

ОТ СОВЕТА ДО СОВЕТА БЕЗ ПРОГРЕССА И ПРОСВЕТА*

Евгений Моисеевич БУХВАЛЬД

доктор экономических наук, профессор, заведующий центром федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики Российской академии наук, Москва, Российская Федерация
buchvald@mail.ru

История статьи:

Принята 27.05.2015
Одобрена 08.06.2015

УДК 338.242.4

JEL: D04, D073

Ключевые слова: малое и среднее предпринимательство, государственная поддержка, стратегическое планирование, промышленная политика, децентрализация

Аннотация

Тема. В связи с достаточно устойчивыми проявлениями стагнации и даже кризиса в российской экономике возникает необходимость выявления и реализации новых «точек роста», в том числе в сфере малого и среднего предпринимательства. Поиску путей решения этой задачи было посвящено заседание Государственного совета Российской Федерации в апреле 2015 г., основные выводы и рекомендации которого в статье сравниваются с материалами аналогичного обсуждения в конце 2001 г.

Цели. Выявление причин недостаточной эффективности используемых в настоящее время мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, аргументация новых правовых, экономических и институциональных основ государственной политики в отношении малых форм хозяйствования.

Методология. В настоящей работе использованы данные государственной статистики, а также проведен контент-анализ материалов различных исследований и анкетирований.

Результаты. В статье были выявлены основные тенденции развития сектора малого и среднего предпринимательства российской экономики, основные трудности и препятствия, которые сегодня сдерживают возможность более весомого вклада малых форм хозяйствования в инновационную модернизацию российской экономики, в повышение ее конкурентоспособности, в решение задач импортозамещения.

Выводы. В результате исследования автором выработана система предложений по корректировке основных институтов и инструментов государственной политики в отношении малого и среднего предпринимательства по таким направлениям, как интеграция этой политики в систему стратегического планирования; увязка с государственной промышленной политикой; децентрализация мер поддержки; усиление адресности мер государственной поддержки в отношении различных групп малого бизнеса на основе их типизации.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Российский малый бизнес: есть ли позитивные тенденции развития?

Начало 2015 г. было отмечено очередной попыткой добиться существенных продвижений в результативности государственной политики развития и поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП). При всей периодичности подобных мероприятий (на протяжении вот уже более 20 лет) нельзя не видеть, что в настоящее время побудительные мотивы к такого рода обсуждениям вполне очевидны. Они связаны с тем, что страна столкнулась с целым рядом экономических проблем, из которых лишь известная часть может быть отнесена на счет

введенных в отношении Российской Федерации санкций, в то время как иные и наиболее сложные проблемы носят откровенно застойные черты, причем последние приобрели наиболее острый характер. Высказывавшиеся последнее время многочисленные комментарии и предложения со стороны как экспертного сообщества, так и предпринимателей были озвучены и обобщены на заседании Государственного совета Российской Федерации 7 апреля 2015 г.¹

Как уже было сказано, формально российский малый бизнес не может пожаловаться на отсутствие внимания со стороны органов управления всех уровней. Так, совсем недавно целый ряд дополнительных шагов в области государственной

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ — исследовательского проекта РГНФ № 14-02-00324 «Альтернативы государственной политики в отношении малого и среднего предпринимательства России».

¹ Заседание Государственного совета по вопросам развития малого и среднего бизнеса. 07.04.2015. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/49214>.

поддержки сектора МСП российской экономики был обозначен в Плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году². Более того, ввиду ограниченности возможных новаций многое из этого плана было просто перенесено в предложения и рекомендации упомянутого Госсовета РФ в апреле 2015 г. Однако наибольший интерес, с точки зрения автора, могут вызвать экскурсы в более отдаленное прошлое. Это, в частности, обращение к материалам аналогичного по предмету обсуждения заседания Государственного совета РФ, проходившего в декабре 2001 г., а также к состоявшемуся в марте 2008 г. заседанию президиума Государственного совета РФ «О преодолении административных барьеров в развитии малого бизнеса и мерах налоговой политики, направленных на стимулирование его роста».

Но для начала приведем три характерные цитаты. Вот *первая* цитата: «К сожалению, наши надежды на то, что малый бизнес станет мотором реформ и займет надлежащее ему место в экономике, пока не оправдываются... Несмотря на рост производства продукции, работ и услуг на малых предприятиях, их вклад в валовой внутренний продукт России явно не отражает их потенциала. На низком уровне по сравнению с крупными и средними предприятиями находится инвестиционная активность малых предприятий: доля малых предприятий в суммарном объеме инвестиций в основной капитал составляет только около 3%. Чрезвычайно малой остается доля малых предприятий, внедряющих новые технологии или выпускающих образцы принципиально новой продукции».

Вот *вторая* цитата: «Вклад предприятий малого бизнеса в ВВП сегодня не превышает 17%. А доля инновационного бизнеса еще совсем небольшая — это около 1%».

Наконец, *третья* цитата: «Вместе с тем малый и средний бизнес развивается по-прежнему медленно. Он представлен, прежде всего, индивидуальными предпринимателями и микропредприятиями, его вклад в ВВП страны не превышает 21 процента... Крайне мал и показатель инвестиций в основной капитал — это всего 6 процентов от их объема по стране в целом». При этом не стоит думать, что

² План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году: утвержден распоряжением Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р (п.п. 21–33).

21% ВВП в 2014 г. это хоть какой-то прогресс по сравнению с 17% ранее. Дело в том, что заседание 2008 г. базировалось на статистических данных, отражавших ситуацию в российском малом бизнесе еще до принятия Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»³, который существенно расширил критерии малых форм хозяйствования и ввел понятие «среднего бизнеса».

Как говорится, попробуйте угадать с трех раз: какая цитата к какому периоду времени относится? В действительности цитаты выстроены в хронологическом порядке. Эти цитаты, как и все материалы указанных заседаний, включая недавнее, свидетельствуют о том, что ситуация в сфере российского малого предпринимательства, несмотря на, казалось бы, пристальное внимание со стороны всех властных структур, в положительную сторону менялась совсем мало. Утверждавшиеся в правительственных документах ориентиры в большинстве своем не достигались, а задачи, стоящие перед данным направлением экономической политики государства, по существу так и оставались одними и теми же, т.е. не претерпевали изменений, которых можно было бы ожидать, если бы процесс находился в динамике.

Однако на этом фоне упомянутое заседание Государственного совета РФ, которое состоялось в апреле 2015 г., безусловно, несло в себе целый ряд отличительных черт.

Во-первых, оно проводилось в момент, когда, как уже отмечено выше, экономика страны отчетливо находится в состоянии стагнации, перспективы преодоления которой с выходом на минимально необходимые темпы экономического роста в Российской Федерации пока выглядят достаточно неопределенно. Так, по данным Росстата, прирост ВВП в России в 2014 г. составил 0,6% при значении дефлятора цен в 6,6%. При таком соотношении (1:10) формально заявленный показатель роста целиком попадает в зону возможной статистической погрешности. Что касается «необходимых» темпов, то они были определены в таком документе, как Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года⁴ на

³ О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (с изм. и доп.).

⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года: утверждены Правительством РФ 14.05.2015 (новая редакция).

уровне 4–5% прироста ВВП в год, причем темп прироста ВВП на уровне 2–3% характеризовался в этом документе определением «критически мало». Круг малых субъектов хозяйствования, их отраслевая структура практически стабильны, но при этом значительная часть МСП по-прежнему, как и ранее, продолжает оставаться в теневом секторе экономики⁵.

Почти никак не проявляет себя в этих условиях и традиционная для современных рыночных экономик «антикризисная функция» сектора МСП. Этот тезис оспаривается такой общероссийской общественной организацией, как «ОПОРА РОССИИ»⁶. Ее оценки показывают, что на фоне падения налоговых поступлений на 22% в 2009 г. доходы от малого бизнеса не изменились, а показатели единого налога на вмененный доход (ЕНВД) даже выросли на 4%. В 2010 г. на фоне падения налоговых поступлений на 5% поступления от малого бизнеса выросли на 19%. В 2009 г., несмотря на повсеместные увольнения (только официальная безработица увеличилась на 1 млн чел.), малые предприятия проявили социальную ответственность и практически не увольняли работников. За кризисный 2009 г. занятость на малых предприятиях не только не сократилась, но, наоборот, увеличилась на 50 тыс. чел.⁷. Однако эти цифры не убеждают, и вот почему. Ввиду малой значимости сектора МСП в российской экономике поступающие отсюда налоги пока не в состоянии даже в малой доле компенсировать общее сужение налогового потенциала российской экономики. Что касается тенденций в сфере занятости, то они также имеют малую представительность ввиду постоянного «перетекания» рабочей силы из полной занятости в секторе МСП — в частичную, из официальной — в «теневую», и наоборот.

Во-вторых, страна, по-видимому, надолго оказалась в ситуации действия экономических санкций, диктующих национальной экономике стратегический курс импортозамещения, который, в свою очередь, должен ныне задать основной вектор политики так называемой «новой индустриализации», что, казалось бы, не может не повлиять на систему

целей и инструментов государственной политики в отношении МСП.

В-третьих, прошедший раунд обсуждения ситуации в сфере российского МСП характерен тем, что именно сейчас сложились возможности реконструировать государственную политику в этой области с учетом тех правовых и институциональных новаций в экономической политике, которые предопределены принятием федеральных законов от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»⁸. Это ставит вопрос о путях интеграции мер поддержки МСП в единую вертикаль стратегического планирования и в единое русло политики промышленного развития, что, безусловно, соответствует приоритетным национальным интересам и требованиям экономической безопасности страны.

Можно ли с учетом сказанного констатировать, что на указанном заседании Государственного совета удалось подняться на качественно новую ступень мышления и действий в развитии сектора МСП российской экономики? Что, собственно, конкретно говорилось и предлагалось на данном заседании?

Прежде всего, к сожалению, повторились знакомые стенания относительно явного отставания российского МСП от тех параметров, которыми характеризуется развитие данного сектора экономики за рубежом, причем не только стран-лидеров, но и откровенных «среднячков» в мировой экономике. Так, на заседании Госсовета 2001 г. говорилось, что доля малых предприятий в ВВП Великобритании, США, Германии колеблется от 50 до 54%; в Японии — 52–55%; в Италии, Франции — около 60%. В 2015 г. приводились данные, что сектор МСП дает всего 21% ВВП России, тогда как в Малайзии — 47%, в Японии — 63%, причем доля занятых в сфере МСП в таких странах — 50–80% трудоспособного населения (в России с сектором МСП так или иначе связана трудовая деятельность примерно 25% населения).

Эти сопоставления (оставляем в стороне вопрос о различиях в национальных критериях отнесения хозяйствующих субъектов к сфере МСП) также хорошо известны, как и аргументы относительно их слабой правомерности ввиду глубоких структурных

⁵ Тарасов М.Е., Тарасова-Сивцева О.М. Теневая экономика как угроза развитию частного предпринимательства в современной России // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 5. С. 17–21.

⁶ Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ». URL: <http://opora.ru/about>.

⁷ Проекты — ОПОРА РОССИИ. URL: <http://opora.ru/projects/antikrizisnye-mery-dlya-malogo-biznesa>.

⁸ О промышленной политике в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ; О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

отличий, характеризующих экономику России от всех развитых и даже большинства развивающихся стран. Как же выглядит сегодня ситуация в сфере российского малого бизнеса?

По состоянию на 1 января 2014 г., по данным Росстата и ФНС России, в Российской Федерации было зарегистрировано около 5 млн субъектов МСП (включая индивидуальных предпринимателей), на которых занято 17,8 млн чел. (без учета внешних совместителей). В этом секторе экономики трудится около 25% от общей численности работников, занятых в российской экономике. На предприятиях (как юридических лицах) в секторе МСП занято 12,4 млн чел. (69,8%), у индивидуальных предпринимателей — 5,4 млн чел. (30,2%). Доля оборота продукции и услуг, производимых субъектами МСП в общем объеме оборота продукции и услуг по стране, составляет около 25%. За исключением средних предприятий среди всех остальных субъектов МСП преобладающей сферой хозяйственной деятельности остаются *торговля и предоставление услуг*.

К сожалению, периодические изменения в критериях идентификации и в методологии статистических наблюдений малого и среднего предпринимательства не позволяют четко отслеживать долговременные тренды количественных и качественных (структурных) изменений в этой сфере российской экономики. Крайне ограничены и подвержены не всегда четко объяснимым колебаниям статистические данные, характеризующие ситуацию в сегменте индивидуальных предпринимателей и фермерских хозяйств, информация о которых формируется на основе периодических выборочных обследований.

Кроме того, между *номинально числящимся* и *реально действующим* количеством субъектов МСП имеется огромный разрыв. Так, на заседании Госсовета 2001 г. констатировалось, что на тот момент примерно 50% (!) малых предприятий были «мертвые души»,

т.е. хотя и не вели никакой деятельности, но и не были официально закрыты. Другими словами, это — предприятия, которые либо так и не начали работать по-настоящему, либо уже прекратили свою деятельность и фактически не существуют, не будучи ликвидированными в юридическом смысле. По оценкам экспертов [1], сегодня ситуация в этом смысле носит более благоприятный характер, но не в той степени, чтобы считать номинально существующее число субъектов МСП полностью отражающим действительность. Такая ситуация, помимо всего прочего, крайне осложняет любые попытки оценить реальную эффективность (оценку регулирующего воздействия) мер поддержки МСП, осуществляемых на федеральном, региональном и местном уровнях.

Однако имеющиеся данные показывают, что даже в относительно благоприятный период 2010–2013 гг. ситуация в сфере МСП существенных улучшений не показала (табл. 1). Причем особенно неблагоприятно складывается ситуация в группе «средних» предприятий, которые, как свидетельствует практика, в наибольшей мере тяготеют к реальному сектору экономики и к ее обрабатывающим, промышленным отраслям. Доля обрабатывающих отраслей в хозяйственном обороте средних предприятий составляет более 23% (против 11% у малых предприятий).

Как видно из анализа данных, представленных в табл. 2, в период после 2010 г. происходило сокращение числа предприятий, попадающих под категорию «средних», среднесписочного числа занятых на этих предприятиях, а также их хозяйственного оборота при некотором увеличении инвестиций данной группы предприятий в основной капитал.

Несколько более благоприятно складывалась ситуация в сфере малых и микропредприятий (табл. 3). Формально их общее число и объем хозяйственного оборота (в текущих ценах) несколько

Таблица 1

Доля субъектов малого и среднего предпринимательства в основных экономических показателях Российской Федерации, % к итогу

Показатель	Средние предприятия				Малые и микропредприятия			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей)	5,2	4,3	3,7	3,6	21,0	22,7	23,4	23,5
Оборот предприятий	7,1	5,1	5,4	4,9	21,4	22,2	21,1	20,5
Инвестиции в основной капитал	2,3	2,4	1,7	2,3	7,2	3,9	4,1	4,3

Источник: данные Росстата. URL: <http://www.gks.ru>.

Таблица 2

Основные показатели деятельности средних предприятий в Российской Федерации в 2010–2014 гг.

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014
Число предприятий (на конец года), тыс. ед.	25,2	15,9	13,8	13,7	13,5
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей), тыс. чел.	2 426,7	1 964,4	1 719,5	1 630,7	1 610,9
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	209,3	262,2	209,1	274,3	258,1

Источник: данные Росстата. URL: <http://www.gks.ru>.

Таблица 3

Основные показатели деятельности малых и микропредприятий в Российской Федерации в 2010–2014 гг.

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014
Число предприятий (на конец года), тыс. ед.	1 644,3	1 836,4	2 003,0	2 063,1	2 098,6
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей), тыс. чел.	9 790,2	10 421,9	10 755,7	10 775,2	10 789,7
Средняя численность внешних совместителей, тыс. чел.	–	745,5	639,6	627,7	954,8
Оборот предприятий, млрд руб.	18 933,8	22 610,2	23 463,7	24 781,6	26 388,4
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	520,3	431,6	521,5	574,9	664,4

Источник: данные Росстата. URL: <http://www.gks.ru>.

выросли, но при этом количество постоянно занятых оставалось практически неизменным. Не показали заметного роста (в неизменных ценах) и инвестиции малых предприятий.

Как показывает анализ статистических данных, доля обрабатывающих производств в хозяйственном обороте средних предприятий хотя и не растет (даже несколько снижается), но остается примерно вдвое выше, чем у малых предприятий. На фоне отмеченного сокращения числа средних предприятий можно сделать вывод, что в этом слое предпринимательских структур происходит своего рода концентрация с появлением слоя уже достаточно зрелых предприятий, способных решать задачи развития современных, конкурентных высокотехнологичных производств, готовых занять свою нишу в процессе реиндустриализации российской экономики (при соответствующих мерах целевой поддержки).

Но в целом малый бизнес России не только никак не может повернуться «лицом» к реальному сектору экономики и к сфере промышленного производства, но и (по своей сути) остается инновационно малопродуктивным. По имеющимся данным, приводившимся на заседании Госсовета 7 апреля 2015 г., удельный вес малых предприятий, работающих в сфере технологических инноваций, застыл на отметке ниже 5%⁹. Более того, по данным

Росстата, в 2013 г. по такому показателю, как доля инновационных товаров, работ и услуг в продукции обрабатывающих производств, малый бизнес существенно уступает крупным предприятиям (2,24% против 11,6%).

К новой модели государственной политики в отношении МСП

В целом современная экономическая теория уделяет значительное внимание специфике малых форм хозяйствования и их значимости как объекта политики государственного регулирования. При этом за последние 20 лет практика такого регулирования отдавала неизменный приоритет широкомасштабному государственному патернализму в отношении МСП, мерам прямого и косвенного (в виде налоговых и иных льгот) вливания в эту сферу значительных бюджетных ресурсов. Последнее, как приходится с сожалением признать, отвечало и отвечает коррупционным интересам части государственного аппарата, что во многом также предопределяло низкую результативность бюджетных затрат на указанные цели. «Научным обоснованием» такой практики была и основная часть проводимых научных исследований, где аргументировалась идея «врожденных пороков» МСП, якобы «по определению» неспособных функционировать в среде конкурентного рыночного хозяйства вне факторов мощной государственной «поддержки». Отсюда и проистекает ситуация, при

⁹ Заседание Государственного совета по вопросам развития малого и среднего бизнеса. 07.04.2015. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/49214>.

которой в идеологии и практике государственной политики в отношении МСП преобладающими оказались принципы вспомоществования, льготирования, дерегулирования, квотирования и пр. Разумеется, эти принципы государственной политики в отношении МСП вообще никто не отменял, и они остаются значимыми в практике поддержки МСП всех экономически развитых и тем более развивающихся стран. Другое дело, когда эти принципы приобретают самодовлеющий, безальтернативный характер. Тогда реальная результативность государственной политики в отношении МСП, как показала российская практика, существенно снижается.

Печальный опыт был получен в конце 2012 г. — первой половине 2013 г., когда (на фоне еще достаточно благоприятной экономической ситуации в стране) ликвидировалось около 500 тыс. индивидуальных предприятий¹⁰. Это выявило один очевидный факт. В результате многих лет «политики поддержки» вместо малых форм хозяйствования как естественного и в целом устойчиво функционирующего сегмента современной рыночной экономики Россия получила недостаточно жизнеспособную предпринимательскую среду. Это — среда, в преобладающей части способная существовать только в рамках системы государственного патернализма и бесконечного вспомоществования и льготирования.

Как показывает практика последних нескольких лет, даже простое сужение сферы льготирования ведет к тому, что многие субъекты МСП в российской экономике тут же оказываются нежизнеспособными. Не случайно, что такая система государственной «поддержки» функционирует с уменьшающейся результативностью и не позволяет добиться необходимых изменений в трендах развития МСП, не говоря уже об увеличении вклада в модернизацию российской экономики.

Другими словами, ситуация патернализма, повсеместно характерная для узкой группы «стартовых» МСП, в российских условиях, по сути, стала как бы обязательным условием функционирования практически всего сектора МСП. Это не только существенно снижает эффективность данной политики в целом, но и не отвечает тем задачам, которые ставятся перед ней в условиях

модернизации российской экономики. Идеология и практический инструментарий этой политики, которые сложились за 20 лет экономических реформ в России, ныне нуждаются в глубоком переосмыслении и метаморфозах. В современных условиях государственной политике в отношении МСП необходимы глубокие институциональные, правовые и иные изменения.

Приходится констатировать, что при всей важности и своевременности предложения, озвученные на заседании Государственного совета РФ 7 апреля 2015 г., в целом не выходят за рамки традиционных представлений о том, что государство может (и, якобы, непременно должно сделать) для содействия малому бизнесу. Это касается, например, таких предложений, как двухлетние налоговые каникулы; мораторий на какие-либо проверки МСП со стороны контролирующих органов; юридическое совмещение регистрации индивидуального предприятия с приобретением соответствующего патента; расширение рамок применения упрощенной системы налогообложения; снижение ставки социальных налогов; повышение размера субсидируемых (по льготной процентной ставке) микрозаймов; продление практики малой или льготной приватизации; облегчение доступа МСП к различным инфраструктурным услугам, а также к государственным и муниципальным закупкам.

Может стать реальностью и предлагавшаяся уже многие годы специальная квота для субъектов МСП как субподрядчиков крупных предприятий (получающих заказы на поставку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд). Не исключена теперь и «реинкарнация» Государственного комитета по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства (существовал в 1995–1998 гг.) как специализированного федерального органа исполнительной власти — ныне в виде федерального агентства в системе Минэкономразвития России. Актуальность этих мер столь же очевидна, как и их реальная неспособность переломить ситуацию качественно.

Между тем ключевой момент необходимых сегодня изменений — это перенос акцента с попытки прямой поддержки или различного льготирования как можно более широкой массы субъектов МСП на преобладающую роль специализированных инфраструктурных институтов и институтов инновационного развития,

¹⁰ Число предпринимателей в России сократилось на 500 тысяч человек. 12.02.2014. URL: <http://www.km.ru/economics/2014/02/12/pravitelstvo-rossii/732168-chislo-predprinimatelei-v-rossii-sokratilos-na-500-t>.

способных содействовать продвижению субъектов МСП в реальный сектор экономики, в процессы инновационного обновления производства. Это возможно только на основе встраивания МСП в кооперационные, инновационно-технологические, информационные и иные «цепочки» или «сети» с участием малых, средних и крупных предприятий, НИИ, вузов и иных субъектов инновационной деятельности.

Таким образом, речь идет о государственной политике в отношении МСП, ориентированной не на бесконечное вспомоществование и льготирование, а на быстрое достижение рыночной зрелости и устойчивости основной массы МСП, их все большей независимости от факторов так называемой «государственной поддержки». Речь идет о государственной политике, в полной мере учитывающей возросшую степень зрелости российского малого бизнеса и его способность осуществлять уже не только и не столько «компенсаторные» функции в экономике переходного типа, но и решать задачи стратегического характера, в том числе и связанные с инновационной модернизацией производства и политикой реиндустриализации.

Подобный вывод не является абсолютной новацией: при принятии в 2007 г. нового целевого федерального закона¹¹ понятие «поддержка» из его названия (по сравнению с ранее действовавшей версией закона) было исключено. Смысл подобной поправки был вполне ясен: в конце концов, конечной задачей экономической политики государства является полноценное, устойчивое развитие малых форм хозяйствования, а не оказание им бесконечной «поддержки». Однако на самом деле содержание закона, равно как и практика его применения, во многом остались все же в рамках прежней идеологии государственного патернализма в отношении МСП.

В настоящее время необходима разработка и реализация альтернативных принципов и методов государственной политики, основанных на понимании того, что ускоренное развитие МСП и его растущий вклад в инновационное обновление российской экономики в преимущественной мере не могут быть обеспечены лишь мерами льготирования и иной поддержки, сфокусированными именно на самом секторе МСП.

¹¹ О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (с изм. и доп.).

Необходимо обосновать и практически сформировать такую модель государственной политики в отношении МСП, которая была бы способна обеспечить ее значительно более высокую результативность за счет следующих факторов:

- освобождение государственной политики в отношении МСП от довлеющего характера принципов патернализма, различного льготирования, кураторства и пр., подавляющих факторы естественной жизнестойкости, рыночной адаптивности и саморазвития всех категорий малых форм хозяйствования;
- использование принципов типизации субъектов МСП по уровням хозяйственной зрелости в целях усиления компонента гибкости и адресности в рамках государственной политики развития малых форм хозяйствования. Речь идет об обосновании системы признаков, позволяющих выделить группы МСП, реально нуждающихся в мерах прямой государственной поддержки (льготировании), и закрепления условий, исключающих возможности злоупотребления теми или иными формами такой поддержки (например, «револьверная» перерегистрация малых предприятий за пределами льгот, установленных на начальный период деятельности МСП);
- перенос акцента на формирование специализированных структур (институтов), обеспечивающих условия и механизмы производственной и иной кооперации крупных, средних и малых предприятий; усиливающих роль малого и среднего бизнеса, в том числе в генерировании инновационных продуктов и их продвижении к стадии конечной реализации;
- утверждение экономико-правовых механизмов для активного включения малых и средних форм хозяйствования в функционирование формируемых ныне институтов развития — территориальных форм производственной и инновационной деятельности (особые экономические зоны федерального и регионального уровня, зоны опережающего развития, промышленно-инновационные кластеры; индустриальные парки, промышленные округа и пр.);
- закрепление новых приоритетов и инструментов государственной политики в отношении МСП в уточненной редакции Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и

среднего предпринимательства в Российской Федерации», а также и соответствующих законов субъектов РФ.

Интеграция проблематики МСП в систему стратегического планирования и промышленную политику России

Более высокая результативность государственной политики развития и поддержки МСП может и должна быть обеспечена за счет ее интеграции в систему стратегического планирования, а также в предполагаемую концепцию (стратегию) промышленной политики в Российской Федерации.

Что касается закона о стратегическом планировании, то говорить о том, какое место в реализации его требований может занять государственная политика в отношении МСП, достаточно сложно. Это определяется в значительной мере декларативностью самого законодательного документа, в связи с чем возникает прямая зависимость хода его реализации от того, насколько качественно и своевременно будут разработаны нормативно-правовые документы, конкретизирующие как содержательную, так и процедурную стороны стратегического планирования на всех уровнях управления. Однако этот «недостаток» имеет и положительную сторону. Поскольку сам закон о стратегическом планировании малое предпринимательство не упоминает, есть прямая возможность и необходимость уже на подзаконном уровне решить давно назревшую задачу полноценно, а не формально интегрировать цели и инструменты государственной политики в отношении МСП в стратегические документы как отраслевого, так и территориального характера.

Как автор уже отмечал в одной из работ [2], в начале 1990-х гг. меры государственной поддержки МСП стали одним из первых новых направлений экономической политики в условиях российских реформ (в лице существовавшего тогда Государственного комитета РФ по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур). С тех пор институционализация этого направления экономической политики неоднократно менялась, однако его «пионерность» в итоге сыграла с ним злую шутку. Это направление реформационных действий как бы обособилось, из-за чего в итоге так и не смогло обрести должную взаимосвязь с другими слагаемыми экономической политики государства.

В результате все основные концептуально-стратегические документы в сфере социально-экономического развития страны в той мере, в какой их удалось сформировать и нормативно утвердить, либо вообще обходили проблематику МСП и его поддержку стороной, либо ограничивались на этот счет общими, формальными декларациями. Соответственно, и те «стратегические» и программные документы по государственной политике в отношении МСП, которые формировались в последние годы, не обнаруживали практически никакой связи с теми программами и отдельными мерами, которые предпринимались для решения других приоритетных задач социально-экономического развития страны.

Примером может служить разработанная Министерством экономического развития РФ так называемая дорожная карта «Развитие малого и среднего предпринимательства» до 2012 года¹², которая, кстати, предусматривала увеличение доли сектора МСП в ВВП страны с 21% в 2008 г. (что мы имеем и сегодня) до 29% в 2012 г. (чего мы, увы, так и не достигли). Сейчас предполагается довести эту долю до 45–50% (!), что на деле требует в принципе совсем иной структуры всей национальной экономики в целом.

Аналогичным примером могут служить так называемые ведомственные программы поддержки МСП, которые реализуются целым рядом федеральных органов исполнительной власти¹³. Даже если эти программы и включают в себя цели развития промышленно-ориентированного МСП, они не могут полноценно решить эту задачу, ведь осуществляются одними ведомствами вне координации с программами (стратегиями) развития других отраслей промышленности.

Не образует в этом смысле консолидирующего начала и государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»¹⁴, в которой трудно найти что-либо, отражающее видение роли МСП

¹² Дорожная карта для малого бизнеса. URL: <http://www.opes.ru/1248761.html>.

¹³ См. например: План мероприятий («дорожная карта») развития малого и среднего предпринимательства в Республике Татарстан на 2014–2016 годы: утверждено постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 07.05.2014 № 302.

¹⁴ Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»: изначально утверждена распоряжением Правительства РФ от 27.12.2012 № 2539-р, ныне действует в редакции постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 328.

в развитии промышленного потенциала России. В весьма размытом виде цели и инструменты государственной политики в отношении МСП представлены и в государственной программе Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»¹⁵. Эта программа формально включает в себя подпрограмму 2 — «Развитие малого и среднего предпринимательства», которая, в частности, ориентируется на увеличение доли занятых в сфере МСП с 25% в 2012 г. до 29,3% в 2020 г. и увеличение общего количества МСП — получателей государственной поддержки к 2020 г. не менее чем до 1 650 тыс. ед. (!). Несмотря на то, что квинтэссенцией программы является идея перехода к экономике инноваций, четко уяснить из программы то, в чем именно видится роль малых форм хозяйствования как особых субъектов инновационной деятельности, практически невозможно. По сути, все сводится к приданию «легитимности» финансирования ведомственных программ Минэкономразвития России — бесспорно, мер нужных и своевременных, но далеко не исчерпывающих всю совокупность предпосылок перехода российских МСП на качественно новую ступень развития и утверждения их роли как важного субъекта процесса модернизации экономики.

Преодолеть эту ситуацию возможно только в рамках детализированной, горизонтально и вертикально интегрированной системы стратегического планирования. Ее правовые и методические основы должны четко фиксировать совокупность целей и показателей по стратегированию развития сектора МСП российской экономики, по мерам его государственной поддержки и, главное, закреплять обязательные требования по учету этих параметров во всей системе документов стратегического планирования — как отраслевого, так и территориального характера. С этой точки зрения важно, чтобы стратегическое планирование в стране не вылилось в фиксацию тех или иных количественных показателей. Необходим и «срез» институционального стратегирования, т.е. одновременного планирования на долговременном горизонте тех институциональных новаций, которые должны обеспечить собой достижение приоритетов плана, в том числе по развитию сектора МСП и

усилению его позитивного воздействия на развитие российской экономики в целом.

Значительно более ущербно для результативности государственной политики в отношении МСП отсутствие адекватного отражения этой проблематики в Федеральном законе от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»¹⁶. То, что упоминания о МСП нет в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁷ — не критично, т.к. данный законодательный акт вообще оперирует лишь самыми общими указаниями на отраслевые документы стратегического планирования, что вполне оправданно. А вот отсутствие прямых адресаций к МСП в законе о промышленной политике объяснить очень сложно. Длительный период обсуждения законопроекта о промышленной политике, к сожалению, не стал предпосылкой к его высокому качеству. Главная и весьма типичная проблема — отсутствие системного, но в то же время гибкого и адресного подхода к объекту законодательного регулирования. Закон явно не учитывает тот факт, что реализация промышленной политики в России начинается сегодня с постановки крайне сложной задачи новой индустриализации, в рамках которой одни отрасли нуждаются в *модернизации*; другие — в *частичном* восстановлении; третьи — в *воссоздании практически с нуля* (как электронная промышленность). Закон не ориентируется четко на создание в сфере промышленности сбалансированной системы хозяйствующих субъектов, хотя промышленно-ориентированный малый и средний бизнес со своими специфическими функциями давно стал необходимым элементом «индустриального пейзажа» всех экономически развитых стран мира, особенно в плане обеспечения его инновационной направленности [3].

Складывается довольно странная ситуация: в Федеральном законе от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»¹⁸ статья о поддержке промышленных МСП есть (ст. 22 «Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства»),

¹⁵ Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»: изначально утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 467-р, ныне действует в редакции постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 (ред. от 30.06.2015).

¹⁶ О промышленной политике в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ.

¹⁷ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

¹⁸ О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ.

а в «ключевом» законе о промышленной политике на этот счет ничего не сказано. Отсюда возникает вполне обоснованная тревога за то, что все документы в области национальной промышленной политики, которые должны быть разработаны в развитие этого закона, проблематику развития промышленного сектора МСП могут просто обойти стороной [4]. Кроме того, прошло уже почти 10 лет с того момента, как закон особым образом закрепил понятие «среднего предприятия», однако достаточно четкого представления об этой группе субъектов хозяйствования как особом объекте по целям и инструментам политики государственной поддержки так и не сложилось. Нет сомнения, что этот пробел должен быть оперативно устранен [5].

Экономическая наука и практика управления уже утвердились во мнении, что ключевое значение для развития современного, тем более — инновационно ориентированного МСП имеет кооперационное и иное взаимодействие крупного, среднего и малого бизнеса. Малый бизнес ровно в такой же мере способствует развитию предпринимательской среды в целом, в какой крупный бизнес «тянет» за собой малый. В этом смысле в понимании коренных причин нынешней стагнации МСП в России нельзя не согласиться с Р.С. Гринбергом, который отмечал: «Малый и средний бизнес тогда появятся, когда большой будет. А у нас большой — сырьевой. Он не нуждается в малом»¹⁹.

Конечно, эту позицию нельзя понимать в том смысле, что действующие меры государственной поддержки МСП следует свернуть как неэффективные, а все силы и средства переориентировать на структурные изменения в сфере крупного промышленного производства, полагая при том, что успех на этом направлении реформ затем сам по себе проецируется и на мощный подъем сектора МСП российской экономики. Как уже отмечалось, нынешняя государственная политика в отношении МСП содержит в себе много позитивных начал. Надо лишь отказаться от приоритета максимальной широкоохватности этой поддержки (типа целевых установок государственной программы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика») и сконцентрировать ее на институтах и инструментах поддержки, отвечающих приоритетным задачам реиндустриализации и модернизации национальной экономики в целом.

¹⁹ Гринберг Р. Я не верю в чудеса (интервью) // Мир новостей. 03.04.2015. URL: <http://mirnov.ru/rubriki-novostey/ekonomika/ruslan-grinberg-ja-ne-veryu-v-chudesa.html>.

Сегодня это, в первую очередь, институты и инструменты, обеспечивающие кооперацию крупных и малых предприятий, а также особые формы государственно-частного партнерства, которые характерны именно для малых форм хозяйствования [6]. Сегодня в этом направлении действует достаточно узкий круг региональных институтов кооперационного посредничества. В частности, это — Межрегиональный центр промышленной субконтракции и партнерства (создан в 1998 г.), включая «Биржу субконтрактов» и ряд региональных центров субконтракции²⁰. Однако сегодня результативность деятельности этих организаций-посредников невелика, т.к. они не получают необходимой правовой, экономической и информационной поддержки. Они, как и многие иные институты содействия МСП, как бы действуют вонне единой стратегии промышленного развития, интеграции МСП в систему целевых мер по импортозамещению и пр. [7].

Ситуацию во многом может изменить предполагаемое квотирование доли субъектов МСП как субподрядчиков крупных предприятий, получивших государственные или муниципальные заказы (долю МСП как первичных подрядчиков также предполагается увеличить с 15 до 25%). Однако сфера государственных и муниципальных закупок не столь велика, чтобы названный шаг мог переломить ситуацию по существу. В этом направлении названную новацию могли бы дополнить меры стимулирования предприятий, выдерживающих в своей хозяйственной деятельности определенную квоту производственной кооперации с малыми предприятиями-поставщиками (по товарам, работам и услугам их собственного производства). Такие крупные предприятия могли бы получить определенные налоговые льготы, приоритетный доступ к инновационным разработкам, выполненным на бюджетные средства и пр. В активизации всех форм взаимодействия малых и крупных предприятий могли бы сыграть существенную роль и различные «институты развития», прежде всего промышленно-инновационной направленности, но для этого позиции малых форм хозяйствования изначально должны быть закреплены в целевых параметрах деятельности этих институтов [8, 9].

В заключение следует отметить, что в законе о промышленной политике пока явно не поставлена последняя точка. Очевидно, что его

²⁰ URL: http://subcontract.ru/Docum/DocumShow_DocumCode_ABOUT.html.

необходимо существенно дополнить, уточнить многие положения, снять заметно видимый в нем «налет» декларативности [10, с. 6]. Одно из наиболее важных направлений этой работы — четкое позиционирование в государственной промышленной политике места и роли малых форм хозяйствования, обеспечение согласованности программ промышленного развития и мер поддержки МСП на всех уровнях управления, а также акцент на тесное взаимодействие всех институтов, так или иначе участвующих в расширении промышленного сегмента российских МСП и обеспечивающих растущий вклад МСП в реиндустриализацию российской экономики.

Список литературы

1. *Никифоров О.Н.* Статистическое изучение субъектов малого предпринимательства // Вопросы статистики. 2012. № 9. С. 52–55.
2. *Бухвальд Е.М.* Малый бизнес в планах модернизации российской экономики // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2014. № 5. С. 44–57.
3. *Бухвальд Е.М.* Закон о промышленной политике принят: а будет ли промышленность в России? // Теория и практика общественного развития. 2015. № 5. С. 23–31.
4. *Артемьев Н.В.* Особенности малого бизнеса современной России // Экономика образования. 2013. № 5. С. 105–110.
5. *Плехун А.В.* Среднее предпринимательство в условиях государственного регулирования рыночной экономики // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2014. № 3. С. 112–121.
6. *Зедина Ю.* Партнерство государства и бизнеса в сфере производства и реализации общественных благ // Федерализм. 2014. № 4. С. 85–94.
7. *Борзенков Р.* Малый бизнес в современной России // Общество и экономика. 2012. № 6. С. 133–157.
8. *Коломиец Т.И.* Почему не работают институты развития? // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2014. № 2. С. 45–49;
9. *Подстригич А.В.* Региональные институты развития и инновационные процессы в экономике территорий // Федерализм. 2012. № 3. С. 186–193.
10. *Гринберг Р.С.* Россия опять в поисках «верного» пути // Мир перемен. 2015. № 1. С. 5–7.

FROM MEETING TO MEETING WITHOUT ANY PROGRESS AND PROBLEM BEATING

Evgenii M. BUKHVAL'D

Institute of Economics of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
buchvald@mail.ru

Article history:

Received 27 May 2015
Accepted 8 June 2015

JEL classification: D04, D073

Keywords: small business, medium-sized business, State aid, strategic planning, industrial policy, decentralization

Abstract

Importance Considering stable stagnation and even the crisis in the Russian economy, there is a need to identify and effectuate new growing points, including those in small and medium-sized entrepreneurship. In April 2015, the State Council of the Russian Federation held a meeting to find certain solutions to this issue. The article compares conclusions of the meeting and recommendations with those of a similar discussion that took place in the end of 2001.

Objectives The objectives of the research are to identify reasons for low efficiency of the current State aids to small and medium-sized businesses, corroborate new legislative, economic and institutional basics of the State policy on smaller formats of doing business.

Methods This research uses data of the State Statistics Service, and presents a content analysis of various researches and surveys.

Results The article illustrates the main trends in development of small and medium-sized entrepreneurship of the Russian economy, main difficulties and barriers that currently prevent smaller businesses from providing more substantial contribution to innovative modernization of the Russian economy, improving its competitive ability and pursuing import substitution goals.

Conclusions and Relevance Following the research, I outlined a set of proposals to adjust the key institutions and instruments of the State policy concerning small and medium-sized entrepreneurship. The policy should be integrated into the strategic planning system, aligned with the State industrial policy. The State aids should be decentralized and more specifically allocated to various groups of small businesses per type.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

Acknowledgments

The article was supported by the Russian Foundation for Humanities, project No. 14-02-00324 *Alternatives to the State Policy Concerning Small and Medium-Sized Entrepreneurship in Russia*.

References

1. Nikiforov O.N. Statisticheskoe izuchenie sub'ektov malogo predprinimatel'stva [Statistical observation of small business enterprises]. *Voprosy Statistiki*, 2012, no. 9, pp. 52–55.
2. Bukhval'd E.M. Malyi biznes v planakh modernizatsii rossiiskoi ekonomiki [Small business as part of the Russian economy modernization plans]. *ETAP: Ekonomicheskaya Teoriya, Analiz, Praktika = ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice*, 2014, no. 5, pp. 44–57.
3. Bukhval'd E.M. Zakon o promyshlennoi politike prinyat: a budet li promyshlennost' v Rossii? [The law on industrial policy has been adopted: will there be the industry in Russia?]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and Practice of Social Development*, 2015, no. 5, pp. 23–31.
4. Artem'ev N.V. Osobennosti malogo biznesa sovremennoi Rossii [Features of small business of modern Russia]. *Ekonomika obrazovaniya = Education Economy*, 2013, no. 5, pp. 105–110.
5. Plekhun A.V. Srednee predprinimatel'stvo v usloviyakh gosudarstvennogo regulirovaniya rynochnoi ekonomiki [Medium business in the conditions of State regulation of the Market economy]. *ETAP: Ekonomicheskaya Teoriya, Analiz, Praktika = ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice*, 2014, no. 3, pp. 112–121.

6. Zedina Yu. Partnerstvo gosudarstva i biznesa v sfere proizvodstva i realizatsii obshchestvennykh blag [Partnership between the State and business in production and sale of social benefits]. *Federalizm = Federalism*, 2014, no. 4, pp. 85–94.
7. Borzenkov R. Malyy biznes v sovremennoi Rossii [Small entrepreneurship in modern Russia]. *Obshchestvo i ekonomika = Society and Economics*, 2012, no. 6, pp. 133–157.
8. Kolomiets T.I. Pochemu ne rabotayut instituty razvitiya? [Why do development institutions not work?]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika = Tomsk State University Journal of Economics. Economics*, 2014, no. 2, pp. 45–49.
9. Podstrigich A.V. Regional'nye instituty razvitiya i innovatsionnye protsessy v ekonomike territorii [Regional institutions of development and innovative processes in economy of regions]. *Federalizm = Federalism*, 2012, no. 3, pp. 186–193.
10. Grinberg R.S. Rossiya opyat' v poiskakh "vernogo" puti [Russia again in search of the 'right' way]. *Mir peremen = The World of Transformations*, 2015, no. 1, pp. 5–7.