, административные ограничения конкуренции, коррупция и рэкет, стали оцениваться предпринимателями как менее острые. Знаменательно, что единственная проблема, которая, по мнению предприятий, стала более острой в период между тремя этапами обследования, - это честная конкуренция. Так, во втором раунде, в первой половине 2002 года, конкуренция оценивалась малыми предпринимателями как более серьезная проблема, чем госрегулирование. В третьем раунде проблема конкуренции обогнала по значимости налоговое администрирование, которое также имеет прямое отношение к административным барьерам. Последнее изменение произошло главным образом за счет фирм, перешедших на упрощенную систему налогообложения, в то время как остальные фирмы оценили налоговое администрирование как более серьезную проблему.

## 6. Некоторые факторы продвижения реформ

Прогресс в области дерегулирования неоднороден: некоторые регионы продвинулись гораздо дальше других. От чего же зависит прогресс в области лицензирования, проверок и регистрации после введения соответствующих законов? Исполнение федеральных законов по дерегулированию на местах сильно зависит от сложившейся системы бюджетных отношений между регионом и муниципалитетами. Если местные власти материально заинтересованы в развитии малого бизнеса на своей территории, поскольку их бюджетные доходы в основном зависят не от поступлений из регионального бюджета, а от местной налоговой базы, то налицо более значительные успехи в снижении административных издержек в период между тремя этапами исследования (при прочих равных условиях). Присутствие в регионе крупных фирм, напротив, замедляет прогресс в области лицензирования и регистрации, но ускоряет его в области инспекций: препятствия к входу на рынок устраняются сравнительно медленно, а бремя регулирования для существующих предприятий становится легче сравнительно быстро. Высокий первоначальный (до начала реформ) уровень присутствия малого бизнеса в региональной экономике ускоряет реформы. Это свидетельствует о важности лоббирования реформы со стороны малого бизнеса.

## 7. Основные выводы после трех раундов

Основной вывод после трех раундов заключается в том, что реформы действительно произвели некоторый эффект. В области лицензирования он выразился в сокращении количества выдаваемых лицензий и упрощения процедуры их получения. В области инспекций результатом, главным образом, стало сокращение их количества и временных издержек во время проверок. Регистрация после реформы стала немного быстрее и проще, хотя и дороже. Новая упрощенная система налогообложения сократила количество видов налогов и сборов и стимулировала многих предпринимателей перейти на эту систему.

Однако при этом в большинстве случаев реформа не достигла желаемого результата. Лицензии по-прежнему получать сложно и дорого, а чиновники выдают много разрешительных документов на виды деятельности, не предусмотренные законом о лицензировании. Проверки проходят с большим количеством нарушений со стороны проверяющих, включая многочисленные взятки и повторные приходы представителей одного госоргана на фирму. Правило «одного окна» при регистрации фирмы так и не заработало.

Более того, вызывает настороженность тот факт, что положительные сдвиги в области лицензирования и инспекций, имевшие место между первым и вторым раундами, не получили продолжения в третьем раунде. По некоторым показателям ситуация даже ухудшилась, например, усложнилась процедура лицензирования, и увеличилось взяточничество при проверках милицией и пожарными службами. Складывается впечатление, что ситуация улучшилась сразу после реформы, и, не достигнув целевых параметров, зафиксировалась на этом новом уровне.