

УДК 338

Поиск альтернативной модели поддержки малого и среднего предпринимательства России

Бухвальд Евгений Моисеевич

Доктор экономических наук, профессор,
заведующий сектором региональной политики и местного самоуправления,
Институт экономики РАН,
117218, Россия, Москва, Нахимовский просп., 32;
e-mail: buchvald@mail.ru

Виленский Александр Викторович

Доктор экономических наук, профессор,
руководитель отдела научного центра
«Формирование предпринимательского климата» ИМИП,
Высшая Школа Экономики,
101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20;
e-mail: avilenski@mail.ru

Аннотация

Российская система поддержки развития малого и среднего предпринимательства с её правовыми актами и институтами инфраструктуры поддержки обязана в полной мере соответствовать отечественным реалиям. Эта система не должна быть неудачным клоном опыта высокоразвитых стран в этой сфере. В настоящее время можно говорить о необходимости новой парадигмы политики развития МСП России и её регионов. В основу такой политики должна быть положена чёткая структуризация системы поддержки как совокупности бизнес-услуг на принципах минимального льготирования и создания рыночно конкурентной среды этих услуг с целью повышения их качества и общего позитивного воздействия на развитие сектора МСП российской экономики.

Ключевые слова

Малое и среднее предпринимательство, бизнес-услуги, государственные услуги, инфраструктура поддержки малого и среднего предпринимательства.

Статья подготовлена в рамках проекта Российского Гуманитарного научного фонда №-11-02-00025а «Повышение роли малых предприятий в инновационной модернизации российской экономики».

Введение

К настоящему времени в России созданы практически все институты поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП), существующие в высокоразвитых странах. Более того, за последние несколько лет реализованы практически все просьбы, предложения и замечания общественных организаций сферы МСП об улучшении бизнес-климата для себя, о наращивании объёмов поддержки. Сам финансовый объём поддержки возрос кратно, превысив только на федеральном уровне 24 млрд рублей в год. Улучшено финансирование стартовых предпринимателей, облегчены процедуры кредитования, выдачи субсидий, устранены многие иррациональные барьеры на пути предпринимательской деятельности, включая регистрацию, лицензирование и сертификацию, ликви-

ровано дублирование использования контрольно-кассовых аппаратов с уплатой налогов по некоторым облегчённым (специальным) формам. На нынешний год намечены и уже начата реализация новых мер по стимулированию кооперации между малыми и крупными производственными и научно-техническими предприятиями, стимулированию среднего бизнеса. Но при всем этом в сфере малого и среднего бизнеса продолжается стагнация, а народнохозяйственные функции МСП реализуются в крайне ограниченном виде.

Количество малых (без микро-предприятий, т. е. с количеством занятых от 16 до 100 человек) предприятий в целом по России в 2009 году снизилось на 20 %. Оборот малых (без микро) предприятий России в 2009 году упал на 12,8 %, а число занятых на малых предприятиях в целом по России – на 8 %, Инвестиции

в основной капитал в текущих ценах на малых (без микро) предприятиях в 2009 году упали в целом на 20,4 %. Оборот в номинально структурообразующем направлении деятельности малых (включая микро) предприятий «обрабатывающая промышленность» в 2009 году в России в целом снизился на 20 %; оборот малых предприятий «обрабатывающая промышленность» в Москве – на 44,2 %.

В целом по России в 2009 г. количество индивидуальных предпринимателей сократилось на 3,3 %, в Москве – на 19,6 %. Оборот микропредприятий (с числом занятых до 15 человек) России в 2009 году упал на 6,2 %, что говорит о том, что надежды потерявших работу на крупных предприятиях и пришедших в кризисные годы в микробизнес людей не оправдались. Многие из созданных тогда микропредприятий просто не нашли для себя объекта прибыльной деятельности и либо не приступили к работе, либо вскоре свернули свою деятельность. Инвестиции в основной капитал в текущих ценах на микропредприятиях в 2009 году снизились по России в целом на 39,8 %. В Москве же эти инвестиции упали на 91,5 %. До сих пор российский бизнес по малым предприятиям по основным по-

казателям не вышел на уровень 2008 года – даже с учётом того, что тот год на треть был кризисным. Правда, по предварительным данным Росстата в 2010 году серьёзно увеличилось число средних предприятий¹. Заметим, что до последнего времени средние предприятия в России вообще не получали никакой помощи от государства.

Как и пятнадцать лет назад, в целом по экономике России на МСП приходится около четверти численности занятых (включая совместителей); менее 30 % хозяйственного оборота предприятий страны; менее 9 % основных средств и инвестиций в основной капитал. Все это характеризует сферу российского МСП как сильно уменьшенную по отношению к аналогичным сферам не только высокоразвитых, но и развивающихся стран.

Наиболее рельефно невразумительность политики поддержки МСП показала себя в сфере инноваций. Само перечисление мер и сумм, выделенных на поддержку инновационного малого предпринимательства за последние годы займёт большой объём печатной площади. Субсидии, инновационные центры, содействие инновационным малым предприняти-

1 По данным Росстата www.gks.ru

ям при вузах, налоговые льготы так и не смогли компенсировать начавшуюся ещё в 1995 году тенденцию к сокращению количества малых предприятий научно-технической сферы. Их официальная доля в общем числе малых предприятий России ныне не выходит за рамки статистической погрешности.

Существенно и то, что надежды на сферу МСП как создателя новых рабочих мест, как показал кризис, себя не оправдывают. Сфера МСП оказалась не в состоянии существенно смягчить экономические и социальные издержки кризиса.

Политика государства в отношении МСП подошла к рубежу, когда она требует существенного переосмысления.

В России, как и практически во всех странах с переходной экономикой, формирование набора услуг, предоставляемых институтами инфраструктуры поддержки малого предпринимательства, шло по двум основным направлениям: копирование опыта и институтов высокоразвитых стран; отбор услуг из текущего рейтинга потребностей в услугах субъектам МСП. Оба эти направления содержат в себе целый ряд внутренних противоречий.

Копирование зарубежного опыта всегда чревато тем, что такой опыт оказывается неприемлемым для отечественных условий. Существует много примеров, когда например законодательная практика высокоразвитых стран напрямую копировалась теми или иными развивающимися странами с печальными для себя последствиями. Очевидно, что страны разного уровня социально-экономического развития, разной дееспособности государственного аппарата, разного уровня развития гражданского общества не могут пользоваться некими универсальными рецептами политики поддержки МСП, успешно применяемыми высокоразвитыми странами. В большинстве случаев оказывается, что такие «рецепты» подходят только для стран равновысокого уровня развития и тождественных институциональных систем.

Известно, что во всех таких странах первоначальные скопированные из западного опыта модели поддержки и развития МСП изменились самым существенным образом. Изменения произошли именно в направлении серьёзной адаптации первоначальных трафаретных моделей (преимущественно ориентированных на достаточно примитивные формы

развития МСП) к меняющимся национальным условиям. Заметим, что эта адаптация протекала преимущественно под воздействием общих экономических трансформаций, проходивших в сложных, нередко кризисных условиях. Можно согласиться с тем, что на начальном периоде рыночных реформ копирование опыта высокоразвитых стран было вынужденной, не имеющей альтернатив мерой. ***Однако к настоящему времени совершенно очевидно, что вся система поддержки и развития малого и среднего предпринимательства со всеми её законодательно-нормативными актами, выстроенной системой инфраструктуры поддержки обязана в полной мере соответствовать именно российским реалиям.***

Российские реалии сильно отличаются от реалий большинства как развитых, так и развивающихся стран. Наша страна относится к небольшой группе стран среднего уровня развития, базовые доходы которых строятся на экспорте сырья и топлива. Около 80 % добавленной стоимости России создаётся примерно двумястами крупными компаниями, деятельность которых прямо или косвенно связана с добычей природных ресурсов. Они составляют основу российской эконо-

мики. При этом им крайне мало нужны отечественные инновационные разработки. Начатые ещё в СССР и длящиеся десятилетиями призывы к переходу к иной, инновационной модели хозяйствования, успеха пока не имели. С этой реальностью необходимо считаться, выстраивая политику поддержки МСП.

К вышесказанному приходится добавить наличие в стране мощной системной коррупции, рентного характера экономики. В этих условиях сама мотивация экономической деятельности сильно отличается от рыночной, конкурентной мотивации. В российских условиях крупные капиталы конкурируют друг с другом за «спайку» с властью, а бюрократические структуры – за возможность курировать высокодоходный экспортно-ориентированный топливно-сырьевой крупный бизнес. Малый бизнес в этих условиях оказывается полем собирания ренты для низовой бюрократии. Исключением здесь являются только государственные и муниципальные средства, выделяемые для поддержки малого бизнеса, явно «интересующие» бюрократию рангами выше. Не случайно уже почти двадцать лет главным инициатором увеличения средств и инструментов поддержки МСП в на-

шей стране выступает именно бюрократия. Всё это сильно отличается от рыночных реалий, предпринимательской среды высокоразвитых стран.

Напомним, что в начале века российская федеральная поддержка малого бизнеса была сведена почти к нулю. Был ликвидирован федеральный Фонд поддержки малого предпринимательства. Тогда же ответственные сотрудники Министерства экономики и торговли РФ неоднократно высказывали мнение, что нужно сократить не только поддержку малого бизнеса, но и вывести само понятие «малое предпринимательство» из национального гражданского законодательства. Мнение не получило поддержки. Но принятый в 2007 году Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» по своему содержанию и степени «сырости» стал прямым следствием вышеуказанного мнения.

Отсутствие федеральной поддержки малого бизнеса при наличии двух региональных лидеров поддержки – Москвы и Санкт-Петербурга – практически никак не сказалось на общем положении малого бизнеса в России. Значения основных показателей оставались неизменными с середины 1990-х годов. Примерно эти

же значения наличествуют и в настоящее время, несмотря на кардинальное увеличение с 2008 года объёмов и многообразия форм федеральной и региональной поддержки не крупного предпринимательства. Конечно можно предположить, что наращивание объёмов поддержки вместе с ликвидацией имеющихся барьеров развития МСП рано или поздно изменит ситуацию, доведёт уровень российского МСП до уровня самых высокоразвитых стран. Собственно, Правительство РФ вместе с основными общественными объединениями РФ исходит именно из этого предположения. Однако в смысле этого предположения – с учётом выше охарактеризованных российских реалий – следует усомниться. Проблемы российского МСП явно лежат за рамками сферы МСП. Невозможно самыми большими финансовыми вливаниями и организационными мерами создать «очаг благоденствия» МСП в условиях общей негативной предпринимательской среды в стране. Для нынешних российских условий нужна особая государственная и муниципальная политика в отношении МСП.

По существу можно говорить о необходимости особой парадигмы политики развития МСП России

и её регионов. По нашему мнению, в её основу должна быть положена чёткая структуризация системы поддержки как совокупности бизнес-услуг на принципах минимального льготирования и создания рыночно конкурентной среды этих услуг с целью повышения их качества и общего позитивного воздействия на развитие всех сфер МСП.

Услуги как ядро стимулирования развития МСП

Решение задач существенного повышения эффективности государственной политики России в сфере развития МСП требует прежде всего чёткого разграничения понятий «поддержка» и «услуга», в том числе с учётом норм, зафиксированных в действующем законодательстве по вопросам развития МСП, – как федерального, так и регионального уровня. Без этого невозможно определиться с путями достижения адресности и эффективности поддержки МСП, оптимизацией их льготности (бюджетного финансирования). Для решения поставленной задачи прежде всего следует обратиться к вышеупомянутому Федеральному закону «О развитии малого и среднего предприниматель-

ства в Российской Федерации» 209-ФЗ от 24 июля 2007 г.

В соответствии с этим законом (п. 5 ст. 3) поддержка субъектов МСП – это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, органов местного самоуправления, а также функционирование инфраструктуры поддержки субъектов МСП, направленные на реализацию мероприятий, предусмотренных федеральными, региональными и муниципальными программами развития малого и среднего предпринимательства. Данное определение, полагаем мы, в целом выглядит очень неудачно: *«поддержка... как деятельность и функционирование»*². Подобное определение, таким образом, не конкретизирует «предметность» поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, например как некоей услуги или чего-то иного. Данное определение только обозначает *субъектов этой поддержки* (деятельность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, органов местного самоуправления, а также институтов инфраструктуры

2 Здесь и далее шрифтовые выделения в текстах нормативно-правовых актов сделаны нами. – *Е.Б., А.В.*

поддержки) и *институциональные рамки поддержки* (реализация мероприятий, предусмотренных федеральными, региональными и муниципальными программами развития МСП).

При этом следует обратить внимание на то, что 209-м ФЗ (п. 1 ст. 15) инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства определяется как *система коммерческих и некоммерческих организаций, ... обеспечивающих условия для создания субъектов малого и среднего предпринимательства и оказания им поддержки*. Таким образом, закон не связывает фактор поддержки МСП только с деятельностью государственных или муниципальных организаций, а предполагает, что поддержкой может быть и деятельность коммерческих организаций, действующих на основе рыночных механизмов хозяйствования.

В связи с «предметной» конкретизацией в данном федеральном законе форм поддержки МСП термин «*услуги*» употребляется только один раз. Это консультационные *услуги* субъектам МСП (п. 1 ст. 20). Из этого следует, что такие установленные законом формы поддержки МСП, как финансовая поддержка (ст. 17); имущественная поддержка (ст. 18);

информационная поддержка (ст. 19); поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров (ст. 21); поддержка в области инноваций и промышленного производства (ст. 22); поддержка в области ремесленной деятельности (ст. 23); поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность (ст. 24) формально *особыми услугами МСП не являются*. По сути, сейчас в федеральном законе по развитию МСП такие понятия, как «поддержка», «содействие», «услуги», «мероприятия» и пр. используются вне логической соподчинённости, т. е. достаточно бессистемно.

Если обратиться, например, к аналогичному по направленности Закону г. Москвы, то картина будет уже несколько иной. В *качестве услуг* здесь трактуются такие виды или формы государственной поддержки МСП, как:

– консультационная поддержка; так, в п. 1 ст.22 данного закона указано, что консультационная поддержка субъектам МСП предоставляется органами исполнительной власти города Москвы в виде создания и (или) поддержки организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъек-

тов МСП и оказывающих им консультационные *услуги*;

– правовая поддержка (п. 1, ст. 23), которая оказывается, в частности, путём создания и (или) поддержки организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП и оказывающих им юридические *услуги* на безвозмездной или льготной основе, а также путём оказания субъектам МСП *услуг* по комплексному правовому сопровождению бизнеса и защите их прав и законных интересов.

Таким образом, в соответствии с действующим столичным законодательством строго формально услуги составляют «предметность» лишь части мер политики поддержки МСП. Такие действия, как изменения законодательства с целью формирования благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды; обслуживание инфраструктуры поддержки МСП (в частности обеспечение их оборудованием, помещениями); государственный и муниципальный заказ (закупки); продажа субъектам МСП городской собственности, противодействие коррупции и иррациональным административным барьерам, проведение конкурсов на лучшего предпринимателя в той или иной сфере, проведение исследований, монито-

ринг и т. п.) в законе выходят за рамки понятия услуг для МСП. Не являются услугами в строгом экономическом понимании также и меры общего дерегулирования предпринимательской деятельности, создание институтов защиты субъектов хозяйствования, их имущественных и иных прав и пр. хотя, например, антирейдерская защита, оказываемая конкретным МСП, может определяться как юридически и экономически значимая услуга МСП.

Неопределённость закона в отношении понятий «услуга МСП» и «поддержка МСП» неизбежно спроецировалась и на иные документы г. Москвы по развитию и поддержке МСП. Так, подпрограмма развития МСП на 2012-2016 гг. в Государственной программе города Москвы «Стимулирование экономической активности на 2012-2016 гг.» не отличается чёткой системностью в трактовке понятий «услуга» и «поддержка». Документ ставит целью «повышение квалификации и переподготовка кадров организаций инфраструктуры поддержки МСП, вовлечённых в предоставление услуг малым и средним предприятиям». Из этого следует, что услуги и есть «предметность деятельности» организаций инфраструктуры поддержки МСП. Однако далее по тексту до-

кумента с услугами связывается лишь часть форм поддержки МСП, хотя и в более широком контексте, нежели это отражено в законе г. Москвы. Это – информационно-консультационные услуги, в т. ч. и по вопросам финансовой поддержки МСП; услуги по вопросам продвижения продукции МСП, по участию в государственном заказе г. Москвы.

Однако необходимо обратить внимание на то, что и федеральный закон (п. 3 ст. 16), и закон г. Москвы (п. 3 ст. 18) трактуют допустимые виды поддержки МСП со стороны субъектов Федерации не в виде «закрытого списка», а прямо указывают на возможность иных форм поддержки МСП на городском уровне. На федеральном уровне такой гибкий подход ещё имеет определённые основания. Это связано с тем, что всякий федеральный закон адресован всем субъектам Федерации. Между тем уровни их бюджетной обеспеченности и бюджетной устойчивости различны³. Однако на уровне одного субъекта Фе-

дерации, да ещё относимого к числу финансово наиболее обеспеченных и устойчивых, такой подход представляется не вполне правомерным.

Важно отметить и то, что в региональном законодательном акте г. Москвы фактор поддержки МСП чётко связывается не просто с предоставлением некоторых услуг, а с их предоставлением субъектам МСП на безвозмездной или льготной основе. Такой подход, по нашему мнению неправомерно и несообразно требованиям времени сужает смысл политики государственной поддержки МСП. Это особенно очевидно с учётом достигнутой ныне достаточно высокой степени зрелости основной массы субъектов МСП и необходимости существенно усилить их вклад в экономику и социальную сферу. Инновационно-социальная парадигма развития требуют чёткого разграничения понятий «поддержка» и «услуга» в целях формирования эффективной политики в развитии МСП и улучшения условий для осуществления предпринимательской деятельности. Нашу позицию по данному вопросу можно представить в виде следующей схемы (см. схема 1).

3 По оценкам Министра финансов РФ, А.Г. Силуанова, крайние различия в душевой бюджетной обеспеченности регионов России (Москва и Ингушетия) в 2010 г. (до финансового выравнивания) составили 28 раз. См. Силуанов А.Г. Анализ возможностей совершенствования механизма «отрицательного

трансферта» в России // Экономическая теория. – 2011. – № 4. – С. 71.

Схема 1. Соотношение поддержки и услуг для МСП



Вопрос о распределении услуг, оказываемых МСП, на *связанные и не связанные с факторами (механизмами) государственной поддержки МСП* носит более сложный характер и имеет важное, даже системообразующее значение для дальнейшего совершенствования методических основ государственной политики в отношении сектора МСП с учётом новой – инновационно и социально-ориентированной парадигмы развития народного хозяйства. С чем это связано?

Долгое время в данном вопросе доминировало мнение, что поддержкой может считаться только тот вид услуг, который сообщается потребителю в сфере МСП либо бесплатно, либо на льготной (частично оплачиваемой) основе. Этому разграничению в принципе не противоречило названное выше положение 209-ого федераль-

ного закона о том, что инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства может быть представлена и системой коммерческих организаций, работающих по законам рынка и как минимум на безубыточной основе. Это противоречие разрешается путём использования (что широко подтверждается и зарубежным опытом) различных целевых субсидий на получение тех или иных бизнес-услуг. При этом субсидирование может производиться либо непосредственно через потребителей услуг (выдача льготных или бесплатных купонов на получение соответствующих услуг или последующее полное или частичное возмещение понесённых затрат специализированным органом поддержки МСП), либо через провайдера услуг (финансирование провайдера по объёму фактически указанных услуг их конечным потребителям).

Однако такая модель предоставления и финансирования бизнес-услуг несёт в себе существенные изъяны, и в зарубежной практике достаточно узко локализована либо только на «стартовые» малые предприятия, либо на малые предприятия, действующие в официально объявленных зонах (территориях) «экономического бедствия». Этот опыт должен быть учтён и для выработки новой парадигмы для развития практики государственной политики в отношении МСП.

Прежние, достаточно широко известные трудности в политике МСП, отдельные примеры сравнительно низкой эффективности деятельности специализированных институтов инфраструктуры поддержки МСП заставляют ныне пересмотреть ранее распространённое мнение, что в сферу политики государственной поддержки малого и среднего предпринимательства попадают только те бизнес-услуги, которые предоставляются потребителям этих услуг на бесплатной или льготной основе. Потребность в таком льготировании действительно остаётся и в настоящее время, особенно, как было сказано выше, для начинающих представителей малого предпринимательства (start-ups) или для тех чётко определённых сфер малого

бизнеса, которые входят в число приоритетных направлений его развития в столичном мегаполисе. Таковыми в первую очередь следует считать малые предприятия, которые на деле, а не на словах занимаются инновационными разработками. Сюда же следует отнести оказание социальных услуг и услуг ЖКХ.

За этими пределами практика государственной поддержки МСП должна содействовать формированию *нормального, конкурентного рынка различных услуг для МСП*, а не тормозить развитие этого рынка за счёт неумеренного расширения неконкурентных зон бесплатности услуг или их обширного иного льготирования. Фактор льготности тех или иных видов услуг по-прежнему «имеет место быть», но по значимости он носит вторичный, строго ограниченный в рамках и преимущественно адресный характер (кроме услуг общей деловой информации, интернет-консультирования и пр.).

Для того чтобы определиться с зонами рыночного и вне рыночного предоставления услуг, важно полностью представить себе всю картину современных «бизнес-услуг», в том числе, специфически необходимых сектору МСП, классифицировать её, в

Схема 2. Цели и инструменты политики государственной поддержки в зависимости от экономической ситуации на различных рынках бизнес-услуг

<i>Виды рынков бизнес-услуг</i>	<i>Акценты политики государственной поддержки</i>
Насыщенно-конкурентный рынок	Поддержание конкурентной среды, контроль качества и общедоступности услуг, в частности методами косвенного финансирования (субсидирования)
Ненасыщенный слабоконкурентный рынок	Активные меры по насыщению рынка путём софинансирования (целевого «выращивания») институтов инфраструктуры – провайдеров данных услуг
Остродефицитный рынок	Активное продвижение государственных и муниципальных институтов – провайдеров данных услуг (создание соответствующего сегмента государственных услуг); изучение и предварительное формирование условия прихода на данный рынок коммерческих (частных) провайдеров
Монополизированный рынок	Жёсткое регулирование цен и тарифов на такие услуги с их поддержанием на уровне общественно нормальной рентабельности их предоставления

том числе и по степени важности для различных групп бизнес-сообщества в сфере МСП. Другими словами, важным условием такой ориентации всей политики государственной поддержки малого и среднего предпринимательства является функциональная классификация услуг, необходимых субъектам МСП, а также их потенциальных провайдеров (включая частные, общественные и государственные институты).

Целесообразно также по каждому базовому виду услуг для МСП дать экономическую характеристику соответствующего рынка этих услуг: насыщенно-конкурентный рынок; ненасыщенный слабо конкурентный

рынок; остродефицитный рынок и, наконец, монополизированный рынок (прежде всего услуги локальных естественных монополий) и пр. Соответственно, по каждому рынку следует определить наиболее важные цели и инструменты политики государственной поддержки МСП (см. схему 2).

При этом необходимо учесть, что на рынок бизнес-услуг для МСП в полной мере могут и должны быть распространены требования законодательства о защите конкуренции и ограничении монополистической деятельности, что даёт основания взаимодействовать здесь с территориальной структурой органов антимонопольного регулирования и защиты прав по-

требителей, т. е. в данном случае представителей МСП как потребителей особой категории «бизнес-услуг».

Государственные услуги – перспективное направление взаимодействия власти и субъектов МСП

Государственные услуги – относительно новое понятие в системе государственного и муниципального управления в Российской Федерации. Оно было введено в правоприменительную практику Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. 210-ФЗ, а также «корреспондирующими» поправками в Бюджетный кодекс РФ⁴.

Обращает на себя внимание то, что «предметная» специфика государственных услуг в 210-м ФЗ законе не определена; эти услуги идентифицируются в законе по признаку их про-

4 Здесь также надо упомянуть Постановление Правительства РФ «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» № 352 от 6 мая 2011 г.

вайдера. При этом имеется в виду, что «государственная услуга» – это услуга, предоставляемая: а) исполнительными органами государственной власти федерации, субъекта Федерации, а также органами местного самоуправления, в т. ч. при осуществлении государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Федерации; б) государственными и муниципальными учреждениями *и другими организациями*⁵, в которых размещается государственное задание (казач) на предоставление государственных или муниципальных услуг, включённых в реестр и базирующихся на соответствующих административных регламентах. Составление таких реестров, регламентов и заданий требует времени, методических разработок, что пока ориентирует реализацию данного закона на достаточно длительную перспективу.

Важно и то, что 210-й ФЗ изначально был в преимущественной мере ориентирован не на то, чтобы упорядо-

5 Здесь уже заметно определённое различие между 210-м ФЗ и БК РФ. Последний в качестве провайдеров государственных услуг говорит только об органах государственной власти и государственных учреждениях; 210-й ФЗ – *также и о «других организациях»*.

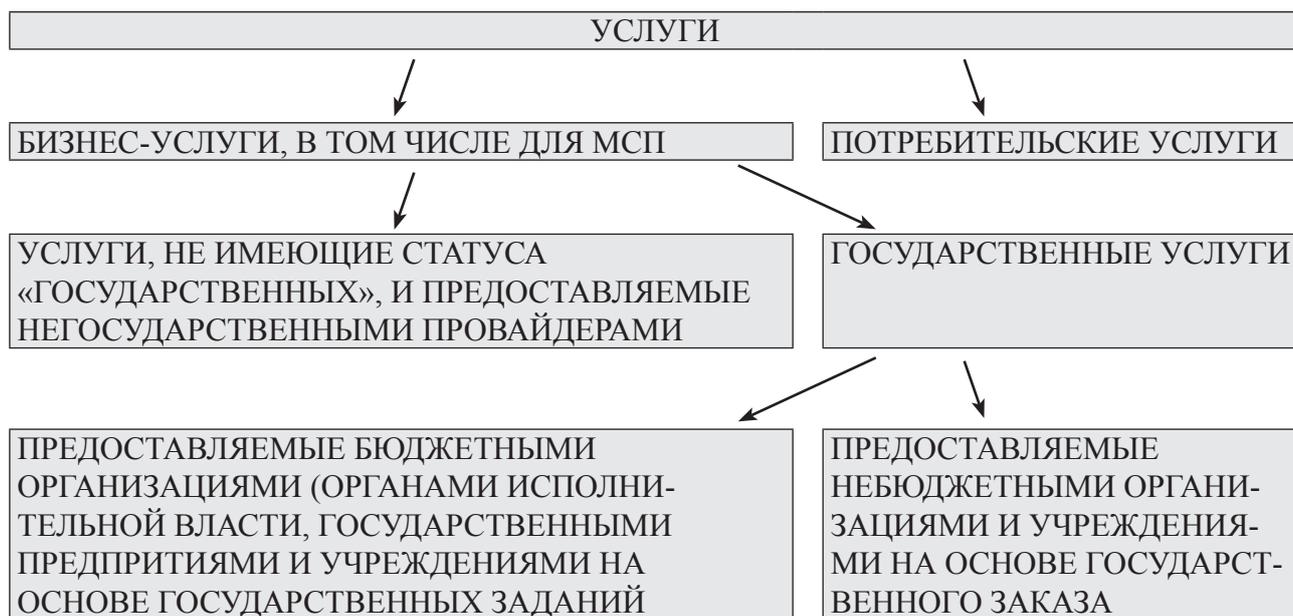
читать представления о государственных услугах как одной из форм государственной поддержки МСП или поддержки чего-то ещё, а на то, чтобы через систему «государственных заданий» на предоставление «государственных услуг» качественно изменить систему финансирования учреждений – провайдеров данных услуг, что, как будет показано ниже, имеет определённое значение и для функционирования определённого сегмента политики государственной поддержки МСП и его основных институтов.

В соответствии с законом услуга приобретает статус государственной (обязательной и необходимой) только в том случае, если она включена в создаваемый ныне Реестр государственных и муниципальных услуг. На оказание такой услуги государственной организации даётся задание, а прочим организациям – заказ, выделяемый на конкурсной основе. Очень существенно то, что значительная часть государственных услуг должна будет представляться специальными многофункциональными центрами, деятельность которых должна организовываться по принципу «одного окна». Место государственных услуг МСП в сфере услуг в российской экономике представлено на схеме 3.

Анализ 210-ого ФЗ показывает, что там указаны как очевидно государственные только такие услуги МСП, как услуги по регистрации различных категорий предприятий, услуги лицензирования, сертификации, регистрации недвижимости, а также осуществления процедур налогообложения. Сообразно такому смыслу «государственных услуг» значительная их часть предоставляется МСП не региональными организациями, а территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти. На сайте «gosuslugi.ru» также перечислен ряд государственных услуг, обращённых к представителям предпринимательства. Они представлены в основном услугами регистрации различных видов субъектов МСП, лицензирования предпринимательской деятельности, сертификации продукции, взаимодействия с налоговыми органами, услугами антимонопольного контроля, проведения процедур банкротства, услугами по участию в системе государственных и муниципальных закупок, по получению различных разрешений и согласований.

Большинство этих государственных услуг, как сказано выше, оказывается на местах территори-

Схема 3. Государственные услуги МСП в единой системе услуг в экономике



альными структурами федеральных органов исполнительной власти. Но все это – лишь «федеральный взгляд» на государственные услуги для МСП. Субъект Федерации, согласно 210-му ФЗ, правомочен (в пределах своих полномочий, а также с учётом жёстких норм и ограничений бюджетного финансирования) сформировать своё представление о целесообразном круге государственных услуг МСП и, соответственно, свой реестр и регламенты предоставления таких услуг.

В целях обеспечения единообразия и корректного сопоставления тех или иных позиций, вносимых органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в сводный реестр

государственных (муниципальных) услуг, Минэкономразвития РФ были подготовлены *типовые перечни региональных и муниципальных услуг (функций)* . В типовом перечне региональных услуг (функций) отражено *116 наименований* , в перечне муниципальных услуг (функций) – 65 наименований. Данные перечни интегрированы в информационную систему сводного реестра в качестве классификаторов, что позволит оперативно оценивать прогресс и в разработке соответствующих административных регламентов. На наш взгляд, данный «типовой перечень» государственных услуг нуждается в специальном анализе на предмет его соответствия целям и задачам государственной под-

держки МСП в регионе с учётом его специфики⁶.

По нашему мнению, в окончательной степени вопрос о том, в какой степени могут соотноситься между собой понятия «государственные услуги» и «услуги, оказываемые МСП», в том числе на уровне субъектов Федерации, может быть решён на основе тщательной работы над соответствующими блоками реестра государственных услуг и административными регламентами. Эта задача в полной мере касается и определения институтов – провайдеров государственных услуг МСП на региональном уровне. Тем более, что среди этих провайдеров могут быть как государственные предприятия и организации, так и иные организации, как сказано в законе, «в которых размещается государственное задание (заказ) на

предоставление государственных или муниципальных услуг, включённых в соответствующий реестр и базирующихся на соответствующих административных регламентах». Работу по идентификации государственных услуг субъекта Федерации, которые потенциально могут быть адресованы представителями МСП, нужно незамедлительно начинать уже сегодня. В противном случае на определённом этапе могут возникнуть сложности с бюджетным финансированием всей системы государственной поддержки МСП на региональном уровне в связи с переводом всей практики бюджетного финансирования на систему государственных заданий.

К новой парадигме государственной поддержки МСП

Вместе с тем в целом рост зрелости основной массы действующих субъектов малого и среднего предпринимательства (разумеется, и с учётом ограниченности финансовых ресурсов поддержки) позволяет говорить о том, что на данном этапе акценты государственной поддержки должны измениться. *Эти акценты должны все более смещаться от ориентации на льготирование от-*

6 Из 210 ФЗ о государственных услугах не следует прямо ни запрета, ни обязательства субъектов Федерации принимать свои региональные законы по данному вопросу. Однако в разработке и принятии такого документа, по нашему мнению, был бы определённый смысл, т. к. он мог бы создать концептуальную базу выделения круга государственных услуг в особом – столичном мегаполисе (включая гос. услуги МСП), основу формирования системы институтов – провайдеров данных услуг из числа как государственных, так и негосударственных организаций и пр.

дельных видов услуг для малого и среднего бизнеса к целенаправленному созданию и разностороннему регулированию условий и институтов, обеспечивающих бесперебойное поступление для этого сегмента предпринимательской среды всех необходимых ему услуг. Собственно, это и есть новая парадигма государственной поддержки МСП региона на долговременную перспективу. Речь идёт о предоставлении указанных бизнес-услуг представителям МСП преимущественно на обычных началах рыночной (исключающей тенденции монополизации) конкурентной среды со стороны различных по юридическому статусу провайдеров данных услуг. Если же провайдеры таких услуг попадают в сферу естественной (локальной) монополии, задача государственной поддержки состоит в жёстком регулировании цен и тарифов на такие услуги с их поддержанием на уровне общественно нормальной рентабельности их предоставления.

С учётом этой новой парадигмы, в предстоящий период необходимо сконцентрировать мероприятия по реализации подпрограммы МСП по трём стратегическим направлениям государственной поддержки, а именно:

а) формирование конкурентного, насыщенного рынка различных бизнес-услуг для МСП;

б) определение институтов и инструментов узко локализованного и строго адресного набора льготных услуг (в том числе необходимых и обязательных *государственных услуг*) для определённых контингентов МСП, в число которых могут быть включены МСП, реально вносящие вклад в инновационную модернизацию российской экономики;

в) формирование общей благоприятной предпринимательской среды, обеспечение эффективного функционирования всех институтов «цивилизованного» рынка и его государственного регулирования.

Кроме того, условия развития российского малого и среднего бизнеса станут существенно лучше, а меры его поддержки – более результативными, чем в настоящее время, если будет обеспечена реальная защита прав собственности и иных интересов всех субъектов хозяйственной деятельности, если кардинально повысится эффективность судебной и правоохранительной систем и возникнут действенные механизмы контроля общества и самого предпринимательского сообщества за деятельностью

чиновников. Именно это определяет состояние предпринимательской среды, меру её активности и готовности к развитию. Меры по улучшению условий деятельности в этой сфере нужно чётко координировать с мерами по совершенствованию предпринимательской среды в России в целом. При отсутствии такой координации, основанной на чётком разграничении соответствующего круга полномочий и взаимодействия всех уровней публичного управления, успех не будет достигнут.

При формировании благоприятной среды для деятельности малых и средних предприятий важно обеспечить каждому субъекту хозяйствования возможность эффективного самостоятельного развития. Мы имеем в виду налоговые льготы (пусть минимальные), в т. ч. по специальным налоговым режимам; информационную поддержку, поддержку в сфере обучения и повышения квалификации кадров, консультирование по базовым юридическим и технологическим вопросам, ликвидацию иррациональных (т. е. не имеющих экономической или социальной мотивации) административных барьеров и т. п. Масштабные образовательные, а также коммерческие и финансовые консультационные

услуги для всех МСП в сочетании со стимулированием конкурентного развития рынка бизнес-услуг для малого и среднего бизнеса способно дать намного больший эффект, чем ограниченное число бесплатных услуг для узкого круга МСП, так или иначе допущенных к подобным льготам и услугам.

Набор необходимых услуг для бизнеса более или менее сформировался, однако необходимо решить следующие задачи:

Во-первых, определиться с тем, какие услуги наиболее адекватны меняющейся предпринимательской среде каждого из российских регионов; какие услуги в наибольшей мере востребованы ею и на деле способны оказать искомое более значительное позитивное воздействие на развитие МСП и усиление его вклада в развитие региона.

Во-вторых, определиться с разграничением услуг по преимущественным видам их провайдеров. Здесь как аксиому следует принять положение о том, что число провайдеров особых государственных услуг, в которых так или иначе задействованы механизмы государственной поддержки, должно быть минимально-оптимальным. По сути это реализация

принципа «одного окна» в системе государственной поддержки МСП. Это в принципе отвечает и давно провозглашённому принципу системности (комплексности) самой практики государственной поддержки МСП. Напротив, число рыночных (независимых) провайдеров услуг должно постоянно увеличиваться, однако их услуги для МСП должны находиться под постоянным контролем в отношении их качества на основе установленных регламентов и стандартов их предоставления.

В-третьих, необходимо определиться с оптимальным уровнем льготности тех или иных услуг для различных групп малых и средних предпринимателей. Но очевидно, что для определения аргументированной позиции по этим вопросам требуется серьёзное дополнительное исследование. Основу данного исследования может, как мы полагаем, составить исчерпывающая единая классификация современных бизнес-услуг⁷, которые могут быть востребованы представителями различных групп МСП. По сути, данную классификацию можно

трансформировать в анкету, на основании которой (в сочетании с экспертными оценочными методами) можно будет сделать достаточно убедительные выводы относительно степени востребованности тех или иных видов данных услуг в среде МСП столичного мегаполиса. На основе указанного анкетирования также можно будет определить то, в какой мере те или иные услуги могут быть востребованы только как бесплатные (государственные услуги), преимущественно как бесплатные или льготные, или же в полной мере как рыночно реализуемые услуги.

Заключение

Реализация новой парадигмы государственной поддержки МСП требует заметных изменений в её законодательном обеспечении, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Как мы полагаем, в федеральном законе должны получить чёткие определения и приведены в логическую систему такие понятия, как «поддержка», «содействие», «услуги», «мероприятия», а также должны быть обозначены основные принципы выделения особой категории «го-

⁷ Такая классификация подготовлена авторами данной статьи в рамках разработки, выполненной для некоммерческого партнёрства «Московский центр развития предпринимательства».

сударственных услуг» для МСП на каждом уровне государственного и муниципального управления. Решением проблемы по существу может быть внесение изменений в 209-й ФЗ; изменений, не просто фиксирующих, какие виды поддержки МСП имеют форму услуг (в т. ч. государственных услуг), но и определяющего то, на какой методологической базе такое разграничение должно проводиться. Это позволит не только более качественно подойти к разработке и принятию соответствующих законов субъектов Федерации, но и в целом более целенаправленно формировать всю систему институтов и инструментов поддержки МСП как федерального, так и регионального уровня.

В свою очередь, региональные законы должны прежде всего явным образом зафиксировать общий тренд смещения политики поддержки МСП от ориентации на льготирование отдельных видов услуг для малого и среднего бизнеса к целенаправленному созданию и разностороннему регулированию условий и институтов, обеспечивающих бесперебойное поступление для этого сегмента предпринимательской среды всех необходимых ему бизнес-услуг. Законы должны базироваться на том, что

новая парадигма политики государственной поддержки – полный круг качественных бизнес-услуг для МСП; фактор же льготности тех или иных видов услуг имеет место быть, но носит вторичный характер, преимущественно в рамках особого круга государственных услуг для МСП.

Кроме того, региональные законы должны:

- четко зафиксировать принципы разграничения платных и бесплатных (льготных) услуг для МСП (по критериям функциональной природы этих услуг, по признакам их получателей и пр.);

- дать определение приоритетов политики государственной поддержки в зависимости от экономической ситуации на различных рынках бизнес-услуг для МСП региона;

- выделить некоторый круг форм поддержки МСП, в том числе и в виде *государственных услуг*, финансирование и предоставление которых является необходимым и обязательным к реализации в полном масштабе с установлением за соблюдение этого требования должностной и даже административной ответственности государственных служащих.

Все остальные виды поддержки (услуг) для МСП (помимо государственных услуг) должны определяться в законах о поддержке МСП в регионах как возможные к исполнению при определённых обстоятельствах. Например, получать развёртывание в условиях кризисного ухудшения ситуации в экономике и пр., критерии какой также должны быть чётко сформулированы в законе, чтобы исполнение или неисполнение норм закона не было следствием произвольного решения чиновников.

Несомненно, что основанная на услугах модель стимулирования развития МСП носит переходный, временный характер. Период её функционирования ограничен. Она станет лишней после преодоления нынешней запредельной коррупции, нормализации работы судебной системы, качественного укрепления прочих институтов государства и общества, что, несомненно, выразится в качественно иной, лучшей предпринимательской среде. Но до тех пор, пока этого не случится, предлагаемая модель намного более адекватна российским реалиям, нежели нынешняя с её крупными по объёмам, но малопродуктивными бюджетными затратами.

Библиография

1. Бухвальд Е., Виленский А. Климат доверия, предпринимательская среда и малый бизнес России // Вестник Российского гуманитарного научного фонда. – 2004. – № 1 (34). – С. 223.
2. Бухвальд Е., Виленский А. Координационно-совещательные органы и их роль в политике государственной поддержки малого и среднего предпринимательства // Экономическая теория: Анализ, Практика. – 2011. – № 1. – С. 160-176.
3. Бухвальд Е., Виленский А. Малый бизнес в формировании благоприятной предпринимательской среды в российской экономике // Вестник Российского гуманитарного научного фонда. – 2006. – № 1. – С. 68.
4. Бухвальд Е., Виленский А. Финансовый кризис и развитие малых предприятий Москвы // Финансовая Аналитика. – 2009. – № 1 (13). – С. 14-23.
5. Силуанов А.Г. Анализ возможностей совершенствования механизма «отрицательного трансферта» в России // Экономическая теория. – 2011. – № 4. – С. 70-80.

Search for alternative models of support of small and medium-sized enterprises in Russia

Bukhval'd Evgenii Moiseevich

Full Doctor of Economics, professor,
Chief of Sub-department of regional policy and local self-management,
Institute of Economics, Russian Academy of Sciences,
P.O. box 117218, 32 Nakhimovskii ave., Moscow, Russia;
e-mail: buchvald@mail.ru

Vilenskii Aleksandr Viktorovich

Full Doctor of Economics, professor,
Chief of research Centre "Foundation of entrepreneurial climate" IMRF,
Higher School of Economics,
P.O. box 101000, 20 Myasnitskaya st., Moscow, Russia;
e-mail: avilenski@mail.ru

Abstract

The Russian model of state policy of small and medium-sized enterprises (SME) promoting, was created mostly by the method of copying positive foreign experience and actually it does not bring expected economic and social results. To improve the situation at the moment it's necessary to use the forming complex of the so called "state services" as a core of a new modified system of SME sector promoting in the country. The concrete content of this promoting policy should be displaced from orientation to benefits for separate kinds of services for SME to the goal-oriented creation and versatile regulation of conditions and the institutions, providing uninterrupted flow of market services to this segment of the entrepreneurship. As well it's necessary to concentrate government SME promoting actions on the realization of the state programs of SME within three strategic directions: on a) the formation of competitive, saturated market of various business-services for SME sector; b) selection of institutions and instruments providing SME promoting benefits, strictly tied to the set of preferential services (includ-

ing obligatory state services) for certain contingents of SMEs. These contingents mostly cover SMEs, really bringing the contribution to innovative modernization of Russian economy; to the formation of the general favourable enterprise environment, to the effective functioning of all institutions of the "civilized" market. Special research should be carried out with the purpose to define what services are most adequate to a varying types of small and medium-sized enterprises in each of the Russian regions; what services are mostly demanded and are practically capable to render significant positive influence over the development of SME sector and to ensure amplification of its contribution to development of regions.

Keywords

Small and medium-sized enterprises, business-services, state services, infrastructure of SME state support.

References

1. Bukhval'd, E., Vilenskii, A. (2004), "Climate of trust, business environment and small business in Russia" ["Klimat doveriya, predprinimatel'skaya sreda i maliy biznes Rossii"], *Vestnik Rossiiskogo gumanitarnogo nauchnogo fonda*, No. 1(34), pp. 223.
2. Bukhval'd, E., Vilenskii, A. (2006), "Small business in the formation of favorable business environment in the Russian economy" ["Malyi biznes v formirovanii blagopriyatnoi predprinimatel'skoi sredy v rossiiskoi ekonomike"], *Vestnik Rossiiskogo gumanitarnogo nauchnogo fonda*, No. 1, pp. 68.
3. Bukhval'd, E., Vilenskii, A. (2009), "Financial crisis and development of small enterprises in Moscow" ["Finansovyi krizis i razvitie malykh predpriyatii Moskvy"], *Finansovaya Analitika*, No. 1(13), pp. 14–23.
4. Bukhval'd, E., Vilenskii, A. (2011), "Coordination and advisory bodies and their role in the policy of state support of small and medium business" ["Koordinatsionno-soveshchatel'nye organy i ikh rol' v politike gosudarstvennoi podderzhki malogo i srednego predprinimatel'stva"], *Ekonomicheskaya teoriya: Analiz, Praktika*, No. 1, pp. 160-176.
5. Siluanov, A.G. (2011), "Analysis of possibilities of improving the mechanism of "negative transfer" in Russia" ["Analiz vozmozhnostei sovershenstvovaniya mekhanizma "otritsatel'nogo transferta" v Rossii"], *Ekonomicheskaya teoriya*, No. 4, pp. 70-80.