

Государственное управление малым бизнесом: от задач до реализации

В.Г. БАСАРЕВА, доктор экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.
E-mail: vera.basareva@gmail.com

В статье представлен анализ положения малого и среднего бизнеса в России. Приводится сопоставление целевых установок в этой сфере с результатами последнего мониторинга Всемирного банка и данных отечественной экспертизы. Показано, что действующая технология прогнозирования экономического роста слабо ориентирована на учет предпринимательской активности населения. Предлагается разработать процедуры, позволяющие количественно оценивать влияние уровня развития малого бизнеса на экономический рост, и включить такую оценку в качестве обязательной при прохождении процедуры принятия нормативных актов, влияющих на развитие малых форм предпринимательства.

Ключевые слова: малый и средний бизнес, деловой климат, международные сопоставления, налогообложение, методика прогнозирования, экономический рост

Улучшение делового климата в России на сегодняшний день – одно из ключевых направлений государственной экономической политики. Президент РФ в Послании Федеральному собранию 12 декабря 2013 г. отметил: «Два года назад вместе с бизнес-сообществом мы начали системную работу по улучшению делового климата в России. Результаты, прямо скажу, есть и хорошие. Может быть, даже мало кто ожидал, что состоятся эти результаты, но они есть, повторяю. Нужно идти дальше. К 2015 году должна быть в основном сформирована нормативно-правовая база для благоприятного ведения бизнеса¹». Наибольший эффект при такой стратегии ожидалось получить прежде всего в сырьевом секторе, в малом и среднем бизнесе.

Четко прописаны и задачи улучшения делового климата России в сравнении с другими развивающимися странами. В указе Президента РФ «О долгосрочной государственной экономической политике» говорилось о необходимости принятия мер, направ-

¹ Послание Президента Федеральному собранию. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 21.07.2014).

ленных на повышение позиции страны в рейтинге «Ведение бизнеса» – ежегодном докладе Всемирного банка, исследующем нормы регулирования предпринимательской деятельности малого и среднего бизнеса в мире. Ставилась задача достичь в этом рейтинге не менее 50-го места в 2015 г. и 20-го места – в 2018 г. По оценке экспертов, вхождение России в двадцатку стран с наилучшим бизнес-климатом позволило бы прибавить не менее 2,5% к росту ВВП.

Как реализуются поставленные цели?

Успехи в международном рейтинге

По данным аналитического доклада Всемирного банка «Ведение бизнеса 2014»², Россия занимает 92-е место из 189 стран по благоприятности условий ведения бизнеса³. Перед нами в рейтинге – Барбадос, а ниже – Сербия. При этом Россия обогнала Китай (96-е место). Из бывших республик СССР нас, в свою очередь опередили Казахстан (50-е место), Беларусь (63-е), Кыргызстан (68-е), Азербайджан (70-е), Молдова (78-е). Но Российская Федерация далеко оторвалась от Таджикистана (143-е место) и Узбекистана (146-е).

По показателю простоты регистрации бизнеса Российская Федерация занимает 88-е место в мире, регистрации прав собственности – 17-е. По уровню кредитования – 109-е, защиты инвесторов – 115-е, налогообложения – 56-е. По показателям легкости ведения международной торговли – 157-е, простоты ликвидации предприятий – 55-е, простоты подключения к системе электроснабжения – 117-е, получения разрешений на строительство – 178-е место. Ухудшились за год значения по трем индикаторам: кредитование, защита инвесторов, разрешение неплатежеспособности, по остальным произошло улучшение.

Россия попала в список из десяти стран, которые больше всего сократили удаленность от «передового рубежа» за год, и в число 50 стран, в наибольшей степени сокративших этот

² Всемирный банк. 2013. «Ведение бизнеса 2014: Понимание регулирования деятельности малых и средних предприятий». Вашингтон: Группа Всемирного банка. DOI: 10.1596/978-0-8213-9615-5. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

³ Место России было присвоено на основе анализа по десяти показателям по г. Москве.

разрыв за период с 2005 г. Исследователи отметили, что в России проведены 22 реформы, в результате оценка состояния малого бизнеса в стране, составлявшая в 2005 г. около 50% от «передового рубежа» развитых стран, поднялась до 62%.

В докладе Всемирного банка «Ведение бизнеса в России 2012» были ранжированы условия ведения бизнеса в 30 российских городах, отобранных Министерством экономического развития РФ на основании критериев, учитывающих степень урбанизации, численность населения, экономическую активность, политическое и географическое разнообразие⁴. В их число вошли пять городов из Сибирского федерального округа – Иркутск, Омск, Томск, Кемерово, Новосибирск (таблица).

Фрагмент рейтинга Всемирного банка, характеризующий состояние бизнес-климата сибирских городов и Москвы*

Город	Агрегированный рейтинг	Легкость			
		регистрации	получения разрешения на строительство	подключения к системам энергоснабжения	регистрации прав собственности
Иркутск	10	8	6	10	18
Омск	13	19	20	13	4
Томск	20	15	6	10	25
Кемерово	27	28	21	7	29
Новосибирск	29	23	18	29	24
Москва	30	25	30	30	26

* Рейтинги построены так, что больший показатель соответствует худшим условиям ведения бизнеса.

По сравнению с результатами прошлых лет у России в рейтинге «Ведение бизнеса 2014» – значительный прогресс: 2013 г. – 112-е место и 2012 г. – 120-е. С большой долей уверенности можно предположить, что если за позицией России в рейтинге Всемирного банка будет установлен жесткий административный контроль, сопоставимый с организацией выполнения указов Президента от 7 мая 2012 г., то в 2015 г. Россия попадет в «Топ-50»

⁴ Все данные и доклады доступны по адресу: URL: <http://subnational.doingbusiness.org>, www.doingbusiness.org

этого рейтинга. Но станет ли при этом российский бизнес-климат действительно благоприятным для предпринимателей?

Отечественная реальность

Если спросить экспертов и предпринимателей, чем характеризуется современный этап экономической политики, то с большой вероятностью многие отметят расхождение поставленных целей с реальными способами их достижения. Доклад Всемирного банка «Ведение бизнеса 2014» отражает события 2012–2013 гг. Именно в этот период в российских СМИ замелькали публикации с определенной интонацией – с малым бизнесом в России покончено.

В Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг. в первом полугодии 2013 г. зафиксирован ряд негативных тенденций в секторе малого и среднего предпринимательства. С 1 декабря по 1 августа 2013 г. число индивидуальных предпринимателей сократилось на 422,2 тыс. человек (10,5%). В I квартале 2013 г. по сравнению с I кварталом 2012 г., согласно данным Росстата, снизилось количество малых (на 1,5%) и средних предприятий (на 3,4%) и численность занятых на средних предприятиях работников (на 0,8%).

Безусловно, эта тенденция связана с возрастанием финансовой нагрузки на индивидуальных предпринимателей. Федеральный закон № 243 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования» от 03.12.2012 г. увеличил фиксированный размер страхового взноса на обязательное пенсионное страхование для индивидуальных предпринимателей вдвое, до 32479,2 руб. (исходя из размера двух МРОТ). По нашим расчетам, эта нагрузка в 2013 г. по сравнению с 2002 г. возросла по этому виду платежей в 70,7 раза! Напомним, что, по оценке Всемирного банка, по уровню налогообложения Россия заняла 56-е место, то есть близка к тому, чтобы попасть в «Топ-50»!

Попытки приостановить закрытие малых предприятий принятием новых поправок к федеральному закону не дали ожидаемого результата. С 2014 г. индивидуальных предпринимателей с годовым доходом до 300 тыс. руб. вернули к действующему в 2012 г. принципу расчета страхового платежа – исходя из одного МРОТ. Индивидуальные предприниматели с доходом более 300 тыс. руб.

дополнительно уплачивают еще 1% от суммы, превышающей 300 тыс. руб. При этом сумма страховых взносов на обязательное пенсионное страхование не может превышать 129917 руб. (расчет исходя из восьми МРОТ). Многие эксперты предупреждали, что принятые меры не смогут улучшить положение малого бизнеса, поскольку доходы в 300 тыс. руб. в год (25 тыс. руб. в месяц) получает незначительная группа предпринимателей, и угроза закрытия малых предприятий в 2014 г. остается.

В июле 2014 г. Министерство финансов заявило о повышении налоговой нагрузки на бизнес сразу по нескольким направлениям. В 2015 г. в Россию может вернуться налог с продаж со ставкой 3%, отмененный 10 лет назад. А с 2016 г. может быть отменен зарплатный порог для отчислений в ФОМС. Кроме того, обсуждается повышение с 2019 г. ставки НДС с 18 до 20%.

Президент общественной организации «ОПОРА России» выступил с обращением, где подчеркивалось, что эти меры окажут негативное влияние на развитие малого бизнеса. Повышение НДС с одновременным введением налога с продаж ударит по розничной торговле и может привести к резкому росту инфляции. «ОПОРА России» считает, что для принятия решения по данной проблеме необходимо сопоставить риски с величиной доходов, которую дополнительно получит бюджет⁵.

Приняты депутатами и одобрены Советом Федерации новые объемные поправки в Налоговый кодекс России, согласно которым уплачивать налог на имущество будут теперь почти все малые предприятия, использующие упрощенную систему налогообложения. По подсчетам «ОПОРЫ России», это увеличит налоговую нагрузку на малый бизнес более чем вдвое по сравнению с 2013 г.

Все эти ужесточения и новые обременения вводятся одновременно с расширением инструментов государственной поддержки малого и среднего предпринимательства. Создается Федеральный гарантийный фонд, формируются новые программы кредитования с участием ВЭБа и коммерческих банков, обсуждаются возможности увеличения господдержки малого бизнеса за счет Фонда национального благосостояния и средств

⁵ Сайт общественной организации «ОПОРА России». URL: <http://new.opora.ru/news/federal/627-pozitsiya-opory-rossii-po-predlozheniyu-minfinao-vvedenii-naloga-s-prodazh> (дата обращения: 23.07.2014).

пенсионных накоплений до 200 млрд руб. Но вот парадокс: повышали страховые взносы малому бизнесу для того, чтобы обеспечить поступления в Пенсионный фонд, а теперь планируется пенсионные накопления использовать для государственной поддержки все того же малого бизнеса, который развалился от предыдущих поборов?! Или польза от этого кругооборота все-таки есть, и в докладе Всемирного банка «Ведение бизнеса 2015» Российской Федерации зачтутся новые реформы, якобы приближающие страну к «передовому рубежу»?

Надо отдать должное экспертам Всемирного банка: они и сами отмечают существенные ограничения проведенных ими исследований. Вызывает вопросы сама методика исследования. Например, место России в рейтинге стран доклада Всемирного банка «Ведение бизнеса 2012» было присвоено на основе анализа десяти показателей по Москве. Очевидно, что для стран с федеративным устройством нужны методики, позволяющие учитывать разнообразие условий ведения бизнеса на всей территории. Агрегированный рейтинг страны должен строиться не на данных одного города, пусть даже столицы, а на взвешенных индикаторах бизнес-климата субнационального рейтинга.

Кроме того, в докладах Всемирного банка отсутствуют эконометрические расчеты, подтверждающие, что выбранный набор критериев обеспечивает предпринимательскую активность населения и рост численности занятых в малых предприятиях во всех странах.

Ограниченность исследования Всемирного банка подтверждается другими разработками. Например, в аналитических докладах организации «ОПОРА России», которые базируются на анкетном опросе руководителей малых предприятий, показано, что список ключевых проблем малого бизнеса возглавляет дефицит кадров (его отметили 68% респондентов). На втором месте – высокий уровень налоговой нагрузки и низкая доступность финансовых ресурсов. Почти половина (48%) респондентов считают, что главным препятствием для получения финансирования являются неподъемно высокие ставки по кредиту.

Исследование, проведенное в ИЭОПП СО РАН⁶, показало, что, в отличие от индустриально развитых стран, где возрождение мелкомасштабного производства было естественно-историческим процессом, малое предпринимательство в России появилось по решению политиков как одно из первоочередных направлений реформирования социально-экономического устройства страны, и основы его развития связаны с формирующейся в настоящее время теорией реформ, методологические принципы которой разрабатываются рядом зарубежных и российских исследователей.

В рамках понятий и принципов теории реформ в России была осуществлена «шоковая трансплантация» института малого предпринимательства, которая привела к так называемой ошибке преждевременного переключения: правительство применяло методы и инструменты, эффективные лишь для более поздних стадий модернизации, что повлекло за собой высокие издержки адаптации и появление «институциональных ловушек». Логично предположить, что факторы, способствующие активизации мелкомасштабного производства в развитых странах, могут оказывать такое же воздействие на развитие малого бизнеса в России, только с некоторым сдвигом во времени. Такой подход ставит под сомнение целесообразность продвигать страну к стандартам стран «передового рубежа». Попытки создавать стимулы для развития малого предпринимательства, используя административный ресурс, объективно не могут быть успешными, если страна находится на другой стадии развития.

На данных субъектов Федерации с использованием модели эконометрического анализа в исследовании ИЭОПП СО РАН было получено эмпирическое подтверждение гипотезы о взаимовлиянии уровня развития малого предпринимательства и благосостояния (бедности) населения. Доказано, что в регионах с низкими доходами населения и достаточно высоким уровнем бедности снижается спрос на труд в секторе малого бизнеса. Общее оживление экономики, высокий уровень здоровья, образования населения, прежде всего молодежи, создают благоприятные условия для развития частной инициативы и малого предпринимательства в регионах. Именно поэтому

⁶ Басарева В. Г. Малый бизнес России: теоретические основы исследования, моделирование, концепция государственного регулирования. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 295 с.

в Москве количество малых предприятий на 1000 жителей выше, чем в других регионах страны. И этот результат противоположен тому, что зафиксировано в исследованиях Всемирного банка, по которым условия ведения бизнеса в столице сложнее, чем, например, в Ульяновске, Саранске и Владикавказе.

Прогнозы на будущее

11 июля 2014 г. вступил в силу федеральный закон Российской Федерации № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который устанавливает правовые основы, координацию государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия всех ветвей власти и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Согласно новому закону, стратегии развития должны разрабатываться как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях каждые шесть лет с перспективой на двенадцать лет. А это значит, что «Стратегия-2020», принятая в 2008 г., в соответствии с новыми нормами должна быть в ближайшее время значительно обновлена, будут определяться горизонты страны до 2025 г. и основные целевые установки.

Было бы полезно новый закон сопровождать и обновлением методического арсенала, используемого при прогнозировании, с новых позиций рассмотреть роль малого и среднего предпринимательства в экономическом росте. Действующая методология прогнозирования национальной экономики количественно не оценивает влияние уровня развития предпринимательской инициативы населения на индикаторы экономического роста. Что будет, например, с доходами населения, если число малых предприятий сократится на 2–3%, и как в таком случае изменится ВВП страны? Подобная задача в принципе не ставится при прохождении и принятии законов, нормативных актов федерального и регионального уровней, непосредственно оказывающих влияние на малый и средний бизнес.

Актуальность проблемы напрямую связана с ситуацией, сложившейся в России, начиная с 2013 г., когда модель развития, ориентированная на рост мировой экономики и высокие цены на нефть, действовавшая до начала кризиса 2008–2009 гг.,

в значительной степени себя исчерпала. В условиях торможения динамики экспорта и темпов роста инвестиций в основной капитал главным фактором роста становится потребительский спрос, обеспеченный увеличением доходов населения⁷.

Именно так формулируется целевая установка в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг., разработанный Минэкономразвития РФ. В сентябрьской версии редакции этого документа значится: «Основным драйвером роста на 2014 год и плановый период 2015–2016 годов останутся потребительские расходы домашних хозяйств, динамика которых будет относительно устойчивой. При этом в силу высокой доли потребления в совокупном спросе эта динамика будет обеспечивать около двух третей экономического роста»⁸. Фокус экономической политики, таким образом, должен быть сосредоточен на факторах, обеспечивающих рост доходов населения, и развитии тех отраслей, занятость в которых приносила бы населению большие доходы.

Принято считать, что продолжение положительного тренда потребительского спроса в значительной мере зависит от позитивных изменений в реальном секторе экономики и секторе домашних хозяйств. Наши исследования доказали, что еще одним фактором, влияющим на доходы населения и величину потребительского спроса, является уровень развития малого бизнеса в регионе.

Расчеты, проведенные на базе эконометрического анализа, подтвердили, что численность занятых в малом бизнесе и число индивидуальных предпринимателей положительно и значимо влияют на факторы, формирующие потребительский спрос в регионах России, который на данной стадии модернизации экономики является основным драйвером экономического роста. Кроме того, те отрасли, которые традиционно связаны с крупными фирмами, прежде всего, промышленность, пока не обладают потенциалом, который приводит к росту среднедушевых доходов

⁷ Михеева Н. Н., Басарева В. Г. Особенности территориальной структуры формирования потребительского спроса и доходов населения // Проблемы управления социально-экономическим развитием регионов Сибири / Под ред. Новоселова А. С. ИЭОПП, Новосибирск, 2013. – С. 208–221.

⁸ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015–2016 годов. 2013 г. Сайт Минэкономразвития РФ. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 23.07.2014).

населения. Это добавочная аргументация в пользу аккуратного обращения с малым предпринимательством.

Принятые законы, вызвавшие сокращение занятости населения на малых предприятиях, снижение доходов населения, потребительского спроса, привели, в конечном счете, к падению темпов роста экономики. Одновременно с закрытием малых предприятий в 2013 г. темпы роста розничной торговли в первом полугодии 2013 г. упали до 3,7% против 7,7% в первом полугодии 2012 г., а объем платных услуг населению – с 4,2% до 2% соответственно. Замедление динамики оборота розничной торговли в официальных документах Минэкономразвития связывают с изменением заработной платы в бюджетном секторе и ускорением роста потребительских цен. Хотя, по данным Росстата, на предприятия малого бизнеса приходится 25,5% розничного товарооборота, в анализе причин, которые привели к снижению темпов роста розничной торговли, не рассматриваются негативные явления в сфере малого предпринимательства.

Почему так происходит? Одна из причин, на наш взгляд, – действующая методология среднесрочного прогнозирования национальной экономики. Влияние малого бизнеса на потребительский спрос и доходы населения не учитывается при разработке прогнозов, поскольку прогнозы потребительского спроса и доходов национальной экономики базируются на экстраполяции динамики этих индикаторов социально-экономического развития и сравнении базовых и прогнозируемых периодов. Комплексный анализ состояния потребительского рынка и рынка труда в стране и отдельных регионах выполняется экспертно, без четко прописанной методики. А отсутствие количественной увязки влияния малого бизнеса на потребительский спрос и доходы населения вызывает несогласованность в оценках развития малого предпринимательства в целом по стране и в ее регионах. Поэтому необходимо дополнить сложившуюся практику прогнозирования процедурами и методами, которые позволят давать оценку решений, принимаемых властными структурами в отношении малого предпринимательства с позиций его влияния на факторы экономического роста.

Эти подходы и процедуры, выполненные с применением методов эконометрического моделирования, значительно упростят процесс экспертного комплексного анализа состояния потреби-

тельского спроса и доходов, позволят повысить согласованность мер и механизмов, разрабатываемых федеральными ведомствами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для создания условий устойчивого роста.

Изложенные здесь методические пробелы в прогнозировании имеют серьезные последствия. Например, при обсуждении в Государственной думе проектов федеральных законов, непосредственно влияющих на развитие малого предпринимательства, в пакете обязательных сопроводительных документов отсутствуют оценки влияния принимаемых мер на доходы населения и потребительский спрос.

В результате, например, попытки внести в законодательство поправки, освобождающие индивидуальных предпринимателей-пенсионеров от уплаты страховых взносов, не увенчались успехом. Речь идет о проекте федерального закона № 206801-6: последнее упоминание о нем было в апреле 2013 г. на заседании Совета Государственной думы с заключением: «Включить указанный проект федерального закона в проект примерной программы законопроектной работы Государственной думы в период осенней сессии 2013 года (ноябрь)». Но на осенней сессии 2013 г. этот законопроект не обсуждался. Индивидуальные предприниматели-пенсионеры надеялись на этот закон, но их надежды не оправдались.

К сожалению, властные структуры не отслеживают, как влияет на рост экономики показатель доверия предпринимателей к власти, и насколько это доверие падает, когда декларируемые задачи экономической политики властей так разительно расходятся с практикой их реализации.