

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

**ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ**

**ФОРУМ ПО РАЗВИТИЮ  
ПРЕДПРИЯТИЙ И  
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА (ФРПП)  
ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И  
РЕКОМЕНДАЦИИ**

Данная публикация не обязательно выражает  
взгляды ОЭСР или стран участниц ОЭСР

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Между Россией и ОЭСР установилось долгосрочное сотрудничество. Оно началось в 1992 году и на протяжении лет переросло в партнерские отношения, преследующие общую цель строительства в России рыночной экономики основанной на верховенстве закона, и содействия выполнению условий необходимых для вступления страны в ОЭСР. Как и в других странах с переходной экономикой, предприниматели и создаваемые ими малые и средние предприятия охватывают широкие слои населения, тем самым играя ключевую роль в процессе экономических преобразований. Приоритетом программы сотрудничества ОЭСР с Россией является содействие созданию среды, благоприятствующей развитию частных предприятий.



Форум ОЭСР по развитию предприятий и предпринимательства (ФРПП) за несколько лет наработал опыт создания условий способствующих развитию предприятий в странах с переходной экономикой. Этот богатый опыт был применен и ФРПП для Российской Федерации.

Данная публикация представляет собой серию политических принципов и рекомендаций принятых ФРПП для Российской Федерации. Политические принципы и рекомендации были разработаны на основе результатов обсуждений между лицами, ответственными за развитие бизнеса в странах-участницах ОЭСР и Российской Федерации. В процессе обсуждений активно участвовали специалисты из нескольких Российских регионов, что позволило проанализировать и региональную специфику. Желательно, чтобы с Политическими принципами и рекомендациями ознакомился широкий круг центральных и региональных администраций, законодателей и представителей деловых кругов.

Данная публикация представляется своевременной еще и потому, что совпадает с началом новой фазы процесса преобразований в России под руководством Президента Путина. Надеюсь, что данная публикация послужит фундаментом для дальнейшего углубления партнерства с Россией в данной области, которая является ключевой для экономической реформы.

Дональд Дж. Джонстон  
Генеральный Секретарь ОЭСР



## ПРЕДИСЛОВИЕ

Роль малого и среднего предпринимательства в современной экономике трудно переоценить. В развитых странах производимая в этом секторе продукция составляет большую часть валового национального продукта и экспорта, в нем сосредоточено значительное число рабочих мест. В целом можно заключить, что МСП является сегодня ядром устойчивого экономического и политического развития.



В Российской Федерации в последние годы предпринимаются существенные усилия по развитию малого предпринимательства. Основные направления государственной политики в этой сфере нашли отражение в Федеральной программе государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 2000-2001 гг., одобренной в начале этого года правительством Российской Федерации и Государственной Думой. В развитие принятых решений МАП России, являющийся федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение государственной политики в этой области, разработал ряд законопроектов, внес предложения в правительство Российской Федерации по изменениям в действующее законодательство и по созданию институциональных структур для поддержки малого предпринимательства.

Тем не менее, малое предпринимательство в Российской Федерации продолжает испытывать серьезные трудности, для преодоления которых необходима последовательная работа, прежде всего, по дальнейшему совершенствованию законодательства, финансовой поддержки малого бизнеса, повышению эффективности региональных программ развития малого и среднего предпринимательства, по дерегулированию экономики, устранению административных барьеров и преодолению коррупции.

В этих условиях мы с благодарностью оцениваем содействие, оказываемое Российской Федерации со стороны ОЭСР. В течение ряда лет вопросы развития малого бизнеса находят отражение в программах сотрудничества Российской Федерации и ОЭСР. Поставленные задачи в основном реализуются в рамках Форума ОЭСР по развитию предпринимательства и предприятий, который уделяет особое внимание развитию предпринимательства в регионах.

Подготовленный Форумом по развитию предпринимательства и предприятий совместно с МАП России документ «Политические принципы и рекомендации» представляет собой результаты серьезного исследования проблем и особенностей развития малого предпринимательства в России, а содержащиеся в нем рекомендации будут, безусловно, полезны для развития государственной политики в этой области.

МАП России приветствует дальнейшее развитие сотрудничества с ОЭСР и рассматривает его как важный фактор последующего вступления России в эту организацию.

Министр  
И.А. Южанов

## Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	3
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	9
Цели политических принципов и рекомендаций.....	9
Основные проблемы.....	10
Диалог, проведение в жизнь и мониторинг.....	12
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО В РОССИИ: ИСТОРИЯ, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИКИ .....	13
Развитие сектора малого бизнеса в 1990е годы.....	13
МСП по отраслям.....	14
Малые предприятия по основной отрасли.....	15
Тенденции в развитии МСП с 1998 года.....	17
Кризис как новые возможности для малого бизнеса.....	19
Смещение акцентов в сторону отечественной продукции.....	20
Перспективы на ближайшее будущее.....	21
Последние политические инициативы для поддержки развития предпринимательства.....	22
Развитие политики поддержки МСП в России.....	25
Выводы для разработки будущей политики.....	27
ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ К ПОЛИТИЧЕСКИМ ПРИНЦИПАМ И РЕКОМЕНДАЦИЯМ.....	29
Введение.....	29
Отношение к предпринимательству и малому бизнесу в России.....	29
Ключевые задачи государственной политики.....	29
Факторы, влияющие на уровень развития МСП в Российской Федерации.....	30
Ключевые темы политических принципов ФРПП.....	31
ГЛАВА 2. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКИ МАЛОГО БИЗНЕСА.....	33
Общий обзор.....	33
Необходимость согласованной политики на федеральном и региональном уровне.....	33
Приоритеты институционального развития.....	34
Партнерство и участие.....	35
Роль донорских организаций.....	35
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ МАЛОГО БИЗНЕСА.....	37
ГЛАВА 3. НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ МСП.....	41
Общий обзор.....	41
Налоговое бремя на предпринимателей.....	42
Создание адекватной налоговой атмосферы для развития бизнеса.....	43
Справедливая система налогообложения.....	44
Прозрачная и простая система налогообложения.....	44
Стабильность налоговой системы.....	45
Необходимость консалтинга и диалога.....	45
Региональное измерение.....	45
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКЕ ДЛЯ МСП.....	46

ГЛАВА 4. ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА И РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МСП. ....	49
Общий обзор. ....	49
Установление верховенства закона. ....	49
Необходимость сокращения бюрократии. ....	50
Неформальная экономика. ....	52
Коррупция. ....	53
Вопросы осуществления и внедрения. ....	53
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВОДУ ВЕРХОВЕНСТВА ЗАКОНА И ПРАВОВЫХ ВОПРОСОВ ПО ОТНОШЕНИЮ К МАЛЫМ ПРЕДПРИЯТИЯМ. ....	55
ГЛАВА 5. ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ДЛЯ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ. ....	57
Общий обзор. ....	57
Недостатки финансирования МСП в Российской Федерации. ....	57
Влияние неподготовленности МСП на доступ малых предприятий к финансам. ....	58
Увеличение притока финансов к МСП. ....	58
Государственная финансовая поддержка МСП. ....	59
Российская правительственная финансовая помощь малому бизнесу: ....	60
Роль местного партнерства. ....	61
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ИНСТРУМЕНТОВ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ. ....	63
ГЛАВА 6. КОНСУЛЬТАЦИОННЫЕ УСЛУГИ МАЛЫМ ПРЕДПРИЯТИЯМ И БИЗНЕС ИНКУБАТОРЫ ДЛЯ ТОЛЬКО ЧТО ОТКРЫВШИХСЯ ПРЕДПРИЯТИЙ. ....	67
Общий обзор. ....	67
Потребность МСП в деловых консультационных услугах. ....	67
Неразвитый рынок бизнес услуг. ....	68
Опыт Израиля. ....	69
Роль поддержки консалтинговых услуг в политике по отношению к МСП. ....	70
Роль бизнес-инкубаторов. ....	70
Положительный опыт бизнес-инкубаторов. ....	71
Политические принципы и рекомендации по развитию инфраструктуры поддержки бизнеса. ....	71
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УСЛУГАМ БИЗНЕС КОНСАЛТИНГА ДЛЯ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И БИЗНЕС-ИНКУБАТОРОВ ДЛЯ ВНОВЬ ОТКРЫВШИХСЯ ПРЕДПРИЯТИЙ. ....	73
ГЛАВА 7. ПОДДЕРЖКА МСП НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ. ....	75
Общий обзор. ....	75
Необходимость улучшения координации и более четкого разделения ответственности между федеральным и региональным уровнем. ....	75
Институциональные барьеры на пути развития МСП. ....	77
Роль бизнес инкубаторов на местном уровне. ....	78
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПРОДВИЖЕНИЯ И ПОДДЕРЖКИ ПРЕДПРИЯТИЙ НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ. ....	79
БИБЛИОГРАФИЯ. ....	81

## **ВВЕДЕНИЕ**

Политические принципы и рекомендации для развития предпринимательства в Российской Федерации были разработаны Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с целью обеспечения федеральных и региональных властей Российской Федерации, а также международных организаций и институтов двустороннего развития основами политики для улучшения условий создания и ведения малого и среднего бизнеса в России.

Политические принципы и рекомендации были составлены на основе исследований, анализа и дискуссий в рамках работы Форума ОЭСР по развитию предприятий и предпринимательства (ФРПП) для Российской Федерации. В данном Форуме принимали участие представители различных государственных органов, деловых ассоциаций и предпринимателей Российской Федерации и стран – членов ОЭСР, которым обменивались во время заседаний Рабочих групп ФРПП в апреле и июле 1999 года и на ежегодном заседании Форума в декабре 1999 года и последующем заключительном редакционном заседании в июле 2000 года.

Настоящий документ находится в полном соответствии с политическими принципами и рекомендациями ОЭСР для развития предпринимательства и предприятий в странах с экономикой переходного периода, подготовленными в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций по промышленному Развитию (ЮНИДО) в рамках Форума по развитию предпринимательства и предприятий в странах с переходной экономикой, в работе которого также принимали участие делегаты Российской Федерации. Эти документы взаимно дополняют друг друга и могут служить основой политики поддержки предпринимательства.

Структура данного документа охватывает шесть основных областей развития малого и среднего бизнеса, которые обсуждались на заседаниях ФРПП для Российской Федерации – налоговая политика, институциональная база рамки, верховенство закона и коррупция, меры финансовой поддержки, услуги бизнес консалтинга, региональное и местное развитие.

### **Цели политических принципов и рекомендаций.**

Участники ФРПП признали фундаментальное значение развития малого и среднего бизнеса в Российской Федерации в общем контексте экономических реформ. В то же время были высказаны различные мнения о том, как способствовать продвижению и развитию МСП. Политические принципы и рекомендации ФРПП представляют собой согласованный документ, определяющий основные приоритеты в области поддержки предпринимательства и предлагающий пути решения ключевых проблем, с которыми сталкиваются предприниматели в Российской Федерации. Политические принципы и рекомендации преследуют следующие цели:

- идентификация приоритетов и ключевых проблем развития малого бизнеса в Российской Федерации,

- разработка мер, действий и инструментов, необходимых для удовлетворения задач и приоритетов развития МСП,
- вовлечение властей различного уровня в обсуждение политики по вопросам поддержки предпринимательства,
- улучшение понимания роли федеральных и региональных властей и предоставление базы для будущей работы по разработке и оценке политики развития предприятий,
- приведение примеров успешного опыта и отражение опыта стран переходного периода и стран-членов ОЭСР, полученного в процессе разработки политики и программ для малого бизнеса.

## Основные проблемы

Заседания Рабочих групп ФРПП для Российской Федерации показали, что за сравнительно короткий период перехода к рыночной экономике в стране был собран интересный и позитивный опыт в области развития предпринимательства. Тем не менее, еще многое предстоит сделать для создания обстановки, благоприятной для малого и среднего бизнеса. Делегаты сошлись во мнении, что основой для достижения успеха в этом направлении является устранение государством барьеров на пути частного предпринимательства, которые оно установило специально или случайно, как побочный эффект политики, преследующей совсем другие цели. Государственная поддержка выбранных секторов экономики будет результативной только, если она основана на уменьшении ненужного государственного вмешательства в деловую сферу. Это основное правило политических принципов, и его следует принимать во внимание во всех случаях дачи рекомендаций, чтобы избежать превращения политики поддержки в дополнительный и дорогостоящий бюрократический груз для бизнеса.

Одним из неперемennых условий успешного развития частного сектора в Российской Федерации является **правильная и эффективная институционализация политики по отношению к МСП**. Ключевыми задачами государства здесь являются устранение препятствий на пути создания предприятий на федеральном, региональном и местном уровне, создание обстановки, способствующей развитию частного сектора и содействие развитию соответствующих рыночных институтов. Эффективная институционализация политики по отношению к МСП включает в себя различные формы партнерства между федеральной и региональной властью, так же как между правительством на различном уровне и органами частного сектора. Ключевой фактор в этом отношении - создание механизмов эффективного диалога между государством и представителями МСП. Принцип партнерства также применяется к отношениям между государством и донорскими организациями, которые могут обеспечить необходимую техническую поддержку, направленную на разработку соответствующих институциональных мероприятий для развития МСП в Российской Федерации.

Другим ключевым требованием для успешного развития сектора МСП в России является **стабильная и хорошо действующая налоговая система**. Действующая система слишком сложна, она включает в себя слишком много налогов и органов, что просто поощряет предпринимателей скрывать свои реальные доходы, что снижает доход государства и насаждает культуру нелегальности. Более того, в ситуации, когда предпринимателям часто трудно подсчитать их налоговые обязательства, а будущие налоговые обязательства еще более

неопределенны, предприятиям становится трудно планировать, а малые предприятия часто несут ненужные дополнительные расходы в виде оплаты консультационных услуг для того, чтобы действовать в рамках закона. Налоговая система, способствующая развитию предпринимательства, должна быть простой, справедливой, стабильной, а процедура ее применения прозрачной.

**Улучшение нормативной базы и верховенство закона** – это еще один приоритетный фактор, влияющий на развитие сектора МСП. Более того, в условиях нехватки ресурсов повышение исполняемости законов может оказаться очень выгодной стратегией для стимулирования и поддержки предпринимательства. Нужно уменьшить бюрократию в таких областях как процедура регистрации предприятий, лицензирование и выделение помещений. Суммарная плата, в виде денег и времени, за то, чтобы удовлетворить различным бюрократическим требованиям, значительна для малых предприятий, и это сокращает ресурсы, которые могли бы быть направлены на достижение более продуктивных и выгодных целей. Нормативно-правовая реформа и сокращение бюрократии также являются необходимыми условиями для сокращения размера неформальной и теневой экономики в России. Однако, установление верховенства закона – это больше, чем просто принятие законодательства, принятые законы нужно убежденно проводить в жизнь. В этом отношении очень важно предпринимать активные действия для проведения анти-коррупционных мер на всех уровнях.

**Финансы** – это ключевой фактор начала и развития любого бизнеса, и недостаток финансов представляет собой одну из основных трудностей, с которыми сталкиваются российские предприниматели. Главным приоритетом в этом отношении является развитие рынка для финансирования МСП путем повышения привлекательности МСП для инвесторов. В то же время необходимо обратить внимание на нехватку рыночного опыта со стороны предпринимателей, недостаточность знаний в области менеджмента и современных методов управления финансами. Государственная финансовая поддержка должна использоваться только там, где наблюдается несостоятельность рынка, и в соответствии с определенными условиями, которые, как показывает предыдущий российский опыт, должны включать: ясные постановления и правила, четкие цели по отношению к обозначенным целевым группам, четко очерченные критерии выбора и ясные условия займов. Приоритетной является координация государственных фондов для поддержки МСП, между различными органами и уровнями правительства, с целью их максимально успешного использования.

Большое влияние на устойчивое развитие сектора МСП в России оказывает создание **инфраструктуры поддержки консультационных и информационных услуг в сфере бизнеса**. Это еще одна область, где государство должно работать в тесном контакте с частным сектором, выступая в качестве катализатора и координатора; при этом предоставление услуг должно обеспечиваться частным сектором. Бизнес инкубаторы играют особую роль, предлагая механизм, с помощью которого предприниматели, выдвигающие новаторские деловые идеи, могут получить поддержку, особенно в случае создания предприятия, основанного на новых технологиях. Существует также необходимость создания эффективной и доступной информационной сети, поскольку информация (о потенциальных клиентах, поставщиках и источниках финансирования) является основной потребностью в бизнесе.

Опыт других стран показывает, что политика, основанная только на центральном планировании и внедрении, не эффективна. Более того, размер и структура Российской Федерации усиливает **важность сильного регионального и местного измерения для развития и поддержки предприятий**. Именно на местном уровне политика близка к реальным нуждам предпринимателей и их предприятий. В контексте усиливающегося участия региональной и муниципальной власти в политике поддержки МСП, необходимо разъяснить

соответствующие задачи и ответственность федеральной и региональной власти, улучшить скоординированность федеральных и региональных программ и предпринять шаги, способствующие сотрудничеству, а не конкуренции между регионами. Также необходимо предпринять шаги по уменьшению бюрократии на местном уровне, так как именно там чрезмерная бюрократия имеет самое прямое воздействие на предприятия и эффективный диалог между властями и предпринимателями особенно уместен. И те, и другие должны быть ключевыми элементами в региональной и местной стратегии развития, направленной на поощрение и поддержку предприятий.

### **Диалог, проведение в жизнь и мониторинг.**

Процесс ФРПП – это цельная программа, состоящая из трех взаимодополняющих частей:

- диалог, дискуссия и обзор проблем малого бизнеса, а также прикладные исследования и сравнительный анализ проблем развития МСП;
- разработка и публикация политических принципов и рекомендаций;
- внедрение рекомендаций, мониторинг прогресса и обратная связь для будущей работы.

Сейчас программа находится во второй стадии, связанной с подготовкой политических принципов. Принятие политических принципов и их последующее широкое распространение должно будет сопровождаться их внедрением соответствующими властями в сотрудничестве с организациями поддержки малого бизнеса. Внедрение политических принципов потребует своей системы мониторинга. Это позволит объединить усилия различных государственных органов, организаций поддержки бизнеса и предпринимателей в деле продвижения интересов малого бизнеса. Это также поможет донорским странам и организациям лучше координировать свои программы поддержки.

## **ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО В РОССИИ: ИСТОРИЯ, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИКИ**

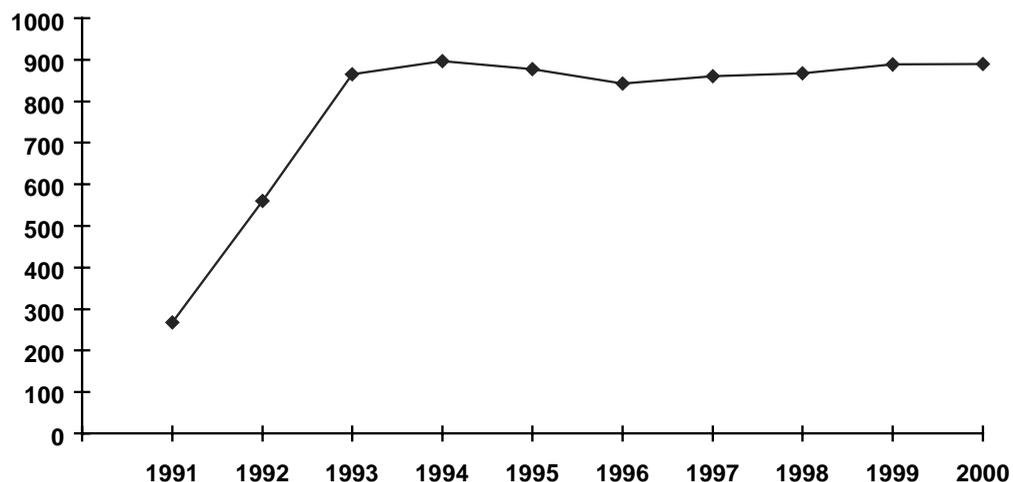
Эта глава представляет собой обзор условий развития предприятий и предпринимательства в Российской Федерации. Цель главы – поставить политические рекомендации ФРПП в более широкий аналитический контекст. Глава начинается с описания основных стадий развития сектора малого бизнеса в России, ведущего к оценке состояния сектора малого бизнеса в России после финансового и экономического кризиса 1998. Ключевые вопросы, которые надо рассмотреть с политической точки зрения, следующие: как малые предприятия выживали во время кризиса? Кто потерял, а кто приобрел в этой вынужденной перестройке? Какие выводы на будущее надо сделать для политики поддержки малого бизнеса?

Вторая часть главы концентрирует внимание на обзоре опыта политики поддержки малого бизнеса в России в этот период, и подведении некоторых выводов. Оба эти аспекта являются важной частью современного политического контекста в Российской Федерации, в котором следует рассматривать политические принципы и рекомендации, изложенные в последующих частях документа. Набранный опыт предполагает необходимость пересмотра политики развития предприятий и придания нового ускорения разработке и внедрению политики реформ. Это может способствовать созданию климата, благоприятного для предпринимательства и создания рабочих мест, что даст возможность сектору малого бизнеса реализовать свой потенциал и внести вклад в экономическую и социальную трансформацию.

### **Развитие сектора малого бизнеса в 1990е годы.**

По официальной статистике, количество малых предприятий в России не увеличивалось с 1994 года. После того, как их число удваивалось каждый год в 1991/2 и 1992/3 годах, общее число зарегистрированных предприятий выровнялось и колебалось в пределах 800 – 900, 000 (график 1). Говоря об общей занятости, считается, что в МСП занято 12-13 % активного населения, в то время как например, в Польше занятость в МСП (предприятий с числом работников менее 250) составляет 60% от общей занятости. В то же время следует признать, что статистика регистрации предприятий, может ввести в заблуждение, так как включает в себя только зарегистрированные предприятия и не учитывает частных предпринимателей без юридического статуса. В виду того факта, что предполагаемое число индивидуальных предпринимателей в России – 3.5 миллиона, или в четыре раза больше числа зарегистрированных предприятий, масштаб предпринимательского движения в России значительно больше, чем считает официальная статистика.

**График 1. Количество малых предприятий в России, 1991-2000 (в тысячах)**



Источник: данные Госкомстата.

### **Определение субъектов малого предпринимательства.**

Понятие «малого предприятия» было впервые введено в Российской Федерации Декретом Кабинета Министров «О мерах по поддержке и развитию малых предприятий в России» (18 июля 1991 года, № 406). Количество рабочих и сотрудников (включая временных и работающих по контракту) было выбрано в качестве критерия для определения понятия «малое предприятие» по отношению к следующим отраслям экономики:

Отрасли	Количество работников
Промышленность и строительство	200
Наука и научное обслуживание	100
Другая производственная деятельность	50
Розничная торговля, общественное питание и другая непроизводственная деятельность	15

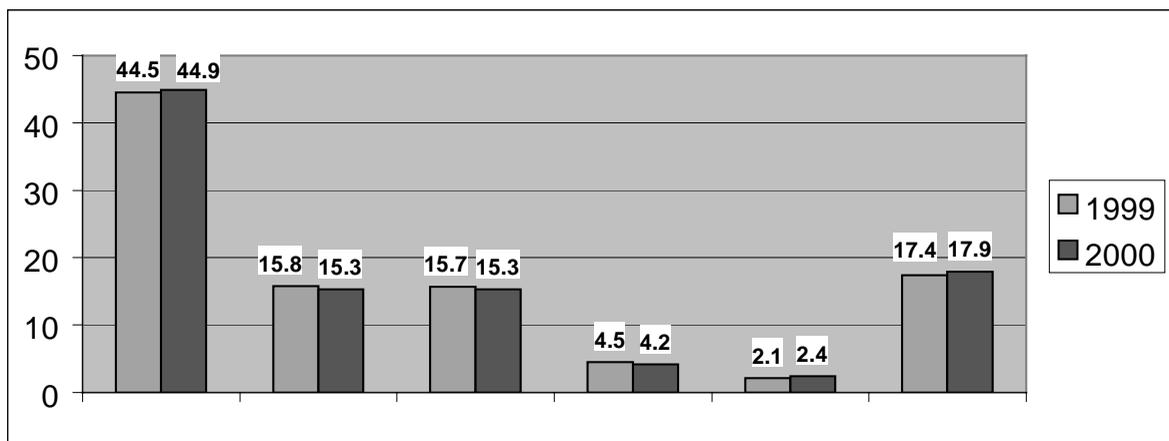
Эти критерии были в значительной степени изменены законом «О государственной поддержке малых предприятий в Российской Федерации» от 14 июня 1995 года. Были определены следующие критерии:

Отрасли	Количество работников
Промышленность, строительство и транспорт	100
Наука, научное обслуживание и сельское хозяйство	60
Розничная торговля и потребительские услуги	30
Общественное питание и другая непроизводственная деятельность	50

## Малые предприятия по основной отрасли

Подавляющее большинство МСП в России занимаются торговлей и общественным питанием (график 2) и за последние годы показывали относительно стабильный рост. В 1999 году 15,8% МСП относилось к строительному сектору. Почти такое же количество МСП (15,7%) относятся к сектору промышленного производства. Большинство предприятий занимались машиностроением и металлообработкой, легкой промышленностью, деревообрабатывающей и пищевой промышленностью. В 1992-93 годах наблюдался имеющий большое значение рост МСП в области науки и высокопрофессиональных научных услуг, затем в 1994-95 гг. их количество уменьшилось и за последние годы продолжало уменьшаться.

График 2. Количество малых предприятий по основной отрасли (1999-2000 гг) (%).



Торговля и общественное питание. Строительство. Промышленность. Наука. Транспорт. Другое.  
Источник: данные Госкомстата.

В целом ожидаемое широкомасштабное развитие малого бизнеса в России не состоялось. Причиной являются возникновение экономических барьеров на пути входа на рынок, с одной стороны, и неудавшийся попытки уменьшить административные барьеры – с другой. Необходимость уменьшить количество органов контроля, занятых лицензированием экономической деятельности, и более равноправно распределить управленческую ответственность среди различных государственных исполнительных органов, была признана президентским указом<sup>1</sup>. Но на практике ситуация лишь немного улучшилась. Как следствие этого владельцы малых предприятий продолжают жаловаться на уровень налогообложения, сложность и нестабильность налоговой системы, пробелы и противоречия в законодательстве, нехватку финансовых ресурсов и бюрократическое давление, что по их мнению является основными барьерами, с которыми они сталкиваются при создании и развитии своих предприятий.

<sup>1</sup> Специальный Указ Президента Российской Федерации «О мерах по устранению административных барьеров на пути развития предпринимательства» был издан 29 июня 1998 г.

Делая обзор развития сектора малого бизнеса за последние 12 лет, можно выделить 5 стадий:

*Стадия I (1988-91 гг.):* это был период быстрого роста числа малых и средних предприятий, связанный с процессом либерализации и спонтанной приватизации. В этот период институциональная поддержка развития малого бизнеса в большой степени просто отсутствовала.

*Стадия II (1992-94 гг.):* этот период характеризовался экономической либерализацией на макроуровне и обязательной приватизацией многих малых предприятий муниципалитетами. Несмотря на это и на стимуляцию малого бизнеса путем налоговых льгот, это был период замедленного роста числа МСП.

*Стадия III (1995-97 гг.):* это был период относительной макроэкономической стабильности, сопровождавшийся всплеском законодательных инициатив и создания различных учреждений в сфере поддержке МСП на федеральном и региональном уровнях. Несмотря на это, роста общего количества зарегистрированных предприятий не произошло.

*Стадия IV (1998-2000 гг.):* начавшись с финансового и экономического кризиса 1998 г., современный период развития малого бизнеса прошел через изменение рынков в результате девальвации, и отечественная продукция оказалась в выигрышном положении по сравнению с импортной продукцией. В то же время программы поддержки МСП были в значительной степени урезаны.

*Стадия V:* сейчас может быть выделена пятая стадия развития МСП, так как положительные последствия девальвации 1998 года кончились, хотя российская экономика, возможно, вступает в фазу экономического роста. В этих новых условиях государственная политика по отношению к сектору малого бизнеса нуждается в фундаментальном пересмотре.

В 1990 годы также произошли важные качественные изменения в роли малых и средних предприятий в российской экономике, также как и перемены в количестве:

- в начале большинство малых предприятий организовывалось с целью использования ресурсов больших государственных предприятий для промышленного производства, а сейчас сектор малого бизнеса в большей степени нацелен на предоставление услуг крупным учреждениям, включая учреждения, занимающихся посреднической и субподрядческой деятельностью;
- в течение первоначальной стадии развития деятельность малых предприятий расширялась путем заполнения рынка товарами и услугами, которых не хватало. Сегодня ее успех зависит в большей степени от гибкости и меньшей стоимости сделок.
- в первые годы перестройки малые предприятия поглощали наиболее квалифицированных и энергичных менеджеров и сотрудников, которые искали новые возможности, связанные с большим политическим и экономическим риском. Сегодня малые предприятия более разнообразны. Параллельно с развитием высокотехнологичных фирм и профессиональных услуг малые предприятия все в большей степени вносят свой вклад в трудоустройство групп населения, находящихся в невыгодном положении.

## Тенденции в развитии МСП с 1998 года.

Финансовый кризис 1998 года сыграл огромную роль в российской экономике и сказались на работе фирм всех размеров. Однако существуют разные взгляды на точный характер его влияния на сектор малого бизнеса. Очень немногие фирмы не почувствовали обвала спроса на товары и услуги, когда покупательная способность быстро сократилась (на 23% за осень 1998 г.). Приблизительно 30% малых предприятий были вынуждены прекратить торговлю после августа 1998 г., из которых 10% прекратили торговлю навсегда. В дополнение к этому около половины челноков были вытеснены из бизнеса.<sup>2</sup>

Кризис привел к тому, что предприятия стали испытывать проблемы в получении оплаты от своих клиентов, к увеличению давления на денежный оборот. По данным обзора деятельности 400 предпринимателей,<sup>3</sup> 59% испытывали проблемы с поставщиками и клиентами в октябре-ноябре 1998 года, а 52% с коммерческими банками (Пичугин, 1998 год, стр.16). Немедленный отклик малых предприятий на кризис должен был привести к снижению объемов производства и/или к поиску уменьшения себестоимости. По данным Госкомстата, объем продукции МСП в 1998 году уменьшился почти на 1/3, хотя в торговле и общественном питании уменьшение объема услуг произошло на 46%. В дополнении к этому, данные «ИРР» (исследование российского рынка) показали, что 45% исследуемых фирм показали снижение продаж в 1998 г. по сравнению со всего лишь 19% компаний, которые показали прирост и с 35% компаний, объем продаж которых оставался стабильным. Несмотря на то, что у малых предприятий меньше экономических резервов, чем у больших фирм, они часто демонстрируют более гибкую реакцию на снижение продаж.

МСП предприняли значительные усилия для снижения затрат. По данным исследования, проведенного в 20 российских городах Торговой Палатой США, основными формами стратегии уменьшения расходов, которыми пользовались фирмы, были: снижение зарплаты (98%), снижение транспортных расходов (70%), снижение затрат на рекламу (48%), отправка сотрудников в неоплачиваемый отпуск, а 38% компаний просто не знали, что делать (Поляков, 1998, стр.10). Однако, данные исследований, проведенных «ИРР» указывают на другой набор стратегических методов посткризисной адаптации, использованных фирмами в конце 1998 года: 56% снизили зарплаты, включая отставку сотрудников в административный отпуск, 51% сократили офисные расходы, 40% изменили рыночную стратегию, 32% увольняли сотрудников, 5% продавали собственность, 20% не предпринимали ничего (Пичугин, 1998 г., стр.16).

---

<sup>2</sup> для этого исследования специально был проведен опрос мелких предпринимателей с целью обозначить немедленные посткризисные последствия. В январе-феврале 1999 года было проведено 15 опросов в Москве, Томске и Новосибирске на малых предприятиях, занимающихся производством высокотехнологичной продукции, работающих в легкой и пищевой промышленности, на транспорте, в системе услуг связи, занимающихся оптовой и розничной торговлей, консалтингом по бизнесинвестициям, консалтингом по патентам и интеллектуальной собственности, сельским хозяйством. Более детальный анализ ситуации после кризиса 1998 года был проведен автором в Томской области (Радаев, 1999). Эта статья была написана с целью представить результаты последующего исследования сектора малого бизнеса в регионе, прослеживая перемены, которые произошли с 1997 года (Радаев, 1998 а). также использовались данные некоторых стандартизированных наблюдений за предпринимателями, которые проводились различными исследовательскими центрами.

<sup>3</sup> организация Исследование Российского Рынка(ИРР) провела обзор деятельности 400 предпринимателей в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбургe и Нижнем Новгороде в ноябре 1998 года.

В результате около 500 тысяч квалифицированных профессионалов потеряли работу, особенно в Москве – главном финансовом центре России. Около трехсот тысяч рабочих и служащих других категорий также пополнили ряды безработных. В то же время занятость являлась относительно стабильным параметром по сравнению с объемом производства, потому что политика увольнения и административных отпусков практиковалась меньшинством фирм (30-35%), снижение зарплаты часто использовалось как альтернатива увольнению.

Одним из результатов кризиса также была смена планов на будущее мелких предпринимателей по отношению к своему бизнесу. По данным исследования, до кризиса 1998 года три четверти менеджеров малого бизнеса думали о расширении, однако, через год после кризиса ситуация полностью изменилась, поскольку две трети владельцев исследуемых малых предприятий указали в качестве своей основной цели просто выживание (“Не преуспеть, а хотя бы выжить...” 1999 год, Чепуренко, 2000).<sup>4</sup> В то же время следует отметить, что отрицательные тенденции в секторе малого бизнеса начали развиваться до финансового кризиса 1998 года. По данным исследования, финансовые показатели деятельности МСП ухудшались в течение двух предыдущих лет, и кризис 1998 года только усилил существующие тенденции (Чепуренко, 1998, стр.110, 177).

Экономические последствия кризиса не были одинаковыми для всех фирм. Ключевым фактором здесь было то, насколько фирмы полагались на импортируемые источники в контексте четырехкратной девальвации российского рубля в течение нескольких месяцев (Радаев, 1999 б). В то время, как другие факторы, такие как качество управления и выбор банка (из-за последствий потери денег, вследствие закрытия некоторых банков), также оказывали влияние на шансы выжить, ключевую роль сыграл уровень зависимости от растущих цен на импорт. Одним из результатов было то, что те фирмы, у которых был доступ к местным ресурсам, открыли для себя новые возможности внутреннего рынка, что сократило спрос на импортную продукцию и продукцию из импортных материалов.<sup>5</sup> Экономическое воздействие кризиса также демонстрирует значительную разницу по секторам. Несмотря на то, что банковская система быстро восстановилась после 1998 года, банки остаются слабыми и недокапитализированными, а резервы частных банков в данный момент составляют только две трети от их докризисного уровня. Не удивительно, что доверие к коммерческим банкам и финансовым институтам было сильно подорвано, и этот вопрос требует рассмотрения в свете разработки будущей политики.

Фирмы, занимающиеся оптовой торговлей, пострадали в первую очередь, особенно те, которые имели дело с иностранными поставщиками. В машиностроении объем импорта сократился на 36%, а импорт товаров бытовой химии, одежды и обуви уменьшился от двух до пяти раз. Снижение импорта также сказалось на фирмах, занятых в транспорте и системе распространения товаров, так как они часто имели дело с импортными товарами. Кризис также нанес ущерб челнокам, особенно тем, кто занимался продуктами питания и одеждой, так как эти рынки уже столкнулись с жесткой конкуренцией, и сентябрь 1998 года нанес им сильный удар. Тем не менее, к концу 1998 года челночная торговля стала оживать, оказавшись более стабильной по сравнению с другими формами торговли (Радаев, 1999 а).

---

<sup>4</sup> Эти данные были взяты из обзора, проведенного Российским независимым институтом социальных и этнических проблем в 1999 году (см. сноску 2).

<sup>5</sup> Один из опрошенных томских производителей сказал: «Российское правительство наконец поддержало нас, устроив этот финансовый кризис, хотя у него не было намерения помочь».

Снижение объемов челночного бизнеса в сочетании с уменьшением реальных доходов среднего класса способствовало снижению объемов туристического бизнеса. На основных туристских маршрутах доходы упали на 30-40%, и более чем 10% фирм были вытеснены из бизнеса. Туристами предпринимались попытки переключиться на российские курорты, однако эти попытки были ограничены низким качеством услуг в этих местах отдыха. Однако, к концу 1998 года туризм начал возрождаться, и с тех пор продолжает расти.

В дополнении к этому очень сильно пострадала российская рекламная индустрия. Количество заказов на рекламу уменьшилось в 1998 году в четыре раза, и даже сейчас оно в 3 раза меньше, чем в 1997 году. Продажи в индустрии информационной технологии также сильно пострадали в результате кризиса. По данным IDC продажи информационных технологий упали в 1998 году на 54%, а темпы роста пользователей Интернета в Москве снизились вдвое и уменьшились на 10-20% в других регионах. С 1998 года в большой степени сократились продажи персональных компьютеров частным лицам (Пичугин, Полуектов, 1999).

Традиционные экспортные отрасли, такие как нефть, газ и металлургия, чувствовали себя гораздо лучше в посткризисный период, им помогали последствия девальвации рубля. Продажи в секторах, ориентированных на потребителей, также восстановились, включая автомобили, продукты питания, товары бытовой химии, продукцию фармацевтической промышленности, потребительские услуги и товары длительного пользования. Эти сектора оказались в привилегированном положении при снижении объемов импорта, несмотря на то, что некоторые из крупных дилеров по импорту снизили свои долларовые цены с целью сохранить свою долю рынка. Например, на рынке холодильников и стиральных машин цены упали на 10-30%, с соответственным уменьшением дохода, хотя объем продаж товаров длительного пользования восстановился, чему способствовало снижение цен (Терещенко, 1999).

В сельском хозяйстве, хотя условия экспорта стали более благоприятными с падением стоимости рубля и снижением отечественной покупательной способности, плохой урожай 1998 года привел к нехватке зерновых, что, в свою очередь, привело к возникновению административных барьеров на пути экспорта продуктов питания в 17 регионах.

Ситуация в российской экономике после кризиса 1998 года во многом напоминала условия начала 90-х. Ниши создавались как результат монополизации во многих сегментах рынка, многие предприятия столкнулись с проблемами ликвидности, а структура потребления вернулась к более примитивным формам, наблюдавшимся в начале процесса реформ в начале 1992 года. Разница в том, что опыт, приобретенный до кризиса августа 1998 года делает стабилизацию и восстановления предприятий более легкой, по сравнению с началом 90-х годов.

### **Кризис как новые возможности для малого бизнеса.**

Кризис создал новые возможности для бизнеса, также как и послужил причиной потерь. С начала 1990-х годов многие российские рынки были в большой степени монополизированы, что затрудняло проникновение на рынок для новых фирм. Однако, кризис 1998 года создал малому бизнесу возможности для вхождения на рынок и занятия ниш, которые остались после выхода с рынка более крупных предприятий. Это особенно относилось к отечественным производителям и торговцам, чья деятельность основывалась на местных ресурсах. В то же время все предприятия были вынуждены искать дополнительные ресурсы и пересматривать свои стратегии управления в условиях, которые характеризуются следующими чертами:

- более дешевые банковские кредиты, так как процентные ставки (в рублях) упали до негативной отметки. Несмотря на то, что коммерческие банки обычно очень неохотно дают кредиты сектору малого бизнеса (даже если у них есть достаточные финансовые ресурсы), Сбербанк и Промстройбанк продолжали давать кредиты некоторым малым предприятиям.
- малые предприятия, продающие продукцию потребительским рынкам, оказались в привилегированном положении, поскольку они могли получать наличные деньги, таким образом снижая свою зависимость от бартерной торговли.
- некоторые расходы снизились, например, подешевел труд, так как работники сейчас стали более терпимо относиться к уменьшению и задержкам зарплаты.
- изменение управленческого поведения, так как менеджеры осознали необходимость быстро реагировать на новые возможности, усиливать внутренний управленческий контроль и увольнять сотрудников, которые не справлялись со своими обязанностями.

### **Смещение акцентов в сторону отечественной продукции.**

Как упоминалось раньше, одним из результатов кризиса явилось смещение акцентов в сторону отечественной продукции. Однако замещение импортных продуктов на отечественные было выборочным процессом, на который оказал влияние ряд факторов:

- на потребительский выбор влияют относительные уровни цен на разные товары, в результате чего более дорогие потребительские товары европейского происхождения (например, из Франции, Италии, Германии) были частично заменены более дешевой продукцией. Транспортная структура поставки этих товаров также изменилась. Например, в некоторых сибирских регионах поставки товаров из Турции, Саудовской Аравии и европейских стран, которые производились через рынки Москвы, были заменены более дешевым импортом из Китая и Кореи, который поступал с рынков Новосибирска.
- на потребительский выбор повлияла также эластичность спроса. В результате, в то время как жизненно необходимые продукты, например, сливочное масло, продолжали импортироваться, торговля импортной мебелью почти полностью прекратилась.
- на потребительский выбор также повлияло качество тех российских товаров, которые были потенциальными заменителями импортной продукции. Во многих случаях потребители сначала отдали предпочтение более дешевым отечественным продуктам питания, но впоследствии вернулись к более высококачественным импортным продуктам.

Конкурентное преимущество отечественных производителей в большой степени зависело от их желания и способности поддерживать разницу в цене по отношению к импортным товарам, так как поведение потребителя в основном определяется соображениями цены по отношению к качеству. Практически, многие российские предприниматели установили на продукцию отечественного производства цены, которые были очень близки к ценам на импортные товары,

полагаясь на призывы покупать местную продукцию<sup>6</sup>, результат которых был весьма ограниченным.

Кризис способствовал давно ожидаемому притоку капитала в производственный сектор. Столкнувшись с огромной нехваткой оборотного капитала для получения необходимых ресурсов, многие производители оказались в невыгодном положении по отношению к своим поставщикам и поэтому были готовы вести переговоры. В этих условиях поставщики ресурсов покупали права на продукцию, что приносило им доходы от продажи готовой продукции. В этих условиях предприниматели, у которых был свободный капитал, который можно было потратить на покупку отечественных ресурсов и прав на продукцию, оказались в выигрышном положении, в то время как те, у которых не было капитала, пострадали.

### **Перспективы на ближайшее будущее.**

Развитие сектора МСП через два года после кризиса нужно рассматривать в контексте ряда положительных изменений экономической ситуации в России, которые в совокупности могут рассматриваться как позитивные для развития предпринимательства при наличии соответствующей политики.

Позитивным фактором было увеличение промышленного производства на 12% (по объему) в 1999 году. Иностранные инвестиции также несколько восстановились с появлением новых лидеров. Например, легкая промышленность привлекла 15% прямых иностранных инвестиций, выйдя по этому показателю на второе место после топливной промышленности. Прямые инвестиции в производственные мощности на территории России стали более выгодной альтернативой для иностранных фирм по сравнению с импортом готовой продукции. Следствием этого может быть будущее увеличение спроса на квалифицированных менеджеров в области производства.

Более того, кризис заставил предпринимателей пересмотреть стратегию, обращая внимание на недостатки их бизнес-планов. Это дало новое видение развития бизнеса, в большей степени основанное на отечественных ресурсах, а не полагающееся на дешевые импортные товары (Барсукова, 1999).

В общем, российская экономика продемонстрировала впечатляющий экономический рост с середины 1999 года, при этом ВВП и промышленное производство увеличилось с тех пор соответственно на 3% и 8%, и последнее увеличилось на 12% к середине 2000 года. Прямые инвестиции и строительные мощности растут меньшими темпами.

В то же время положительное влияние на малые предприятия, возникшего в результате девальвации рубля и импортозамещения, было недолговечным. Оно закончилось к середине 2000 года, когда рубль начал укрепляться. Разница в цене между отечественными и импортными товарами уменьшилась в результате роста цен на отечественную продукцию и гибкой ценовой политики крупных импортеров. Следствием этого стало уменьшение темпов экономического роста, они стали более зависимы от уровня иностранных и отечественных инвестиций. В этом контексте, если Россия собирается использовать возможности, созданные кризисом, для устойчивого экономического развития, важно создать атмосферу поддержки развития предпринимательства.

---

<sup>6</sup> Примером была кампания «Покупайте томское».

## **Последние политические инициативы для поддержки развития предпринимательства.**

Признание необходимости улучшения законодательной и нормативной базы для развития малых предприятий отражено в принятии с 1998 года четырех важных Федеральных законов, имеющих отношение к:

- единому налогу на вмененный доход по некоторым видам деятельности;
- лицензированию отдельных видов деятельности;
- лизингу;
- ипотеке (гарантиям в недвижимости).

В дополнении разрабатывается новая версия основного Закона от 14 июня 1995 года «О государственной поддержке малых предприятий в Российской Федерации», также обсуждаются проекты законов, касающихся:

- защиты прав и юридических интересов предпринимателей;
- потребительских обществ взаимной помощи и взаимного страхования;
- франчайзинга.

В то же время достигнутые результаты весьма ограничены. Законы о лизинге и ипотеке еще должны быть введены в жизнь, а законы о едином вмененном налоге и лицензировании стали предметом общественного обсуждения.

### **Единый вмененный налог.**

Федеральный закон «О едином налоге на вмененный доход от определенной деятельности» был принят в июле 1998 года, а к апрелю 1999 года в 35 регионах России были приняты похожие региональные законы. Цель единого налога – заменить многие из существующих налоговых сборов единым сбором. Он исчисляется поквартально на основе вмененного дохода с учетом ряда корректирующих коэффициентов. Налог уплачивается ежемесячно в виде авансовых платежей. Он является обязательным для малых предприятий и индивидуальных предпринимателей в отдельных областях деятельности, таких как строительство и ремонт, потребительские услуги, консалтинг, аудит, юридические консультации, общественное питание, розничная торговля, транспортные услуги и парковка автомобилей.

Однако, практика показала следующее:

- упрощенная система налогообложения и подачи сведений о доходах жизненно необходима сектору малого бизнеса в России. Но, к сожалению, та форма единого налога, которая была введена, делает расчет суммы платежа весьма трудной и требующей времени процедурой для владельцев предприятий. Предприниматель должен высчитать налог с каждой налогооблагаемой точки и области деятельности. Те, чья деятельность не подпадает под действие закона о едином налоге, вынуждены вести две параллельные системы отчетности, что ведет к новым сложностям.
- новое законодательство породило дальнейшую нестабильность налоговой системы. Трудно установить абсолютно справедливые коэффициенты, отражающие объективную разницу между расположением различных предприятий. В результате образовался поток требований внести исправления, что противоречит принципу налоговой стабильности.
- новая система порождает еще больше бюрократических барьеров и способствует увеличению коррупции. Предполагается, что предприниматель должен получить от налоговых органов подтверждение правильности произведенного им расчета налоговых платежей, налоговые органы имеют право вносить поправки в эти цифры, таким образом создавая ситуацию, поощряющую взяточничество.
- Федеральный закон «О едином вмененном налоге» привел к значительным региональным расхождениям, поскольку вычисление коэффициентов было оставлено на усмотрение региональных властей.
- новое законодательство создало напряженность среди владельцев малых предприятий. Например, в Томском регионе введение новой налоговой системы было встречено демонстрациями мелких предпринимателей, организованными профсоюзом предпринимателей в декабре 1998 года.

В целом введение нового закона о едином налоге на вмененный доход привело к результатам, которые несопоставимы с долгосрочными требованиями сектора малого бизнеса.

В то время, как идея вмененных платежей содержит некоторые положительные элементы, должны быть внесены некоторые изменения в основу исчисления налога. В свете этого опыта участники Форума (например, Иван Грачев) предложили две основные поправки:

- отменить обязательный характер системы нового единого налога;
- снизить уровень авансовых платежей единого налога.

### **Лицензирование.**

Проблемы, связанные с лицензированием деятельности, все еще представляют собой основное препятствие для развития малого бизнеса в России. Для того, чтобы получить лицензию в Государственной Лицензионной Палате, владелец предприятия должен представить огромное количество документов из различных учреждений: пожарный надзор, санитарный надзор, Комитет по стандартизации, Госкомстат, Сельскохозяйственное управление, отдел коммунальных услуг и из многих специализированных отделений, ответственных за отдельные виды экономической деятельности.<sup>1</sup>

Многие мелкие предприниматели больше жалуются на действия государственных властей, ведающих лицензированием, чем на налоговую систему. Проблема не столько связана с политикой и действиями региональной и местной администрации, сколько с десятками федеральных государственных министерств и комитетов, которые все еще имеют филиалы в российских регионах. Хотя эти филиалы должны проводить единую государственную политику в соответствующих областях, у них так же есть prerogative лицензирования и сертификации отдельных видов деятельности.

За последние годы сложная бюрократическая система претерпела серьезные изменения. Хотя у федеральной власти часто не хватает фондов, чтобы содержать свои региональные управления, центр обычно неохотно их закрывает. Вместо этого федеральные власти позволили своим филиалам выживать самостоятельно, что привело к созданию административных барьеров методами и способствует взаимной поддержке должностей в различных учреждениях. К подобной ситуации привело следующие: для того, чтобы получить разрешение в одном учреждении, нужно сначала получить разрешение в другом, и наоборот. Являясь государственными монополистами в отдельных областях, эти учреждения имеют возможность соответственно оценивать свои «услуги». Система порождает взяточничество, в то время как эти учреждения не справляются с осуществлением контроля, необходимого для устранения причин возможных нарушений.

Долгожданный Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» (принятый Государственной Думой 16 сентября 1998 г.) не улучшил ситуацию. Список подлежащих лицензированию видов деятельности был скорее увеличен, чем уменьшен. Центр стратегических исследований считает, что на текущий момент лицензированию подлежат около 500 видов деятельности.

Более того, закон о лицензировании содержит ряд противоречий. Формально минимальный период лицензирования был продлен с одного года до трех лет, хотя существует положение, позволяющее властям ограничить этот срок одним годом «по просьбе предпринимателя», что дает властям, занимающимся лицензированием, средство давления на фирмы. Также, в то время, как закон определяет список документов, которые нужно представить в Лицензионную палату, и ограничивает размер лицензионных взносов, он также включает пункт, который дает возможность для широкой практической интерпретации:

*«в зависимости от конкретного характера деятельности представление документов, доказывающих, что заявитель отвечает требованиям лицензии, может оговариваться специальными правилами лицензирования определенных видов деятельности».*

Системный характер проблем лицензирования означает, что нужны радикальные перемены для изменения ситуации. Проверка функций федеральных учреждений, имеющих филиалы в регионах, может оказаться более эффективной, чем лоббирование, направленное на то, чтобы исключить определенные виды деятельности из лицензионного списка на федеральном уровне. На региональном уровне главным изменением должен стать переход от разрешительного характера лицензирования к уведомительному. Это позволит контролирующим органам проверять деятельность фирм и предпринимателей, исключая их из процесса лицензирования. Лицензионные платежи должны быть централизованы Лицензионной палатой, их общая сумма должна быть уменьшена, что облегчит процесс организации нового бизнеса, и, конечно, ситуация, когда учреждения могут устанавливать свои собственные цены на административные услуги, должна быть устранена.

Хотя эти попытки изменить налоговую нормативную лицензионную систему несомненно важны, эффективное применение их в российском контексте сопряжено с трудностями, вызванными разными интересами контролирующих органов. Чтобы сделать политику реформ эффективной при таких условиях, нужен как четкий диагноз природы проблем, так и сильная политическая воля, чтобы провести в жизнь нужные решения.

### **Развитие политики поддержки МСП в России.**

Развитие государственной политики поддержки МСП в 90-х годах не являлось непрерывным процессом. Вслед за периодом политического равнодушия к развитию малых частных фирм в начале 90-х годов, делались отдельные попытки поддержать их путем налоговых привилегий, которые были избирательно направлены на малые предприятия производственного сектора. Вслед за этим появилась первая национальная программа поддержки МСП (на 1994-95 годы), которая была окончательно принята в 1995 году. Международные финансовые учреждения и донорские организации начали финансирование широкомасштабных программ поддержки МСП в 1992-94 годах. Усилия ЕБРР, ЕС-ТАСИС, USAID и других организаций стимулировали участие российских коммерческих банков в создании бизнес-инкубаторов и консалтинговых и обучающих агентств для владельцев малого бизнеса.

Действительно, 1995-96 годы могут считаться самым активным периодом с точки зрения институционализации политики государственной поддержки МСП, выразившейся в различных инициативах. Это были: национальная программа поддержки МСП (на 1996-97 годы), которая получила статус специальной федеральной программы, принятой Государственной Думой; основной Закон «О государственной поддержке МСП» (от 14 июня 1995 года), который заложил правовую основу политики по отношению к МСП; образование специального Государственного Комитета развития и поддержки МСП. В дополнении к этому Федеральный фонд поддержки МСП был преобразован в независимое учреждение, ответственное за обеспечение финансовой поддержки программ МСП, и в конце 1995 года была введена упрощенная система налогообложения и подачи данных о доходах для части сектора МСП. Также Первый российский конгресс представителей МСП, состоявшийся в Кремле в феврале 1996 года, был открыт Президентом Российской Федерации Борисом Ельциным. Вкратце, перспективы государственной поддержки МСП, основанные на ряде заявлений и институциональных изменений, оказались в общем положительными в середине 90-х годов.

В то же время на региональном уровне предпринимались законодательные инициативы, и в более чем семидесяти регионах были образованы специальные государственные учреждения, занимающиеся поддержкой МСП. Хотя все они были под влиянием деятельности федеральной власти, между российскими регионами наблюдается значительная разница в характере и размере поддержки, оказываемой МСП. Существует ряд регионов с относительно хорошо развитой инфраструктурой поддержки МСП (такие, как Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Нижний Новгород, Самара, Томск), в то же время есть регионы, где ситуация прямо противоположная (такие, как Чита, Магадан, Северный Кавказ). Отношение региональной власти к развитию малого бизнеса здесь жизненно важно, особенно отношение к нему губернаторов.

Усилия по укреплению поддержки МСП, предпринятые в середине 90-х, не были непрерывными и не всегда доводились до конца, и с начала 1996 года было некоторое их снижение, по крайней мере, на федеральном уровне. Специальная федеральная программа поддержки МСП не была профинансирована в 1996 году, в 1997 она была недофинансирована, а новая программа поддержки МСП на 1998-2000 год была разработана, но не была принята. Между Комитетом по поддержке МСП и Федеральным фондом поддержки МСП продолжались бесконечные дискуссии с целью определения их полномочий и сфер ответственности, что привело к роспуску комитета в 1998 году. Федеральный фонд поддержки и развития МСП потерял свой статус главного подрядчика федеральной программы поддержки МСП после возникновения проблем со счетами в Межэкономбанке в 1996 году и СБС-Агро банке во время кризиса 1998 года.

Неэффективность деятельности этих учреждений, занимавшихся поддержкой МСП, отразилась в неудавшейся попытке направить ресурсы федерального бюджета на поддержку МСП в период с 1996 года. Специальные ассигнования в федеральный бюджет на поддержку МСП были потеряны, а налоговые льготы, ранее данные МСП, были упразднены. Несмотря на то, что институциональные системы поддержки МСП сохранились на региональном уровне, финансовая поддержка от федеральных источников была в значительной степени прекращена. В дополнение к этому ряд международных программ или полностью закрылся, или их ресурсы сократились.

На уменьшение финансовой поддержки МСП в конце 90-х также оказало влияние ущемление приоритетности субсидирования трудоустройства во вновь образовавшихся предприятиях Фондом трудоустройства Федеральной службы занятости, который ранее являлся важным источником финансирования предпринимательства. В настоящий момент лишь небольшая

часть фондов, аккумулированных из налогов на зарплату, выплачиваемых существующими предприятиями, ассигнуется на программы обучения и переподготовки и на субсидирование новых предприятий. Основная часть этих денег тратится или на пособия по безработице, или на административные расходы Федерации.

Кризис 1998 года оказал дополнительное негативное влияние на финансовую поддержку МСП, поскольку банковский кризис поставил под вопрос дальнейшее создание гарантийных фондов для МСП. Это стало одним из факторов, заставивших политиков начать поиски не денежных способов поддержки предпринимательства. Среди недавних институциональных перемен был переход ответственности за координацию политики поддержки МСП к Министерству по антимонопольной политике и развитию предпринимательства (МАП), в котором было образовано специальное управление.

### **Выводы для разработки будущей политики**

Опыт конца 90-х годов создал важные предпосылки для политических принципов ФРПП. Следующие три пункта представляют собой основные уроки, которые принимались во внимание, когда ФРПП формулировал политические принципы:

- в ретроспективе ясно, что политическая поддержка МСП декларировалась во время избирательных кампаний, а после них сходилась на нет. Это случилось в 1995-96, и снова в 1999-2000 году перед президентскими выборами и выборами в Государственную Думу. Но отказ Государственной Думы поддержать предложение о создании специальной бюджетной линии для поддержки МСП в ноябре 1999 года указывает на неоднозначность политической поддержке МСП на этом институциональном уровне. В этом контексте возможно необходимо создание сильных бизнес-организаций и организаций работодателей, которые выступали бы лоббирующей силой, направленной на обеспечение и защиту интересов предпринимателей на политическом уровне. Более того, опыт стран ОЭСР показывает, что этим организациям выгоднее сотрудничать с различными политическими партиями, чем установить тесную связь с одной политической группировкой.
- другой важный политический урок, извлеченный из этого периода, заключается в необходимости обращать пристальное внимание на механизмы внедрения с целью искоренения зазора между политическим декларациями и их реализацией, что приводит к потере доверия к государственной поддержке МСП со стороны владельцев предприятий. Принятие правительством государственной программы поддержки МСП (такой, как программа от 18 ноября 1999 года) немногого стоит без бюджетных ассигнований на ее внедрение. В этом контексте Министерство по антимонопольной политике и развитию предпринимательства играет ведущую роль, если государственная поддержка МСП в будущем будет более эффективной.
- влияние кризиса 1998 года в России имеет некоторые положительные стороны, если говорить о более долгосрочном развитии сектора малого бизнеса, - стороны, которые должны учитываться при разработке политики. Кризис дал малым предприятиям возможность занять некоторые ниши, освобожденные более крупными предприятиями, особенно тем предприятиям, которые могли использовать отечественные ресурсы. Кризис также способствовал давно ожидаемому притоку капитала в производственный сектор, однако, поскольку первоначальная девальвация рубля и результаты замещения импорта должны были кончиться, очень важно создать новую и более эффективную политику поддержки предпринимательства.



## **ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ К ПОЛИТИЧЕСКИМ ПРИНЦИПАМ И РЕКОМЕНДАЦИЯМ.**

### **Введение.**

Если Россия хочет добиться стабильного экономического роста, потребуются интенсивные усилия, направленные на стимуляцию экономического развития, в котором сектор малого бизнеса призван сыграть ведущую роль. Общеизвестно, что развитие предпринимательства и МСП является важной составляющей в процесс экономических и социальных преобразований, ведущих к созданию рыночной экономики и охватывающих широкие слои общества.

В то же время существуют определенные особенности российской экономики и политики, которые могут препятствовать успешному развитию малого бизнеса и эффективной институционализации политики поддержки бизнеса. Одна из ключевых сложностей - это достижение понимания правительством и населением России потенциальных плюсов для экономики и жизни общества от развития сектора малого бизнеса. Другой сложной задачей является то, что успешная разработка и внедрение политики по отношению к малому бизнесу, требует, чтобы интересы и нужды малых предприятий принимались во внимание всеми правительственными и государственными органами на всех уровнях. Эти условия являются необходимыми для успешного выполнения политических принципов.

### **Отношение к предпринимательству и малому бизнесу в России.**

Процесс экономических преобразований неизбежно ведет к неравенству и конфликтам интересов между различными социальными группами. Положительный вклад малого бизнеса в интересы большинства российского населения неизвестен широким слоям общества. Поэтому необходимы меры, разъясняющие преимущества законного частного предприятия с тем, чтобы изменить негативный имидж, сложившийся у многих россиян в настоящее время.

### **Ключевые задачи государственной политики.**

Государство играет основную роль во влиянии на характер и объем предпринимательской деятельности в Российской Федерации. Отсутствие у деловых организаций как традиций, так и опыта самоуправления в сочетании с недостатком, на сегодняшний день, веры большинства населения в положительный вклад малого бизнеса в экономические преобразования значит, что государство должно занять более активную позицию в изменении институциональных и социальных условий предпринимательства.

По официальным заявлениям, Россия уже десять лет живет в условиях рыночной экономики. Однако, действительность показывает, что низкий темп демонополизации и децентрализации экономики ограничил возможности сектора малого бизнеса. Это ограничило развитие среднего класса, что, в свою очередь, привело к низкому темпу развития демократических гражданских институтов. В этом отношении широкомасштабные экономические инициативы, направленные на развитие частного сектора, будут важным шагом на пути к более основательной перестройке российского общества. Одной из причин, почему этого не произошло, является тот факт, что государственные чиновники оценивают свою роль в обществе значительно выше, чем роль частных предпринимателей, это менталитет, унаследованный со времен плановой экономики, в которой предприниматели рассматриваются как спекулянты с низким социальным статусом.

*Из высказываний г-на Иоффе, Президента Российской Ассоциации развития МСП.*

Одним из главных приоритетов государства является признание и развитие роли предпринимателей как «социальных партнеров». Это включает гарантии защиты их законных интересов и прав на частную жизнь и создание условий для постепенного перераспределения экономических функций управления деловой активностью от государства к профессиональным самоуправляющимся организациям.

Участники ФРПП подчеркнули, что, несмотря на политические заявления о государственной поддержке и ускоренном развитии малого бизнеса в переходный период, реальный уровень развития предпринимательства все еще очень низок. В то же время его трудно точно измерить из-за отсутствия этого сектора в процессе государственного экономического мониторинга, отчетности и прогнозирования. Однако, существуют значительные различия между разными частями России, отражающие различия в возможностях местных рынков, доступности ресурсов и развития инфраструктуры.

### **Факторы, влияющие на уровень развития МСП в Российской Федерации.**

В отличие от больших предприятий, успешное развитие малого бизнеса зависит не от экономики масштаба, а в большей степени от гибкости фирм и их чувствительности к нуждам клиента, что часто включает в себя концентрацию внимания на отдельных нишах рынка, многие из которых в большой степени ориентируются на местный рынок. В результате успешное развитие малого бизнеса часто ассоциируется с растущими местными рынками товаров и услуг (которые сами связаны с уровнем и распределением покупательной способности населения), где можно найти выгодные ниши. Успешное развитие малого бизнеса также ассоциируется с уровнем развития рыночной инфраструктуры в отдельных регионах.

В Российской Федерации успешное развитие малого бизнеса также зависит от способности малых предприятий преодолевать препятствия, такие как власть местных монополий, низкий уровень деловой дисциплины, нехватка профессиональных знаний в области экономического и административного контроля, нестабильный правовой, нормативный и налоговый режим, отсутствие бюджетных ресурсов для внедрения бизнес-проектов (включая быструю оплату фирмам работы, выполненной для государства на контрактной основе), а также плохая стратегия ведения дел со стороны владельцев и менеджеров.

На способность отдельно взятых МСП выживать и развиваться оказывает влияние сочетание внутренних и внешних факторов. В то время, как внутренние проблемы могут часто решаться самими МСП на местном уровне, преодоление многих внешних барьеров требует действий со стороны государства на федеральном и региональном уровнях. Однако, внешние и внутренние проблемы часто тесно связаны (например, неблагоприятные системы налогообложения делают систематическое финансовое планирование слишком сложным или невозможным). Более того, неправильное отношение к малым предприятиям со стороны государственных властей может создать ряд дополнительных барьеров на пути их развития, иногда создавая заколдованный круг. Одна из основных трудностей в решении «внешних» проблем – это то, что меры, принимаемые различными государственными учреждениями в поддержку МСП и планы/программы действия для их внедрения обычно плохо скоординированы. Трудно разделить ответственность за проведение в жизнь политики, когда функции исполнительной власти и распределение компетенции в бюджетной, налоговой, кредитно-финансовой и тарифной сферах не складывается в единую политику поддержки МСП. Поэтому федеральное правительство должно сконцентрироваться на устранении противоречий между различными учреждениями (региональными, секторальными/отраслевыми), имеющими отношение к МСП.

### **Ключевые темы политических принципов ФРПП.**

Одним из неперенных условий успешного развития частного сектора в Российской Федерации является правильная и эффективная институционализация политики по отношению к МСП (см. Главу 2). Ключевыми задачами государства здесь являются устранение препятствий на пути создания предприятий на федеральном, региональном и местном уровне, создание обстановки, способствующей развитию частного сектора и содействие развитию соответствующих рыночных институтов. Эффективная институционализация политики по отношению к МСП включает в себя различные формы партнерства между федеральной и региональной властью, так же как между правительством на различном уровне и органами частного сектора. Ключевой фактор в этом отношении - создание механизмов эффективного диалога между государством и представителями МСП. Принцип партнерства также применяется к отношениям между государством и донорскими организациями, которые могут обеспечить необходимую техническую поддержку, направленную на разработку соответствующих институциональных мероприятий для развития МСП в Российской Федерации.

Другим ключевым требованием для успешного развития сектора МСП в России является стабильная и хорошо действующая налоговая система (см. Главу 3). Действующая система слишком сложна, она включает в себя слишком много налогов и органов, что просто поощряет предпринимателей скрывать свои реальные доходы, что снижает доход государства и насаждает культуру нелегальности. Более того, в ситуации, когда предпринимателям часто трудно подсчитать их налоговые обязательства, а будущие налоговые обязательства еще более неопределенны, предприятиям становится трудно планировать, а малые предприятия часто несут ненужные дополнительные расходы в виде оплаты консультационных услуг для того, чтобы действовать в рамках закона. Налоговая система, способствующая развитию предпринимательства, должна быть простой, справедливой, стабильной, а процедура ее применения прозрачной.

Улучшение нормативной структуры и верховенство закона – это еще один приоритетный фактор, влияющий на развитие сектора МСП (см. Главу 4). Более того, в условиях нехватки ресурсов повышение исполняемости законов может оказаться очень выгодной стратегией для стимулирования и поддержки предпринимательства. Нужно уменьшить бюрократию в таких

областях как процедура регистрации предприятий, лицензирование и выделение помещений. Суммарная плата, в виде денег и времени, за то, чтобы удовлетворить различным бюрократическим требованиям, значительна для малых предприятий, и это сокращает ресурсы, которые могли бы быть направлены на достижение более продуктивных и выгодных целей. Нормативно-правовая реформа и сокращение бюрократии также являются необходимыми условиями для сокращения размера неформальной и теневой экономики в России. Однако, установление верховенства закона – это больше, чем просто принятие законодательства, принятые законы нужно убежденно проводить в жизнь. В этом отношении очень важно предпринимать активные действия для проведения анти-коррупционных мер на всех уровнях.

Финансы (см. Главу 5) – это ключевой фактор начала и развития любого бизнеса, и недостаток финансов представляет собой одну из основных трудностей, с которыми сталкиваются российские предприниматели. Главным приоритетом в этом отношении является развитие рынка для финансирования МСП путем повышения привлекательности МСП для инвесторов. В то же время необходимо обратить внимание на нехватку рыночного опыта со стороны предпринимателей, недостаточность знаний в области менеджмента и современных методов управления финансами. Государственная финансовая поддержка должна использоваться только там, где наблюдается несостоятельность рынка, и в соответствии с определенными условиями, которые, как показывает предыдущий российский опыт, должны включать: ясные постановления и правила, четкие цели по отношению к обозначенным целевым группам, четко очерченные критерии выбора и ясные условия займов. Приоритетной является координация государственных фондов для поддержки МСП, между различными органами и уровнями правительства, с целью их максимально успешного использования.

Большое влияние на устойчивое развитие сектора МСП в России оказывает создание инфраструктуры поддержки консультационных и информационных услуг в сфере бизнеса (см. Главу 6). Это еще одна область, где государство должно работать в тесном контакте с частным сектором, выступая в качестве катализатора и координатора; при этом предоставление услуг должно обеспечиваться частным сектором. Бизнес инкубаторы играют особую роль, предлагая механизм, с помощью которого предприниматели, выдвигающие новаторские деловые идеи, могут получить поддержку, особенно в случае создания предприятия, основанного на новых технологиях. Существует также необходимость создания эффективной и доступной информационной сети, поскольку информация (о потенциальных клиентах, поставщиках и источниках финансирования) является основной потребностью в бизнесе.

Опыт других стран показывает, что политика, основанная только на центральном планировании и внедрении, не эффективна. Более того, размер и структура Российской Федерации усиливает важность сильного регионального и местного измерения для развития и поддержки предприятий (см. Главу 7). Именно на местном уровне политика близка к реальным нуждам предпринимателей и их предприятий. В контексте усиливающегося участия региональной и муниципальной власти в политике поддержки МСП, необходимо разъяснить соответствующие задачи и ответственность федеральной и региональной власти, улучшить скоординированность федеральных и региональных программ и предпринять шаги, способствующие сотрудничеству, а не конкуренции между регионами. Также необходимо предпринять шаги по уменьшению бюрократии на местном уровне, так как именно там чрезмерная бюрократия имеет самое прямое воздействие на предприятия и эффективный диалог между властями и предпринимателями особенно уместен. И те, и другие должны быть ключевыми элементами в региональной и местной стратегии развития, направленной на поощрение и поддержку предприятий.

## **ГЛАВА 2. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКИ МАЛОГО БИЗНЕСА.**

### **Общий обзор.**

Правильная и эффективная институционализация политики малого бизнеса является одним из основных, непреходящих условий устойчивого развития частного сектора в Российской Федерации. Эффективные институциональные мероприятия, направленные на управление и поддержку малого бизнеса в экономике – сложная задача, с которой сталкиваются все страны в переходном периоде. Государству здесь отводится важная роль опекуна предпринимательства путем разработки стратегии устранения препятствий на пути создания предприятий, создания атмосферы, благоприятствующей развитию частного сектора, и помощи в развитии соответствующих рыночных институтов. Параллельно с разработкой соответствующих программ поддержки, государство также отвечает за создание соответствующих институтов и инструментов внедрения этих стратегий.

Однако, большинство делегатов заседания Рабочей группы ФРПП для Российской Федерации выразили озабоченность по поводу того, что нужды малого бизнеса недостаточно эффективно отражены в действующей российской политике экономического развития. В дополнении к этому, бизнесмены часто сталкиваются с отрицательным отношением общества к предпринимательству, особенно к малым предприятиям. Вследствие этого большая часть потенциального вклада сектора малого бизнеса в социальное и экономическое развитие России остается в данный момент невостребованной.

### **Необходимость согласованной политики на федеральном и региональном уровне.**

В контексте общей стратегии развития малого бизнеса одной из ключевых ролей государства является развитие хорошо скоординированных отношений между различными «действующими лицами», вовлеченными в процесс поддержки МСП, на федеральном, региональном и местном уровнях. В России общее развитие малого бизнеса было поставлено в невыгодное положение слабой координацией политики на федеральном уровне и частой сменой ответственных за проблемы малого бизнеса внутри государственной структуры. Более того, в то время, как на региональном уровне было создано множество учреждений, проблема определения роли регионов в создании системы поддержки МСП, до сих пор существует, как существует и проблема координации политики на федеральном и региональном уровнях. Ниже приводится мнение директора Регионального Агентства МСП о распределении ответственности государства между федеральным и региональным уровнями.

Для выполнения общей стратегии необходимо более четко разделить функциональные роли и сферы компетенции внутри государства и распределить ответственность между федеральным, региональным и муниципальными уровнями.

Отсутствие последовательности действий различных отраслей и уровней государственной власти приводит к ненужной растрате ресурсов и потере времени, что порождает внутренние конфликты (например, между механизмами финансовой защиты и политикой помощи увеличения занятости населения и развития малого бизнеса). Роль правительства на федеральном уровне состоит в определении политики помощи малым предприятиям и общей экономической инфраструктуры в сочетании с законодательными «правилами игры» и общими правовыми механизмами.

На региональном уровне государству необходимо сконцентрироваться на основных экономических мерах поддержки и развития МСП, исходя из национальных приоритетов развития политики, которая также отражает приоритеты развития регионов, и определение соответствующих инструментов эффективного внедрения политики. Именно здесь завершается выбор инструментов реализации политики поддержки малого бизнеса.

*Из доклада С.Маковецкой, директора регионального Агентства МСП.*

Основные элементы поддержки малого бизнеса должны быть включены в политику развития бизнеса, которая должна быть частью национальной стратегии развития предприятий, включающую специфические меры улучшения условий предпринимательства. Она также должна включать четкую институциональную ответственность за политику по отношению к малому бизнесу как на уровне федерального правительства, так и на уровне местной администрации, гарантируя общее понимание соответствующих ролей региональной и федеральной власти в проведении этой политики в жизнь.

Особое внимание следует уделить разработке политики, которая охватывает местное и региональное измерение. Правительства на местном и региональном уровне должно обладать властью разрабатывать политику по отношению к малому бизнесу, с учетом специфики региональных и местных нужд, и включая сектор МСП в планы регионального развития.

### **Приоритеты институционального развития.**

Оценивая роль существующих институтов в оказании влияния на развитие сектора малого бизнеса в России, делегаты ФРПП подчеркнули, что основным недостатком существующей системы является не столько число учреждений, сколько недостаток согласованности в их действиях. Другие, привлечшие особое внимание вопросы, - это недостаток последовательности в помощи малым предприятиям и недостаток прозрачности действий соответствующих организаций.

В то же время, делегаты указали на определенные пробелы в действующем законодательстве, особенно по отношению к средним предприятиям. В то время, как законность государственной поддержки малых предприятий подкрепляется законодательством, критерии, определяющие понятие среднего бизнеса, еще должны быть созданы, что частично отражает относительно короткий промежуток времени, который истек с начала в России процесса рестройки в

направлении рыночной системы хозяйствования. Этот вопрос требует пересмотра, так как многие характеристики малых предприятий совпадают с характеристиками средних фирм.

### **Партнерство и участие.**

Стратегическое видение и партнерство должны быть основой институционализации политики поддержки малого бизнеса касается стратегии и партнерства. На стратегическом уровне устранение препятствий на пути развития МСП является выгодным для федеральной и региональной власти подходом к поощрению предпринимательства. Стабильность в правилах и нормах также является необходимой частью атмосферы, способствующей развитию бизнеса. Однако, одной из слабостей текущих институциональных мероприятий, влияющей на развитие малого бизнеса в Российской Федерации, является недостаток эффективного диалога между государственной властью, и институтами с одной стороны, и предпринимателями и их представителями с другой, что означает, что принцип партнерства принимается медленно.

В зрелой рыночной экономике самоуправляющиеся организации выступают в качестве профессиональных посредников в этом процессе, с целью обеспечить, чтобы интересы бизнеса принимались во внимание при принятии решений властями на различных уровнях. Поэтому одним из политических приоритетов для эффективной поддержки МСП в Российской Федерации является создание инфраструктуры соответствующих эффективно действующих посреднических организаций. В то же время нужно признать, что создание соответствующих организаций не является гарантией учета взглядов и интересов предпринимателей при формировании политики. Необходимо избежать излишнего дробления этих организаций, а также важны программы обучения и наращивания мощностей.

Создание обстановки, благоприятной для развития бизнеса, требует эффективного участия представителей предпринимателей и владельцев малых предприятий в диалоге с правительством при разработке политики, мониторинге и оценке. В дополнение к этому нужно создать и эффективно внедрить механизмы оценки условий развития бизнеса и измерения влияния различных политических инструментов. В этом отношении важна деятельность Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства по установлению двухсторонней связи между правительством и предпринимателями.

### **Роль донорских организаций.**

Иностранные международные организации обладают значительным потенциалом для оказания в развитии институциональной базы поддержки МСП в России. Важным представляется изучить соответствующие положительные примеры и иностранный опыт, а также извлечь уроки из любого соответствующего негативного опыта. Сотрудничество с международными организациями также может помочь России вписаться в международное сообщество и предложить механизм улучшения сотрудничества между российскими и зарубежными малыми предприятиями.

Россия получила техническую поддержку на сумму более трех миллиардов долларов от ряда донорских организаций, 20% которой были направлены на поддержку и развитие малого предпринимательства. Более 6 000 проектов технической поддержки были реализованы полностью, из них две тысячи концентрировались на малых предприятиях. Большая часть этих ресурсов была направлена на профессиональную подготовку и обмен; на поддержку политики, консультации и оборудование для малых предприятий пошло 10-15% общей суммы. Региональное распределение этой помощи неравномерно, большую часть ее получают центральные и северо-западные регионы, а также уральский регион.

Из 21 иностранной донорской организации наиболее важными являются USAID, Министерство сотрудничества Германии, Европейская комиссия и ЕБРР. Более половины всей международной помощи, предоставленной Российской Федерации для развития малых предприятий, поступает в форме двусторонних проектов

*(из материалов, представленных представителями стран-доноров на ФРПП).*

### **Конкретные примеры поддержки, оказанной международным сообществом:**

#### **ЕБРР:**

В конце сентября 2000 года Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) насчитывал в России 110 проектов, одобренных советом директоров, на общую сумму 3,9 миллиарда фунтов стерлингов кредитного и акционерного финансирования, а общая стоимость проектов составляла около 12,4 миллиарда фунтов стерлингов. 94 из этих проектов были утверждены, при этом ЕБРР финансировал 3,3 миллиарда фунтов стерлингов (включая субпроекты), а их общая стоимость составила 10,9 миллиарда фунтов стерлингов. (<http://www.ebrd.com>).

#### **ЕС:**

Техническая поддержка, оборудование и первоначальное финансирование Московского агентства развития предпринимательства и 23 региональных агентств развития для поддержки МСП (<http://www.eur.ru>).

#### **USAID:**

Создано 19 бизнес-инкубаторов, примерно 140 точек технической помощи, кредитные линии на общую сумму более 600 миллионов долларов (<http://www.usaid.gov>).

*(Из докладов участников ФРПП).*

## **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ МАЛОГО БИЗНЕСА.**

1. **Необходимо пересмотреть структуру существующей институциональной базы поддержки МСБ в Российской Федерации, обращая особое внимание на деятельность институтов государственного и частного сектора. Необходимо:**
  - 1.1 предпринять аудит существующей инфраструктуры поддержки развития малого бизнеса и разделения функциональной ответственности между федеральным, региональным и местным уровнем.
  - 1.2 разработать четкую стратегию устранения препятствий на пути создания и развития предприятий на федеральном, региональном и местном уровне, сконцентрировать деятельность государственных органов на улучшении и развитии рыночных механизмов и принять другие меры для улучшения функционирования рынка.
  - 1.3 стремиться к облегчению доступа к надежным источникам информации, имеющим отношение к сектору малого бизнеса, путем создания системы мониторинга и анализа развития малых предприятий, проводя там, где следует, разграничения между микро, малыми и средними предприятиями.
2. **Необходимо четкое разделение институциональной ответственности за политику продвижения и поддержки малого бизнеса в правительстве и среди региональных и муниципальных властей. Необходимо:**
  - 2.1 определить четкую институциональную ответственность на уровне центрального правительства за согласованную политику по отношению к МСП в сочетании с соответствующими бюджетными ассигнованиями.
  - 2.2 рассмотреть возможность созания постоянно функционирующей межминистерской группы по пересмотру координации и гармонизации политики МСП и обмену мнениями о политике, которая может оказать влияние на мелкие и средние фирмы.
  - 2.3 гарантировать, чтобы все институты на федеральном уровне имели соответствующие структуры, занимающиеся разработкой и внедрением политики по отношению к МСП (Совет Федерации и Государственная Дума), параллельно создавая форум, дающий им возможность действовать сообща для создания лучших условий для частного сектора и развития предпринимательства.

- 2.4 создать механизмы, обеспечивающие тесную координацию стратегий поддержки малого бизнеса на федеральном и региональном уровне.
- 2.5 стремиться к усилению роли и значимости федеральной программы государственной поддержки и развития малого бизнеса. Основными приоритетами в этом отношении являются:
  - 2.5.1 создание реестра министерств и учреждений, занимающихся поддержкой малого бизнеса, и определение роли каждого из них.
  - 2.5.2 детальная разработка институциональных механизмов для внедрения конкретных программных мер, четкое разделение ответственности между федеральной и региональной властью и между государственными органами и самоуправляющимися профессиональными организациями, представляющими малые предприятия.
  - 2.5.3 создание эффективной процедуры общения между участниками программы.
  - 2.5.4 организация эффективно действующей отчетности участников программы с целью обеспечения мониторинга независимыми (неправительственными) институтами.
  - 2.5.5 усиление оценки эффективности и соответствия программ нуждам малых предприятий с целью непрерывного улучшения этих программ.

**3. Создание условий для местного и регионального правительства для поддержки малого бизнеса с учетом региональных и местных нужд, в тесном сотрудничестве с федеральными министерствами и государственными органами. Необходимо:**

- 3.1 разработка и внедрение федеральной программы поддержки предпринимательства, включающей четкое определение ролей и ответственности центральной, региональной и муниципальной власти за внедрение программы.
- 3.2 устранение любых противоречий между местными, региональными и федеральными законами по отношению к общей правовой структуре политики малого бизнеса.
- 3.3 создание межрегионального форума для обеспечения тесного сотрудничества между региональными властями, государственными органами и федеральными министерствами в области поддержки малого бизнеса.
- 3.4 предпринятие шагов для наращивания возможностей местных и региональных властей по отношению к разработке политики малого бизнеса, обращая внимание на методы оценки нужд фирм и развитие стратегии секторального и локального/регионального развития.

**4. Предпринять шаги для создания тесной кооперации и рабочих отношений между государством и представителями предпринимателей. Необходимо:**

- 4.1 создать систему представительных органов для представления интересов мелких фирм и предпринимателей для общения с правительством на разных уровнях с конкретной ответственностью по областям, таким, как антикоррупционный контроль и обеспечить механизм, который позволит привлекать внимание правительства к нуждам мелких фирм и к влиянию законодательства на их деятельность.
- 4.2 развивать практику обсуждения проектов законов, которые будут влиять на малый бизнес, давая представителям организаций, представляющих малый бизнес, возможность выражать свои взгляды на проекты соответствующих законов и законоположений.
- 4.3 усиливать роль и значимость негосударственных учреждений по отношению к проведению политики поддержки малого бизнеса.
  - 4.3.1 усилить ответственность самоуправляющихся организаций в качестве участников проектов развития малого бизнеса, одновременно уменьшая власть государственных чиновников для вмешательства в этот процесс.
  - 4.3.2 стремиться усилить учреждения малого бизнеса так, чтобы они могли иметь большую возможность выражать нужды мелких фирм и улучшать для них юридическую и управленческую инфраструктуру.
- 4.4 вводить обучающие программы для государственных чиновников, которые имеют дело с мелкими фирмами, с целью увеличения их понимания нужд предпринимателей.
- 4.5 предпринимать шаги по повышению уровня ориентации на клиента в работе государственных служб поддержки малого бизнеса.
- 4.6 создать министерские консультативные комитеты, которые будут включать в себя представителей министерств и малых фирм для регулярного обсуждения их потребностей.
- 4.7 создать условия для поощрения сотрудничества между мелкими фирмами, особенно в таких сферах, как кредит (например, через кредитные союзы и/или гарантийные фонды), страхование, приобретение материалов, маркетинг, аудит, лизинг, импорт, экспорт, сотрудничество с иностранными партнерами.

**5. Предпринять шаги для обеспечения тесного сотрудничества с международными и иностранными донорскими организациями и создать благоприятные условия для обмена опытом. Необходимо:**

- 5.1 создать благоприятные условия для обмена опытом по отношению к донорским программам.
  - 5.1.1 использовать структуру ФРПП для доступа и распространения результатов завершенных донорских программ, акцентируясь на

положительном опыте, и искать пути использования и наращивания этого опыта в текущих программах развития малого бизнеса.

- 5.2 работать в тесном сотрудничестве с донорскими организациями и международными учреждениями по развитию новых подходов к проблеме поддержки малого бизнеса.

## ГЛАВА 3. НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ МСП.

### Общий обзор.

Стабильная и хорошо действующая налоговая система особенно важна для успешного развития МСП. Действующая система в России подвергалась жесткой критике со стороны предпринимателей, и многие из них считают ее основным препятствием на пути развития бизнеса в стране. Такая же проблема существует в некоторых других странах с переходной экономикой. Например, в обзоре ЕБРР семи тысяч предприятий в странах с переходной экономикой указывается, что налоговая система рассматривается как один из главных факторов, сдерживающих развитие бизнеса в этих странах. Тем не менее, темп перемен в России был медленнее в этом отношении, чем в некоторых других странах с переходной экономикой. В этом контексте участники ФРПП обсудили конкретные проблемы, с которыми сталкиваются российские предприниматели в отношении действующей налоговой системы, и изменения, которые надо будет внести с целью нахождения равновесия между нуждами и интересами предпринимателей с одной стороны, и нуждами государства (на разных уровнях) получать доход от сбора налогов – с другой.

В настоящее время три Федеральных закона образуют базу для специальных режимов, применимых к малым предприятиям:

1. Федеральный закон «О государственной помощи малому бизнесу»: (№88-ФЗ, от 14 июня 1995 года, с изменениями от 31 июля 1999 года).
  - определение понятие малого бизнеса по количеству сотрудников для перечисленных секторов деятельности;
  - не обеспечивает конкретного общего налогового режима сам по себе – только устанавливает, что малые предприятия должны иметь возможность производить двойные амортизационные вычеты;
  - подталкивает правительство к созданию упрощенного режима отчетности.
  
2. Упрощенная система налогообложения.
  - определение понятия малого бизнеса по обороту и числу сотрудников; одинаковые критерии для всех секторов деятельности;
  - устанавливает систему патентов и сумму взноса, устанавливаемую региональным правительством в зависимости от вида деятельности;

- создает совершенно другой метод исчисления налоговой базы и разных ставок налога;
  - позволяет наличие в значительной степени упрощенных требований отчетности.
3. Вмененная система налогообложения (№148-ФЗ от 31 июля 1998 года, с изменениями от 31 марта 1999 года).
- замещает все другие системы налогообложения на определенные перечисленные виды деятельности;
  - не ограничивается «малыми предприятиями» сам по себе;
  - вмененный налогооблагаемый доход, определенный формулой на основе конкретных факторов, которые различаются для разного вида деятельности;
  - различные ставки налога от регулярных ставок и системы являются обязательным для определенных перечисленных видов деятельности;
  - упрощенная система ведения бухгалтерского учета.

### **Налоговое бремя на предпринимателей.**

Налоговая нагрузка на мелкие предприятия в России является чрезмерной из-за большого количества различных налогов (до сорока различных налогов) и их сложной природы. Эта система не стимулирует деловую деятельность, таким образом не давая сектору малого бизнеса внести свой потенциальный вклад в экономическое развитие и создание рабочих мест. Она также побуждает бизнесменов скрывать свои реальные доходы, таким образом увеличивая неуплату налогов, что сокращает доход государства и порождает культуру ухода от оплаты налогов. Участники ФРПП подчеркнули, что как только государство предпринимает попытки ужесточить финансовую систему, МСП отвечают увеличением объемов деятельности, скрываемой в неформальной экономике. И предприниматели, и государство понимают, что этот заколдованный круг должен быть разорван, так как он приносит вред не только государству, но также имеет большие социальные последствия.

Сложность действующей налоговой системы заставляет даже самых законопослушных налогоплательщиков противостоять налогам в общем. Возмущение – почти всегда неизбежная реакция после общения с налоговыми чиновниками из-за утомительных процедур, которым подвергаются люди, чтобы исполнить одну из своих гражданских обязанностей. В результате чувство исполненного гражданского долга вытесняется чувством непродуктивной потери времени и денег, которое не принимается во внимание при оценке доходов и расходов финансовой системы.

*(Из высказываний на Форуме представителей малых предприятий).*

Общая картина следующая: правовая база налогообложения остается неполной и нечувствительной к нуждам малого бизнеса. Еще более сложной ее делает тот факт, что ряд государственных учреждений присваивает себе ответственность за налоги и сборы, в то время как Дума одновременно рассматривает более десяти налоговых законопроектов. Вследствие, в соответствии с действующей системой, часто очень трудно высчитать общую сумму налоговых обязательств предпринимателей, а их будущее в этом смысле остается неопределенным.

Жалобы российских предпринимателей на налогообложение связаны не только с уровнем налогов, но и с самой системой, которую они считают несправедливой, негибкой, чрезмерно сложной и фрагментарной. Высокий уровень зависимости от внешних условий (таких, как колебания рынка), в сочетании с последствиями ограниченной базы внутренних ресурсов на стоимость законопослушания означает, что действие этой системы оказывает особенно серьезное влияние на малые предприятия. Высокая стоимость законопослушания в целом непропорционально падает на малые предприятия, поэтому многие страны ОЭСР использовали этот аргумент для того, чтобы добиться определенных законодательных исключений для мелких фирм.

Делегаты ФРПП также обратили внимание на сложности, с которыми часто сталкиваются российские предприниматели, пытаясь выяснить, в чем состоят их налоговые обязанности. Они подчеркнули тот факт, что на данный момент для российских налоговых чиновников не характерно консультировать предпринимателей по возможным налоговым льготам или на предмет того, как сократить их налоговые выплаты в рамках закона. Это усиливает негативное отношение, которое предприниматели и так испытывают к налоговым чиновникам, и ведет к отсутствию эффективного диалога между ними, которые в демократическом обществе помогает установить верховенство закона.

Так как малые предприятия рассматриваются государством как получатели государственной помощи и как потенциальные источники налогового дохода, важно добиться правильного баланса между этими двумя функциями. Например, говоря об инвестициях, рациональный подход минимизировал бы эффект воздействия налогообложения до того момента, когда проект «встанет на ноги», с этого момента государство может получать с него налоговый доход, и проект также становится доходным для предпринимателя. Рассматриваемая с этой точки зрения налоговая система может стать одним из инструментов политики помощи развитию предприятий путем использования системы поощрений, чтобы предприниматели разрабатывали выгодные и создающие рабочие места проекты, из доходов которых в будущем можно будет получать налоги.

### **Создание адекватной налоговой атмосферы для развития бизнеса.**

На заседаниях ФРПП делегаты пришли к соглашению, что политики в своей работе над российским налоговым кодексом должны руководствоваться тремя фундаментальными характеристиками: простота, справедливость и стабильность. Простота нужна для того, чтобы было легко оставаться в рамках закона и для уменьшения напрасной траты предпринимателями времени на решение налоговых вопросов и/или оплату услуг налоговых консультантов; справедливость – для того, чтобы обеспечить справедливое налоговое законодательство; стабильность нужна для того, чтобы можно было планировать будущие налоговые обязательства фирм. Политики должны признать, что излишне большое количество налогов и слишком сложная для малых предприятий налоговая процедура не только усложнит их текущую деятельность, но и в большинстве случаев приведет предприятие к переходу в

теневую экономику, а результатом этого будет уменьшение общего дохода, полученного от сбора налогов.

### **Справедливая система налогообложения.**

Налоговая справедливость требует, чтобы лица с одинаковой способностью платить налоги, платили равные суммы налога, и чтобы люди с большей платежеспособностью платили больший налог. Другими словами, чтобы налог был «справедливым», он не должен накладывать слишком разное бремя на лиц, находящихся в похожих экономических обстоятельствах. Это означает, что малые предприятия как налогоплательщики должны платить одинаковый налог, независимо от источников или использования своих доходов.

В контексте необходимости создания унифицированной системы налогообложения для всех предприятий, основанной на общих принципах, изложенных выше, могут возникать ситуации, когда определенные налоговые льготы оправданы, так как они отражают особые нужды определенных видов фирм (например, сезонные колебания производственных циклов, социальная структура занятости). В определенных ситуациях, могут быть случаи местных/региональных вариаций в использовании скидок или льгот, отражающих местные нужды.

К сожалению, полученный до настоящего времени российский опыт показывает тенденции, что такие скидки обычно связываются с попыткой защитить местные монополии (часто их владельцы связаны с местной администрацией), а не стимулировать предпринимательство и создание рабочих мест. Как следствие, любое выборочное использование налоговых скидок для продвижения предпринимательства, должно быть связано с попыткой продвижения предприятий путем предложения системы стимулов, которые преодолеют спад рынка и которые не будут устанавливать барьеры на пути проникновения на рынок других предпринимателей. Также нужно признать, что такие льготы должны использоваться только в исключительных обстоятельствах и в случаях, когда наблюдается спад рынка. Более того, в системе рыночной экономики эффект смещения в результате вмешательства (в данном случае – налоговые льготы) должен быть оценен параллельно с потенциальными плюсами подобного вмешательства.

### **Прозрачная и простая система налогообложения.**

Все налоговые законы и процедуры должны быть прозрачными и как можно более простыми, чтобы их было легко толковать и применять к малым предприятиям. Прозрачность делает необходимой публикацию всех законов и их разъяснение, бесплатное распределение бланков налоговых документов, а также брошюр, описывающих налоговые обязательства для вновь открывающихся или действующих малых предприятий. Напротив, система, при которой предприниматели часто не имеют ясного представления о том, что представляют собой их налоговые обязательства, порождает коррупцию. Она также может вызывать ненужные расходы, создавая необходимость в консультантах, помогающих владельцам предприятий в их попытках действовать в рамках закона. Простота означает ту степень легкости, с которой предприятие понимает и выполняет свои налоговые обязательства.

### **Стабильность налоговой системы.**

Стабильность налоговой системы должна поддерживаться путем отказа от искушения часто менять законы и методы их внедрения с целью помочь предприятиям планировать свои налоговые обязательства. К сожалению, частое изменение законодательства постоянно случается в странах с переходной экономикой, и это в лучшем случае сдерживает возможность предпринимателей планировать свои будущие налоговые обязательства, а в худшем – приводит к увеличению их налоговых обязательств из-за несвоевременной уплаты. При отсутствии предварительного обсуждения или консультирования мелких фирм или их представителей, подобные изменения (и последствия) усугубляли непредсказуемость внешнего окружения, с которым приходилось иметь дело владельцам и менеджерам малых предприятий. Как сказал один из делегатов ФРПП, нестабильность налоговой системы становится вопросом жизни и смерти малых предприятий, по крайней мере тех, которые пытаются действовать в рамках закона.

### **Необходимость консалтинга и диалога.**

С малыми и средними предприятиями надо регулярно советоваться в процессе разработки или пересмотра налоговых законов, которые оказывают влияние на этот сектор, соблюдая при этом прозрачность. Это поможет проинформировать предпринимателей о возможных будущих изменениях налоговых требований, а также поможет донести до политиков информацию об ожидаемых последствиях новых законов на поведение бизнеса и улучшит отношения между владельцами предприятий и налоговыми чиновниками. В идеале подобное консультирование должно иметь место до вступления законов в силу. И в заключение, успех внедрения политических принципов и рекомендаций требует всестороннего обучения налоговых чиновников и политиков, занимающихся налоговой сферой, путем создания понимания нужд МСП и особенностей их развития и работы.

### **Региональное измерение.**

Еще один вопрос, поднятый делегатами ФРПП, касается разницы налоговых обязательств между федеральным уровнем и регионами Российской Федерации, и ее последствий на работу малого бизнеса. К этому же относятся и законы о региональном налоге с продаж и налоге на вмененный доход от определенных видов деятельности малого бизнеса.

## **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКЕ ДЛЯ МСП.**

### **1. Упростить налоговую систему, сократить количество налогов, которые должны платить фирмы, и сократить налоговое бремя, которое непропорционально ложится на малые предприятия. Необходимо:**

- 1.1 предпринять фундаментальный пересмотр налоговой системы, в которой, среди других критериев, будут оценены последствия ее воздействия на работу и поведение малых фирм;
- 1.2 признать тот факт, что действующая налоговая система приводит к тому, что многие предприятия уклоняются от уплаты налогов и/или переходят в теневую экономику, что приводит к уменьшению общего дохода от сбора налогов;
- 1.3 продолжить работу по уменьшению общего налогового бремени на малые предприятия и уменьшить количество налогов, которые они обязаны платить;
- 1.4 пересмотреть существующую процедуру подачи данных о доходах, обращая внимание на использование методов ведения бухгалтерского учета, форму подачи данных и количество авансовых платежей;
- 1.5 установить годовые пороги продаж, ниже которых малые предприятия не должны будут платить НДС.

### **2. Избегать частых изменений налоговой системы с целью увеличения ее стабильности. Необходимо:**

- 2.1 признать тот факт, что обычно сектор малого бизнеса испытывает нехватку финансовых и человеческих ресурсов, необходимых для освоения новых налоговых законов, и то, что постоянные изменения приведут к уменьшению законопослушания;
- 2.2 при введении в жизнь измененных налоговых законов добиться наличия достаточного времени для того, чтобы и налоговая администрация, и предприниматели имели возможность вникнуть в суть и выполнить новые требования;

### **3. Предпринять шаги для повышения уровня прозрачности действия налоговой системы. Необходимо:**

- 3.1 публиковать и бесплатно распространять все налоговые законы, бланки и брошюры, содержащие описание налоговых обязательств и разъяснительные комментарии, с целью помочь предпринимателям понять их налоговую ответственность.

### **4. Упорядочить распределение налогового бремени на предприятия между федеральным уровнем и регионами Российской Федерации с целью уменьшить искажения и неравенство. Необходимо:**

- 4.1 добиться распределения налоговых обязательств предприятий, которые ассигнуются в федеральный и региональный бюджет, с целью установления

баланса между социальными и экономическими целями государства и регионов Российской Федерации, при этом учитывая интересы предпринимателей;

- 4.2 добиваться большей гармонизации между уровнем налога на предприятия по всем регионам Российской Федерации с целью уменьшить искажения и неравенства действующей системы.

**5. Упростить действие вмененного налога (налоговой базы, выведенной из простых показателей) для малых предприятий. Необходимо:**

- 5.1 проанализировать внедрение и применение Федерального закона «О едином налоге на условно начисленный доход от определенных видов деятельности»;
- 5.2 избегать действия дискриминирующих положений, содержащихся в налоге с продаж, против законопослушных предпринимателей;
- 5.3 улучшить координацию между применением национального НДС и региональных налогов с продаж с целью избежать сложностей и путаницы среди налогоплательщиков и сборщиков налогов.

**6. Предпринять активные шаги по улучшению связи между политиками, администраторами, чиновниками и владельцами и менеджерами малых предприятий. Необходимо:**

- 6.1 обеспечить всестороннее обучение политиков и администраторов в налоговой области, налоговых чиновников и консультантов по налогам с целью улучшения их понимания особенностей сектора МСП и влияния финансовой системы на деловые операции;
- 6.2 избегать частых налоговых проверок малых предприятий;
- 6.3 сделать приоритетной разработку доступного для понимания разъяснительного материала, который будет использоваться для консультаций представителей МСП с целью помочь предприятиям понять их налоговые обязанности;
- 6.4 расширить круг обязанностей налоговых чиновников и включить в них предоставление бесплатного консультирования предпринимателей на предмет их налоговых обязательств и возможных для них налоговых льгот.

**7. Принять осторожный подход к использованию налоговых льгот в сочетании с их неукоснительным применением.**

- 7.1 налоговая политика по отношению к малым предприятиям должна соотноситься и координироваться с общей стратегией государственной поддержки малого бизнеса. Целью должно быть устранение несоответствий и ситуаций, когда положительные моменты государственной поддержки перевешиваются негативными последствиями в результате действия налоговой системы;
- 7.2 использование налоговых льгот должно осуществляться осторожно и только в случаях, когда был сделан предварительный анализ потенциальных приобретений и возможных эффектов смещения;

- 7.3 полномочия предоставлять налоговые льготы должны быть закреплены в законе, а не отдаваться на усмотрение администрации;
- 7.4 любое использование налоговых льгот должно сопровождаться их применением на практике и мониторингом их стоимости с тем, чтобы приобретения в форме увеличения экономического роста и занятости перевесили потерю дохода.

## **ГЛАВА 4. ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА И РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МСП.**

### **Общий обзор.**

Одним из вопросов, по которому участники ФРПП достигли консенсуса во время заседаний Рабочей группы в 1999 и 2000 годах, было признание важности устранения препятствий на пути образования и развития предприятий. Как и в случае налоговой политики, ключевым принципом является то, что «бизнес должен подчиняться закону, а закон должен защищать бизнес». Устранение ненужных законов и положений, административных барьеров и других препятствий должно быть неотъемлемой частью стратегии стимулирования и продвижения предпринимательства путем повышения качества юридической базы предпринимательства.

Участники ФРПП пришли к соглашению, что правильность, эффективность и качество законодательной и правовой структуры могут в конечном итоге оказать большее влияние на развитие сектора МСП, чем прямые меры поддержки. В то же время, верно также и обратное утверждение в том плане, что отрицательные последствия неадекватной юридической структуры могут ухудшить развитие деятельности законного частного сектора за счет подъема неформальной экономики. Также было отмечено, что усиление атмосферы законности может быть очень выгодной стратегией для стимулирования и продвижения предпринимательства, особенно в случае, когда государственные ресурсы ограничены.

В этом контексте участники ФРПП в первую очередь сконцентрировали свое внимание на том, в каком объеме существующая законодательная и правовая структура в России соответствует нуждам зарождающегося сектора МСП, а, во-вторых, на изменениях, которые должны быть внесены в эту структуру с целью создания обстановки, благоприятной для развития малого бизнеса.

### **Установление верховенства закона.**

Верховенство закона означает создание, развитие и консолидацию юридической базы, которая не только дает юридическое основание законному бизнесу, но и устанавливает правила участия в рыночной экономике. В этом отношении важно установить верховенство закона, чтобы определить параметры, внутри которых малые предприятия могут действовать законно. МСП не уникальны в своей потребности иметь четко очерченные «правила игры» и сильную правовую систему, и в то же время, они непропорционально уязвимы в ситуациях непредсказуемости и путаницы, которое создает отсутствие таковой системы.

Делегаты ФРПП привели многочисленные примеры, показывающие, почему многие предприниматели действуют вне закона. Ежедневно сталкиваясь с юридическими препятствиями, они часто должны выбирать между тем, чтобы оставаться в рамках закона, теряя при этом деньги и время, или чтобы действовать вне закона с целью сохранения времени и избежания того, что владельцы бизнеса считают ненужными расходами.

Сокращение количества законов скорее всего приведет к большему соблюдению оставшихся законов, особенно если производится сокращение тех законов, которые являются непрактичными и трудными в применении, поскольку они способствуют снижению ценности закона в глазах предпринимателей.

Независимое исследование применения Федерального закона №88-ФЗ «О государственной поддержке малого бизнеса в Российской Федерации» (проведенного некоторыми общественными организациями перед Всероссийским конгрессом малых предприятий, в сентябре 1999 года), показало, что почти 80% параграфов этого закона не были внедрены из-за их непрактичности и/или отсутствия эффективных методов внедрения. Более того, законы, которые вступили в силу после данного закона, только усугубили неполноту, что вызвало некоторые противоречия с действующим законодательством. Двойственность толкования усилила противоречия между различными государственными управлениями, что в свою очередь привело к неспособности федерального бюджета профинансировать внедрение программы правительственной поддержки малого бизнеса в период 1997-99 годов.

*(Из материалов оргкомитета Всероссийской конференции МБ в сентябре 1999 года, материалы были представлены на форуме ФРПП).*

### **Необходимость сокращения бюрократии.**

Правовое окружение малых предприятий в России накладывает серьезные ограничения на эффективность их деятельности, и в настоящее время препятствует развитию сектора малого бизнеса. Это заметно в таких областях, как налогообложение, процедура регистрации бизнеса, лицензирование, распределение помещений и/или земли и предоставление квот. Участники заседаний Рабочих групп на ФРПП для Российской Федерации подчеркнули, что отсутствие четко обозначенных обязательств и юридических прав малых предприятий в сочетании с печально известным бюрократизмом администраций представляет собой серьезный барьер на пути предпринимательской инициативы. Более того, эти факторы представляют собой непрерывный источник трудностей и финансового бремени для малых предприятий, ограничивая предпринимателям возможность выбора и способствуя их уходу в неформальную экономику. В дополнении, излишняя бюрократия является одним из основных факторов, способствующих коррупции в стране.

С точки зрения предпринимателей, суммарная стоимость удовлетворения требований, возложенных на бизнес российской бюрократической машиной, является очень значительной. Это происходит потому, что малые предприятия вынуждены платить административные взносы государству за право выполнять многие рутинные задачи, связанные с ведением бизнеса (см. таблицу ниже). Отражая очень неэффективную ситуацию, делегаты ФРПП говорили о потребности государства в постсоветский период найти работу для действующих чиновников. Уменьшение размера и пересмотр функционирования государственной бюрократии является важнейшей частью создания обстановки, способствующей развитию сектора малого бизнеса, особенно малых фирм, которые несут непропорционально тяжелую ношу стоимости законопослушания.

### ***Отдельные взгляды и опыт российских предпринимателей по отношению к бюрократии.***

1. Постсоветский менталитет многих чиновников заставляет их смотреть на бизнес в целом (даже если это очень маленький бизнес) как на высокоприбыльную деятельность, не заботясь о его истинной доходности.
2. Существует механизм запуска каждого закона. В процесс введения закона в силу вовлекается много чиновников, каждый из них несет определенную ответственность в сфере своей деятельности, в результате чего государственной бюрократической машине не хватает согласованности. Чем больше законов, тем больше чиновников. Предполагается, что предприниматели знают все правила и законы и готовы использовать эти знания для достижения успеха на рынке легальным путем. В отличие от государственных бюрократов, владельцы и менеджеры малых предприятий должны обладать знаниями в широкой области, при этом необходимость некоторых из этих знаний возникла только в результате бюрократических требований.
3. Юридически государство имеет право взимать с бизнесменов деньги за проведение государственных проверок, инвентаризацию, регистрацию, лицензирование, сертификацию и т.д. В этой области бюрократическая машина очень инициативна и предприимчива, даже по деловым стандартам.

*(Из выступлений российского предпринимателя на заседании рабочей группы ФРПП).*

Предприниматели должны платить ряд административных сборов, например:

- основная регистрация бизнеса (например, государственная регистрация бизнеса и все связанные с этим процедуры);
- выбор поля деятельности и активные действия в нем (например, приобретение лицензии и оплата всех необходимых сертификатов, инспекций и т.д.);
- ведение текущего бизнеса (например, регистрация контрактов, получение производственных и офисных помещений, сертификация продукции, таможенные разрешения, строительство, процедуры с кассовыми книгами и т.д.);
- коммерческие и финансовые операции (например, путем регистрации займов, кредитов, грантов и гарантий);
- безопасность бизнеса (то есть страхование собственности и рисков);
- защита своих интересов (то есть обращения в суд);
- ликвидация бизнеса.

Существуют разные пути оплаты неподотчетных административных взносов, легально (то есть в соответствии с законодательством), полулегально (то есть в разных фондах развития) или нелегально (то есть коррупция). В отличие от денег, время восполнить невозможно. На практике бизнесмен «покупает» время у бюрократических органов, решая в каждой ситуации, что дешевле и эффективнее: заплатить государственные (легальные) сборы, заплатить фондам развития (полулегально), платить напрямую чиновникам (взятка, нелегально), или платить нелегальной «крыше» за защиту.

Даже если предприятие решает платить, ему все равно приходится ущемлять закон для того, чтобы вести двойную бухгалтерию, поскольку нужны неучтенные наличные. В результате этого возрастают непродуктивные расходы, поскольку требуются бухгалтер и юрист (которые получают дополнительную оплату). Законопослушные мелкие предприниматели не могут себе этого позволить, поскольку у них нет «дополнительных» денег. Платить могут только те, кто разбогател на ранних стадиях перестройки и нелегально работает на «черном рынке», что находит дальнейшее отражение в изначально неправильной структуре поощрений экономической системы.

*(Из выступлений российских предпринимателей на ФРПП).*

### **Неформальная экономика.**

Предприятия, действующие в неформальной и теневой экономике, лишают правительство столь необходимых ресурсов, поступающих от сбора налогов, а также увеличивают финансовую нагрузку на легально зарегистрированные фирмы. Неуклюжие законы и процедуры ненамеренно стимулируют развитие теневой экономики, заставляя предпринимателей уходить от надлежащих легальных процедур, полагаясь на взятки или штрафы со всеми вытекающими отсюда последствиями. По некоторым оценкам, неформальная экономика производит до 45% российского валового внутреннего продукта, хотя по другим оценкам, эта цифра ниже – 20-30%. Более того, по данным исследований, 15-30% всего работающего населения занято в неформальном секторе.

Факторы, способствующие размаху неформальной экономики в России, включают в себя барьеры для входа на рынок, слабую законодательную защиту предпринимателей, бесконечные процедуры, требующиеся для ведения деловых операций, мириаду властей, которые контролируют бизнес, высокие налоги, наличие неформальной сети, через которую можно совершать сделки и мобилизовывать ресурсы в сочетании с природой деловой этики, коррумпированности государственных чиновников и давление со стороны организованной преступности. Сокращение бюрократии и создание обстановки, более благоприятной для развития законного частного сектора путем снижения стоимости ведения дел в официальной экономике, является необходимым условием для перевода деятельности, которая имеет место в неформальной экономике, в формальный сектор.

Масштаб теневой экономики в Российской Федерации свидетельствует о недостатках и неполноте текущего законодательства и существующих методов внедрения законов. Это политическая проблема не только из-за потери налоговых доходов, являющихся следствием такой деятельности, но также из-за необходимости установить надлежащие правила управления деловыми отношениями, которые будут включать в себя юридические права и защиту сторон, участвующих в деловых операциях.

## **Коррупция.**

Делегаты ФРПП также подчеркивали особую необходимость действий по внедрению антикоррупционных мер и гарантий того, что будет предприниматься их регулярный пересмотр в рамках программы систематических мер по борьбе с коррупцией. Проблему следует решать на разных уровнях. В то время как коррупция государственной власти может привлекать самое большое внимание со стороны средств массовой информации и общества в целом из-за своей заметности, также важно предпринимать шаги для искоренения мелкого взяточничества на местном уровне. В этой связи нужно обратить особое внимание на отношение местных чиновников к мелким торговцам, ремесленникам, челнокам и владельцам нелегальных такси. Эти виды деятельности составляют важную часть современного предпринимательства в российской экономике. Терпимость к «двойным стандартам» на этом уровне может быть несопоставима с повышением этического кодекса в бизнесе в более отдаленном будущем.

## **Вопросы осуществления и внедрения.**

Очевидно, что продвижение и защита предпринимательских прав через закон хороша только в том случае, если действует сам закон. Слабость внедрения и применения действующих законов и положений является сильнейшим барьером на пути возникновения и функционирования сектора мелкого частного предпринимательства. Это также сильный антистимул для потенциальных инвесторов, которые могли бы привнести столь необходимые капитальные вложения в сектор российского малого бизнеса.



## **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВОДУ ВЕРХОВЕНСТВА ЗАКОНА И ПРАВОВЫХ ВОПРОСОВ ПО ОТНОШЕНИЮ К МАЛЫМ ПРЕДПРИЯТИЯМ.**

- 1. Предпринимать активные шаги для улучшения атмосферы законности для малого и среднего бизнеса и стремиться к уменьшению бюрократических преград. Необходимо:**
  - 1.1 пересмотреть действующее законодательство с целью устранения излишних законоположений и противоречий между законами, нормативными актами и административными положениями;
  - 1.2 уменьшить количество государственных органов, осуществляющих контроль, управление и регулирование деловых отношений;
  - 1.3 увеличить прозрачность и доступ общественности к информации о влиянии правительственных положений и законодательных инициатив на предприятия;
  - 1.4 постоянно контролировать и предпринимать действия, направленные на устранение новых барьеров и препятствий, которые могут возникнуть как при возникновении, так и при внедрении законов и положений;
  - 1.5 предпринимать шаги к усилению судебной системы путем:
    - 1.5.1 улучшения финансового положения судов, общественных обвинителей, судебных приставов;
    - 1.5.2 усиления сотрудничества между этими юридическими органами, а также между государственными антимонопольными органами (арбитражными трибуналами) и общественными органами, занимающимися коллективной юридической защитой малых и средних предприятий.
- 2. Облегчить процедуру регистрации бизнеса, лицензирования и административные процедуры, а также процедуры, необходимые для организации и ведения малого бизнеса. Необходимо:**
  - 2.1 упростить регистрацию предприятий, предпочтительно сведя ее к внесению реквизитов в унифицированный реестр юридических лиц, то есть это должна быть процедура, носящая характер уведомления;
  - 2.2 сократить разрешительное лицензирование до строгого минимума в соответствии с преобладающими общественными интересами;

2.2.1 установить относительно короткий и унифицированный период времени для завершения всех регистрационных формальностей и создать процедуру мониторинга с целью проверки соблюдения установленных временных рамок.

**3. Улучшить рабочие отношения и связь между государственными чиновниками (на всех уровнях) и малыми и средними предприятиями.**

3.1 стремиться изменить отношения должностных лиц к малому бизнесу, начиная с высшего государственного эшелона;

3.2 обеспечить подготовку всех должностных лиц, работающих с мелкими предприятиями, на федеральном, региональном и местном уровне, включая общественных обвинителей, представителей антимонопольных органов и профессиональных самоуправляющихся организаций МСП. Целью такого обучения будет повышение степени понимания государственными чиновниками проблем и нужд МСП и улучшение связей между ними.

**4. Предпринимать активные действия, направленные на борьбу с коррупцией.**

4.1 содействовать систематическим профессиональным исследованиям и, где необходимо, определять и наблюдать за конкретными событиями неформальной экономики;

4.2 разрабатывать специальные программы антикоррупционных мер, обращая особое внимание на влияние коррупции на малый бизнес;

4.3 поддерживать инициативы частного сектора по созданию центров деловой этики;

4.4 активно участвовать в международных системах и инициативах, имеющих дело с антикоррупционными мерами, и в международных программах, занимающихся решением таких проблем, как отмывание денег, организованная преступность и экономическая коррупция. В качестве примеров можно привести Группу по выработке регламента деловой целостности и Антикоррупционную сеть ОЭСР для переходных экономик;

4.5 признать, что «наказание должно соответствовать преступлению», предпринимать шаги, гарантирующие, что санкции за незаконную экономическую деятельность пропорциональны характеру и размеру нарушений;

4.6 предпринимать шаги к устранению коррупции в государственных организациях разного уровня путем создания процедур, при которых формальные обвинения в коррупции, предъявляемые чиновникам, могут быть зарегистрированы и расследованы с соблюдением прозрачности, в соответствии с четко очерченными процедурами, дающими возможность освещать ход и результаты этого расследования в средствах массовой информации.

**5. Предпринимать шаги к повышению уровня доступа малых предприятий к контрактам государственных поставок.**

5.1 пересмотреть процедуру государственных поставок, обращая особое внимание на размеры партий, необходимой документации и условий тендера с позиций малого бизнеса.

## **ГЛАВА 5. ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ДЛЯ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ.**

### **Общий обзор.**

Потенциал развития малого бизнеса в значительной степени зависит от способности малых предприятий получать доступ и успешно мобилизовывать достаточные финансовые ресурсы. В этом отношении недостаток финансирования является одной из основных трудностей, с которой сталкиваются российские предприниматели при попытке организовывать и развивать свои предприятия. Многие мелкие предприятия страдают от нехватки капитала, что главным образом отражает дефекты финансовых поступлений, к которым они имеют доступ через рынок, и в используемых методах финансирования. В этом контексте делегаты ФРПП рассматривали барьеры, с которыми сталкиваются мелкие предприятия, пытаясь получить доступ к внешним финансам в России, и набор финансовых инструментов и услуг, которыми они могут пользоваться, и тип политических мер, который должен быть введен для улучшения ситуации.

### **Недостатки финансирования МСП в Российской Федерации.**

Есть ряд причин, объясняющих несовершенство финансовых рынков по отношению к мелким предприятиям. По мнению делегатов ФРПП, в настоящее время основными препятствиями в России являются недостаточное развитие финансовых и кредитных услуг, что отражает слабо развитые финансовые рынки и нехватку знаний со стороны менеджеров малого бизнеса современных методов финансирования, которые используются в странах ОЭСР.

Одним из факторов, влияющим на недостатки в притоке финансов, является то, что малые предприятия рассматриваются коммерческими банками как большой кредитный риск, что заставляет их требовать такой уровень залога, которые фирмы часто не могут предоставить. Например, в Москве только одна из семи мелких фирм умудряется добиться коммерческого кредитного финансирования. Вновь открывшиеся предприятия рассматриваются банками как особенно рискованные предложения из-за отсутствия деловой репутации.

Отсутствие достаточного залога приводит к отказу от многообещающих проектов из-за недостатка надлежащего финансирования. Если коммерчески жизнеспособные деловые предложения, которые при других условиях гарантируют финансовую поддержку, оказываются неспособными привлечь надлежащего и достаточного финансирования, потому что их авторы не могут выполнить высокие российские залоговые требования (часто от 150 до 300% от суммы кредита), это может истолковываться как признак неполноты рынка. Подобная ситуация может привести к потенциальным потерям для экономики, а также нанести ущерб (потенциальному) предпринимателю.

Во многих странах ОЭСР подобные ситуации послужили основой для избирательного вмешательства государства в рынок путем, например, схем, гарантий и займов. Однако, в России в настоящий момент государство не в том положении, чтобы мобилизовать необходимые государственные ресурсы для обеспечения финансовой поддержки малых предприятий, что подчеркивалось представителями федерального правительства на заседании Рабочей группы ФРПП в Санкт-Петербурге.

Среди других проблем, которые испытывают российские малые предприятия по отношению к кредитному финансированию, - излишне высокие процентные ставки, устанавливаемые коммерческими займодателями, низкая доступность долгосрочных кредитов и недостаточная заинтересованность банков иметь дело с мелкими заемщиками по сравнению с крупными. Другими словами, российские малые предприятия имеют дело с неразвитым коммерческим рынком кредитного финансирования, в сочетании с недостатком эффективного участия правительства в притоке финансирования для малых фирм, прямо или косвенно, путем предоставления гарантий.

### **Влияние неподготовленности МСП на доступ малых предприятий к финансам.**

Хотя основная часть трудностей, которые испытывают российские малые предприятия при попытках получения доступа к внешнему финансированию, объясняется недостатками финансовой системы, корни которых уходят в банковскую систему, побочные эффекты спроса также ухудшают положение. Коммерческое поведение владельцев и менеджеров малых предприятий и их неопытность в рыночном контексте являются дополнительными факторами, способствующими уменьшению уверенности в глазах потенциальных займодателей в возможности заемщиков выплатить кредит. Нехватка знаний, со стороны предпринимателей, некоторых методов финансирования и подходов, которые используются фирмами для увеличения оборотного капитала, в зрелой рыночной экономике – это еще одна проблема. Более того, общая неспособность малых фирм составлять бизнес-планы, которые показали бы убедительными банковским менеджерам и содержали бы прогнозы денежного оборота для обоснования их кредитных требований. Она может также рассматриваться как недостаток, имея в виду превращение их потребности во внешнем финансировании в обоснованный спрос на него.

### **Увеличение притока финансов к МСП.**

Как следствие, улучшение финансовых условий МСП в России требует действий на двух фронтах: во-первых, мер, направленных на прямое улучшение доступа к ним капитала, и, во-вторых, шагов по улучшению возможностей и компетенции менеджмента среди владельцев и менеджеров малых предприятий, концентрируясь конкретно на их финансово-управленческих навыках и повышая уровень их знаний альтернативных методов финансирования.

Действия по увеличению притока финансов к МСП является ключевой задачей федеральной и региональной властей, которые должны работать с финансовым сектором в поисках путей уменьшения кредитного риска, связанного с выделением кредитов МСП. В принципе, государство должно избегать прямой финансовой помощи предпринимателям, оно должно играть роль катализатора для привлечения отечественного и иностранного капитала в сектор МСП. Делегаты пришли к соглашению, что основная трудность – это сделать сектор малого бизнеса более привлекательным для инвесторов. Нужно предпринять шаги для создания условий, направленных на усиление инвестиционной деятельности предприятий и частных лиц, для побуждения финансовых учреждений поддерживать малый бизнес и внедрять совместные программы с донорскими организациями. Для достижения этого потребуются инициативы на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

Одной из ключевых тем, которую подчеркнули делегаты ФРПП говоря об улучшении доступа российских МСП к финансам в будущем, является необходимость осознания разнообразия существующих методов финансирования, для чего нужно пользоваться соответствующим

опытом других. Участники ФРПП указали на разнообразие финансовых инструментов, которые могут использоваться для увеличения притока различных видов финансирования в малые предприятия:

- местные схемы микрокредитов, при которых заемщики выплачивают заем частями и представляют отчеты с указанием использования фондов;
- банковские микрокредиты (основанные на критериях ЕБРР);
- ипотечные кредиты;
- использование торгового кредита на приобретение материалов;
- взаимные кредиты (займосберегающей компании или компании взаимного кредитования) и кредитные союзы;
- продажа оборудования с получением его обратно в аренду, в сочетании с автоматически возобновляемыми банковскими кредитами на лизинговое финансирование;
- методы, сочетающие бюджетные кредиты (например, на инвестиции) с коммерческим и кредитным сотрудничеством, где риск распределяется между сторонами (например, подобного рода опыт отдельных проектов ТАСИС);
- венчурный капитал, инвестированный через совместные предприятия, и стратегическое партнерство между малыми предприятиями и другими фирмами.

Источники фондов для сектора МСП включают в себя государственные источники (международные программы или программы двухсторонней помощи), а также источники частного сектора, такие, как бизнес-ассоциации. Такие организации заинтересованы в конкретном развитии малого и среднего бизнеса или в использовании этих предприятий в качестве инструментов для создания рабочих мест и/или экономического развития. Очевидно, увеличение притока капитала в малый бизнес является одной из мер для достижения этих целей. Это потенциально очень важно, поскольку позволяет расширить спектр действия финансовых услуг для большего количества предприятий, которые, скорее всего, выиграют от коммерческих источников финансирования. Другими словами, роль таких организаций – обратить внимание на сферы, где рыночные механизмы скорее всего не предоставят решение финансовых проблем (потенциальных) владельцев предприятий. Потенциальные приобретения (в виде рабочих мест, вкладов в региональное развитие) могут использоваться как обоснование степени вмешательства в этом отношении. В ходе дискуссий Рабочей группы ФРПП сложилось впечатление, что существует ряд требований и трудностей в отношении создания и использования этих нетрадиционных финансовых инструментах, которые изложены в политических принципах ниже.

### **Государственная финансовая поддержка МСП.**

Делегаты ФРПП обозначили ряд проблем, связанных с государственной финансовой поддержкой малого бизнеса в Российской Федерации, которые до настоящего времени ограничивали его эффективность, включая недостаток правовых положений, обеспечивающих

эффективное проведение в жизнь этих программ. Кроме этого, участники обратили внимание на слабо конкретизированные задачи этих программ, что отразилось в отсутствии четко обозначенных целевых бенефициарных групп, отсутствие четких критериев, по которым оценивается приемлемость кредитных требований, нехватка четких политических принципов условий оказания финансовой поддержки МСП. Во многих странах ОЭСР легкий доступ к дешевому бюджетному финансированию оговаривается более жесткими, но более четкими условиями.

#### **Российская правительственная финансовая помощь малому бизнесу:**

А) через посреднические звенья (такие, как правительственные и муниципальные фонды, используемые для поддержки конкретных программ);

Б) напрямую (например, государственные заказчики заключают контракты с МСП – победителями тендеров – на поставку государству продукции, или через инвестирование проектов, профинансированных бюджетом развития).

Большинство государственных финансовых ресурсов для малого бизнеса представлены региональными бюджетами или специальными фондами (такими, как «Фонд развития малых машиностроительных и технологических предприятий», которые финансируются из федерального бюджета, и региональных правительственных фондов поддержки малого бизнеса). В дополнение к этому в некоторых регионах существуют привилегированные условия кредитования МСП из фондов, которые являются частью региональных проектов развития. В то же время эти фонды покрывают только малую часть общего спроса малых предприятий России на финансирование.

Хотя долгосрочный акцент должен быть сделан на улучшение притока разного рода финансирования через ориентированные на рынок решения, остается потребность сегодняшнего дня в том, чтобы правительство заняло более активную позицию по предоставлению финансирования для МСП. Это происходит из-за незаконного характера финансовых рынков России в сочетании со слабостью некоторых ведущих банков после кризиса августа 1998 года.

Делегаты ФРПП выработали политические принципы и приоритеты для государства по этому вопросу:

- i) федеральная стратегия инвестирования, которая ввиду бюджетных сдерживающих факторов должна включать в себя последовательные правила регулирования, проекты совместного инвестирования и финансирования с разделенным риском;
- ii) действующий механизм улучшения координации использования государственных фондов поддержки малого бизнеса между различными отраслями (например, министерствами) и уровнями правительства (то есть федеральным, региональным, местным) неадекватен и нуждается в улучшении. Эффективное внедрение требует тесного сотрудничества для обеспечения максимально полезного использования государственных средств. В настоящий момент не существует надлежащих финансовых инструментов, способных аккумулировать государственные деньги для целей инвестирования, или в

качестве коллективной гарантии, или для субсидирования процентных ставок или улучшения условий кредитования;

- iii) если предполагается сделать государственную финансовую поддержку МСП эффективной, необходимо иметь четко очерченные правила регулирования обстоятельств и условий выделения различных видов финансовой поддержки и целей, на которые она может быть направлена.

Администрация Малого Бизнеса (АМБ) США имеет в своем распоряжении более 27 миллиардов долларов в форме займов, которые могут быть получены участниками 185 000 малых предприятий, которые не могут получить достаточного финансирования в других источниках.

«Закон о малом бизнесе» США декларирует, что (в соответствии с «Программой-7а») АМБ гарантирует МСП займы в размере 85-90%, но не превышающие 500 000 долларов США. Эти займы выдаются на срок до 25 лет с целью приобретения основного капитала или на срок до 7 лет с целью пополнения оборотного капитала. Взимаемые проценты составляют не более 2,25-2,75% сверх первичной ставки кредитования.

*(Из доклада представителя организаций США).*

### **Роль местного партнерства.**

Делегаты ФРПП внесли предложение о том, что региональные и местные схемы поддержки нужны для наращивания финансовых знаний, по отношению к малым предприятиям, на местном уровне. Локально сконцентрированное государственное/частное партнерство представляет собой один из путей сближения частного и государственного сектора в их общей концентрации на местном экономическом развитии, в котором государство играет стратегическую и координирующую роль, а также роль катализатора.



## **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ИНСТРУМЕНТОВ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ.**

- 1. Разработать национальную концепцию государственной финансовой поддержки малых предприятий, основанную на четко очерченных принципах, механизмах, инструментах и схемах мониторинга. Необходимо:**
  - 1.1 определить требования закона на федеральном уровне с целью обеспечения ряда финансовых инструментов и методов финансирования, соответствующих нуждам малых предприятий;
  - 1.2 улучшить сотрудничество между Министерством по антимонопольной политике и Федеральным фондом, также как между другими соответствующими институтами на федеральном, региональном и муниципальном уровне;
- 2. Предпринять шаги, способствующие наращиванию мощности банковской и финансовой системы с целью улучшения доступа малых предприятий к финансированию**
  - 2.1 продвигать культуру малого бизнеса в банках путем:
    - стимулирования и помощи банкам в развитии их внутренней политики, направленной на увеличение бизнеса с малыми предприятиями;
    - стимулирования и помощи банкам в обучении банковского персонала ведению дел с предпринимателями;
    - поддержания инициатив банков по помощи предприятиям на местном и национальном уровне с использованием позитивного опыта ЕБРР в отношении финансирования проектов и использования микрокредитов;
    - обзор программ малого бизнеса, в которых банки приняли успешное участие, и продвижение их в других регионах Российской Федерации.
  - 2.2 разрабатывать программы обучения персонала государственных фондов поддержки инвестиционных агентств и других финансовых специалистов, новым методам финансирования и их использованию МСП. Такое обучение может проводиться в рамках иностранной технической помощи, предлагаемой международными организациями, такими, как ЕС и двухсторонними донорами;
  - 2.3 обеспечить обучение и консультирование предпринимателей работе с финансовыми учреждениями и выделить ресурсы для обучения персонала их предприятий бизнес-планированию и оценке;

- 2.4 создать основные легальные условия, способствующие эффективной работе рынка в направлении коммерческого кредитования, что касается вопросов залога, банкротства и выхода с рынка.
- 3. Стимулировать и способствовать разработке новых методов финансирования, обращая особое внимание на лизинг и франчайзинг. Следует:**
- 3.1 принять законодательство, необходимое для развития лизинга, венчурного капитала, кредитных кооперативов и других альтернативных финансовых механизмов в Российской Федерации;
- 3.2 поддерживать развитие кредитных кооперативов/союзов на местном и региональном уровне. Найти пути использования позитивного опыта, полученного в этой области, для развития новой политики и выработки проекта закона по этому вопросу;
- 3.3 ускорить разработку законодательства, регулирующего схемы взаимного кредитования, и предпринимать активные шаги к созданию надежных схем гарантий для предпринимателей.
- 4. Обеспечить государственное финансирование схем для малых фирм, где недостатки рынка указывают на его необходимость, основанное на четких правилах, определяющих их внедрение. Следует:**
- 4.1 ввести в федеральное законодательство правила, регулирующие использование бюджета, для поддержки МСП;
- 4.2 установить четкие правила внедрения программ государственной поддержки, которые должны включать:
- критерии приемлемости для получателей помощи (например, вновь образовавшиеся предприятия, предприятия, предоставляющие конкретные социально-важные услуги, предприятия, владельцы которых принадлежат к особым социальным группам);
  - условия получения государственной финансовой помощи (например, для поддержки новшества, экспорта) и критерии оценки проектов;
  - условия предоставления грантов, займов, гарантий и другой финансовой помощи (например, принципы кредитных ставок, период выплаты займов, требования к отчетности);
- 4.3 гарантировать, чтобы государственный сектор или программы государственной финансовой помощи дополняли, а не конкурировали с финансированием частного сектора;
- 4.4 установить четкие условия и политику по отношению к финансированию совместных государственно-частных проектов. Это может потребовать внесения поправок в законодательство с целью установления правил, регулирующих проекты совместного финансирования;

4.5 признать необходимость развития высокоэффективной деятельности, предпринимать шаги для укрепления роли организаций, имеющих дело с поддержкой фирм, основанных на знаниях, профинансированных, при необходимости, из бюджетных источников.

**5. Предпринимать активные шаги к тому, чтобы финансовые нужды малых предприятий решались на местном и региональном уровнях. Следует:**

5.1 пересмотреть местные и региональные варианты притока финансов к малым предприятиям в Российской Федерации;

5.2 стремиться к созданию местных схем поддержки в тех областях, где недостатки рынка для финансирования малых предприятий особенно выражены, основываясь на партнерстве с коммерческими источниками кредитования;

5.3 продвигать принцип партнерства на местном/региональном уровнях (между местными/региональными и федеральными властями и между государственным и частным сектором) и установить четкие правила участия государственного бюджета в местных расходах;

5.4 продвигать местные программы обучения персонала, занимающегося оценкой бизнес-планов, для облегчения получения кредитов.



## **ГЛАВА 6. КОНСУЛЬТАЦИОННЫЕ УСЛУГИ МАЛЫМ ПРЕДПРИЯТИЯМ И БИЗНЕС ИНКУБАТОРЫ ДЛЯ ТОЛЬКО ЧТО ОТКРЫВШИХСЯ ПРЕДПРИЯТИЙ.**

### **Общий обзор.**

Делегаты Рабочей группы ФРПП для Российской Федерации подчеркнули необходимость четко ориентированных консультационных услуг в области бизнеса как неотъемлемое условие роста и эффективной деятельности малых предприятий. Однако, одной из самых сложных задач является определение роли правительства в этом процессе, по отношению к частному сектору. В то время, как государство заинтересовано в создании обстановки, способствующей созданию инфраструктуры поддержки малых предприятий, вследствие значения малых предприятий для экономического развития, опыт других стран показывает, что реальная поддержка бизнеса лучше всего получается у тех, кто имеет опыт в секторе частного бизнеса. Это предполагает, что ключевая роль государства должна быть ограничена стратегий. Государство должно выступать в качестве катализатора и координатора, работая в тесной связи с организациями частного сектора с целью наращивания мощностей в развитии услуг, основывающихся на рынке.

Существует широкий спектр консультационных услуг для новых и развивающихся предприятий и многие способы оказания этих услуг. В то же время потребность фирм в таких услугах может варьироваться в зависимости от степени их развития, сектора и местоположения. В этом отношении можно сделать важное разграничение между потребностями фирм в поддержке во время образования предприятия и стадии, предшествующей этому, и потребностью в поддержке, которую испытывают уже существующие малые предприятия, в данном случае их потребности более конкретизированы. В этом отношении бизнес-инкубаторы обладают важным потенциалом для предоставления поддержки новым предприятиям в период их образования и исключительно важный период становления. Вследствие этого любое политическое действие в этой области должно основываться на тщательном анализе потребностей МСП в поддержке и возможного ряда консультационных услуг, требуемых для удовлетворения этих нужд.

В этом контексте дискуссии Рабочей группы ФРПП концентрировались на трех основных вопросах: во-первых, на роли государства в качестве элемента, способствующего развитию консультационных услуг для малых предприятий России; во-вторых, на тех областях поддержки, где улучшение консультационной помощи может повысить значимость развития малого предпринимательства; и в-третьих, на приоритетах развития бизнес-инкубаторов для вновь образовавшихся предприятий.

### **Потребность МСП в деловых консультационных услугах.**

Потребность МСП в деловых консультационных услугах обычно имеет отношение к одной из восьми областей, критических для развития предприятий: юридическая, бухгалтерский учет, финансы, маркетинг, производство, человеческие ресурсы, стратегические вопросы и общий

менеджмент. В то же время специфические нужды индивидуальных клиентов в значительной степени различаются в зависимости от их образования, уровня управленческой подготовки (если таковая имеется) и предыдущего делового опыта работы в частном секторе. В результате предоставление этих услуг должно быть достаточно гибким, чтобы удовлетворить широкий спектр потребностей разных мелких предприятий.

В рамках перечисленных категорий существуют более конкретные потребности МСП, которые, по данным исследований, обычно фокусируются на получении помощи для поиска потенциальных клиентов, получения кредитов от региональных организаций поддержки бизнеса, поиска российских и иностранных партнеров и получения информации по ряду вопросов. Среди этих вопросов – информация о потенциальных источниках кредитования, новых технологиях и ноу-хау, товарах, услугах и их рыночных ценах, изучении рынка, подготовки и обучении. Быстрый доступ к разным типам информации, необходимым для эффективного ведения бизнеса (таким, как информация о потенциальных клиентах, поставщиках, источниках финансирования и т.д.) является основной потребностью бизнеса. Ввиду недоразвитости системы поддержки бизнеса в Российской Федерации, приоритетная задача государства – это предпринимать шаги для создания эффективной и доступной информационной и коммуникационной сети, которая могла бы быть первоначально сфокусирована на объединении существующих справочно-информационных систем.

Одними из самых удачных проектов по отношению к МСП в Российской Федерации были инициативы и проекты международных организаций, связанные с развитием инфраструктуры предоставления консалтинга и бизнес-подготовки. Существует сеть агентств поддержки МСП в российских регионах. В дополнение к этому, происходит быстрое развитие сети Межрегиональных Маркетинговых Центров (ММЦ). Сеть бизнес центров и центров обучения (проект Морозова) улучшает обстановку для развития бизнеса и Центр ресурсов малого предпринимательства при Министерстве по антимонопольной политике расширяет свою деятельность, включая в нее структуры предоставления информации и консалтинг.

У МСП есть потребности в поддержке, которые лучше всего решать путем консалтинга, но они также нуждаются в обучении и повышении профессионального мастерства. Развитие всесторонней коммерческой инфраструктуры поддержки бизнеса для малых предприятий требует тесной координации между обучением и консультированием, которые должны быть доступны на местном и региональном уровнях. Оно также требует консультантов (и преподавателей), которые обладают пониманием и опытом решения проблем менеджмента, с которыми сталкиваются владельцы МСП по сравнению с владельцами больших предприятий. В свете этого, предоставление консалтинговых услуг более мелким предприятиям представляет собой определенные трудности, особенно если получатель помощи обладает небольшим (или вовсе не обладает) профессиональным образованием и/или опытом менеджмента. В этом контексте наиболее эффективным оказывается консультирование, основанное на опыте клиента.

### **Неразвитый рынок бизнес услуг.**

Делегаты пришли к соглашению, что рынок деловой информации и консультаций в Российской Федерации до сих пор недостаточно развит, поэтому многие МСП не знают, куда отправиться за получением той небольшой поддержки, которая существует. Вследствие этого, новые и мелкие предприятия не могут легко получить доступ к этим услугам, и существует в значительной степени неудовлетворенный спрос на них. По данным одного исследования, только 10-15% малых предприятий в Российской Федерации пользуются услугами консалтинговых фирм и, предположительно, 60-65% потенциальных потребностей МСП в

поддержке в плане информации и консалтинга не превратились в действительный спрос. С другой стороны, существуют определенные недостатки рынка консалтинговых услуг, что характеризуется нестабильностью и концентрацией внимания на сиюминутных результатах, а не на долгосрочном развитии.

Несовершенство рынка деловой информации может послужить логическим обоснованием некоторого вмешательства государства, направленного на ликвидацию этих пробелов, признавая то, что улучшение деятельности сектора МСП и его конкурентоспособности может оказаться потенциально прибыльным для экономики в целом. Тем не менее, при любых вмешательствах государства в сферу поддержки МСП, важно не сдерживать появление вызванного рынком предложения. В дополнение к этому, вмешательство государства должно избегать поддержки неправильно ориентированных программ, предлагая услуги там, где нет реального спроса.

Одним из ключевых вопросов, которые обсуждали делегаты, был вопрос о том, в какой степени должны субсидироваться консультационные и информационные услуги для мелких предприятий. Проблема тесно связана с вопросом устойчивости учреждений, предоставляющих консультационные услуги, особенно после того, как заканчиваются донорские деньги для их поддержки. Сильное давление в этом вопросе может привести к тому, что эти учреждения перестанут оказывать помощь новым и мелким предприятиям (которые более всего нуждаются в поддержке) и предпочтут работать с более крупными клиентами, которые могут оплачивать их услуги.

Делегаты ФРПП пришли к заключению, что там, где услуги бизнес консалтинга субсидируются, субсидии должны быть четко оговоренными и поддающимися предвидению. В дополнение к этому они должны предоставляться на определенное время или должны соответствовать четко обозначенным критериям. В то же время все пришли к согласию в том, что предприятия должны вносить финансовый вклад в стоимость услуг и что в целом следует избегать бесплатных услуг. Можно не согласиться с заявлением, что предприниматели будут больше ценить предлагаемую им услугу, если они ее хотя бы частично оплачивают. Устойчивость в разработке и организационном структурировании программ и учреждений бизнес-консалтинговых услуг является важной целью в сочетании с разнообразием источников финансирования. Учреждения, предоставляющие услуги бизнес-консалтинга, не должны полностью зависеть от внешнего субсидирования, поскольку оно представляет собой потенциальную угрозу долгосрочности их устойчивости.

### **Опыт Израиля.**

В 1993 году по инициативе Министерства промышленности и торговли Израиля и в соответствии с рекомендациями Общественной Комиссии по делам МСП, была основана Израильское ведомство по делам МСП (ISMEA) как независимая некоммерческая организация. Его руководящий орган состоял из представителей министерств, экономических и общественных организаций, которые занимались не только разработкой и одобрением программ поддержки МСП, но также контролировали их внедрение. ISMEA получает финансирование от министерства промышленности и торговли, являясь всеизраильской структурой с рядом филиалов, расположенных в различных территориях и секторах. ISMEA внедряет свои программы через центры поддержки деловой инициативы, расположенные по всей стране. Это предоставляет бизнесменам всестороннюю помощь при организации предприятий, управлении ими и расширении, а также помогает им решать возникающие проблемы и, таким образом, избегать банкротства и ликвидации предприятий.

*(Из выступлений г-на Ицхаки и г-на Ливичца, представителей ИВ на заседаниях ФРПП).*

В этом контексте делегаты ФРПП выразили мнение, что государство может играть роль в процессе развития рынка деловой информации и консультирования. Государственные дотации могут использоваться для субсидирования минимального набора подобных услуг. Однако, целью должно быть долгосрочное наращивание мощности рынка, при этом реальное предоставление этих услуг должно находиться в руках частных консалтинговых компаний.

### **Роль поддержки консалтинговых услуг в политике по отношению к МСП.**

Делегаты ФРПП подчеркнули, что поддержка предоставления консалтинговых услуг играет особую роль в более широком контексте политики по отношению к малому бизнесу. МСП нуждаются в доступе к информации и часто к консультированию, если они хотят в полной мере воспользоваться другими аспектами этой политики. В этом отношении Министерство по антимонопольной политике играет потенциально важную роль в координации деятельности департаментов с целью предоставления МСП информации по таким вопросам, как перестройка секторов, возможности участия в тендерах и контрактах на государственные поставки. В этом отношении существует особая потребность в том, чтобы подобные консультанты, занимающиеся помощью мелким предприятиям, владели полной информацией о масштабах и условиях таких возможностей, чтобы они могли эффективно помогать своим клиентам – малым и средним предприятиям и получить доступ к этим возможностям.

Делегаты ФРПП также подчеркнули важность повышения уровня сотрудничества различных национальных и международных донорских организаций, действующих в России. Существует потенциальное преимущество в координировании действий этих организаций, занимающихся предоставлением МСП консалтинговых услуг на региональном уровне с целью повышения их эффективности.

Параллельно с предоставлением профессиональных консалтинговых услуг, делегаты ФРПП также указали на важность усиления обмена опытом среди самих МСП, используя инициативные предложения, направленные на развитие сети «Бизнес лицом к лицу». Цель подобных мероприятий – это обмен проблемами и положительным практическим опытом в тех случаях, когда уже состоявшиеся предприниматели могут дать совет и наставление своим менее опытным коллегам. Подобные мероприятия могут проводиться на местном уровне в сотрудничестве с государственными органами поддержки МСП и Торговыми и Коммерческими Палатами.

### **Роль бизнес-инкубаторов.**

Бизнес-инкубаторы помогают предпринимателям организовывать свои предприятия, упрощая и удешевляя этот процесс. Они часто включают в себя совместное пользование помещением, административными и коммуникационными услугами и, в зависимости от конкретных обстоятельств, могут ассоциироваться с университетами, технологическими парками и т.д. Преимущество бизнес-инкубаторов для предпринимателей включает снижение первичных затрат на помещения, накладных расходов путем совместной оплаты административных и коммуникационных услуг, положительные последствия взаимодействия с другими предприятиями инкубатора и приобретение опыта общения с государственными учреждениями. Обычно предприниматели могут пользоваться инкубаторами ограниченный период времени.

## **Положительный опыт бизнес-инкубаторов.**

Программа развития экономики и занятости на местном уровне, ОЭСР.

«Инкубаторы назывались по-разному – центрами предприятий, питомником, рабочим местом совместного использования, регулируемые рабочими местами и венчурными союзами. Из этого следует, что не существует единой модели бизнес-инкубаторов. Индустрия инкубаторов представляет собой ассортимент различных типов предприятий, работающих при разных обстоятельствах. Это разнообразие, как отмечалось, может быть препятствием к сбору статистических данных и установлению исходного пункта индустрии.

Очевидно, бизнес-инкубаторы нацелены на помощь предпринимателям при организации и развитии предприятий. Однако, основные цели бизнес-инкубаторов разнообразны. Среди них: борьба с безработицей, расширение инфраструктуры, коммерциализация университетских исследований, модернизация технологических мощностей фирм в конкретных областях, помощь социально-неблагополучным группам, таким, как молодежь и меньшинства, и даже предоставление защищенного поля деятельности предпринимателей в тех областях, где преступность является сдерживающим фактором развития бизнеса. Общественный, частный и некоммерческий сектора принимали участие в разработке схем инкубаторов. Местное и региональное правительство, университеты, торговые палаты, научные парки(городки) и частные риэлтеры финансировали программы инкубаторов».

*Краткий обзор докладов и прений, Международная конференция в Алби, Франция, 14-15 октября 1999 года, Программа развития экономики и занятости на местном уровне, ОЭСР.*

Бизнес-инкубаторы могут сыграть важную роль в политике помощи МСП, предлагая механизм, с помощью которого предприниматели, выдвигающие хорошие деловые идеи, могут получить материальную, организационную и консультационную поддержку для разработки своих деловых предложений и успешного вхождения их предприятий в рынок. Оказание непрерывной помощи в период бизнес-инкубации от первичной идеи до первого коммерческого успеха является важным принципом развития инновационных предприятий.

В дополнение к этому, предоставляя помощь в создании новых предприятий в зарождающихся секторах, бизнес-инкубаторы вносят важный вклад в экономическое развитие, способствуя процессу экономической перестройки. Это особенно важно, когда деятельность инкубатора концентрируется на помощи новым предприятиям в секторах на технологической основе, когда время на разработку идей и внедрения ее в рынок достаточно продолжительно, а коммерческий риск высок. В этом смысле бизнес-инкубаторы являются важным элементом инфраструктуры, необходимым для поддержки развития и коммерциализации новых производственных технологий, дополняя действия других учреждений, имеющих дело с правами на интеллектуальную собственность и подготовкой патентов.

### **Политические принципы и рекомендации по развитию инфраструктуры поддержки бизнеса.**

Делегаты ФРПП обозначили ряд ключевых принципов, которые должны применяться в разработке и развитии надлежащей инфраструктуры поддержки, предоставляющей МСП бизнес-информацию и консультации. Исходным пунктом здесь является то, что МСП

нуждаются в доступе к высококачественным услугам на всех стадиях своего развития, то есть, начиная с подготовительного периода, организации предприятия, его становления и роста. В дополнении к этому важно, чтобы предоставление консалтинговых бизнес-услуг было тесно связано с общим содержанием и проведением политики по отношению к малому бизнесу, а также с установленными правительством более широкими целями экономического и социального развития. Консалтинговые бизнес-услуги должны также рассматриваться в тесной связи с другими потребностями предпринимателей в поддержке (например, финансирование, помещения, трансфер технологий и т.д.), а опыт других стран говорит о том, что влияние внешней поддержки МСП является наиболее эффективным, когда все вышеуказанные элементы хорошо скоординированы.

## **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УСЛУГАМ БИЗНЕС КОНСАЛТИНГА ДЛЯ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И БИЗНЕС-ИНКУБАТОРОВ ДЛЯ ВНОВЬ ОТКРЫВШИХСЯ ПРЕДПРИЯТИЙ.**

### **1. Вмешиваться только при наличии недостаточности рынка предоставления услуг бизнес-консалтинга. Следует:**

- 1.1 придерживаться общей политики схем государственного вмешательства только в случае недостатка на рынке услуг бизнес консалтинга для вновь открывшихся предприятий и МСП;
- 1.2 разрабатывать и внедрять консультационные услуги, принимая во внимание связи с другими программами развития и инфраструктурой поддержки бизнеса;
  - 1.2.1 услуги бизнес консалтинга должны быть присоединены к другим мерам поддержки в общем планировании и осуществлении политики по отношению к МСП. Консультационные услуги должны рассматриваться в тесной связи с другими потребностями предпринимателей, например, в финансировании, помещениях, трансфера технологий и т.д.;
  - 1.2.2 стараться предоставлять соответствующие услуги «под одной крышей». Консалтинговые услуги, бизнес-инкубаторы, финансовые услуги, трансфер технологий могут быть объединены, чтобы увеличить отдачу и предоставить полный спектр услуг, в которых нуждается предприниматель;
  - 1.2.3 признать важность сетей предприятий. Предприниматели могут с пользой для себя обмениваться ноу-хау и таким образом удовлетворять часть своих потребностей в консалтинге;
  - 1.2.4 признать тот факт, что сочетание консалтинговых и финансовых услуг может создать синергию. Часто консалтинговые услуги компенсируются и используются более профессионально в том случае, когда они связаны с возможностью получения кредита или кредитных гарантий;
- 1.3 обеспечить прозрачность и согласованность общей системы услуг бизнес консалтинга и обучение менеджеров МСП;
  - обеспечить легкий доступ предпринимателей к информации о существовании и качестве программ;
  - убедиться, что накладка программ одна на другую может быть только в случае несомненно бесплатных программ или когда спрос значительно высок.

### **2. Предпринимать активные шаги к изучению нужд малых предприятий в отношении услуг бизнес консалтинга, используя результаты для улучшения системы предоставления этих услуг. Необходимо:**

- 3.1 проводить регулярные исследования с целью определения приоритетных потребностей мелких предприятий в поддержке в отношении бизнес консалтинга;
- 3.2 проводить регулярный мониторинг реального использования услуг бизнес консалтинга малыми и средними предприятиями;

- 3.3 создать механизмы, обеспечивающие использование результатов этих исследований для улучшения предоставления услуг.
- 4. Расширить сферу действия услуг бизнес консалтинга на все регионы Российской Федерации, по возможности, приводя в пример положительный опыт. Следует:**
- 4.1 использовать существующий опыт услуг бизнес консалтинга и распространять примеры положительного опыта в другие районы Российской Федерации;
  - 4.2 обеспечить, чтобы местные условия и опыт принимались во внимание при планировании или расширении услуг бизнес консалтинга;
  - 4.3 делегировать на региональный уровень ответственность за организацию сети консалтинговой поддержки малого бизнеса и центров бизнес-инкубаторов.
- 5. Поставить целью непрерывное разработку и финансирование планов предоставления услуг бизнес консалтинга, стремясь найти разные источники финансирования, включая местные ресурсы.**
- 5.1 создавать программы услуг бизнес консалтинга как независимые корпоративные организации так, чтобы они эксплуатировались и управлялись в соответствии с деловыми принципами, в отличие от программ государственного сектора;
  - 5.2 четко оговаривать любые субсидии в поддержку услуг бизнес консалтинга с четким определением промежутка времени и ставить перед собой четко ориентированные и измеряемые цели;
  - 5.3 признать тот факт, что оплата услуг, которая по крайней мере покрывает затраты, всегда желательна;
  - 5.4 создать программы, стремящиеся наращивать мощь частного сектора в конечном предоставлении этих услуг без помощи государства;
  - 5.5 определить четкие принципы отбора, обучения и наблюдения за персоналом, предоставляющим услуги бизнес консалтинга, продвигаясь к системе аккредитации бизнес-консультантов, особенно тех, кто имеет отношение к государственным программам поддержки.
- 6. Установить согласованную систему бизнес инкубаторов для новых предприятий в Российской Федерации, используя, по необходимости, положительный опыт.**
- 6.1 пересмотреть адекватность действующего законодательства по отношению к организации и функционированию бизнес-инкубаторов;
  - 6.2 предпринимать шаги к использованию положительного опыта иностранных донорских организаций, работающих со схемами бизнес-инкубаторов в России, через программу мониторинга, оценки и продвижения по всей стране;
  - 6.3 предпринимать шаги к повышению уровня сетевой связи между бизнес-инкубаторами, бизнес-центрами, обучающими организациями и консультантами, специализирующимися в малом бизнесе.

## **ГЛАВА 7. ПОДДЕРЖКА МСП НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ.**

### **Общий обзор.**

Развитие предприятий на региональном и местном уровне особенно важно для страны размера Российской Федерации, федеральная структура которой предполагает определенную степень передачи прав создания политики и принятия решений в регионы. Опыт разных стран показывает, что политика продвижения предпринимательства, основанная только на центральном планировании и внедрении, оказалась неэффективной. В то время, как для этого существует множество причин, ключевой момент состоит в сложности всестороннего и быстрого реагирования на текущие нужды предпринимателей, не будучи без непрерывного контакта с местными представителями. Принятие решений и поддержка на региональном и местном уровнях имеет преимущество учета реальных проблем и возможностей, с которыми сталкиваются предприниматели. В то же время, это не устраняет потребности в согласованной и эффективной политике на федеральном уровне.

Участники заседания ФРПП подчеркнули тот факт, что региональные и муниципальные власти должны осознать свою ответственность и потенциальную роль в продвижении и поддержке предпринимательства. В некоторых регионах процесс предпринимательства проходил весьма успешно в течение последних лет, при прямом участии местных властей и тех международных донорских организаций, которые увидели потенциал и возможности успешной поддержки предпринимательства на региональном уровне. В то время, как развитие малого бизнеса было особенно эффективным в двух крупнейших городах (Москва и Санкт-Петербург), другие регионы развивали свои собственные инициативы и осуществляли практические действия, направленные на поддержку МСП. Эти инициативы охватывают все области поддержки малого бизнеса, содержащихся в исследованиях, представленных на заседаниях ФРПП представителями Самары, Новгорода и некоторых других регионов Российской Федерации.

В этом контексте участники ФРПП акцентировали свое внимание на двух ключевых вопросах: во-первых, на политических вопросах, которые влияют на предоставление поддержки малому бизнесу на местном уровне, и, во-вторых, на политических и институциональных изменениях, которые надо ввести с целью сделать поддержку МСП более эффективной на местном и региональном уровне.

### **Необходимость улучшения координации и более четкого разделения ответственности между федеральным и региональным уровнем.**

Развитие событий в регионах по отношению к малому бизнесу и предпринимательству поднимает вопросы, связанные с целями и задачами федеральных и региональных властей, координацией программ государственной и региональной поддержки, надлежащим разграничением ответственности, созданием условий для сотрудничества, а не для

соревнования между регионами, с необходимостью предпринять шаги, направленные на то, чтобы избежать ненужной бюрократии и дублирующих друг друга усилий.

На самом деле существует яркий контраст между сильно централизованной формальной системой и значительной фактической автономией российских регионов, о чем уже говорилось в экономическом обзоре Российской Федерации ОЭСР (1999-2000 гг.). Федеральное правительство должно признать тот факт, что регионы уже взяли на себя, и будут продолжать это делать, инициативы в этой области, и в свете этого должно пересмотреть свою роль. Это делает еще более важным идентификацию стратегических интересов государства по отношению к существованию и развитию сектора малого бизнеса и согласованность действий различных отраслей власти. В то же время необходимо систематически принимать во внимание интересы предпринимателей на каждом уровне, принимая основные решения, касающиеся поддержки и продвижения предпринимательства. В этом контексте участники ФРПП пришли к соглашению о важности разработки кратко и долгосрочной стратегии и программы поддержки предпринимательства, четко определяющих роли федеральных и региональных властей.

Этот пункт является наиважнейшим, так как проблемы, связанные с взаимодействием федеральных и региональных властей в вопросах продвижения предпринимательства, уже имеют место. Представители нескольких российских регионов говорили о трудностях вступления в диалог по этому вопросу с федеральным правительством, а также о недостатке реагирования центрального правительства на нужды регионов.

Межрегиональные экономические ассоциации сотрудничества должны сыграть роль в поддержании эффективного взаимодействия между федеральной, региональной и муниципальной властью по отношению к предоставлению эффективной поддержки мелких предприятий (см. таблицу ниже). Они также могут способствовать развитию позитивного имиджа бизнесмена в обществе. Роль донорских организаций в регионах также должна быть пересмотрена с целью облегчить внедрение международных программ помощи, включая пересмотр распределения обязанностей между центральной и региональной властью.

Для федерального центра межрегиональные экономические ассоциации представляют собой средство получения обратной связи касательно новых «правил игры», которые необходимы для развития предпринимательства. Для регионов они представляют собой средство распознавания новых методов поддержки предпринимательства, а также балансирующий механизм для увеличения способности регионов противостоять излишнему федеральному давлению. Для муниципального уровня они представляют собой шанс включиться в межрегиональную деятельность и добиться понимания общей логики развития и поддержки предпринимательства в России.

*(Из доклада г-жи Маковецкой, директора Уральского агентства поддержки малых и средних предприятий).*

В контексте общей федеральной стратегии поддержки МСП участники ФРПП подчеркнули необходимость делегировать больше ответственности за поддержку и продвижение МСП на региональный и местный уровень, таким образом создавая возможность более тонкой настройки политики на конкретные нужды предпринимателей.

## **Институциональные барьеры на пути развития МСП.**

Общепризнанно, что общая нестабильность на политическом уровне в сочетании с нехваткой устойчивой правовой структуры мешает развитию малых предприятий в России. Существует также определенное сопротивление экономическим реформам в этой области как на федеральном, так и на региональном уровне, особенно там, где задействованы интересы больших бывших государственных предприятий. Меры по поддержке некоторых из этих нежизнеспособных предприятий приводят к ситуациям, где их доминирующая роль по отношению ко всей области мешает развитию предпринимательства. В этом контексте следует предпринять особые усилия для улучшения координации поддержки крупного и малого бизнеса. Это особенно важно в случаях очевидной необходимости реструктуризации крупных предприятий, либо путем создания дополнительных звеньев сотрудничества между крупными и малыми предприятиями, либо путем создания малых и средних предприятий из крупных фирм.

Еще одним основным недостатком, о котором упоминали делегаты, является значительный разрыв между целями, сформулированными национальным, региональным и местным правительством по продвижению предприятий и реальным ресурсам, доступным для их достижения. В дополнение, делегаты указали на тот факт, что анализ местной и региональной экономической базы деятельности предприятий и формулировка региональных стратегий развития часто оказывались неудовлетворительными, с негативными последствиями касательно роли МСП.

Участники ФРПП также обратили внимание на разнообразие отношения местных властей к стимулированию предпринимательства, что может иметь ощутимые последствия для МСП, так как оно может влиять на их отношение к проведению в жизнь директив региональной власти. Создание обстановки, благоприятной для предпринимательства и МСП на региональном и местном уровне, требует реагирования властей на такие вопросы, как существование местных монополий, что может сузить круг возможностей для вновь образовавшихся и малых предприятий, привести к низкому уровню деловой дисциплины местных подрядчиков и низкому уровню профессиональных знаний и умений, что оказывает влияние на подход к регулированию местной экономической деятельности. В то время, как масштаб маневрирования местной и региональной власти зависит от присутствия или отсутствия в местных бюджетах возможностей ассигнования ресурсов для развития бизнеса, можно утверждать, что сокращение бюрократических препятствий на пути развития предпринимательства является одним из самых эффективных шагов, который может предпринять местная власть в качестве помощи МСП на местном уровне (см. ниже).

Сокращение бюрократических преград на местном уровне может быть более эффективной политикой местных властей, чем прямые бюджетные трансферы из центра, включая льготы и скидки с местных налогов. Однако, следует уменьшить масштаб прямой администрации, если местный бюджет не способен полностью покрыть расходы на эксплуатацию своей административной машины.

*(Из результатов анализа, проведенного экспертами ОЭСР).*

Бюрократические препятствия могут быть связаны с неудавшейся попыткой установить верховенство закона на местном уровне, так как именно там толкование и применение законов оказывает прямое воздействие на бизнесменов. На заседаниях приводился ряд примеров, когда

местные бюрократы злоупотребляли своим служебным положением и/или намеренно тормозили деятельность предпринимателей. Вследствие этого, необходимо усилить внутренние и внешние аудиторские функции соответствующих департаментов местной и региональной администрации, проводя, где необходимо, уголовное расследование, и обеспечение освещений этих расследований в средствах массовой информации.

Существующий диалог между предпринимателями и исполнительной властью в регионах неэффективен из-за несоответствия интересов участников. Ситуация может быть улучшена с помощью посредников, выступающих от лица местных предпринимателей, которые по отдельности имеют тенденцию фокусировать внимание на своих конкретных интересах. Это должно включать в себя учреждения, которые являются частью региональной инфраструктуры поддержки МСП, со своими «экспертными взглядами». Улучшение диалога между предпринимателями и учреждениями, оказывающими поддержку МСП, с одной стороны, и региональными и местными властями, с другой, является необходимым условием успешного развития предпринимательства на региональном/местном уровне. В то время, как правительство на любом уровне не создает предпринимателей, оно может оказывать сильнейшее влияние на обстановку, в которой может развиваться предпринимательство. Установление и поддерживание диалога между государством и предпринимателями может внести полезный вклад в развитие подобной обстановки. Это должно стать ключевым элементом региональной стратегии стимулирования и поддержке предпринимательства, которое, в свою очередь, должно быть включено в стратегию регионального экономического развития.

Посредники могут помочь в консолидации частных интересов МСП в объединенную, более объективную заинтересованность предпринимательства. Органы исполнительной и законодательной власти, также как и предприниматели, должны доверять этим посредникам. В этом отношении, как эксперты по проблемам предпринимателей, так и представители предпринимателей, должны сыграть свою роль в подобном диалоге.

*(Из выступлений участников ФРПП).*

### **Роль бизнес инкубаторов на местном уровне.**

Роль бизнес-инкубаторов в продвижении предпринимательства и развитии малого бизнеса на местном уровне общепризнанна. В условиях Российской Федерации эти структуры рассматриваются как один из самых простых и выгодных механизмов поддержки. Бизнес-инкубаторы предоставляют механизм концентрации на нуждах местных предпринимателей по отношению к новшествам, в то же время привлекая участников, таких как местные крупные предприятия, университеты, бизнес-ассоциации и консалтинговые компании. Однако, расположение и выбор места действия этих инкубаторов должен производиться очень тщательно, чтобы обеспечить подходящую инфраструктуру и благоприятные условия.

Все эти вопросы должны отражаться в федеральных и региональных программах поддержки предпринимательства, которые должны четко очерчивать обязанность и центральной, региональной и муниципальной власти по поддержке развития предпринимательства в Российской Федерации.

## **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПРОДВИЖЕНИЯ И ПОДДЕРЖКИ ПРЕДПРИЯТИЙ НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ.**

### **1. Необходимо усиливать роль муниципальной и региональной власти по отношению к политике поддержке предпринимательства, связанной с развитием региональных и муниципальных стратегий продвижения предприятий. Следует:**

- 1.1 разрабатывать стратегию продвижения предпринимательства на региональном и муниципальном уровне, основанную на тщательном анализе характеристик региональной/местной экономики с позиции развития малых предприятий. Это должно включать в себя пересмотр местной экономической структуры, местного рынка труда, окружения и инфраструктуры, а также текущую деятельность по продвижению предпринимательства;
- 1.2 периодически проверять ресурсы и инфраструктуру местной экономики, к которым имеет доступ малый бизнес, а также уровень доступности новых и существующих малых предприятий к этим ресурсам. Ключевой темой подобных проверок должен быть мониторинг местных барьеров входа вновь образовавшихся предприятий на рынок;
- 1.3 проверять эффективность текущей политики и программ поддержки и наблюдать за уровнем ресурсов, выделенных для продвижения предпринимательства на всех уровнях;
- 1.4 гарантировать координацию всей деятельности по поддержке малого бизнеса и не допускать противоречий и накладок в местностях/регионах, координировать местную/региональную стратегию с национальными и международными программами малого бизнеса, обращая внимание на то, что местный уровень является отправной точкой для согласования усилий.

### **2. Предпринимать практические шаги по поддержке развития предпринимательства на местном уровне, такие как продвижение связующих звеньев между крупными и малыми предприятиями и улучшение доступа малых предприятий к государственным контрактам поставок.**

- 2.1 гарантировать полное проведение в жизнь текущих решений, относящихся к распределению государственных поставок МСП на региональном, муниципальном, а также на федеральном уровне;
- 2.2 способствовать продвижению связующих звеньев между малыми и крупными предприятиями с целью усиления конкурентоспособности местной/региональной экономики;
  - 2.2.1 стремиться распространить использования субподряда на малые фирмы, как один из путей перестройки крупных предприятий с целью усиления их конкурентоспособности;
  - 2.2.2 по возможности, использовать резервы неэффективно действующих и несостоятельных предприятий с целью обеспечения прямой материальной поддержки малых и средних предприятий;

- 2.3 признать важность и потенциальный вклад малых предприятий в решение проблем, связанных с трудоустройством военных пенсионеров путем предоставления специальных программ;
- 2.4 избегать концентрации местного экономического развития на крупнейших местных работодателях и признать, что местное экономическое развитие не должно быть ограничено продвижением только промышленного производства;
- 2.5 предпринимать шаги к устранению бюрократических преград, влияющих на развитие предпринимательства, путем усиленного использования внутренних и внешних проверок местной и региональной администрации. Быть готовым, когда требуется, проводить уголовное расследование, гарантируя его широкое освещение в средствах массовой информации;
- 2.6 сделать приоритетным образование постоянной базы для системы представителей интересов малого бизнеса в местной и региональной администрации, стремясь как можно больше вовлечь ее в разработку местной/региональной стратегии развития и поддержки предпринимательства и способствуя внедрению этой стратегии.

**3. Развивать государственно-частное партнерство на местном и региональном уровне в качестве механизма для продвижения и поддержки предприятий.**

- 3.1 продвигать партнерство между региональной и местной властью и организациями частного сектора в качестве механизма мобилизации финансовых и человеческих ресурсов для достижения целей местного/регионального развития;
- 3.2 проводить проверки притока финансов на местный уровень, определяя, где местные банки обладают полномочиями кредитования, а не только кассирскими функциями без полномочий выдавать кредиты;
- 3.3 в тех случаях, когда нет возможности получить достаточные источники финансирования из банковского сектора на местном уровне, организовывать местные нетрадиционные межрегиональные и другие типы фондов для поддержки развития малого бизнеса (см. раздел Политических принципов в отношении финансовых инструментов поддержки).

**4. Способствовать развитию бизнес-инкубаторов в качестве инструментов местного/регионального экономического развития, стремясь вовлечь в этот процесс местных партнеров, таких как крупные фирмы, университеты, бизнес-ассоциации и консалтинговые фирмы.**

- 4.1 гарантировать образование эффективных структур управления бизнес-инкубаторами, ставя при этом реальные задачи в соответствии с ресурсами бизнес-инкубаторов, и местными экономическими условиями;
- 4.2 стремиться привлекать партнеров таких как крупные предприятия, университеты, бизнес-ассоциации, консалтинговые компании, концентрируя деятельность бизнес-инкубаторов на местных предпринимателях и их нуждах.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- С. БАРСУКОВА (1999). Август 1998 года и отечественное предпринимательство. Pro et contra, том 4, № 2 (осень), стр. 28-45
- Р. БЕНИНИ (1997). Развитие МСП в России: основные вопросы и сложности\предпринимательство и МСП в переходных экономиках. Париж. Организация Экономического Сотрудничества и Развития, прения, стр.19-34
- БИЗНЕС ДЛЯ ВСЕХ(1998), № 22, ноябрь, стр. 22
- БЮРО ЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА. Информационно-аналитический бюллетень, август 1999, № 16
- А. Ю. ЧЕПУРЕНКО и др. (1998). Малый бизнес после августа 1998: проблемы, тенденции, адаптационные возможности\ М. К. Горшков, А. Ю. Чепуренко, Ф. Е. Шереги. Осенний кризис 1998 года: российское общество до и после. Москва. РОССПЕН, стр. 101-183
- А. ЧЕПУРЕНКО (2000). Каков тип рациональности российских малых предприятий. Доклад на Конференции государственного университета – высшая экономическая школа, 5-6 апреля 2000.
- Г. КОСТИНА (1999) Из жизни отдыхающих. Эксперт, № 18, 17, май
- Л. ЛОСКУТОВА (1998) Государственный рэкет или непомерные поборы для малого бизнеса.\ Предприятие. 24 июня, № 174-175, стр. 3
- Не преуспеть – хотя бы выжить: Малый бизнес России после августовского обвала. Бизнес для всех, № 22-23, сентябрь 1999, стр. 7
- ОЭСР (1998) Предпринимательство и малые предприятия в Российской Федерации. Париж. Организация Экономического Сотрудничества и Развития. 1998
- ОЭСР. Экономические обзоры. Российская Федерация. Март 2000 года. Париж. Организация Экономического Сотрудничества и Развития. 2000
- В. ОСТАНИН (1998) О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности. Бюллетень Томского центра поддержки предпринимательства, № 9, стр. 7-8
- И. ПОЛЯКОВ. (1998) Ставка на средний класс. Бизнес для всех, № 24, декабрь, стр. 10
- И. ПИЧУГИН и Н. ПОЛУЭКТОВ (1999) Праздник красной сборки. Деньги, № 41, 20 октября, стр. 44-45.
- В. РАДАЕВ (1998а). Местное предпринимательство: состояние малого бизнеса. Региональный подход к промышленной перестройке в Томском регионе Российской Федерации. Париж. Организация экономического сотрудничества и развития, прения. Париж, стр. 291-294.
- В. РАДАЕВ (1998в) Формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, формы контроля и деловая этика. Москва. Центр политических технологий.
- В. РАДАЕВ (1999а). Предпринимательство в Томском регионе. Два года спустя. Организация Экономического Сотрудничества и Развития. проект.
- В. РАДАЕВ (1999в) Селекция кризиса. Эксперт, 5 июня, № 25, стр. 8.
- В. РАДАЕВ (2000) Развитие малого предпринимательства в России, в : Б. Даллаго и Р. Мак Интайр, Мелкие и средние предприятия в переходный период. Хельсинки. WIDER 2000 (в публикации)
- М. ТЕРЕЩЕНКО (1999) Огромный рынок сбыта. Деньги, № 43, 3 ноября, стр. 34-35.
- А. ЦЫГАНОВ (1998) Россия: Влияние административных барьеров на конкуренцию. Доклад ОЭСР на заседании Рабочей группы I по институциональной структуре предпринимательства. Стамбул, март, 1998, стр. 69-72
- Влияние налоговой системы на деятельность частного и малого бизнеса (1998). Москва. Институт стратегического анализа развития предпринимательства.
- Ю ЯСИН (1999). Поражение или отступление? Вопросы экономики, № 2.