

УДК 338.242

О государственных программах, стимулирующих развитие малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации¹

Фрумина Светлана Викторовна

Кандидат экономических наук, доцент,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125993, Российская Федерация, Москва, Ленинградский просп., 49;
e-mail: svfrumina@fa.ru

Аннотация

В Российской Федерации в последние годы развитию малого и среднего предпринимательства уделяется повышенное внимание. Совершенствуется правовое поле, расширяется спектр инструментов государственной поддержки, оптимизируется налогообложение и др. Однако, несмотря на проводимые мероприятия, отдельные показатели развития малого и среднего предпринимательства значительно отстают от ряда зарубежных стран. Одной из причин такого отставания является несовершенство государственных программ, разрабатываемых как на федеральном, так и на региональном уровнях, которые и являются предметом настоящей работы. В статье на основе методологии сравнительного анализа, индукции и дедукции рассмотрены государственные программы по развитию малого и среднего предпринимательства на предмет их соответствия Методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. Анализ позволил выявить ряд недостатков в программах, реализуемых субъектами Российской Федерации, в том числе: отсутствие преемственности документов, реализующих одинаковые мероприятия на федеральном и региональном уровне, отсутствие корреляции между целями и задачами программных документов, несоответствие целей критериям специфичности, конкретности, измеримости, достижимости, релевантности и др. Для устранения выявленных недостатков в работе проведен анализ государственных программ Кировской, Владимирской, Волгоградской и других областей Российской Федерации, который позволил конкретизировать проблемы и сформулировать предложения по их устранению, которые могут быть использованы при внесении изменений в соответствующие государственные программы и иные нормативные правовые документы.

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета 2016 года.

Для цитирования в научных исследованиях

Фрумина С.В. О государственных программах, стимулирующих развитие малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. № 7. С. 98-107.

Ключевые слова

Малое и среднее предпринимательство, бизнес, стимулирование, государственные программы, субъекты Российской Федерации.

Введение

Система мер государственной поддержки развития субъектов малого и среднего бизнеса положена в основу федеральной программы Минэкономразвития России «Экономическое развитие и инновационная экономика». С момента реализации государственной программы был принят ряд законодательных изменений, который обеспечил всестороннее регулирование данной сферы экономических отношений. Однако в отдельных случаях меры правовой регламентации носят неконкретный характер. Отсутствует синхронизация документов, реализующих одинаковые направления реализации государственных программ на федеральном и региональном уровне. Результаты исполнения программных мероприятий на уровне регионов не детализированы и изложены в форме, не способствующей достижению результатов федеральной программы. Отсутствует гармонизация задач и набора целевых показателей (индикаторов) госпрограмм и т.д. [Фрумина, 2015, 33]. Для разработки конкретных предложений по устранению отмеченных недостатков автором проводится детальный анализ ряда программ, стимулирующих развитие малого и среднего предпринимательства, реализуемых в отдельных субъектах Российской Федерации.

Анализ государственных программ по развитию малого и среднего предпринимательства

При анализе базовой государственной программы, предусматривающей поддержку субъектов малого и среднего бизнеса «Экономическое развитие и инновационная экономика», в частности подпрограммы 2 «Развитие малого и среднего предпринимательства», было установлено, что цель подпрограммы (увеличение доли субъектов малого и среднего предпринимательства в экономике Российской Федерации) не соответствует критерию «конкретность» Методических указаний (напомним, Методические указания содержат следующие требования к целям программных документов: специфичность, конкретность, измеримость, достижимость, релевантность (п. 22.1)). С экономической точки зрения словосочетание «доля в экономике» носит абстрактный характер. То есть априори предполага-

емое утверждение должно либо предусматривать не долю в экономике, а долю в ВВП либо долю в общей численности занятых в экономике.

Наряду с федеральной программой Минэкономразвития каждый субъект Российской Федерации реализует комплекс мер по совершенствованию института малого предпринимательства в принятых региональных документах, которые обеспечивают достижение амбициозных целей государства по увеличению вклада субъектов малого и среднего бизнеса в экономику страны [Мельничук, 2012, 140]. Автором были проанализированы государственные программы по развитию МСП, применяемые в регионах Российской Федерации. Выбор программ проводился произвольно без выделения обобщающих критериев по федеральным округам. Анализ паспортов программ, проводимых в субъектах Российской Федерации, показал разрозненность показателей, отражающих результаты их исполнения. Более того, отдельные результаты федеральной программы по развитию малого бизнеса не находят отражение ни в одной из проанализированных программ субъектов Российской Федерации в принципе. Так, ни один из проанализированных субъектов Российской Федерации не предусматривает решение задач по сопровождению и поддержке молодых предпринимателей (физических лиц в возрасте до 30 лет), что является одним из ключевых условий участия субъектов Российской Федерации в достижении целей и решении задач федеральной подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства». Следовательно, программы субъектов целесообразно дополнить задачами, отражающими реализацию данного направления.

Цель региональной подпрограммы Волгоградской области «Развитие и поддержка малого и среднего бизнеса Волгоградской области» сформулирована следующим образом: «обеспечение устойчивого развития малого и среднего предпринимательства Волгоградской области». Опираясь на показатели устойчивости, несложно заметить, что задачи данной подпрограммы (содействие вовлечению жителей Волгоградской области в предпринимательскую деятельность..., содействие органам местного самоуправления в развитии малого и среднего предпринимательства...) являются размытыми и не позволяют достичь поставленной цели. Более того, в подпрограмме не раскрыта методология оценки устойчивого развития предпринимательства, что делает невозможным проведение объективной оценки.

При анализе региональной программы Кировской области «Развитие предпринимательства и внешних связей» на 2013–2020 годы было установлено следующее:

– во-первых, цель программы «развитие малого и среднего предпринимательства как фактора, обеспечивающего устойчивое социально-экономическое развитие региона» не соответствует критериям конкретности, измеримости и достижимости, следовательно, не удовлетворяет требованиям Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации № 690;

– во-вторых, для реализации поставленных задач и достижения запланированных результатов не выделены этапы, а только установлен период до 2020 года. Данный факт позволяет утверждать, что государственная программа Кировской области не соответствует по-

ложениям федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ст. 3 которого гласит: «Государственная программа является документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам...».

Отсутствие деления на этапы и сроки реализации программы наблюдается также в государственной программе Владимирской области «Развитие малого и среднего предпринимательства во Владимирской области на 2014–2020 годы». Кроме того, целевые индикаторы данной программы представлены всего тремя показателями, два из которых близки по содержанию: прирост количества субъектов малого и среднего предпринимательства; прирост оборота продукции и услуг, производимых малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями и индивидуальными предпринимателями; оборот продукции и услуг, производимых малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями и индивидуальными предпринимателями. Данные показатели, по мнению автора, во-первых, не позволяют судить о степени реализации поставленных в программе задач. Например, решение задачи «реализация мер, направленных на содействие вовлечению молодежи в предпринимательскую деятельность» никак не отражено в оценочных показателях, и проверить ее исполнение не представляется возможным. Во-вторых, отсутствие в целевых показателях значений деятельности средних предприятий, а концентрация только на субъектах малого бизнеса позволяет судить о несовместимости целевых индикаторов задачам программы и несоответствии ее названию. В-третьих, целевые индикаторы и показатели подпрограммы, содержащиеся в основной части, не соответствуют целевым индикаторам и показателям подпрограммы, изложенным в приложении.

Анализ подпрограммы «Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства и стимулирование инновационной деятельности в Краснодарском крае» позволил определить, что перечень целевых показателей (2 показателя: количество субъектов МСП в расчете на 1 тыс. человек и количество вновь созданных рабочих мест) представляется недостаточным для проведения объективной оценки результатов исполнения государственной программы, реализуемой в регионе. Кроме того, в подпрограмме не предусмотрены этапы исполнения, что усложняет осуществление соответствующего контроля.

Анализ подпрограммы 2 «Развитие малого и среднего предпринимательства в Приморском крае» был проведен на основе сопоставления ключевых содержательных характеристик, которые сгруппированы в табл. 1. Исследование показало, что целевые показатели 2, 3, 4, 5, 7, 9 не имеют четкой взаимосвязи с задачами подпрограммы, а носят обобщающий характер. Полагаем, что правильной было бы под каждую задачу, раскрывающую цель подпрограммы, сформулировать оценочный показатель, который бы позволил определить степень ее достижения. Кроме того, считаем целесообразным не использовать в качестве задач формулировки отдельных мероприятий, как представлено в задаче 5, результатом которой априори будет являться исполнение либо неисполнение, то есть «да» или «нет».

Таблица 2. Основные характеристики подпрограммы развития МСП Приморского края

Цель подпрограммы – обеспечение благоприятных условий для устойчивого функционирования и развития субъектов малого и среднего предпринимательства в соответствии с приоритетами экономического развития Приморского края				
Задача 1	Задача 2	Задача 3	Задача 4	Задача 5
Финансовая поддержка организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП	Финансовая поддержка субъектов МСП, производящих и реализующих товары (работы, услуги), предназначенные для внутреннего рынка и внутреннего рынка (или) экспорта	Финансовая поддержка муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства в виде предоставления субсидий...	Формирование положительного образа предпринимателя, популяризация роли предпринимательства	Организация и проведение выборочного обследования (в форме анкетирования) субъектов МСП, производящих и реализующих товары (работы, услуги), предназначенные для внутреннего рынка – получателей финансовой поддержки
Целевой показатель 1 – Количество субъектов МСП, получивших государственную поддержку		–		
		Целевой показатель 6 – Оценка предпринимательским сообществом общих условий ведения предпринимательской деятельности в Приморском крае		
		Целевой показатель 8 – Оценка предпринимательским сообществом эффективности реализации программы поддержки МСП		

Целевой показатель 2 – количество субъектов малого и среднего предпринимательства (включая индивидуальных предпринимателей) в расчете на 1 тыс. человек населения Приморского края;

Целевой показатель 3 – доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций субъектов малого и среднего предпринимательства в среднесписочной численности работников всех предприятий и организаций;

Целевой показатель 4 – доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых на микропредприятиях, малых и средних предприятиях и у индивидуальных предпринимателей, в общей численности занятого населения;

Целевой показатель 5 – количество вновь созданных рабочих мест (включая вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей);

Целевой показатель 7 – прирост оборота продукции и услуг, производимых малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями, к предыдущему году (в сопоставимых ценах);

Целевой показатель 9 – прирост количества субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность на территории Приморского края.

Выводы и предложения

Таким образом, в результате проведенного исследования мы пришли к выводу о том, что государственные программы по стимулированию развития института малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации нуждаются в корректировке. В первую очередь необходимо осуществить гармонизацию региональных программ в части уточнения целей, задач, целевых индикаторов, которые в обязательном порядке должны дополнять друг друга и в целом способствовать достижению цели государственной целевой программы. Цель и задачи региональных программ должны быть взаимоувязаны по содержанию, срокам осуществления и выделяемым финансовым ресурсам.

Отдельно следует обратить внимание на увязку целевых индикаторов и способов достижения поставленных в государственных программах целей и задач [Косов, Ахмадеев, 2015, 30]. Некоторые программы перегружены целевыми индикаторами, а некоторые, наоборот, включают 2-3 индикатора, не позволяющих дать комплексную характеристику проведенным мероприятиям. Как показал проведенный анализ, в отдельных субъектах Российской Федерации государственные программы по развитию малого и среднего бизнеса не содержат конкретизации по мероприятиям.

Заключение

В связи с вышесказанным предлагаем разработать требования к обоснованию состава мероприятий с их обязательным согласованием с поставленными задачами и результирующими целевыми индикаторами. Данное требование следует включить в Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. Кроме того, считаем необходимым в программные документы включать не только объемы финансирования конкретных мероприятий, но и их детальное обоснование. Ключевая проблема государственных программ заключается в отсутствии обоснования состава мероприятий и объемов их финансирования. Ведь всегда может быть несколько альтернативных вариантов решения отдельных задач, сочетаний используемых ресурсов и форм государственной поддержки. Без расчетов на примере конкретных проектов (действующих или разрабатываемых) выполнить такое обоснование невозможно. Это лишний раз подтверждает необходимость закрепления требований к мероприятиям государственных программ, которые позволят при грамотной их формулировке обеспечить возможность расчета необходимых финансовых ресурсов.

Также видится необходимость в ежегодном внесении изменений в региональные программы поддержки малого и среднего предпринимательства в разрезе объемов финансирования в зависимости от достижения целей текущего года. Корректировка должна проводиться на основании федерального закона о федеральном

бюджете, федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете. Важно учитывать, что за период 2014–2015 годов объемы финансового обеспечения государственных программ многократно изменялись и не соответствовали законодательно установленным бюджетным ассигнованиям. В этой связи отдельно следует обратить внимание на программы, в которых отсутствует детализация мероприятий по периодам.

Библиография

1. Косов М.Е., Ахмадеев Р.Г. Финансово-банковское регулирование макроэкономических процессов в России // *Финансы и кредит*. 2015. № 20. С. 22-30.
2. Мельничук М.В. Эффективная государственная перераспределительная политика и региональный экономический рост // *Экономика. Налоги. Право*. 2012. № 5. С.139-143.
3. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.06.2014; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.06.2014 // СПС Гарант.
4. Об утверждении государственной программы Кировской области «Развитие предпринимательства и внешних связей» на 2013–2020 годы: Постановление Правительство Кировской области от 10.12.2012 № 185/741. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973037398>
5. Об утверждении государственной Программы Приморского края «Экономическое развитие и инновационная экономика Приморского края» на 2013–2020 годы (с изм. на 25.07.2016): Постановление администрации Приморского края № 382-па от 07.12.2012.
6. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15.04.2014 № 316 (ред. от 08.06.2016). URL: <http://base.garant.ru/70644224/>
7. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 20.11.2013 № 690. URL: <http://base.garant.ru/70585826/>
8. Развитие и поддержка малого и среднего бизнеса Волгоградской области: Государственная программа Волгоградской области. URL: http://urp.volganet.ru/folder_4/folder_1/folder_1/
9. Соколов И.А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Научно-исследовательский финансовый институт. *Финансовый журнал*. 2014. № 2. С. 7-12.
10. Фрумина С.В. Координация бюджетного и стратегического планирования при реализации государственных программ // *Финансовая жизнь*. 2015. № 4. С. 32-35.

On government programs stimulating small and medium entrepreneurship development in the Russian Federation²

Svetlana V. Frumina

PhD in Economics, Associate Professor,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125993, 49 Leningradskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: svfrumina@fa.ru

Abstract

The article aims to consider different state programs on small and medium business development concerning their compliance with Methodical Guidelines on the development and implementation of government programs in the Russian Federation. The author applies methods of comparative analysis, induction and deduction. The analysis helped to detect a number of drawbacks in state programs, being implemented in constituent entities of the Russian Federation. Those downsides include lack of the continuation of the documents, implementing the same arrangements on a local or nationwide scale; lack of correlations between goals and objectives of policy documents; disparity between goals and peculiarity, specificity, measurability, accessibility, relevancy criteria and others. In order to remove the drawbacks identified, the author analyzes state programs of Kirov, Vladimir, Volgograd and some other regions of the Russian Federation. It helped to define problems and to draft proposals for their elimination. These solutions may be used when it comes to amendments to government programs and other normative legal documents. Over recent years, small and medium business development has an increased focus on in the Russian Federation. The government improves legal environment, expands the variety of state support instruments, optimizes taxation etc. However, despite all the programs carried out, certain indicators of small and medium business development fall behind dramatically in comparison with a number of foreign countries. One of the reasons of this lag is the inferiority of federal and local government programs, representing a subject for the present study.

For citation

Frumina S.V. (2016) O gosudarstvennykh programmakh, stimuliruyushchikh razvitie malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossiiskoi Federatsii [On government programs stimulating small and medium entrepreneurship development in the Russian Federation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 7, pp. 98-107.

2 The article is based on the research carried out through the budget in keeping with the state assignment of the Financial University in 2016.

Keywords

Small and medium entrepreneurship, business, stimulation, government program, constituent entities of the Russian Federation.

References

1. Frumina S.V. (2015) Koordinatsiya byudzhetnogo i strategicheskogo planirovaniya pri realizatsii gosudarstvennykh program [Coordination of budget and strategic planning upon government program implementation]. *Finansovaya zhizn'* [Financial life], 4, pp. 32-3.
2. Kosov M.E., Akhmadeev R.G. (2015) Finansovo-bankovskoe regulirovanie makroekonomicheskikh protsessov v Rossii [Bank financial regulation of macroeconomic processes in Russia]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 20, pp. 22-30.
3. Mel'nichuk M.V. (2012) Effektivnaya gosudarstvennaya pereraspredelitel'naya politika i regional'nyi ekonomicheskii rost [Effective government reallocation policies and local economic growth]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo* [Economy. Taxes. Law], 5, pp.139-143.
4. O strategicheskoy planirovani v Rossiiskoy Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 28.06.2014 № 172-FZ [On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 172-FZ of August 28, 2014]. *SPS Garant* [Legal reference system Garant].
5. *Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Kirovskoy oblasti "Razvitie predprinimatel'stva i vneshnikh svyazei" na 2013–2020 gody: Postanovlenie Pravitel'stvo Kirovskoy oblasti ot 10.12.2012 № 185/741* [On the establishment of the government program of Kirov oblast "Entrepreneurial and external relations development" for 2013-2020: Government Decree of Kirov Oblast No. 185/741 of December 10, 2012]. Available from: <http://docs.cntd.ru/document/973037398> [Accessed 12/05/2016].
6. *Ob utverzhdenii gosudarstvennoy Programmy Primorskogo kraja "Ekonomicheskoe razvitie i innovatsionnaya ekonomika Primorskogo kraja" na 2013–2020 gody (s izm. na 25.07.2016): Postanovlenie administratsii Primorskogo kraja № 382-pa ot 07.12.2012* [On the establishment of the government program of Primorskiy Krai "Economic development and innovative economy of Primorskiy Krai" for 2013-2020: Government Decree of Primorskiy Krai No. 382-pa of December 7, 2012 (as amended on July 25, 2016)].
7. *Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiiskoy Federatsii "Ekonomicheskoe razvitie i innovatsionnaya ekonomika": Postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 15.04.2014 № 316 (red. ot 08.06.2016)* [On the establishment of the government program of the Russian Federation "Economic development and innovative economy": Decree of the Government of the Russian Federation No. 316 of April 15, 2014 (as amended on June 8, 2016)]. Available from: <http://base.garant.ru/70644224/> [Accessed 15/06/2016].
8. *Ob utverzhdenii Metodicheskikh ukazanii po razrabotke i realizatsii gosudarstvennykh programm Rossiiskoy Federatsii: Prikaz Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoy Fed-*

-
- eratsii ot 20.11.2013 № 690* [On the enactment of the procedural guidelines on development and implementation of government programs in the Russian Federation: Order of the Economic Development Ministry of the Russian Federation No. 690 of November 20, 2013]. Available from: <http://base.garant.ru/70585826/> [Accessed 12/06/16].
9. *Razvitie i podderzhka malogo i srednego biznesa Volgogradskoi oblasti: Gosudarstvennaya programma Volgogradskoi oblasti* [Small and medium enterprise development and support in Volgograd Oblast: Government Program of Volgograd Oblast]. Available from: http://urp.volganet.ru/folder_4/folder_1/folder_1/ [Accessed 05/06/16].
 10. Sokolov I.A. (2014) Doklad "Metodologicheskie podkhody k otsenke effektivnosti byudzhetykh raskhodov, v tom chisle gosudarstvennykh program" [Report "Methodological approach to estimating of budgetary expenditures efficiency, including government programs"]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal* [Economic Research Institute. Financial journal], 2, pp. 7-12.