FSBEI HVE «Kemerovo Institute of Food Science and Technology»,
47, Boulevard Stroiteley, Kemerovo, 650056, Russia.
Phone/fax: (3842) 73-40-40,
e-mail: office@kemtipp.ru

Дата поступления: 21.07.2014

УДК 338:У5

О.Б. Кузнецова

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА НА СЕКТОР МАЛОГО БИЗНЕСА

Институциональная политика государства в отношении малого бизнеса не адекватна задачам стратегии и тактики дальнейшего социально-экономического развития страны, что подтверждает воспроизводство сектора малого предпринимательства практически в неизменном масштабе и качестве в последнее десятилетие. Дан анализ институционального воздействия государства на сектор малого бизнеса сквозь призму таких компонентов, как: государственные программы поддержки малого бизнеса; законодательное обеспечение функционирования малого бизнеса; государственные органы, курирующие малый бизнес. Выявлены системные недостатки с точки зрения их основного назначения, присущие федеральным программам поддержки малого предпринимательства; рассмотрены проблемы, связанные с нормативно-правовым обеспечением малого предпринимательства, через такие аспекты, как: собственно законодательная база малого предпринимательства, согласованность федеральных и региональных законов по малому предпринимательству с нормами «отраслевого» законодательства, технология принятия законов. Раскрыты причины деструктивного влияния правовой среды на деятельность субъектов малого предпринимательства. На основе анализа институциональной макросреды малого предпринимательства выявлено противоречие между формальной заинтересованностью государства в развитии малого предпринимательства и отсутствием реального субъекта, заинтересованного в создании благоприятной институциональной среды для развития рассматриваемого сектора экономики. Обоснованы способы преодоления дисфункций институциональной среды российского малого бизнеса посредством разработки продуманных и гибко корректируемых по обстановке программ; оптимизации действующего нормативно-правового обеспечения рассматриваемого сектора экономики и модернизации технологии законотворчества. Акцентируется внимание на том, что оптимизация институциональной макросреды малого предпринимательства возможна лишь на основе совершенствования институциональной организации российской экономики в целом.

Малый бизнес, государственное регулирование, институциональная среда.

Введение

Малое предпринимательство[1] представляет собой важнейший стратегический ресурс, который способен обеспечить экономический рост. Недооценка роли малого предпринимательства в укреплении рыночных отношений в России, в обеспечении инновационного экономического роста приобретает характер крупномасштабного стратегического просчета.

Малое предпринимательство – ведущая сфера приложения труда во всех экономически развитых странах. Именно средний и малый бизнес дает существенную долю ВВП и обеспечивает стабильность экономики и гражданского общества. Малые предприятия занимают свою нишу на рынке, удовлетворяя локальный спрос или специфические потребности в специализированной продукции и услугах, в том числе в инновационной сфере.

В России малое предпринимательство не получило должного развития, значительная часть функций остается нереализованной в силу несовершенства институциональной среды.

Сложившаяся отраслевая структура малого бизнеса, слабое развитие производственного, инновационного бизнеса, практически неизменное число малых предприятий и численности работающих на них за последние десять лет не соответствуют реальным потребностям российской экономики. Тенденции последних лет, связанные с усилением монополизации российской экономики со стороны концернов, контролируемых государством, отсутствие реальной диверсификации экономики, высокая степень зависимости от добычи и экспорта сырья, коррупция чиновников в значительной степени ослабляют позиции малого бизнеса. Декларации чиновников о необходимости поддержки и развития малого предпринимательства на практике оказываются нерезультативными.

В современных условиях возрастания рисков политики экспортно-сырьевого развития еще более актуализировалась потребность в диверсификации экономики, что невозможно без развития малого и среднего бизнеса.

[1]Здесь и далее термины «предпринимательство» и «бизнес» рассматриваются как синонимы.

Целью работы является анализ институциональной политики государства в отношении малого бизнеса и обоснование основных направлений совершенствования институциональной среды малого бизнеса.

Результаты и их обсуждение

В «нулевые» годы рост ВВП составлял 7–8 %, что позволило повысить уровень жизни, радикально сократить размеры госдолга (примерно со 100 % ВВП в конце 1999 г. до 7 % ВВП к концу 2007 г.), сформировать Стабилизационный фонд, увеличить золотовалютные резервы с 2000 по 2008 г. в 38 раз – с 12,5 до 477,9 млрд $ [1].

Однако в 2012 г. рост ВВП составил 3,4 %, в 2013 г. объем ВВП вырос всего на 1,3 %. «В целом настроения экспертов достаточно пессимистичны… 3 % рост, который еще недавно казался неправдоподобно низким, теперь выглядит почти недостижим», – отмечается в докладе ВШЭ, составленном на основе опроса экспертов относительно их видения перспектив экономики России в 2013–2022 гг. [2].

Многие аналитики считают, что стагнация российской экономики на фоне стабильно высоких цен на нефть связана с тем, что восстановительная модель роста себя исчерпала. Более того, нынешние проблемы экономики обусловлены преимущественно внутренними причинами: низкой конкурентоспособностью российской экономики, диспропорциями в отраслевой структуре, ориентацией на добывающую промышленность, неадекватностью сложившихся институтов потребностям развития.

Высокая степень зависимости российской экономики от экспорта углеводородов и связанная с этим уязвимость в условиях волатильности цен на сырьевые ресурсы, растущий монополизм госкорпораций, слабость частного финансового сектора, усиление регулятивного давления на бизнес блокируют механизмы развития российской экономики, ведут к стагнации в сложившихся видах бизнеса, демобилизации инициативы, примитивизации экономики страны.

В сложившихся условиях беспрецедентно низких темпов экономического роста необходимо формирование новой парадигмы экономической политики, учитывающей риски колебаний мировой конъюнктуры и внутренние риски, обусловленные низкой эффективностью государственного регулирования, препятствующей формированию благоприятной институциональной среды для развития бизнеса вообще и малого бизнеса в частности.

Сектор малого и среднего предпринимательства (МСП) так и не стал базисом российской экономики. Доля малого бизнеса в ВВП страны составляет 21 % (табл. 1). Преобладающая доля российского малого предпринимательства функционирует в достаточно узкой хозяйственной нише (преимущественно торгово-посредническая деятельность), сама природа которой ограничивает полное раскрытие преимуществ малого бизнеса, особенно инновационной составляющей (рис. 1).

Таблица 1

Вклад МСП в обеспечение занятости и ВВП страны в 2013 г., %

Страна	Доля занятых в МСП	Доля МСП в ВВП
РФ	27	21
США	50	50
Бразилия	54	30
Англия	55	50
Франция	64	56
Япония	70	60
Китай	80	60
Италия	80	80

Рис. 1. Оборот малых предприятий (без микропредприятий) по видам экономической деятельности в 2013 г. (составлено по данным Росстата РФ)

Полномасштабная реализация позитивных свойств малого предпринимательства в значительной степени зависит от государственной политики в создании благоприятной институциональной среды. Государство играет важнейшую роль в формировании и изменении институциональной структуры экономики той или иной страны. Институты, генерируемые государством, могут не только сти-

мулировать максимальное раскрытие малым бизнесом присущих ему функций, но и препятствовать этому.

Проанализируем институциональное воздействие государства на сектор малого предпринимательства сквозь призму следующих компонентов:

– государственных программ поддержки малого предпринимательства;

– законодательного обеспечения функционирования малого предпринимательства;

– государственных органов, курирующих малое предпринимательство (т.е. институтов, занимающихся выработкой и осуществлением политики в отношении малых предприятий на федеральном уровне).

Анализ федеральных программ поддержки малого предпринимательства в период с 1994 по 2013 г. свидетельствует о том, что все они строились примерно по одной и той же схеме: то есть формулировались цели и задачи программы, определялись основные направления поддержки, в рамках которых назначались ответственные министерства или ведомства, определялись источники и размеры финансирования. Несмотря на определенную преемственность основных разделов программ, на попытки более четкого разграничения полномочий и ответственности между Федерацией и субъектами в вопросах регулирования и поддержки малого предпринимательства, программы поддержки малого предпринимательства как на федеральном, так и на региональном уровне своих целей не достигли.

На протяжении 1994–2002 гг. в рамках пяти федеральных целевых программ государственной поддержки малого предпринимательства устанавливались и ни разу не были достигнуты целевые параметры развития малого предпринимательства (по количеству малых предприятий, по численности занятых на них и т.п.).

В соответствии с Федеральной программой на 1996–1997 гг. Федеральному фонду поддержки малого предпринимательства были выделены ассигнования из федерального бюджета на финансирование приоритетных мероприятий данной программы в сумме 386,6 млн руб. Однако из-за отсутствия должного финансирования, а также из-за несогласованности действий исполнителей намеченных мероприятий эта программа не была выполнена: из 81 намеченного мероприятия полностью выполнены лишь 53 %, частично – 25 % и не выполнены 22 % запланированных мероприятий. Ещё хуже обстояло дело с программой на 1997–1998 гг. Она не была своевременно принята Государственной думой ввиду отсутствия средств у федерального центра. Основная часть мероприятий Федеральной программы 2000–2001 гг. так же не была выполнена.

В период 2002–2004 гг. программы государственной поддержки малого предпринимательства на федеральном уровне отсутствовали. В силу разных причин разработанный на 2002–2004 гг. проект программы Правительство РФ в Государственную Думу не вносило, программа 2000–2001 гг. была пролонгирована на 2002 г. То же самое можно сказать и про проект программы на 2003–2005 гг. Программа принята не была, а превратилась в комплекс разрозненных мероприятий по поддержке малого бизнеса и результатов она не дала.

Таким образом, заявленные приоритеты в области поддержки и развития малого бизнеса на период с 1994 г. по 2005 г. остались по большей части декларациями.

Как отмечают Е. Ясин, А. Чепуренко, В. Буев, практически все программы представляли собой расплывчатый план мероприятий, в котором отсутствует четкость определения конечных целей, что не позволяет отслеживать их выполнение и анализировать успех или неуспех сформулированных целей или конкретных задач [3].

Цели программы, представляющие собой желаемые изменения в структуре, потенциале и результативности малого бизнеса, должны быть заданы так, чтобы можно было сравнить ожидаемые и реально полученные результаты, т.е. они должны быть контролируемыми. Отсутствие четких критериев результативности программ делает их практически неконтролируемыми и, соответственно, неэффективными с точки зрения расходования средств.

Ни в одной федеральной программе не только не анализировалось влияние вложенных в реализацию предыдущих программ средств федерального бюджета на основные параметры развития малого предпринимательства в стране, но даже не перечислялись мероприятия, которые были и не были выполнены. Так, в программе 1994–1995 гг. вообще не было упоминаний о том, каким образом будет определяться эффективность ее реализации. В последующих программах содержались разделы, связанные с оценкой эффективности реализации программы, но количественно-затратный характер сохранился (например, в программе на 2000–2001 гг. основной планируемый конечный результат формировался в виде необходимости «охвата программными мероприятиями от 200 до 250 тыс. МП»). Одни и те же мероприятия повторялись из программы в программу с изначальным пониманием того, что большинство из них не будет реализовано. Нескоординированность мер поддержки, отсутствие четкого распределения ответственности за реализацию программ и ее частей порождали межбюрократическое соперничество за бюджетные средства, выделяемые на поддержку малого бизнеса в рамках программ.

В 2005 г. в рамках декларации о принципиально новом этапе в отношениях российского государства и малого бизнеса органами власти была принята ведомственная программа МЭРТ РФ «Государственная политика поддержки и развития малого предпринимательства в РФ на 2005–2008 гг.». Программой было предусмотрено увеличение федеральных средств на развитие инфраструктуры поддержки малого бизнеса в регионах с использованием конкурсного отбора, выделение целевых групп субъектов малого предпринимательства, создание институтов для дальнейшего самоподдерживающегося развития (зоны бизнес-инкубирования, индустриальные парки и т.п.).

Но, к сожалению, разработка программы осуществлялась кулуарно, без широкого общественного

обсуждения и привлечения экспертного сообщества.

Справедливости ради, необходимо отметить, что общественная организация «ОПОРА России» принимала и принимает активное участие в разработке и реализации госпрограмм, а именно влияет на распределение финансовых ресурсов по программам, выигрывает и реализует большинство конкурсов на проведение научно-исследовательских работ в сфере МСП. Но в последнее время появились признаки некой «аффилированности» ОПОРы и департамента развития МСП и конкуренции (профильный департамент) МЭР. Не вдаваясь в подробности данной проблематики, отметим лишь, что ОПОРА, которая возникла в начале 2000-х гг., в период жесткой борьбы власти с олигархами и появления мыслей о формировании другой социальной базы, изначально продекларировала себя представителем интересов МСП. К сожалению, ОПОРА так и не стала институтом, консолидирующим интересы малого бизнеса.

В 2009 г. по поручению вице-премьера И. Шувалова более десятка ведомств начали разрабатывать собственные ведомственные программы в сфере МСП. В итоге были приняты программы следующих ведомств: Министерства энергетики РФ, Министерства здравоохранения и социального развития, Министерства культуры, Министерства транспорта, Министерства промышленности и торговли. Ведомственные программы, разработанные на 2009–2012 гг., отличались не только объемом, но и в целом форматом. Но объединяло все программы несоответствие заявленных целей механизмам развития, размытость целей и задач, многие мероприятия программ к малому бизнесу имели опосредованное отношение или не имели вообще. Оценка эффективности программ осуществлялась по целевым параметрам, которые никак не были обоснованы и просчитаны.

В наибольшей степени размытые формулировки целей и задач, а также целевых индикаторов присущи программе Министерства культуры РФ. Так, в качестве важнейших задач сформулированы следующие: формирование положительного имиджа предпринимателя, стимулирование МСП в области культуры, оказание информационной поддержки МСП в отрасли культуры. При объеме финансирования около 2 млрд рублей результативность должна была измеряться в количестве мероприятий, направленных на создание положительного имиджа предпринимателя.

Экспресс-анализ ведомственных программ позволяет сделать вывод, что они представляют собой набор мероприятий, далеких от интересов малого бизнеса, и являются инструментом выкачивания дополнительного финансирования на решение вопросов, практически не связанных с развитием малого бизнеса (причем абсолютно нескоординированных между собой).

Механизм администрирования федеральных программ характеризуется несовершенством принципов распределения финансовых ресурсов, низким уровнем транспарентности процедур принятия решения о выделении субсидий регионам, закрытостью деятельности конкурсных комиссий, отсутствием действенной системы мониторинга результатов программы. Часто субъекты РФ получают средства на поддержку МСП к концу года. В результате расходование средств часто носит формальный характер и имеет высокие коррупционные риски.

Сложилась парадоксальная ситуация, когда ответственное ведомство (МЭР) само разрабатывает федеральную программу финансовой поддержки МСП, распределяет бюджетные средства по регионам, само же оценивает результативность реализации мероприятий и эффективность использования выделенных средств, то есть МЭР оценивает эффективность своей же деятельности.

В сложившейся ситуации определить, есть ли и каков действительно экономический эффект реализации госпрограмм, практически невозможно. Во всем цивилизованном мире эффективность господдержки оценивается независимыми аналитическими организациями.

Показатели, которые используются в субъектах РФ для отчетности, носят формальный и неинформативный характер. Отчеты строятся по принципу: выделено столько-то, поддержано столько-то начинающих предпринимателей.

В значительной степени позитивная динамика численности МСП в последние годы связана с выдачей грантов и пособий, в результате количество «юридических оболочек» растет, но как долго функционирует бизнес и функционирует ли вообще, это уже никого не интересует, ни местную, ни тем более федеральную власть, главное – деньги освоены. Подобная ситуация порождает имитацию кипучей деятельности, отсутствие реальной оценки ситуации.

Отсутствие действенной системы контроля за расходованием бюджетных средств создает стимулы для злоупотреблений и часто приводит к тому, что финансовые ресурсы, выделяемые на развитие МСП, присваиваются не теми, кому они декларативно предназначены.

Так, прокуратура Ленинградской области провела в 2012 г. проверку выдачи грантов для начинающих. В районах области регистрировались ИП и юридические лица, получали гранты от 100 до 300 тысяч, и на этом деятельность «малых бизнесменов» заканчивалась.

Сложившаяся система господдержки МСП порочна по своей сути, она превратилась, как отмечает В. Буев, «в процедуру, которую надо просто соблюсти» [4].

Отсутствие корреляции между федеральными программами и развитием малого бизнеса подтверждает исследование, проведенное Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП). В результате исследования был сделан вывод, подтвержденный результатами регрессионного анализа об отсутствии связи между объемами оказываемой государством финансовой поддержки в рамках госпрограмм и результатами деятельности малых предприятий [4].

Действительно, несмотря на радикальное увеличение бюджетных средств на поддержку МСП существенного количественного увеличения и позитивного изменения структуры малого бизнеса не произошло (рис. 2).

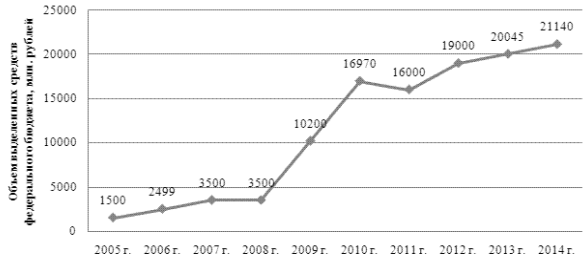

Рис. 2. Объемы выделенных на программу поддержки малого и среднего предпринимательства средств федерального бюджета по годам
(составлено по данным Минфина России о распределении бюджетных ассигнований федерального бюджета Российской Федерации за соответствующие годы)

По сути, все системные недостатки, присущие госпрограммам поддержки МСП до 2005 г., проявились и в новой системе поддержки МСП, формирование которой началось в 2005 г.

На базе вышеизложенного можно сделать вывод, что все федеральные программы обладают целым рядом существенных недостатков с точки зрения их основного назначения:

– формальным подходом к разработке и реализации программ, который проявляется в отсутствии четко сформулированной стратегии действий по поддержке и развитию малого предпринимательства, причем зачастую приоритеты развития ограничиваются общими фразами из методических рекомендаций по разработке стратегии развития малого предпринимательства;

– построением программ по принципу количественно-затратной, а не качественно-результативной их ориентации;

– отсутствием полноценных систем контроля за расходованием бюджетных средств, а также действенных санкций за соответствующие нарушения в этой области, которые приводят к тому, что выделенные средства используются не по назначению.

Анализ государственных программ сквозь призму недостатков демонстрирует отсутствие институциональной сопряженности, которая порождает разрывы между технологией разработки программ и технологией системы управления и предопределяет низкую эффективность программ.

Таким образом, государственные программы, направленные на преодоление институциональных дисфункций (с точки зрения первоначальных ориентиров (целей) полученным результатам), своих целей не выполняли.

Обратимся к проблемам, связанным с нормативно-правовым обеспечением малого предпринимательства. Анализ законодательного обеспечения через такие аспекты, как:

– собственно законодательная база малого предпринимательства;

– согласованность федеральных и региональных законов по малому предпринимательству с нормами «отраслевого» законодательства;

– технология принятия законов позволил выявить следующее.

Деятельность субъектов малого предпринимательства только на федеральном уровне регулируется несколькими тысячами правовых актов (начиная от законодательных актов, постановлений Правительства РФ и заканчивая инструкциями, приказами министерств и ведомств). Общей особенностью большинства указанных документов являются обилие поручений в адрес министерств и ведомств, дублирование, отсутствие конкретного механизма их реализации, наличие положений, противоречащих друг другу. Примеры многочисленных противоречий действующего законодательства, выявленных на основе анализа арбитражной практики, представлены в [5].

Деструктивное влияние правовой среды проявляется не только в нестабильности законодательства, постоянном изменении правил деятельности малых предприятий (особенно в сфере налогообложения: так, в 2013 г. для ИП увеличили страховые платежи в 2 раза, в результате более 650 тыс. ИП прекратили свою деятельность. С 1 января 2014 г. было принято решение о снижении взносов до прежнего уровня) вплоть до введения законов и нормативных актов задним числом, но и в существенных законодательных пробелах: дефицитности правовых гарантий равенства всех форм собственности и защиты частной собственности. Кроме того, несовершенство законодательной базы усугубляется подзаконными актами, субъективным пониманием и толкованием юридических документов на местах. Подавляющая часть основополагающих законов не учитывает специфику малого бизнеса (наглядный пример этого – внесение поправок в Трудовой кодекс о праздновании Нового года за счет работодателей, увеличение с 01.01.2013 г. ставки арендной платы за землю на 1150 %, введение ЦБ РФ нового порядка ведения кассовых операций в том числе и для ИП, что практически стирает грань между ИП и юридическими лицами).

Сложившаяся ситуация объясняется следующими обстоятельствами. Процедура разработки и принятия нормативных актов вне системы взаимодействия власти, бизнеса и общества и учета взаимных интересов приводит к тому, что формальные правила вводятся законодателями и чиновниками таким образом, что их соблюдение экономическими агентами практически обязательно сопровождается значительными издержками – затратами времени, материальных и моральных ресурсов. При этом официальные органы почти всегда либо оставляют место для неопределенности, будучи не в силах заполнить все законодательные пустоты, либо вполне сознательно конструируют поле неопределенности в процессе согласования проектов законодательных и нормативных актов, резервируя возможности для различной трактовки формальных правил. Отсутствие действенного инфорсмента, т.е. системы контроля и механизма принуждения к исправлению правил, отсутствие обратной связи, регулярного мониторинга изменений после принятия формального правила порождают риски искажения правил при их применении и коррекции под конкретные ситуации.

Вышеперечисленные проблемы, связанные с правовым обеспечением малого предпринимательства и существующей инфраструктурой поддержки, усугубляются тем, что на протяжении последних 15–20 лет происходят постоянные изменения всей конструкции государственных органов, занимающихся выработкой и осуществлением политики в отношении малых предприятий на федеральном уровне. Многочисленные федеральные институты, курировавшие малое предпринимательство, исходили из своих внутренних ведомственных интересов, а не из общенациональных целей поддержки малого бизнеса. Отсутствие четких функций, распределения прав и обязанностей за выполнение мероприятий между различными ведомостями порождало полную безответственность за результаты деятельности. Конфликт интересов между различными ведомствами явился причиной того, что институциональная система в значительной мере развивалась в отрыве от функциональной целесообразности, по законам бюрократического соперничества.

Кроме того, непрерывное изменение организационной схемы госполитики в отношении малых предприятий и бесконечные кадровые перестановки в руководстве ряда ведомств, связанных с осуществлением этой политики, привели к тому, что многочисленные государственные структуры поддержки практически не влияли на реальные процессы развития малого бизнеса.

Высшая российская власть (в лице президента РФ и премьер-министра РФ) в последние годы стала, видимо, осознавать неэффективность используемой системы развития МСП и попыталась придать импульс трансформации архаичной системы управления сектором малого бизнеса, о чем свидетельствует создание Агентства стратегических инициатив (АСИ), института омбудсменов, МСП-банка и др.

Таким образом, институты, генерируемые государством, формально направленные на формирование стимулирующей институциональной среды малого предпринимательства, не привели к ожидаемому результату. Отсутствие полноценных систем контроля за расходованием бюджетных средств, выделяемых в рамках реализации программ поддержки малого предпринимательства, наличие многочисленных федеральных институтов, курирующих малое предпринимательство, без четкого распределения обязанностей порождает межведомственный интерес и предопределяет нецелевое использование средств. Внутренне противоречивое законодательство (как результат отсутствия обратной связи) при отсутствии действенного механизма инфорсмента порождает институциональные дисфункции.

Исходя из вышесказанного, вполне правомерной представляется постановка вопроса: а есть ли реальная сила, есть ли субъекты, заинтересованные в развитии малого предпринимательства?

Ответ очевиден: такой силы, к сожалению, нет. Партии интересует крупный бизнес, поскольку они существуют за их счет; обычно партии декларируют политическую поддержку малого предпринимательства во время избирательных кампаний, а после них забывают о своих намерениях. Основная часть бюрократии, деятельность которой должна быть направлена на достижение общественных целей, использует административный ресурс в личных интересах. Крупный же бизнес индифферентен к сфере малого предпринимательства. Объединения предпринимателей, которые могли бы и должны стать той консолидированной силой, способной содействовать превращению институциональной среды малого бизнеса в двигатель его ускоренного развития, к сожалению, такой силой не являются. Разнонаправленные по векторам группы интересов конструируют институты, подчиненные их интересам. Среди этой совокупности групп, заинтересованных в развитии малого бизнеса, нет.

Таким образом, имеет место противоречие между формальной заинтересованностью государства в развитии малого предпринимательства и отсутствием реальной силы, реального субъекта, заинтересованного в создании благоприятной институциональной среды для развития рассматриваемого сектора экономики.

Такой пессимистичный вывод не означает, что ситуация не исправима, и, соответственно, ничего не нужно предпринимать. Необходимо совершенствование институциональной среды малого предпринимательства, развитие и укрепление институтов гражданского общества. Очевидна потребность России в формировании и развитии институтов роста: частной собственности, свободы предпринимательства, конкуренции и других.

На декларативном уровне чиновники заявляют о необходимости оптимизации институциональной среды, но на уровне прикладном системные характеристики сложившейся в начале 2000-х гг. институциональной среды остаются неизменными: отсутствие конкурентных механизмов в политической и экономической сферах, системная коррупция, хроническое отставание законодательств от экономических реалий, отсутствие действенного инфорсмента, укрепление модели «госкапитализма». Госкорпоративное строительство начала 2000-х гг., активизировавшееся в 2007–2012 гг., демонстрирует ненужность малого бизнеса (с 2006 по 2012 г. доля «государственного» бизнеса в ТОП-400 ведущих компаний увеличилась с 41 до 50 %, в нефтегазовом секторе – с 43 до 53 %, доля активов государства в банковском секторе возросла с 40 до 61 %) [6].

Качественными последствиями активизации госкорпоративного строительства помимо роста прямого вмешательства в экономику являются процессы подмены государством рыночных механизмов распределения доходов и ресурсов. В результате слияния государственной собственности с вертикалью власти «деловое сообщество» (рыночная/частная собственность) приобретает по отношению к государству/власти подчиненный характер.

Бюрократия не заинтересована в реальной модернизации экономики, ее не интересует малый

бизнес, потому что от перераспределения природной ренты доходы правительственных чиновников несравнимо выше, чем от попыток вести преобразовательную экономическую политику. Внедрение прогрессивных институтов нарушит сложившийся баланс интересов, сократит возможности извлечения административной ренты. Именно поэтому чиновники не заинтересованы в реальных институциональных преобразованиях.

Таким образом, рассматривая вопрос о причинах и факторах стагнации российского малого предпринимательства, необходимо отметить, что они обусловлены сущностью сложившейся институциональной организации экономики и общества с присущими ей внутренними противоречиями. Устранение их без радикального реформирования сложившейся институциональной структуры невозможно.

Радикальные изменения ситуации в сфере российского малого бизнеса, как и во всей российской экономике, возможны лишь на основе придания институциональной структуре общества ряда социальных качеств. В реальности же институциональная среда такими качествами не обладает (табл. 2).

Таблица 2

Характеристики институциональной структуры общества

Черты, характерные для нормативной модели институциональной структуры общества	Черты, присущие реальной модели институциональной структуры российского общества
Правовой характер, демократичность и эффективность государственной власти	Власть моноцентрична, недиалогична; основными субъектами, безнаказанно нарушающими права граждан, являются власти разных уровней
Развитость, легитимность и защищенность частной собственности	Собственники беззащитны и зависимы от власти; в целом уровень защищенности прав собственности оценивается как крайне низкий
Многообразие и зрелость структур гражданского общества	Элементы и структуры гражданского общества очень слабы

Избыточная бюрократизация предпринимательской деятельности, отсутствие общественного контроля за деятельностью бюрократии порождают коррупцию чиновников, которая подталкивает малый бизнес к вовлечению в теневую экономику. Борьба с коррупцией в исключительно персонифицированной форме может дать лишь кратковременный эффект. Решение проблем коррупции лежит не столько в плоскости борьбы с субъектами коррупционных деяний (хотя такая борьба, несомненно, должна вестись), сколько в формировании такого устройства власти, которое должно минимизировать условия для возникновения коррупции.

Для предотвращения рентоориентированного поведения чиновников необходимо не только наладить жесткий общественный контроль за деятельностью бюрократии, за использованием бюджетных средств и иного имущества; без реальной политической конкуренции и механизма независимого парламентского расследования, независимого суда, действенной системы инфорсмента прав частной собственности и контрактных прав, обеспечения информационной прозрачности деятельности органов власти, передачи части их полномочий общественным организациям, сократить масштабы коррупции чиновников всех уровней невозможно.

Институциональные изменения требуют оптимизации действующего нормативно-правового обеспечения рассматриваемого сектора экономики посредством ревизии и кодификации. Целью ревизии законодательства является упорядочение действующих нормативно-правовых актов, приведение их к определенной, внутренне согласованной системе. Кодификация законодательства предусматривает пересмотр всех действующих в соответствующих отраслях норм права, отмену устаревших и неактуальных, разработку и принятие новых систематизированных нормативно-правовых актов, которые соответствуют современным условиям и отвечают потребностям малого бизнеса.

Формирование нормативно-правового механизма должно базироваться на следующих принципах:

– целесообразности и адекватности, то есть обоснованной необходимости правовых норм и их соответствии потребностям малого бизнеса;

– эффективности, то есть достижении максимального экономического и социального эффекта от действия принятого нормативного акта при минимальных затратах на его разработку, принятие и реализацию;

– последовательности и скоординированности принимаемых норм;

– сбалансированности интересов государства и субъектов малого предпринимательства;

– гласности и прозрачности, то есть открытости процесса для общественного обсуждения, рассмотрения замечаний и предложений, возникающих в ходе обсуждения (консенсусный принцип);

– своевременного доведения принятых нормативных актов до субъектов малого бизнеса; речь идет о разъяснении смысла новых правил и распространении прецедентов их успешного воплощения в деловых практиках.

В современных условиях нуждается в совершенствовании и механизм отслеживания результативности нормативно-правовых актов. В результате отсутствия, проведения некорректного или неполного анализа теряется возможность объективной оценки степени результативности принятого акта и обоснованного полного или частичного пересмотра документа. Представляется разумным через определенный временной промежуток после принятия нового формального института проводить публичное обсуждение проблем введения нормативного акта с последующим внесением необходимых изменений.

Институциональные изменения требуют иного подхода к организации законотворческого процесса. Прозрачность процесса разработки и принятия нормативных актов является фундаментальным элементом обеспечения доверия предпринимателей к законодательному процессу. В большинстве цивилизованных стран процедуры обеспечения прозрачности закреплены законодательно и включают требования к согласованному обсуждению проектов нормативных актов. Публичные обсуждения в развитых странах встроены в общую систему принятия регулирующих решений на основе оценки регулирующего воздействия. Основными инструментами проведения публичных обсуждений являются: неформальные консультации, т.е. все формы дискреционных, формально неструктурируемых контактов между регулирующими органами и представителями заинтересованных групп; публикация проектов регулирующих решений для комментариев; общественные слушания. Процедура публичного обсуждения позволяет повысить качество разрабатываемых документов, снизить коррупциогенность принимаемых нормативных актов и сбалансировать интересы всех, кого затрагивают принимаемые нормы.

Использование «консенсусного принципа», на основе которого правовая норма возникает в результате демократического обсуждения и учета интересов всех сторон, ею затрагиваемых, формирует такие нормы, которые соблюдаются большинством членом общества. «Институты обладают свойством возрастающей «отдачи от масштаба»: чем больше людей придерживается институциональной нормы в своей деятельности, тем эффективнее она регулирует социально-экономическую жизнь [7].

На это обстоятельство обращал внимание в своих работах А. Нестеренко. В России многие законы, в том числе относительно малого предпринимательства, выгодны лишь одной стороне – законодателю или тем, кто за ним стоит. Новые нормы часто преследуют исключительно групповые цели и не заботятся о «потребителях» институциональной продукции. «Консенсусный» тип возникающих формальных институтов позволит избежать типичных для России «односторонних» норм. Как известно, официальные органы часто вполне сознательно конструируют поле неопределенности в процессе согласования нормативных актов, тем самым резервируя возможности для различной трактовки формальных правил. «Консенсусный» принцип позволит свести к минимуму сложившую практику.

Отметим, что в последние годы в России произошли определенные позитивные сдвиги, связанные с изменением подходов к законотворческой деятельности. Начало модернизации технологии законотворчества положило внедрение в 2010 г. института оценки регулирующего воздействия (ОРВ) новых нормативных актов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности.

К сожалению, эффективному применению, безусловно, позитивной новации мешают институциональные ограничения, связанные с тем, что многие проблемы бизнеса не входят в предметную область ОРВ. Кроме того, пока ОРВ распространяется только на нормативные акты исполнительной власти и не затрагивает законодательную (на региональном уровне заложена аналогичная модель, где ОРВ действует с 01.01.2014 г.).

Таким образом, совершенствование институциональной среды малого бизнеса, формирование стимулирующей предпринимательскую активность среды требует целенаправленного воздействия на разные уровни институциональной системы. Без решения общих вопросов, связанных с совершенствованием институциональной организации экономики, невозможно решение частных вопросов, связанных с оптимизацией институциональной макросреды малого предпринимательства.

Позитивные институциональные изменения возможны лишь при наличии долгосрочной политики, базирующейся на продуманных и гибко корректируемых по обстановке программ. Развитие нормативно-правовой базы малого предпринимательства (на основе консенсусного принципа) требует выработки и реализации действенных механизмов администрирования и принуждения к исполнению формальных правил. Кроме того, во избежание институциональных дисфункций необходимо обеспечение связки не только между правилами игры и правилами контроля, но и между смежными институтами.

Совершенствование законодательной и нормативной базы с учетом принципа комплементарности институтов не является самодостаточной мерой. Необходимы серьезные культурные изменения, в том числе в сфере культуры предпринимательства. Неуважение со стороны предпринимателей к публичным институтам, стереотипные представления о невозможности соблюдения формальных правил и нацеленности на поиск обходных путей, укоренение деформализующих способов действия, явившиеся результатом тяжелых рыночных реформ, не могут быть преодолены в одночасье. Здесь важная роль отводится совершенствованию образования и средствам массовой информации.

Список литературы

1. Юргенс, И.Ю. Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса / И.Ю. Юргенс. – М.: Институт современного развития, 2008. – 58 с.

2 Россию ждут тощие годы. – Режим доступа: www.finmarket.ru. (дата обращения: 17 июля 2014).

3. Ясин, Г. Малое предпринимательство в России: прошлое, настоящее и будущее / Г. Ясин, А. Чепуренко, В. Буев. – М.: Новое издательство, 2004. – 268 с.

4 Буев, В. Почему господдержка не дает прогнозируемых результатов / В. Буев. – Режим доступа: http://www.nisse.ru/work/experts/expert_6.html?mode=opinions&opinion=549 (дата обращения: 5 июля 2014).

5. Об осуществлении государственного контроля, муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля: доклад МЭР РФ. – М., 2013.

6. Лабыкин, А. Бизнес пора спасать / А. Лабыкин. – Режим доступа: www.expert.ru.ru/2014/0 /biznes–pora–spasat/ «Expert online» (дата обращения: 03 июля 2014)

7. Нестеренко, А. Переходный период закончился. Что дальше? / А. Нестеренко // Вопросы экономики. – 2006. – № 6. – С. 14–17.

8. Кузнецова, О.Б. Институциональная среда российского малого бизнеса: дис. ... канд. экон. наук / Кузнецова О.Б. – Томск, 2010. – С. 100–130.

ФГБОУ ВПО «Кемеровский технологический институт
пищевой промышленности»,
650056, Россия, г. Кемерово, б-р Строителей, 47.
Тел/факс: (3842) 73-40-40,
e-mail: office@kemtipp.ru

SUMMARY

O.B. Kuznetsova

TRANSFORMATION OF INSTITUTIONAL INFLUENCE OF THE STATE ON THE SMALL BUSINESS SECTOR

Institutional policy of the state in regard to small business is not adequate to the task of strategy and tactics of further socio-economic development of the country, which confirms the reproduction of the small business sector virtually has unchanged in terms of scale and quality in the last decade. The article examines the institutional impact of the state on the small business sector through the prism of components such as: government programs to support small businesses; legislative support for the operation of small businesses; public authorities supervising a small business. Were revealed system weaknesses in terms of their primary purpose inherent in federal programs to support small businesses; were identified problems associated with small businesses regulatory support through aspects such as: proper legislative base of small business, the consistency of federal and regional laws on small business with the norms of «branch» legislation, adoption laws technology. The reasons of the destructive effect of the legal environment on the activities of small businesses were revealed. On the basis of analysis of the macro-institutional small businesses was revealed a contradiction between the formal interest of the state in the development of small business and the lack of a real subject interested in creating an enabling institutional environment for the development of the sector in the economy. Ways to overcome dysfunctions' of the institutional environment of the Russian small business by optimizing the systematic nature of the institutional environment and modernization of legislation technology were substantiated; optimization of the existing regulatory framework of the sector in the economy and technology upgrade of lawmaking. The attention is drawn to the fact that the macro-institutional optimization of small business can only be based on the improvement of the institutional organization of the Russian economy as a whole.

Small business, government regulation, the institutional environment.

References

1. Jurgens I.Yu. *Strategii social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossii: vlijanie krizis* [Strategies of socio-economic development of Russia : influence of crisis]. Moscow, Institute of modern development, 2008, 58p.

2. *Rossiju zhdut toshhie gody* (Russia is waited by the emaciated years). Available at: www.finmarcet.ru (accessed 17 July 2014).

3. Jasin G., Chepurenko A., BuevV. *Maloe predprinimatel'stvo v Rossii: proshloe, nastojashhee i budushhee* [A small enterprise is in Russia: passed, present and future]. Mosow, New issue, 2004, 268p.

4. Buev V.*Pochemu gospodderzhka ne daet prognoziruemyh rezul'tatov*(Why national support does not give the forecast results). Available at: http://www.nisse.ru/work/experts/expert_6.html?mode=opinions&opinion=549. (accessed 05 July 2014).

5. *Ob osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja, municipal'nogo kontrolja v sootvetstvujushhih sferah edejatel'nosti i ob jeffektivnosti takogo kontrolja* [About realization of state control, municipal control in the corresponding spheres of activity and about efficiency of such control]. Moscow, Report of the Ministry of economic development RF, 2013.

6. Labykin A. *Biznes pora spasat'* (biznes–pora–spasat).Available at: www.expert.ru.ru/2014/0 /biznes–pora–spasat (accessed 03 July2014)/

7. Nesterenko A.Perekhodnyi period zakonchilsia. Chto dal'she? [A transitional period made off. What next?]. *Questions of economy*, 2006, no. 6, pp. 14-17.

8. Kuznetsova O.B. *Institucional'naja sreda rossijskogo malogo biznes*a.Diss .kand. jek. nauk: [Institutional environment of Russian small business. Cand.econ.sci.].Tomsk, 2010.200 p.

Kemerovo Institute of Food Science and Technology,
47, Boulevard Stroiteley, Kemerovo, 650056, Russia.
Phone/fax: (3842) 73-40-40,
e-mail: office@kemtipp.ru

Дата поступления: 08.10.2014