

УДК 338

Новые доказательства институциональных ограничений развития малого и среднего предпринимательства России¹

Виленский Александр Викторович

Доктор экономических наук, профессор,
руководитель научного центра (отдела)

«Формирование предпринимательского климата» ИМИП,

Национальный исследовательский университет – Высшая Школа экономики,

101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20;

e-mail: avilenski@mail.ru

Аннотация

За последние двадцать лет Россия продемонстрировала множество примеров неудачных попыток внедрения институтов, успешно функционирующих в высокоразвитых странах. К их числу относится и пример с координационно-совещательными органами малого и среднего предпринимательства. Российская система государственного управления и хозяйственная практика отторгает от себя координационно-совещательные органы малого и среднего предпринимательства в опровержение постулатов концепции догоняющего развития. Взятый из зарубежного опыта институт координационно-совещательных органов малого и среднего предпринимательства, как и институт инновационного малого бизнеса, пока не вписывается в нынешнюю российскую модель социально-экономического развития.

Ключевые слова

Малое и среднее предпринимательство, концепция догоняющего развития, институты, предпринимательская среда, государственная экономическая политика

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения проекта РГНФ 11-02-00025

Введение

Мировой экономический кризис продемонстрировал очевидную слабость теории и практики нынешнего мейнстрима. То, что недавно казалось всесторонне обоснованной с использованием сложного математического инструментария истиной в последней инстанции, оказалось не более чем наработкой, пригодной для вчерашнего дня. На глазах сужаются сроки общественного признания адекватности, казалось, выдающихся экономических теорий экономическим реалиям. Сказанное в полной мере относится к теории догоняющего развития, постулатом которой является тезис о том, что будущее отсталых (развивающихся) стран можно увидеть в нынешнем состоянии стран высокоразвитых. Но механизмы догоняющего развития, во-первых, должны быть адекватны изменяющимся условиям и, во-вторых, уровень развития каждой из стран предполагает использование собственных, отличных от других стран механизмов развития. Тем более в случае со странами с развивающимися рынками это касается механизмов, отличных от механизмов функционирования высокоразвитых стран. По своим институциональным

системам страны с развивающимися рынками часто не могут пользоваться теми инструментами развития, которые есть у высокоразвитых стран с их институциональными системами.

В сложившейся экономической теории мейнстрима и на практике сказанное нередко отвергается. Эксперты западных стран предлагают, а правительства некоторых развивающихся государств пытаются реализовать у себя модели и механизмы развития, используемые в высокоразвитых странах. Известны случаи полного копирования некоторыми развивающимися странами хозяйственного законодательства, в частности, США. Обычно ни к чему хорошему это не приводит. Институты, модели и механизмы развития, хорошо работающие в высокоразвитых странах, обычно оказываются неработоспособными в приложении к условиям развивающихся стран. Последние по своему уровню развития оказываются неспособными их сколь-нибудь эффективно использовать.

За последние двадцать лет Россия продемонстрировала множество примеров неудачных попыток внедрения у себя институтов, успешно функционирующих в высокоразвитых странах. К их числу относится и пример

с координационно-совещательными органами малого и среднего предпринимательства (МСП).

Номинально в России сложился законодательно оформленный механизм взаимодействия органов власти с общественными организациями МСП. Организационная форма этого диалога была законодательно закреплена за координационными или совещательными органами в области развития МСП (КСО МСП), созданию и деятельности которых посвящена ст. 13 Федерального закона № 209 «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» 2007 г. в его нынешней редакции.

Координационный или совещательный орган по МСП представляет собой формальный, законодательно закрепленный механизм или инструмент взаимодействия бизнеса и власти в специфической сфере, предполагающей не только совместное решение тех или иных народнохозяйственных и социальных проблем, но и совместную выработку мер по государственному и муниципальному стимулированию развития МСП.

Интерес к исследованию действующих КСО МСП был обусловлен очевидной низкой эффективностью сложившейся системы государствен-

ной поддержки МСП. Заметим, что объем только федерального финансирования этой поддержки составил 18,6 млрд. руб. в 2009 г., и должен был составить 24 млрд. руб. в 2010 г. Осуществлены крупные новации в законодательстве о МСП. При этом кризис дал значительное падение объемов деятельности МСП. Гипотетически можно предположить, что поддержка была бы намного результативнее, если бы КСО МСП реально участвовали в выработке мер по государственному и муниципальному стимулированию развития МСП.

Итоги анкетирования КСО: негатив пока преобладает над позитивом²

Проведенное в 2010 году анкетирование показало, что КСО МСП строят свою работу, прежде всего, через взаимодействие с отраслевыми, профессиональными и территориаль-

2 Автор выражает благодарность за помощь в исследовании Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» в лице ее Исполнительного директора В.В. Климова, а также Начальника информационно-аналитического отдела Е.В. Реут и С.А. Яранова (информационно-аналитический отдел «ОПОРА РОССИИ»)

ными объединениями предпринимателями (прежде всего, территориальные подразделения «ОПОРЫ России»), союзами и ассоциациями малого и среднего предпринимательства, организациями инфраструктуры поддержки и развития МСП и другими общественными и предпринимательскими структурами. Там, где КСО МСП сумели наладить взаимодействие с региональными и местными администрациями, с другими структурами общественной поддержки и защиты малого бизнеса, они неким образом позиционировали себя как необходимый институт государственно-частного партнерства. Там, где они остались пассивным «придатком» властно-управленческих структур, реальное влияние КСО МСП на положение дел с развитием и поддержкой малого бизнеса невелико, как ограничен и их авторитет в предпринимательской среде.

Наиболее «продвинутые» из числа действующих КСО МСП проводят мониторинг состояния, проблем и препятствий развития МСП. Они также проводят экспертизу проектов федеральных и региональных законодательных и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы малого и среднего бизнеса.

Проводится исследование правоприменительной практики в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства и разработка на этой основе с привлечением предпринимательской и научной общественности рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере предпринимательской деятельности. Эти рекомендации направляются в законодательные и исполнительные органы власти всех уровней. В результате, на местах вырабатывается консолидированная позиция предпринимательского сообщества по рассматриваемым вопросам, которая в виде конкретных предложений направляется по принадлежности в органы законодательной и исполнительной власти.

Анкетирование показало, что деятельность региональных и местных КСО имеет под собой определенную нормативно-правовую базу, которая, конечно, сама по себе ничего не гарантирует с точки зрения результативности работы этих институтов.

Например, в г. *Санкт-Петербурге* Постановлением Губернатора города от 11.10.2007 г. № 51-пг утверждено обновленное Положение об Общественном совете по развитию малого предпринимательства при Губернаторе Санкт-Петербурга.

Совет является консультативно-совещательным органом при Губернаторе по вопросам реализации государственной политики в сфере развития и поддержки малого предпринимательства в Санкт-Петербурге. Среди практически реализованных рекомендаций данного Совета отмечается следующее:

- включение в состав районных комиссий по распоряжению объектами недвижимости председателей районных общественных советов по поддержке малого предпринимательства;

- снижение с 1 января 2010 года для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения с объектом «доходы, уменьшенные на величину расходов», ставки налога с 15% до 10%;

- создание в городе бесплатной оперативной юридической службы, консультирующей предпринимателей по вопросам, возникающим при проведении проверок контролирующими органами;

- создание совместной рабочей группы при Комитете по управлению городским имуществом для решения вопросов имущественного блока;

- решение вопросов участия предприятий малого бизнеса в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Интересные материалы были представлены в анкете, полученной из *Тамбовской области*. КСО в этом регионе действует на основе Постановления Администрации Тамбовской области от 12 февраля 2008 г. и в нем наличествуют не только задачи, но и права КСО. Так, Постановлением Администрации Тамбовской области, региональному КСО по МСП предоставлены следующие права:

- принимать решения, имеющие рекомендательный характер, по вопросам, относящимся к компетенции Совета;

- запрашивать у государственных органов, иных организаций и должностных лиц документы и материалы по вопросам, относящимся к компетенции Совета, в том числе, документы и материалы о результатах рассмотрения письменных обращений субъектов и общественных объединений малого и среднего предпринимательства по вопросам осуществления предпринимательской деятельности на территории области;

- заслушивать на своих заседаниях соответствующих должностных лиц по вопросам, относящимся к компетенции Совета;

- осуществлять взаимодействие с органом исполнительной вла-

сти области, уполномоченным на реализацию государственной политики в области развития малого предпринимательства, а также с другими органами исполнительной власти области, структурными подразделениями администрации области, органами местного самоуправления для выработки согласованных позиций по совершенствованию государственной политики в области малого и среднего предпринимательства;

- взаимодействовать с некоммерческими организациями, выражающими интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, для выработки консолидированной позиции предпринимательского сообщества по вопросам развития малого и среднего предпринимательства и доведения ее до администрации области;

- проводить общественную экспертизу проектов и нормативно-правовых актов области в сфере малого и среднего предпринимательства и рекомендовать их к принятию, финансированию и реализации;

- принимать участие в разработке и содействовать реализации областных и муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства;

- создавать рабочие комиссии, формировать временные и постоянно действующие экспертные и рабочие группы для выполнения поставленных задач;

- взаимодействовать с органами государственной власти и организациями, осуществляющими контроль за использованием средств, выделенных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства;

- привлекать для участия в работе Совета с правом совещательного голоса экспертов и консультантов из числа ученых, предпринимателей, представителей органов государственной власти и других специалистов, не входящих в состав Совета;

- участвовать в работе конференций, совещаний, круглых столов, семинаров по вопросам, относящимся к компетенции Совета.

Протоколы заседаний КСО МСП с принятыми на них рекомендациями направляются соответствующим органам исполнительной власти области, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также размещаются в сети Интернет.

В области сложилась практика, когда согласование с КСО МСП про-

ходят все положения о конкурсных отборах субъектов малого и среднего предпринимательства, претендующих на получение финансовой поддержки (грантов, субсидий, поручительств), а также на получение имущественной поддержки (формирование перечней государственного и муниципального имущества для предоставления в аренду субъектам малого и среднего предпринимательства, предоставление им преимущественного права на выкуп арендуемого имущества).

Как следует из анкет, полученных из *Республики Якутия (Саха)*, здесь КСО МСП участвуют в разработке рекомендаций органам исполнительной власти субъекта РФ и органам местного самоуправления при определении приоритетов в области развития малого и среднего предпринимательства. Например, в рамках работы КСО МСП при главе города Якутска были определены приоритетные направления предпринимательской деятельности с целью выделения грантов на создание собственного дела. При этом КСО МСП руководствовался постановлением главы города о приоритетных направлениях развития города, а также его Постановлением от 26.12.2008 г. № 599 «Об определении социально значимых ви-

дов деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства».

Из обработанных в ходе проведенного опроса анкет следует, что подавляющая часть КСО МСП возглавляется представителями власти — главами исполнительной, реже, законодательной власти или руководителями подразделений, курирующих малое и среднее предпринимательство. Единственный выявленный случай, когда региональное КСО МСП возглавляет представитель общественной организации предпринимателей и, одновременно, структуры поддержки и обслуживания МСП, касается *Республики Татарстан*. КСО МСП в данной республике возглавляет П.А.Сигал — Вице-президент «ОПОРЫ России» и Президент «Управляющей Компании «Центр микрофинансирования». Отметим, что, судя по материалам анкет, КСО МСП Республики Татарстан заметно позитивно выделяется на фоне КСО других российских регионов.

КСО МСП Татарстана занимается работой с предпринимательскими объединениями, приглашает представителей объединений на каждое заседание Совета, занимается рассмотрением обращений предпринимателей (законодательных инициатив), продвижением этих инициатив. Здесь

налажена рассылка законопроектов и проектов нормативных актов членам совета, сбор мнений и поправок, рассмотрение вопроса на заседание Совета, выработка совместного решения, доведение этого решения до органов власти. КСО МСП республики постоянно ведет работу с органами власти, обеспечивает постоянное участие представителей органов власти на заседаниях совета (включая и уровень заместителей министров профильных министерств региона), обсуждение на заседаниях совета вопросов, касающихся развития МСП региона, выработку совместных решений. В рамках Деятельности данного КСО МСП налажена целенаправленная работа со СМИ: интервью, пресс-релизы, экспертные оценки, приглашения на заседания совета. Ведется работа с обращениями граждан.

В 2008-2010 гг. КСО МСП *Татарстана* разработаны рекомендации для республиканских органов власти по следующим направлениям:

– «о комплексе первоочередных мер по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства в республике»;

– «об участии малого предпринимательства в государственном и муниципальном заказе»;

– «проблемы развития малого и среднего предпринимательства Республики Татарстан в сфере сельского хозяйства»;

– «об упрощении процедуры получения разрешительных документов для ввода в эксплуатацию производственных объектов»;

– «об актуальных проблемах перехода строительной отрасли от лицензирования к саморегулированию»;

– «о целевой программе по развитию медицинской промышленности с целью импортозамещения и экспортоориентированного развития данной отрасли».

В анкетах, полученных из различных российских регионов, содержатся такие, на наш взгляд, интересные инициативы в отношении форм и направлений деятельности региональных и местных КСО МСП, как:

– создание печатных органов КСО МСП;

– создание общественных приемных КСО МСП (в том числе, «Интернет-приемных»);

– создание института общественных советников глав администраций муниципальных образований по развитию и поддержке малого предпринимательства.

Анализ причин низкой эффективности деятельности КСО МСП

Следует, а наш взгляд, выделить основную причину неудовлетворительного положения с реализацией идеи КСО МСП как одной из наиболее примечательных институциональных новелл нового законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: новеллы, имевшей в целом хорошие перспективы для формирования более зрелой модели государственно-общественной поддержки малого и среднего предпринимательства в стране. Эта причина непосредственно связана с тем, что КСО МСП пока не стали главным каналом взаимодействия бизнеса и власти как в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере МСП, так и вне ее. Сложились же иные, часто неформальные каналы такого взаимодействия. КСО МСП пока не могут с ними конкурировать.

Сформировалась ситуация, при которой большинство российских субъектов МСП стараются минимизировать свои отношения с государством и муниципальными органами власти в той степени, насколько это вообще возможно. Основным мето-

дом этой минимизации является уход в теневую экономику. Причина этого связана с обоснованным пониманием многими субъектами МСП того, что они работают в такой предпринимательской среде, в которой власти, при всех известных красивых и правильных декларациях в поддержку МСП, целенаправленно возводят иррациональные административные барьеры на пути их деятельности. Такого рода барьеры служат инструментом коррупции, ныне пронизывающей российские властные структуры. Очевидно, что КСО МСП как легальный орган взаимодействия бизнеса и власти, в нынешних российских условиях в принципе не может конкурировать с неформальными, нередко откровенно коррупционными каналами этого взаимодействия.

Помимо каналов взаимодействия бизнеса и власти, традиционно характерных для системы с обширной теневой экономикой, в России имеются иные формальные каналы, также выступающие конкурентами формальным каналам КСО МСП. И «ОПОРА России», и «Деловая Россия», и российские торгово-промышленные палаты, и РСПП могут прямо выйти на власть, минуя КСО МСП. Эти общественные организации федерального

уровня имеют возможность выхода на власть через аппарат Президента и федеральные министерства и ведомства, минуя КСО МСП даже в тех случаях, когда они представлены в КСО общего профиля (необязательно касающихся МСП), созданных и работающих при органах исполнительной власти. Отметим, что такие КСО созданы при многих российских органах власти, но они не специализируются на МСП и не попадают под действие федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства». Во многие из таких КСО входят представители, в частности, «ОПОРЫ России», где они стараются лоббировать интересы МСП. КСО МСП при этом оказываются просто организационно лишними.

Свои предложения по совершенствованию политики, принятию и реализации отдельных мер поддержки МСП общественные организации предпринимателей представляют руководству Правительства России, руководству министерств, иных органов исполнительной и законодательной власти напрямую, минуя КСО МСП как лишнюю инстанцию. Так, по заявлениям руководителя ОПОРЫ России С.Борисова, сделанные Правительством России в последние два года серьезные подвижки по улучшению

среды функционирования российского МСП всецело базируются на предложениях, разработанных и представленных этой организацией. КСО МСП и здесь как бы оказались ненужными инстанциями.

Для изменения ситуации с КСО МСП необходимо:

– *во-первых*, принять меры по усилению общественных организаций малого и среднего бизнеса (союзы, ассоциации, ремесленные палаты и пр.) как основных участников КСО МСП, в выработке и осуществлении мер содействия развитию некрupных форм хозяйствования;

– *во-вторых*, придать большую императивность законодательной базе деятельности КСО МСП. Так, согласно Федеральному закону «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», инициатива о создании КСО должна исходить не от самих субъектов малого и/или среднего предпринимательства, а только от некоммерческих организаций, отражающих их интересы. Можно считать, что это – норма, стимулирующая создание таких общественных организаций, особенно на региональном и местном уровне. Однако, как показывает российская практика, для полноценного форми-

рования и функционирования таких организаций мало лишь одной их главенствующей роли в создании КСО. Здесь немало других препятствий как объективного, так и субъективного плана, в результате чего практическая реализация идеи ГЧП в рамках политики поддержки малых форм хозяйствования оказывается зависимой от неких внешних факторов. Такая ситуация недопустима.

Заметим, что федеральный закон, строго говоря, не обязывает органы власти федерального, регионального и местного уровня создавать КСО МСП (т.е. принимать однозначно положительное решение по инициативе их создания). Мотивы отказа от создания КСО МСП законом никак не регламентируются. Например, мотивом для такого отказа может быть повсеместный низкий уровень представительства субъектов малого и среднего предпринимательства в действующих общественных предпринимательских объединениях. Такая ситуация недопустима: закон должен содержать закрытый перечень причин, по которым полномочные органы управления могут отказать в создании КСО МСП при поступлении такой инициативы на предусмотренных законом условиях.

Заключение

Очевидно, что потенциальная роль КСО МСП не ограничивается лишь функциями партнера или консультанта органов государственного и/или муниципального управления по наиболее сложным вопросам политики развития и поддержки малого и среднего предпринимательства. Для эффективной деятельности КСО МСП и их существенного вклада в формирование и реализацию политики государственной поддержки малого и среднего предпринимательства очень важно формирование института «обратной связи» с предпринимателями для оценки влияния принимаемых органами исполнительной власти решений возможно лишь при наличии инструмента общественной защиты интересов и представительства предпринимателей. Казалось бы, поддержка КСО МСП – необходимый элемент формирования гражданского общества. Поэтому помимо совершенствования законодательства в части усиления позиций КСО МСП, государство и муниципальные власти должны финансово поддерживать их деятельность. Но этого не происходит.

Более того, Департаментом науки, промышленности и предпри-

нимательства Правительства Москвы летом 2011 г. был ликвидирован Общественно-Экспертного Совет МСП. Совет был обвинен в лоббировании интересов узкой группы предпринимателей. Новый координационно-совещательный орган пока не создан. Российская система государственного управления и хозяйственная практика отторгает от себя координационно-совещательные органы МСП в опровержение постулатов концепции догоняющего развития. Можно, правда, предположить, что дело не в постулатах, а в невозможности их практической реализации в приложении к нашей стране. Россия движется не сторону высокоразвитых стран, а в направлении, задаваемом ее не всегда позитивными традициями, всевластием бюрократии, преимущественно топливно-сырьевой структурой национального хозяйства, антиинновационной экономикой и институциональной системой. Взятый из зарубежного опыта институт КСО МСП явно не вписывается в такое направление социально-экономического развития. Это так же очевидно, как и то, что такое направление, заведомо продуцирует крайне низкую эффективность российской экономики.

Список литературных источников

1. Бухвальд Е., Виленский А. Возможности координационно-совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства // Общество и экономика. – 2011. – № 1. – С. 160-176
2. Виленский А.В. Макроэкономические институциональные ограничения развития российского малого предпринимательства. – М.: Наука, 2007.
3. Виленский А.В. Малый бизнес Москвы на рубеже столетий. – М.: ГУ-ВШЭ, 2002.
4. Клейнер Г.Б. Эволюция институциональных систем. – М.: Наука, 2004.
5. Storey D.J., Westhead P. Management Training in Small Firms – A Case of Market Failure? // Human Resource Management Journal. – 1997 – № 7 (2). – Pp. 61-71.
6. Tether B.S., Storey D.J., Smaller Firms and the Evolution of Technology-based Sectors in Europe. In Anthony Arundel, ed., Innovation Measurement and Policies: Conference Proceedings. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. – Pp. 197-203.

New proofs of institutional limitations of small and medium enterprises Russia

Vilenskii Aleksandr Viktorovich

Full Doctor of Economics, professor,
Head of Research Centre of the Institute of
Macroeconomic Research and Forecasting (IMRF)
Higher School of Economics (National Research University),
P.O. Box, 101000, Myasnitskaya st., 20, Moscow, Russia;
e-mail: avilenski@mail.ru

Abstract

Over the past twenty years, Russia has demonstrated many examples of failed attempts to introduce institutions successfully operating in highly developed countries. Among them there is an example of a coordination and advisory bodies of small and medium businesses. The Russian system of governance and economic practice rejects from a coordinating and consultative bodies of small and medium enterprises in the denial of the postulates of the concept of catching up. Taken from the institute of international experience coordinating and advisory bodies for small and medium-sized businesses, as well as institute an innovative small business, yet do not fit into the current Russian model of socio-economic development.

Keywords

Small and medium businesses, the concept of catch-up development, institutions, business environment, state economic policy.

References

1. Bukhval'd, E., Vilenskii, A. (2011), "Features coordinating and advisory bodies in the development of small and medium enterprises" ["Vozmozhnosti koordinatsionno-soveshchatel'nykh organov v oblasti razvitiya malogo i srednego predprinimatel'stva"], *Obshchestvo i ekonomika*, No. 1, pp. 160-176.

2. Kleiner, G.B. (2004), *The evolution of institutional systems* [*Evolutsiya institutsional'nykh system*], Nauka, Moscow.
3. Storey, D.J., Westhead, P. (1997), "Management Training in Small Firms – A Case of Market Failure?", *Human Resource Management Journal*, No. 7 (2), pp. 61-71.
4. Tether, B.S., Storey, D.J. Smaller firms and Europe's hightechnology sectors: A framework for analysis and some statistical evidence, in Anthony Arundel, ed., (1997) *Innovation Measurement and Policies: Conference Proceedings*, *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg, pp. 197-203.
5. Vilenskii, A.V. (2002), *Small Business of Moscow at the turn of the century* [*Malyi biznes Moskvy na rubezhe stoletii*], Moscow.
6. Vilenskii, A.V. (2007), *Macroeconomic institutional restrictions on the development of Russian small businesses* [*Makroekonomicheskie institutsional'nye ogranicheniya razvitiya rossiiskogo malogo predprinimatel'stva*], Nauka, Moscow.