

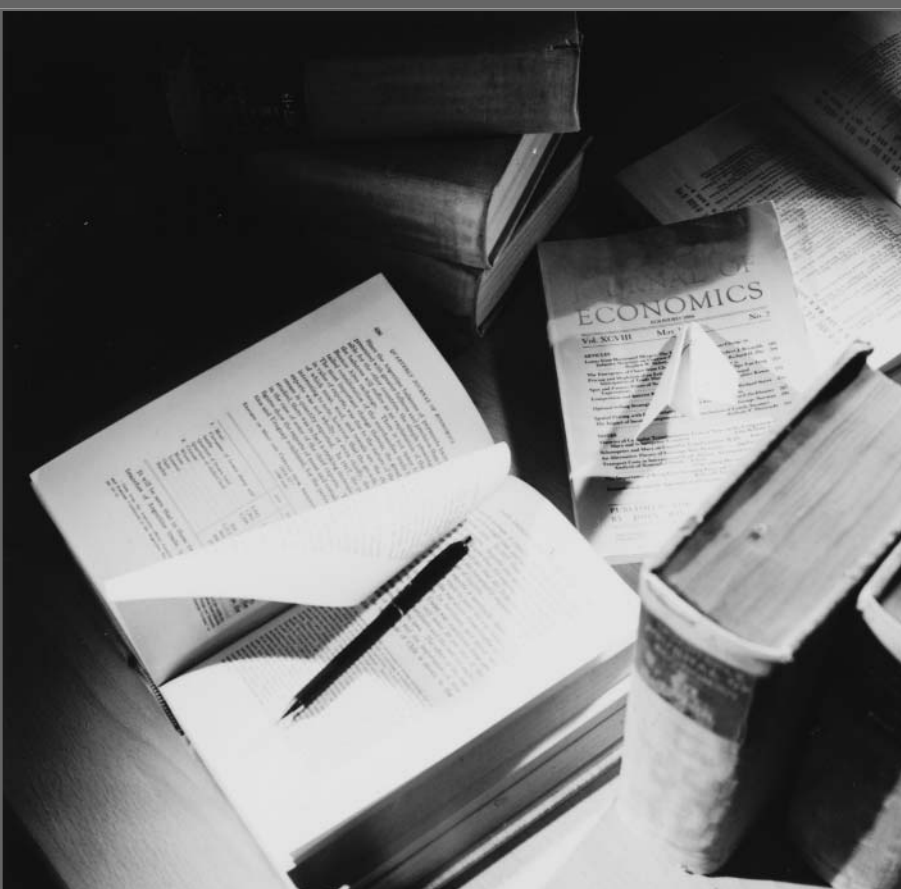


Центр экономических и финансовых  
исследований и разработок

Center for Economic  
and Financial Research

№ 20

Март 2005



# **Мониторинг административных барьеров развития малого предприни- мательства. Раунд 4**

Екатерина Журавская, Олег Замулин,  
Евгений Яковлев, Олег Щетинин

*серия “Аналитические разработки и отчеты”*



**Мониторинг административных барьеров развития малого  
предпринимательства**

**Раунд 4**

**Олег Замулин, Екатерина Журавская, Олег Щетинин, Евгений Яковлев**

**РЕЗЮМЕ ОСНОВНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ**

Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) при финансировании Агентством 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 административные процедуры и тем самым уменьшающих издержки фирм, связанные с административным регулированием в области регистрации, проверок, лицензирования и сертификации.

Получены результаты четырех раундов, прошедших весной и осенью 2002 года, весной 2003 и 2004 годов. В ходе первого раунда собрана исходная информация по состоянию на 2001 год еще до вступления в силу новых законов. Данные второго и третьего раундов позволяют оценить ход реформы после вступления в силу новых законов: о проверках, о лицензировании и о регистрации. Данные четвертого раунда дают возможность оценить дальнейший ход реформ.

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. Улучшения в области проверок продолжились далее в третьем раунде, в то время как ситуация с лицензированием ухудшилась. Третий раунд также показал, что введение в действие закона о регистрации имело как положительный эффект на неденежные издержки, связанные с этой процедурой, так и отрицательный эффект на денежную стоимость регистрации, а переход малых фирм на упрощенную систему налогообложения стал более интенсивным.

Четвертый раунд продемонстрировал дальнейшее снижение большинства административных барьеров для малого предпринимательства – произошло дальнейшее упрощение процедуры регистрации, снизилась интенсивность проверок, уменьшилось количество лицензий. Это привело к снижению остроты проблем, определяющих благоприятность бизнес-среды для функционирования малых предприятий настолько, что уровень честной конкуренции на рынке предприниматели стали называть наиболее важной проблемой для себя, наряду с высоким общим уровнем налогов.

В то же время, требования законов не выполняются в полной мере. Превышаются сроки выполнения административных процедур, от предпринимателей требуется получение излишних разрешительных документов, проверки проводятся чаще, чем это регламентировано законом и с нарушением норм.

**Проверки.** Новый закон о проверках вступил в силу в августе 2001 года. До введения закона многие малые предприятия подвергались неоднократным проверкам многими 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-м году, по-прежнему наблюдались существенные злоупотребления со стороны инспектирующих органов: у многих фирм проводилось несколько плановых инспекций одним госорганом, что является прямым нарушением нового закона. В 2003 году снизилась интенсивность проверок органами, проводящими наиболее частые проверки. Предприятия, однако, по-прежнему сообщали о частых незапланированных инспекциях, проводившихся без предъявления предписания.

**Лицензирование.** Изменения в области лицензирования, произошедшие за четыре года мониторинга, неоднозначны. После принятия закона в феврале 2002-го года процент предприятий, обратившихся за лицензиями и разрешениями, снизился на треть. Процесс получения лицензий стал проще и быстрее в первом полугодии 2002 года, однако начиная со второй половины 2002 г. и в 2003 году издержки стали повышаться. При этом средняя стоимость приобретения лицензии существенно выше указанных в законе нормативов. Около 40% всех лицензий, выданных после введения закона на виды деятельности, предусмотренные в новом законодательстве, имеют слишком короткий срок действия. Значительная часть лицензий выдается на виды деятельности, которые не должны подвергаться лицензированию.

**Регистрация.** После введения в действие нового закона о регистрации в 2002 году эта процедура стала проще и быстрее, но дороже. В 2003 году существенно уменьшилось как время прохождения регистрации, так и ее стоимость. 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 налоговых органах, где в 2002 г. предприятия тратили больше времени, чем раньше, а в 2003 году затраты времени на регистрацию вновь уменьшились.

**Земля и помещения.** Для тех малых предприятий, которые занимались покупкой или арендой земли или помещений, эти процедуры являются наиболее проблематичными из всех процедур, связанных с регулированием. Процедуры покупки земли или помещений либо относительно быстро заканчиваются (за 2-3 месяца), либо затягиваются. Более трети фирм тратят более полугодя на покупку помещений и около 90% фирм тратят такое же время на покупку земли.

**Другие показатели.** Результаты мониторинга свидетельствуют, что упрощенная система налогообложения для малых предприятий действительно упрощает налоговое администрирование и малые предприятия все активнее ею пользуются. Отмечается стабильное улучшение в оценке делового климата в каждом следующем раунде.

В целом, результаты внушают осторожный оптимизм. Новые законы произвели положительный эффект, кроме того, позитивная динамика сохраняется и по прошествию некоторого времени с момента введения нового законодательства. Однако, реальная ситуация все еще не соответствует требованиям, обозначенным в законе. А, следовательно, правительству необходимо еще многое сделать в области исполнения нового законодательства.

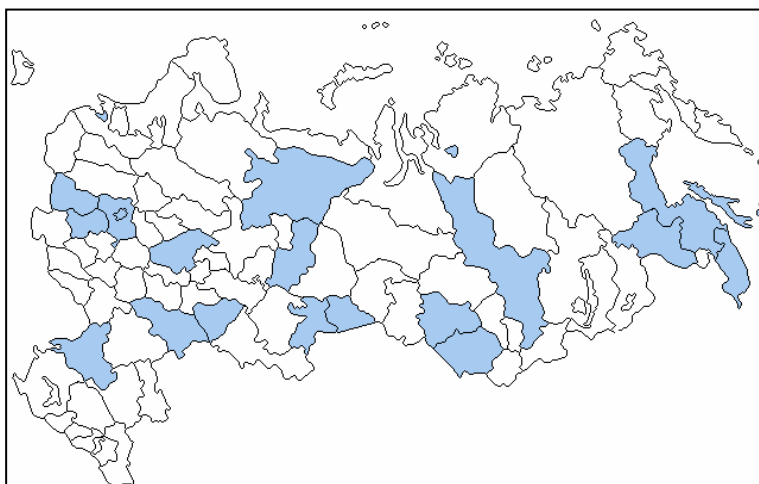
## ЦЕЛЬ МОНИТОРИНГА

Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) - независимый исследовательский институт - при финансировании Агентством 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, проводимой 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, происходят упрощения и в режиме налогообложения малых предприятий. Ее реформа предусматривает дальнейшее сокращение налогового бремени и возможность перехода на упрощенную систему налогообложения более широкого круга фирм. Весь пакет законов к 2004 году вступил 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, закон о техническом регулировании - июне 2003 года.

Мониторинг осуществляется в форме периодически повторяющихся опросов двух тысяч фирм в двадцати регионах Российской Федерации, 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 фирмами делового климата.

На данный момент получены результаты четырех раундов, прошедших соответственно весной и осенью 2002 года, весной 2003 и 2004 годов. 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 раунда позволили оценить ход реформы после вступления в силу двух новых законов: о проверках и лицензировании. Третий раунд прошел весной 2003 года и позволяет оценить результаты введения в силу нового закона о регистрации предприятий и упрощенной системы налогообложения. Данные четвертого раунда дают возможность оценить дальнейший ход реформ. На 2005 год запланирован следующий, пятый раунд.

Региональное покрытие – 20 регионов в 7 федеральных округах



## ИНСТРУМЕНТЫ

В данном проекте используются два основных инструмента: основная анкета - анкета для фирм, существующих более года, и анкета для вновь созданных фирм. В основной анкете 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 вхождением 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.

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Основной результат **первого раунда** мониторинга состоял в том, что во всех областях государственного регулирования ситуация в 2001 году, непосредственно перед началом реформ, была далека от целей, декларированных в новых законах из пакета по дерегулированию. Таким образом, принятые законы должны были существенно улучшить среду для функционирования малого бизнеса. **Второй раунд** выявил значительные улучшения в области проверок (инспекций) и лицензирования. Именно в этих областях начали действовать новые законы. Перед **третьим раундом** был принят Закон о регистрации. Результаты опроса показали, что процедура стала проходить быстрее, однако затраты, связанные с ней, выросли. В **четвертом раунде** было отмечено дальнейшее улучшение по всем направлениям, хотя динамика процессов замедлилась.

Наиболее заметное снижение количества инспекций в фирмах произошло в период между осенью 2001 и весной 2002 года. Дальнейшее снижение было гораздо менее интенсивным. Количество выдаваемых лицензий и прочих разрешительных документов также уменьшилось в 2002-2003 гг. Регистрация предприятий осенью 2002-го года, после вступления в действие нового закона, стала быстрее, но дороже. В 2003 г. произошло заметное улучшение – сократилось как и время на регистрацию так и денежные издержки. При этом текущий уровень издержек во всех рассмотренных областях регулирования остается выше целей, установленных в соответствующих законах из пакета по де бюрократизации.

### 1. Инспекции

Новый закон в отношении проведения инспекций вступил в силу в августе 2001 года. В соответствие с ним, плановые инспекции могут проводиться каждым инспектирующим госорганом не чаще, чем один раз в два года. Хотя количество внеплановых инспекций не ограничено, процедура их проведения упорядочена. До введения закона многие малые

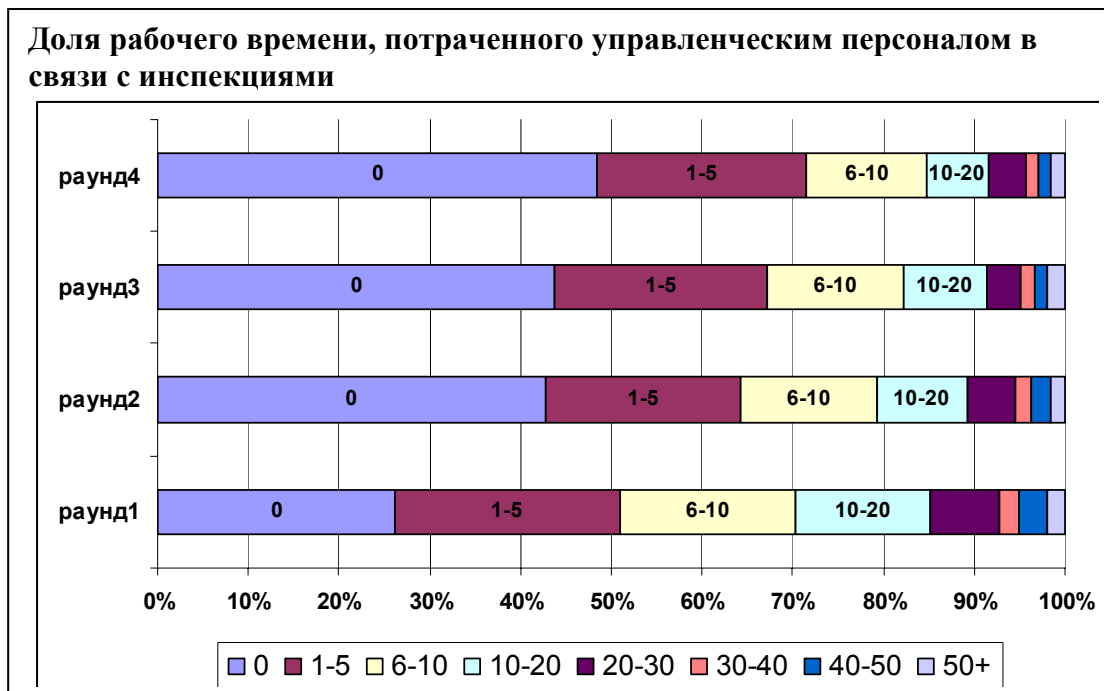
Среднее количество инспекций на 1 фирме за полгода

раунд	1	2	3	4
<b>госорган</b>	<b>2001-II</b>	<b>2002-I</b>	<b>2002-II</b>	<b>2003-II</b>
Налог. инсп.	0.74	0.53	0.53	0.49
Пожарная инсп.	0.99	0.63	0.54	0.48
Санэпиднадзор	0.8	0.52	0.47	0.35
Милиция	0.63	0.37	0.36	0.28
Адм-тех инсп.	0.36	0.25	0.27	0.22
Соцстрах		0.26	0.25	0.22
Охрана труда	0.25	0.2	0.15	0.16
Госторгинсп.		0.15	0.12	0.12
Эколог. инсп.	0.27	0.14	0.11	0.1
Лиценз. органы	0.29	0.13	0.11	0.12
Сертиф. органы	0.5	0.12	0.09	0.08
Общее кол-во	3.32	2.61	2.36	2.39

предприятия подвергались неоднократным проверкам несколькими инспектирующими органами. Однако, 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. В четвертом раунде не было отмечено значимых изменений количества инспекций. Среднее количество инспекций на одном предприятии в течение полугодия составляет 2,4. Наиболее часто проверяющие органы – Налоговая инспекция, пожарная инспекция, санэпиднадзор, милиция. Следует отметить, что в четвертом раунде интенсивность инспекций, проводимых перечисленными наиболее часто проверяющими органами, сократилась. А госорганы, проводящие сравнительно редкие проверки стали проводить их чаще, чем год назад.

В течение всех четырех раундов сокращалось время, которое инспекции отнимали у руководителей малых предприятий, и связанные с проверками



материальные издержки.

В первом раунде только в половине малых предприятий управленческий персонал тратил менее 5% своего времени на инспекции. К четвертому раунду доля таких предприятий выросла до 72%. При этом имеют место сильные межрегиональные различия. Так, в Приморском крае в 93% фирм руководители тратят менее 5% времени на инспекции, в то время как этот показатель для Саратовской и Челябинской областей составляет около 55%.

Доля фирм, понесших финансовые потери в результате проверок, снижалась в 1-3 раундах. Однако, в 4 раунде для милиции, инспекции по охране труда и лицензионных органов динамика сменилась со снижения на рост. Финансовые потери сами по себе отчасти связаны с нарушениями, выявленными в результате проверок. Остроту проблем более отчетливо показывает другой показатель – доля фирм,

делавших неофициальные выплаты среди фирм, понесших какие-либо финансовые потери. Этот имеет нестабильную динамику и значительно различается для разных госорганов. Наиболее высокий показатель в 4-м раунде - 62% - для фирм, проверявшихся милицией. Для остальных контролирующих органов эта доля колеблется от 11% (госторгинспекция) до 42% (лицензионные и сертификационные органы).

Несмотря на уменьшение временных и финансовых издержек инспектирования, по-прежнему имеют место массовые злоупотребления со стороны проверяющих органов. В третьем раунде было отмечено ухудшение ситуации с повторными и внеплановыми инспекциями. В четвертом раунде улучшения ситуации не произошло. Предприятия по-прежнему жалуются на частые незапланированные

Частота проведения проверок.								
	доля фирм, на которых проводилась проверка				доля фирм, на которых проводились повторные проверки *)			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Милиция	0.17	0.15	0.13	0.12	0.55	0.41	0.47	0.39
Санэпиднадзор	0.33	0.26	0.25	0.21	0.37	0.34	0.3	0.3
Адм-тех инсп.	0.17	0.14	0.14	0.13	0.35	0.29	0.29	0.28
Налог. инсп.	0.46	0.36	0.35	0.32	0.32	0.27	0.25	0.26
Сертиф. органы	0.13	0.09	0.07	0.06	0.18	0.17	0.19	0.2
Пожарная инсп.	0.5	0.39	0.36	0.33	0.32	0.28	0.25	0.2

инспекции. Особенно часты внеплановые проверки со стороны органов внутренних дел: около 60% их визитов являются незапланированными. Особую тревогу вызывает растущее количество злоупотреблений при проверках милицией. Госорганы часто не предъявляют предписания при проведении таких проверок: милиция не предъявляет предписания в 70% случаев, административно-техническая инспекция, сертификационные и лицензионные органы – более чем в половине случаев. Таким образом, при падении среднего числа инспекций отмечается увеличение случаев злоупотреблений по отдельным показателям.

Около 20% фирм пытается «сопротивляться» инспекциям, используя как «формальные» методы (апелляции и суды), так и «неформальные» (личные связи и подарки). При этом неформальные методы используются гораздо чаще. Фирмы, использующие «формальные» методы, в половине случаев прибегают также и к использованию «неформальных» методов. В то время как «неформальные» методы подкрепляются «формальными» только в 17% случаев.

Новый закон не привел к тому, что правила и процесс прохождения инспекций стали более прозрачными для фирм. За все 4 раунда правила прохождения инспекций не стали для фирм более прозрачными и предсказуемыми.

## 2. Лицензирование

В феврале 2002 года был введен в действие новый закон о лицензировании. Закон предусматривает значительное сокращение лицензируемых видов деятельности, снижение лицензионного сбора до 1400 рублей и устанавливает срок действия лицензий – минимум 5 лет (по старому закону предполагался сбор в 3000 рублей и срок действия лицензий - три года). В то же время многие виды деятельности (торговля алкоголем, использование природных ресурсов и др.) лицензируются на

основании других законов. В 2002 году, сразу после принятия закона, улучшения в области лицензирования были достаточно ощутимы. Однако, в 2003 г. произошли разнонаправленные изменения. Процент предприятий, обратившихся за лицензиями и разрешениями, действительно снизился с 31% во второй половине 2001 года до 21% в первой и второй половине 2002 года и до 15% во второй половине 2003 года.

**Срок действия лицензий и других разрешений**

		Лицензии легитимные по новому закону			Другие лицензии и разрешения
		раунд 4	раунд 3	Раунд 2	раунд 4
Срок действия	Менее 3 лет	16.2%	13.2%	16.0%	53.7%
	От 3 до 5 лет	24.8%	25.9%	28.6%	24.5%
	5 лет и более	59.0%	61.0%	55.3%	21.8%
	Среднее (месяцы)	46	48	45	28.7
	Медиана (месяцы)	60	60	60	12

Процесс получения лицензий стал проще и дешевле во втором раунде, но в третьем и четвертом раундах произошло ухудшение – денежные и неденежные издержки получения лицензий выросли. Значительная доля лицензий является нелегитимными лицензиями, т.е. лицензиями, которыми, в соответствии с законодательством, предприятия получать не обязаны, но они вынуждены это делать, чтобы избежать административного давления. Доля таких нелегитимных лицензий составляет около 40% и мало меняется от раунда к раунду. При этом следует отметить, что местные органы выдают нелегитимные лицензии значительно чаще, чем федеральные. В 4-м раунде около 70% лицензий, выданных местными властями, являлись нелегитимными. Также следует отметить, что нелегитимные лицензии как правило легче получить – они дешевле стоят, их быстрее выдают и для их получения надо посетить меньшее количество госорганов.

По данным Мониторинга, в 4-м раунде 68% фирм сталкивались с получением лицензий, при этом они оценивают проблемность лицензирования и получения разрешений на уровне 2,2 (2 – незначительная проблема, 3 – значительная проблема). Это одна из самых острых проблем, связанных с госрегулированием.

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**

Первоначальный эффект изменения правил процедуры регистрации оценивается по изменениям, произошедшим между вторым и третьим раундом. Четвертый раунд позволяет оценить дальнейшее развитие ситуации. 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 в 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, и они не изменились в период между двумя раундами: в среднем регистрация занимала один месяц и стоила около 3500 рублей при регистрации без использования посредника. Третий раунд показал, что во второй половине 2002-го года регистрация с одной стороны стала быстрее и проще, с другой – дороже. Четвертый раунд продемонстрировал, что в 2003 году произошли улучшения по всем показателям - количество госорганов, которые необходимо посетить при прохождении процедуры, уменьшилось, процедура стала проходить быстрее и требовать меньших затрат рабочего времени, денежные расходы, связанные с прохождением регистрации также уменьшились.

Однако, один из основных принципов реформы – «правило одного окна» не выполняется, хотя большинство предпринимателей (85%) действительно перестали посещать местные администрации и никто не посещает регистрационные палаты, функции которых перешли в отделения Министерства по налогам и сборам. Предприниматели до сих пор при регистрации обязаны посетить ряд других госорганов, таких как Пенсионный фонд, фонды социального и медицинского страхования, пожарные и санитарно-эпидемические службы. Таким образом, количество «окон» уменьшилось на два – местную администрацию и регистрационную палату. Медианная фирма, ранее посещавшая при регистрации 5 госорганов, во второй половине 2002-го года посещала 4, а в 2003 г – 3 госоргана.

**Издержки, связанные с регистрацией.**

Время на регистрацию	1 раунд		2 раунд		3 раунд		4 раунд	
	без посред.	с посред.	без посред.	с посред.	без посред.	с посред.	без посред.	с посред.
	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>Не более недели</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>25</b>	<b>47</b>	<b>42</b>
<b>От недели до месяца</b>	<b>65</b>	<b>60</b>	<b>64</b>	<b>68</b>	<b>67</b>	<b>60</b>	<b>47</b>	<b>54</b>
<b>Более месяца</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>4</b>

Плата	1 раунд		2 раунд		3 раунд		4 раунд	
	без посред.	с посред.	без посред.	с посред.	без посред.	с посред.	без посредн ика	с посредн иком
	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>Не более 2000 рублей</b>	<b>33</b>	<b>51</b>	<b>45</b>	<b>58</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>39</b>	<b>11</b>
<b>Более 2000 рублей</b>	<b>67</b>	<b>49</b>	<b>55</b>	<b>42</b>	<b>82</b>	<b>74</b>	<b>61</b>	<b>89</b>

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. Вместо этого сильно увеличилось время, потраченное в отделениях Министерства по налогам и сборам (МНС), с 6 дней в первом раунде до 10 в третьем, в четвертом раунде этот показатель уменьшился до 8 дней. Вероятно, сразу после реформы МНС не смогло оперативно справиться с большим количеством предпринимателей, пытающихся зарегистрировать новые фирмы, однако спустя год прохождение

процедуры отлажено. Возможно, именно с этим связано и удорожание процедуры в 2002 году и последующее снижение ее стоимости в 2003 году.

Несмотря на удорожание, субъективные оценки сложности процедуры внушают оптимизм. В третьем и четвертом раундах медианный респондент заявлял, что скорее согласен с утверждением, что правила регистрации прозрачны и предсказуемы. В предыдущие раунды, медианный респондент был только отчасти согласен с этим утверждением. По пятибалльной шкале, в которой 5 соответствует ответу «полностью согласен», средняя оценка прозрачности правил возросла с 3,18 в первом раунде до 3,48 в четвертом. Это изменение является статистически значимым.

Таким образом, после принятия закона, произошли изменения в лучшую сторону в области регистрации. Однако, реальное положение дел все еще не соответствует нормам закона.

#### 4. Упрощенная система налогообложения

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 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. 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.

##### Использование упрощенной системы налогообложения

	2002 - II	2003-I	2004-I
удовлетворяют условиям	64%	70%	69%
из них используют	40%	50%	59%

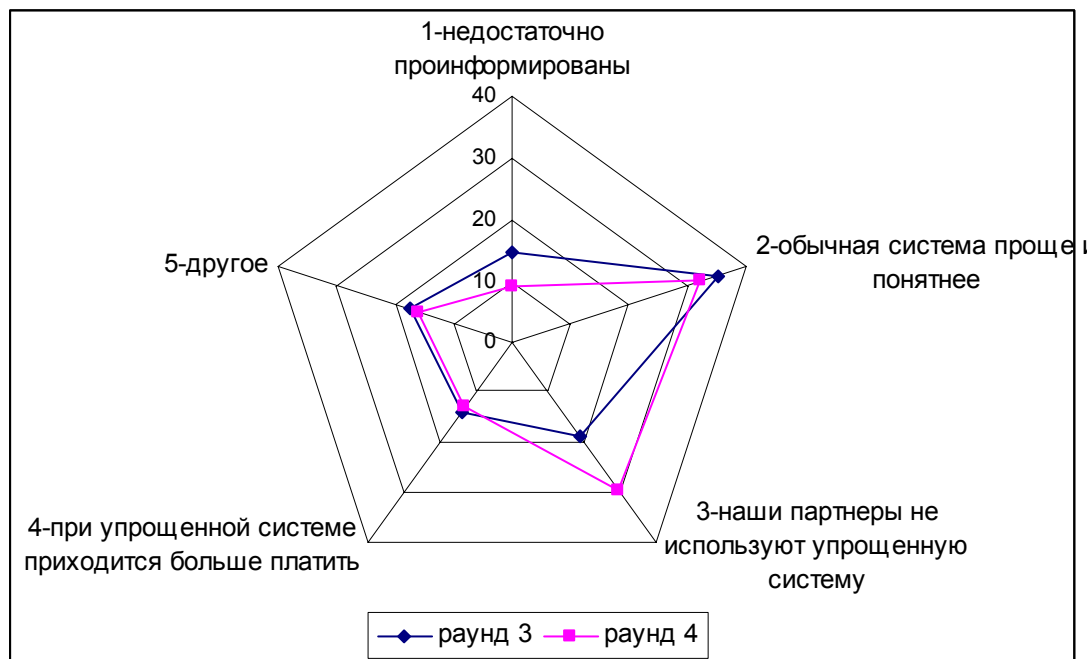
Согласно ответам респондентов, упрощенная система действительно упрощает налоговое администрирование. Этот факт стимулировал переход предприятий на использование этой системы. Если во втором раунде только 40% опрошенных фирм, имеющих право на использование упрощенной системы, пользовались этим правом, то в третьем раунде доля таких фирм составляла уже 50%, а в четвертом – 59%.

Пик перехода фирм на упрощенную систему пришелся на 2003 год. Фирмы, перешедшие на упрощенную систему в 2003 году, стали платить в среднем 5,72 видов разных налогов и сборов, что статистически значимо меньше, чем 9,56 видов налогов, которые они платили в 2002-м году. Уменьшение количества видов 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, чем в среднем. При этом фирмы, использующие такую систему, в 2003-году дали намного более оптимистичные субъективные оценки усилий, которые они тратят на налоговое администрирование. Более того, в трех раундах - со второго по четвертый 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, неясно, почему значительное

количество фирм (40% в начале 2004 года), имеющих право использовать упрощенную систему, все же не пользуются ею.

### Причины, по которым фирмы не используют упрощенную систему



(доля от фирм, которые могли бы пользоваться, но не пользуются упрощенной системой налогообложения)

Из предложенных в третьем раунде объяснений самым популярным было то, что обычная система проще и понятней – 35% фирм, не использующих упрощенную систему. Вторая по значимости причина – не использование упрощенной системы бизнес-партнерами (20%). В четвертом раунде доля фирм, называющих в качестве основной причины «обычная система проще и понятнее», сократилась, а доля фирм, не использующих упрощенную систему в связи с неудобствами, связанными тем, что их бизнес-партнеры не используют упрощенную систему, увеличилась. Сократилась и доля фирм, не использующих упрощенную систему в первую очередь из-за того, что они недостаточно информированы. С большой долей уверенности можно сказать, что заявление фирм о том, что «обычная система проще и понятнее» связано также с недостаточной информированностью фирм. Таким образом, информированность фирм была невелика в третьем раунде и увеличилась в четвертом раунде. Можно ожидать, что в дальнейшем на упрощенную систему перейдет больше фирм.

## 5. Земля и помещения

В четвертом раунде по инициативе Консультационной Службы по Иностранным Инвестициям (FIAS), входящей в Международную финансовую корпорацию (IFC), в Мониторинг была добавлена секция вопросов относительно процедур, связанных с покупкой и арендой помещений и земли. Результаты Мониторинга показали, что с этими процедурами сталкивается около половины всех фирм, причем для тех фирм, которые столкнулись с этими процедурами они представляют наиболее серьезные проблемы. Процедуры покупки как помещений так и земли либо достаточно быстро заканчиваются (за 1-3 месяца), либо процедура затягивается, и тогда сроки ее окончания непредсказуемы. На момент опроса процедура покупки помещения не была завершена у 38% фирм, и длилась она более

полугода. С покупкой земли ситуация еще хуже – 90% фирм имели незавершенную процедуру, которая длилась в среднем около года.

### Покупка земли

		процедура...	
		завершена	не завершена
		10,5% фирм	89,5% фирм
<b>длительность</b>	среднее	126	315*)
	медиана	90	183*)
<b>давление с целью получения взятки</b>		0.07	0.33
<b>кол-во госорганов</b>	среднее	5.8	4
	медиана	6.7	4.5

\*) – на момент проведения опроса

Процедуры покупки помещений как у госорганов, так и у частных организаций и аренды у госорганов оцениваются предпринимателями как непрозрачные. Только процедура аренды у частной организации оценивается как относительно прозрачная. Затраты, связанные с процедурами не зависят от того, кто является партнером по сделке – другая частная организация или государство. Однако, при проведении сделок с государством чаще оказывается давление с целью получения взятки.

Таким образом, можно утверждать, что процедуры, связанные с помещениями и землей являются одними из наиболее острых на текущий момент. Для значительного количества фирм трудности, связанные с этими процедурами, значительно мешают ведению бизнеса. Упорядочивание этих процедур и уменьшение возможностей для произвола чиновников на местах послужит мощным стимулом для развития малого бизнеса в регионах России.

## 6. Субъективная оценка проблем, связанных с госрегулированием.

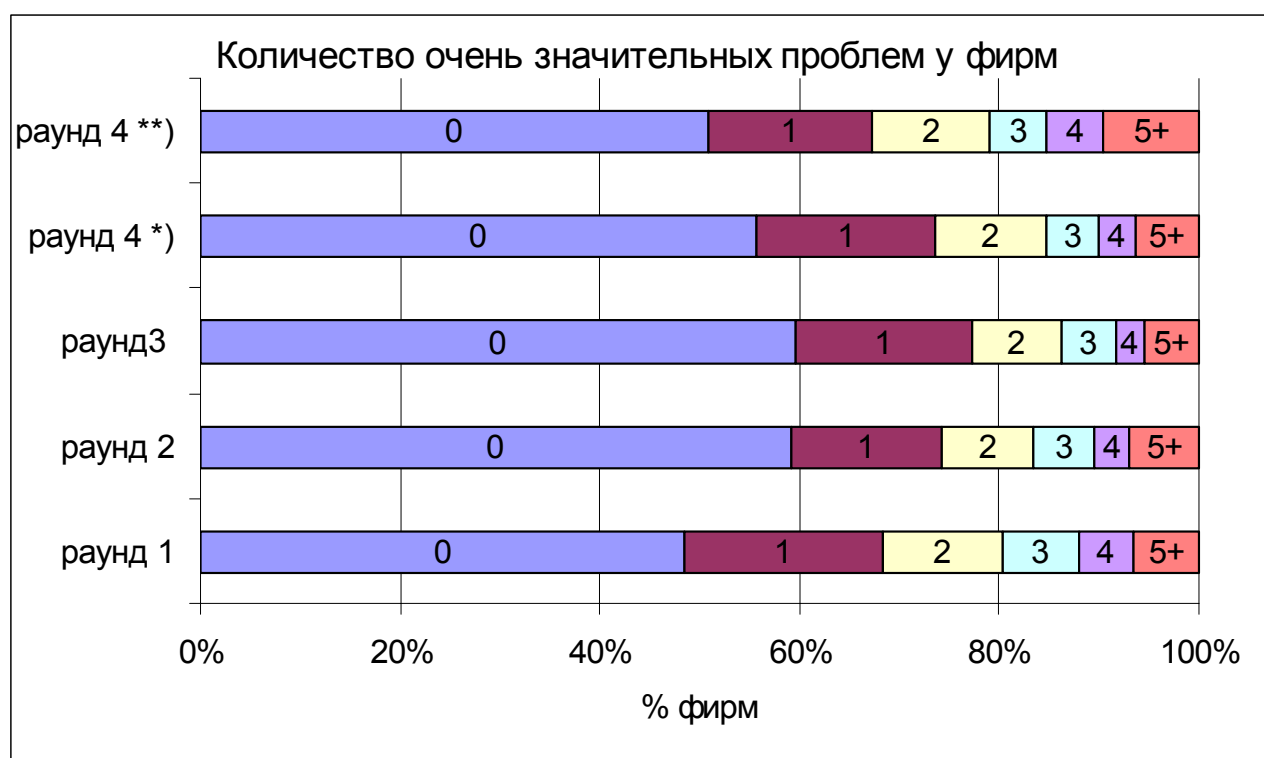
Острота проблем, связанных с госрегулированием (осуществлением формальных процедур) снижалась на протяжении всех четырех раундов. При этом наиболее значительное снижение произошло между первым и вторым полугодием 2002 года. В последующем острота проблем снижалась гораздо медленнее.

### Основные проблемы, связанные с госрегулированием

	1	1→2	2	2→3	3	3→4	4	доля фирм, связанных с проблемой (4 раунд)
оформление покупки земли							2.9	0.45
требования к оформлению документов	3.0	↓***	2.8	↓***	2.7	↓*	2.7	0.99
оформление аренды земли							2.5	0.5
оформление покупки помещения	2.5	↓***	2.3		2.3		2.4	0.56
лицензирование, получение разрешений	2.5	↓**	2.3		2.3	↓*	2.2	0.68
инспекции вообще			2.3		2.2	↓**	2.1	0.98
Сертификация	2.4	↓**	2.3	↓**	2.13	↓*	2.08	0.59
инспектирование налоговыми органами	2.3	↓*	2.23	↓**	2.15	↓***	2.0	0.99

1 – не является проблемой вовсе, 2 – незначительная проблема, 3 – значительная проблема, 4 – очень значительная проблема, 5 - ставит под угрозу существование бизнеса

Среди проблем, связанных с госрегулированием, выделяются проблемы, актуальные практически для всех фирм и «специфические проблемы», то есть те, к которым значительное количество фирм не имеет отношения. В группе проблем, с которыми сталкиваются практически все фирмы, наиболее острыми являются требования к оформлению документов и инспекции. В группе «специфических проблем» наиболее острые проблемы - оформление покупки и аренды земли, покупки помещений, лицензирование, получение разрешений, сертификация. Предприниматели в среднем оценивают остроту этих проблем между «значительной проблемой» и «незначительной проблемой». Ни одна из проблем, связанных с госрегулированием, не оценивается **в среднем** как «очень значительная проблема». Однако, примерно половина фирм имеет хотя бы одну «очень значительную» проблему, которая создает серьезные трудности при функционировании предприятия.



Раунд 4\*) – выбор из общего списка из 16 потенциальных проблем, включенных в опрос в 3 и 4 раундах

Раунд 4\*\*) – выбор из общего списка из 20 потенциальных проблем, указанных в 4 раунде

Таким образом, регулирование по-прежнему не носит системного характера - для разных фирм, оно создает разные проблемы.

## 7. Субъективная оценка делового климата

Несмотря на то, что основная цель мониторинга – оценка реальных объективных издержек малого бизнеса связанных с госрегулированием, нельзя недооценивать и важность характеристик бизнес-среды, в которой работают предприниматели. В течение четырех раундов оценка предпринимательского климата значительно улучшилась. Самые большие изменения при этом произошли между первым и вторым раундами; в четвертом раунде темп улучшения стал заметно ниже,

чем раньше. Это связано с тем, что все основные законы из пакета по дерегулированию были приняты ранее, и поэтому резкие изменения в четвертом раунде и не предполагались. В период со второй половины 2001 года до второй половины 2002 года предприниматели стали оценивать такие проблемы малого бизнеса как высокие налоги, макроэкономическая нестабильность, налоговое администрирование, государственное регулирование, привлечение капитала, административные ограничения конкуренции, коррупция и рэкет, как менее острые.

**Таблица 1. Общая оценка предпринимательского климата**

	1	1→2	2	2→3	3	3→4	4	раунд 4 по сравнению с 1
Уровень налогов	3.52	↓***	3.30	↓***	3.06	↓***	2.80	-0.71
Уровень конкуренции	2.62	↑***	2.73		2.69	↑***	2.78	+ 0.16
Экономическая нестабильность	3.28	↓***	3.00	↓***	2.78	↓***	2.60	-0.68
Налоговое администрирование	3.10	↓***	2.82	↓***	2.67	↓**	2.59	-0.51
Гос.регулирование	2.90	↓***	2.64	↓***	2.51		2.52	-0.38
Сложности привлечения капитала	2.63	↓***	2.40		2.39		2.33	-0.30
Неравные условия конкуренции	2.26	↓***	2.17	↓*	2.09	↑**	2.19	-0.07
Коррупция	2.10	↓***	1.87		1.87		1.93	-0.17
Рэкет	1.34	↓***	1.27	↓***	1.21	↑**	1.25	-0.09
1 – не является проблемой вовсе, 2 – незначительная проблема, 3 – значительная проблема, 4 – очень значительная проблема, 5 - ставит под угрозу существование бизнеса Стрелки показывают значимые изменения на 1%-ном (***), 5%-ном(**) и 10%-ном(*) уровнях значимости в панельных регрессиях; зеленым выделены наиболее значительные улучшения								

В целом за четыре раунда наиболее сильные улучшения произошли по наиболее острым проблемам (первые четыре из перечисленных выше). Знаменательно, что единственная проблема, которая, по мнению предприятий, острота которой все время растет - это честная конкуренция. Во втором раунде, в первой половине 2002 года, малые предприниматели оценили конкуренцию как более важную проблему, чем госрегулирование. В третьем раунде предприниматели оценили ту же проблему более серьезной, чем налоговое администрирование, которое также имеет прямое отношение к административным барьерам. Наконец, в четвертом раунде, острота этой проблемы сравнялась с наиболее острой проблемой – уровнем налогов. Этот результат свидетельствует о том, что предпринимательский климат стал более благоприятным для ведения бизнеса малыми предприятиями.

## 8. 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 о дерегулировании 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 четырехлетний

период, охваченный мониторингом (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.

## 9. Основные выводы после четырех раундов

Основной вывод после четырех раундов заключается в том, что реформы действительно произвели эффект. При этом, эффект от введения в действие того или иного закона не обязательно сразу проявляется после его введения в действие, а может быть растянут во времени. Вероятно, это связано с инерцией местных властей, федеральных органов и их представительств на местах, а также с недостаточной информированностью бизнеса об упрощении правил. Впрочем, возможно, что органы власти намеренно не переходят к использованию упрощенных правил. Большая степень давления госорганов на фирмы, означает, что чиновники пытаются получить свою ренту; а упрощение процедур уменьшает ренту бюрократов.

В области лицензирования эффект реформ выразился в сокращении количества выдаваемых лицензий и упрощении процедуры их получения. В области инспекций эффект был главным образом в сокращении их количества и временных издержек во время проверок. Регистрация после реформы стала немного быстрее и проще. 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 входящие в список из закона о лицензировании. Проверки проходят с большим количеством нарушений со стороны проверяющих, включая многочисленные взятки и повторные приходы представителей одного госоргана на одну 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, практически застопорились в третьем и четвертом раундах. По некоторым показателям ситуация даже ухудшилась, в частности, усложнилась процедура лицензирования и увеличилось взяточничество при проверках милицией. В целом, результаты мониторинга позволяют утверждать, что ситуация улучшилась сразу после реформы, не достигнув целевых параметров, и зафиксировалась на этом новом уровне.

В то же время, предприниматели отмечают постоянное улучшение бизнес-среды и уменьшение остроты проблем, связанных с госрегулированием. Наряду с замедлившимся улучшением объективных показателей величины административных барьеров это говорит о том, что малый бизнес в какой-то мере приспособился к тем правилам взаимодействия с властями, которые диктуются самой властью, и прежде всего, местными чиновниками.