

© 2011 г.

Евгений Бухвальд

доктор экономических наук, зав. сектором

Александр Виленский

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник
(Институт экономики РАН)

(e-mail: bukh.eugeny@yandex.ru)

ВОЗМОЖНОСТИ КООРДИНАЦИОННО- СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

В статье рассматриваются проблемы, связанные с современным этапом развития системы государственно-общественной поддержки малого и среднего предпринимательства в России. Основное внимание уделено созданию и деятельности так называемых консультативно-совещательных органов (КСО) по малому предпринимательству, анализу их роли в ориентации политики государственно-общественной поддержки малого предпринимательства на ключевые приоритеты развития экономики страны. На основе данных анкетирования выделены основные задачи и проблемы деятельности КСО и пути их решения.

Ключевые слова: малое и среднее предпринимательство, государственная поддержка, консультативно-совещательные органы, модернизация экономики; государственно-частное партнерство.

Механизм взаимодействия органов власти с общественными организациями малого и среднего предпринимательства. Кризисные годы в российской экономике совпали со значительным увеличением масштабов государственной поддержки малого и среднего предпринимательства со стороны государства. Инициированный еще весной 2008 года президентом России Д. Медведевым курс на кардинальное улучшение условий деятельности российских малых и средних предприятий (МСП) в последующие годы воплотился в целый ряд существенных законодательных, финансовых и организационных мер по стимулированию развития МСП. Объемы бюджетного финансирования государственной поддержки МСП России постоянно возрастают¹.

¹ Объем федерального финансирования составил 18,6 млрд руб. в 2009 г. и должен был составить 24 млрд руб. в 2010 г. Эти суммы вполне сопоставимы с объемами государственной финансовой поддержки МСП в высокоразвитых странах.

Однако, судя по данным статистики, российское малое и среднее предпринимательство еще далеко не вышло и не скоро выйдет на докризисный уровень. Предпринимаемые правительством России меры поддержки МСП пока не приносят быстрых результатов. Это заставляет предположить, что результаты предпринятых мер принесли бы лучший эффект, если бы они своевременно прошли апробацию в соответствующих координационно-совещательных органах (КСО) МСП.

В годы кризиса число субъектов МСП значительно не уменьшилось. Но имело место существенное падение по объемам хозяйственной деятельности МСП и количеству занятых. Наверняка, это падение было бы меньшим, а российское МСП скорее бы вышло на докризисный уровень, если бы в выработке и реализации мер государственной поддержки МСП большую, чем ныне, роль играли координационно-совещательные органы (КСО) малого и среднего предпринимательства.

К настоящему времени в целом сложился законодательно оформленный механизм взаимодействия органов власти с общественными организациями МСП. Организационная форма этого диалога была законодательно закреплена за координационными или совещательными органами (КСО) в области развития малого и среднего предпринимательства, созданию и деятельности которых посвящена ст. 13 209-го федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» 2007 г. в его нынешней редакции.

Отметим, что в данной статье закона были обобщены как успешный зарубежный опыт подобной деятельности, так и более чем пятнадцатилетняя практика деятельности общественных советов по малому бизнесу в различных регионах России. Успешным примером деятельности такого совета может служить, в частности, Общественно-экспертный совет по малому и среднему предпринимательству при мэре и правительстве Москвы, созданный еще в 1990 году, то есть еще во времена СССР. Совет был образован в мае 1990 года в соответствии с трехсторонним соглашением между Моссоветом, Мосгорисполкомом и Московским союзом кооперативов. Совет – орган экспертного, информационного и консультативного обеспечения деятельности мэра и правительства Москвы в области развития МСП. В состав Совета входят руководители различных общественных объединений, союзов, ассоциаций малого и среднего бизнеса, структур поддержки, ученые, предприниматели, а также советники префектов административных округов Москвы по вопросам развития МСП.

Такой состав Совета отвечает требованиям закона, где записано, что в составе КСО по МСП наряду с государственными служащими исполнительных органов должно быть обеспечено участие представителей некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и

среднего предпринимательства. Их участие определено законом в количестве не менее двух третей от общего числа членов координационных или совещательных органов.

Порядок создания координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления определяется нормативными правовыми актами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Правило о двух третях состава КСО по МСП при федеральных органах исполнительной власти вполне может браться за основу и реально применяется при создании совещательных или координационных органов по МСП в субъектах Федерации и на муниципальном уровне, хотя на региональном и муниципальном уровне эта норма часто не соблюдается.

Таким образом, координационный или совещательный орган по МСП представляет собой формальный, законодательно закрепленный механизм или инструмент взаимодействия бизнеса и власти в специфической сфере, предполагающей не только совместное решение тех или иных народнохозяйственных и социальных проблем, но и совместную выработку мер по государственному и муниципальному стимулированию развития МСП. Двухединная нацеленность и на достижение народнохозяйственных, социальных целей, с одной стороны, и на оптимизацию поддержки МСП позволяет рассматривать взаимодействие бизнеса и власти в сфере МСП под углом зрения развития практики частногосударственного партнерства. Малые и средние предприятия участвуют в достижении хозяйственных и социальных приоритетов страны, а государство и муниципальные органы управления содействуют тому, чтобы участие МСП в достижении этих целей было наиболее рациональным.

Итоги анкетирования КСО: негатив пока преобладает над позитивом¹. Проведенное в рамках проекта РГНФ № 08-02-00095а в 2009–2010 гг. анкетирование² показало, что КСО МСП строят свою работу, прежде всего, через взаимодействие с отраслевыми, профессиональными и территориальными объединениями предпринимателей (прежде

¹ Авторы выражают благодарность за помощь Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» в лице ее исполнительного директора В. Климова, а также начальника информационно-аналитического отдела Е. Реуг и сотрудника этого отдела С. Яранова.

² Анкетирование охватило примерно 25 регионов России. Ввиду несопоставимости условий Москва в число данных регионов включена не была. По регионам рассылались 3 вида анкет: в адрес руководителей КСО, руководителей местных отделений организации «ОПОРА России» и руководителей региональных (местных) администраций.

всего территориальными подразделениями «ОПОРЫ России»), союзами и ассоциациями малого и среднего предпринимательства, организациями инфраструктуры поддержки и развития МСП и другими общественными и предпринимательскими структурами. Там, где КСО МСП сумели наладить взаимодействие с региональными и местными администрациями, с другими структурами общественной поддержки и защиты малого бизнеса, они неким образом позиционировали себя как необходимый институт государственно-частного партнерства. Там, где они остались пассивным «придатком» властно-управленческих структур, реальное влияние КСО МСП на положение дел с развитием и поддержкой малого бизнеса невелико, как ограничен и их авторитет в предпринимательской среде.

Наиболее «продвинутые» из числа действующих КСО МСП проводят мониторинг состояния, проблем и препятствий развития МСП. Они также проводят экспертизу проектов федеральных и региональных законодательных и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы малого и среднего бизнеса. Проводится исследование правоприменительной практики в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства и разработка на этой основе с привлечением предпринимательской и научной общественности рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере предпринимательской деятельности. Эти рекомендации направляются в законодательные и исполнительные органы власти всех уровней. В результате, на местах вырабатывается консолидированная позиция предпринимательского сообщества по рассматриваемым вопросам, которая в виде конкретных предложений направляется по принадлежности в органы законодательной и исполнительной власти.

Анкетирование показало, что средний состав региональных КСО МСП – порядка 30 человек; местных (районы и малые города) от 20 человек и менее. Периодичность работы (заседаний) КСО – в среднем 3-5 раз в год. В ряде анкет отмечалась такая форма работы, как проведение заочных заседаний КСО.

Анкетирование показало, что деятельность региональных и местных КСО имеет под собой определенную нормативно-правовую базу, которая, однако, сама по себе не гарантирует результативности работы этих институтов.

Приведем несколько примеров работы КСО. В г. Санкт-Петербурге постановлением губернатора города от 11.10.2007 г. № 51-пг утверждено обновленное положение об Общественном совете по развитию малого предпринимательства при губернаторе Санкт-Петербурга. Совет является консультативно-совещательным органом при губернаторе по вопросам реализации государственной политики в сфере развития и поддержки ма-

лого предпринимательства в Санкт-Петербурге. Среди практически реализованных рекомендаций данного Совета в анкетах отмечается следующее:

- включение в состав районных комиссий по распоряжению объектами недвижимости председателей районных общественных советов по поддержке малого предпринимательства;
- снижение с 1 января 2010 года для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения «доходы, уменьшенные на величину расходов», ставки налога с 15% до 10%;
- создание в городе бесплатной оперативной юридической службы, консультирующей предпринимателей по вопросам, возникающим при проведении проверок контролирующими органами;
- создание совместной рабочей группы при Комитете по управлению городским имуществом для решения вопросов имущественного блока;
- решение вопросов участия предприятий малого бизнеса в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В г. Красноярске местный КСО МСП был создан постановлением главы администрации города. КСО состоит из 34 членов, причем 3\4 его состава – представители некоммерческих предпринимательских объединений (союзов). В числе наиболее интересных рекомендаций, представленных КСО МСП администрации города, были отмечены следующие предложения:

- сформировать справочник товаров, работ и услуг предприятий города с целью использования местной продукции крупными предприятиями;
- создать бизнес-центр, оказывающий информационную и консультационную поддержку предпринимателям, а также гарантийный фонд комиссии по отбору бизнес-проектов;
- создать в структуре администрации города специализированные подразделения поддержки малого бизнеса и агентства по реализации бизнес-проектов;
- осуществлять мониторинг деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства по отраслевому признаку с целью выявления основных проблем.

При разработке Концепции имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Красноярске со стороны КСО МСП было предложено определить приоритетные направления развития субъектов малого и среднего предпринимательства, а также расширить перечень категорий субъектов малого и среднего предпринимательства, поддержка которых является приоритетной. Сюда же следует отнести и рекомендацию КСО МСП об установлении перечня социально значимых видов деятельности и установлении понижающего коэффициента при оп-

ределении арендной платы для субъектов предпринимательства, осуществляющих социально значимые виды деятельности.

КСО МСП рекомендовано администрации Красноярска рассмотреть возможность заключения соглашений о взаимодействии с крупными иногородними сетевыми компаниями, в рамках которых предусмотрено обязательное инвестирование их средств в создание местных малых предприятий различного профиля.

Как отмечено в представленной анкете, инициативы членов КСО выносятся на обсуждение в рамках заседания Координационного совета. Каждое принятое решение (одобрение или отклонение) оформляется протоколом, создается рабочая группа, решение, принятое рабочей группой, направляется в вышестоящий исполнительный орган либо через депутатов Красноярского городского совета – в Законодательное собрание края.

Интересные материалы были представлены в анкете, полученной из Тамбовской области. КСО в этом регионе действует на основе постановления администрации Тамбовской области от 12 февраля 2008 г. и в нем сформулированы не только задачи, но и права КСО. Так, постановлением администрации Тамбовской области, региональному КСО по МСП предоставлены следующие права:

- принимать решения, имеющие рекомендательный характер, по вопросам, относящимся к компетенции Совета;
- запрашивать у государственных органов, иных организаций и должностных лиц документы и материалы по вопросам, относящимся к компетенции Совета, в том числе, документы и материалы о результатах рассмотрения письменных обращений субъектов и общественных объединений малого и среднего предпринимательства по вопросам осуществления предпринимательской деятельности на территории области;
- заслушивать на своих заседаниях соответствующих должностных лиц по вопросам, относящимся к компетенции Совета;
- осуществлять взаимодействие с органом исполнительной власти области, уполномоченным реализовать государственную политику в области развития малого предпринимательства, а также с другими органами исполнительной власти области, структурными подразделениями администрации области, органами местного самоуправления для выработки согласованных позиций по совершенствованию государственной политики в области малого и среднего предпринимательства;
- взаимодействовать с некоммерческими организациями, выражающими интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, для выработки консолидированной позиции предпринимательского сообще-

ства по вопросам развития малого и среднего предпринимательства и доведения ее до администрации области;

- проводить общественную экспертизу проектов и нормативно-правовых актов области в сфере малого и среднего предпринимательства и рекомендовать их к принятию, финансированию и реализации;

- принимать участие в разработке и содействовать реализации областных и муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства;

- создавать рабочие комиссии, формировать временные и постоянно действующие экспертные и рабочие группы для выполнения поставленных задач;

- взаимодействовать с органами государственной власти и организациями, осуществляющими контроль за использованием средств, выделенных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства;

- привлекать для участия в работе Совета с правом совещательного голоса экспертов и консультантов из числа ученых, предпринимателей, представителей органов государственной власти и других специалистов, не входящих в состав Совета;

- участвовать в работе конференций, совещаний, круглых столов, семинаров по вопросам, относящимся к компетенции Совета.

Протоколы заседаний КСО с принятыми на них рекомендациями направляются соответствующим органам исполнительной власти области, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также размещаются в интернете.

В области сложилась практика, когда согласование с КСО проходят все положения о конкурсных отборах субъектов малого и среднего предпринимательства, претендующих на получение финансовой поддержки (грантов, субсидий, поручительств), а также на получение имущественной поддержки (формирование перечней государственного и муниципального имущества для предоставления в аренду субъектам малого и среднего предпринимательства, предоставление им преимущественного права на выкуп арендуемого имущества).

КСО МСП Тамбовской области созданы во всех 30 муниципальных территориях области (7 городских округов и 23 муниципальных района). Эти муниципальные образования не только создали муниципальные КСО, но и утвердили программы развития МСП на своих территориях, хотя не все из этих программ обеспечены финансированием по причине ограниченности средств муниципальных бюджетов.

Интересная инициатива была выдвинута региональным КСО МСП в адрес комитета по предпринимательству и комитета по делам молодежи

администрации Волгограда с целью содействия областной общественной организации «Волгоградский центр защиты и развития бизнеса «Дело» в создании системы комплексного бизнес-образования с целью развития предпринимательских инициатив молодежи региона. Аналогичная «анти-кризисная» инициатива – социальный проект по трудоустройству жителей Волгограда в условиях экономического кризиса «Создай свой бизнес».

В анкете, полученной из Вологодской области, обращается внимание на публичное обсуждение применения упрощенной системы налогообложения и единого налога на вмененный доход¹, вопросы кадастровой оценки земли, увеличения сроков выкупа муниципального имущества малыми предприятиями (до 15 лет) и пр.

Из обработанных в ходе проведенного опроса анкет следует, что подавляющая часть КСО МСП возглавляется представителями власти – главами исполнительной, реже, законодательной власти или руководителями подразделений, курирующих малое и среднее предпринимательство. Единственный выявленный случай, когда региональное КСО возглавляет представитель общественной организации предпринимателей и, одновременно, структуры поддержки и обслуживания МСП, касается Республики Татарстан. КСО МСП в данной республике возглавляет П.Сигал – вице-президент «ОПОРЫ России» и президент «Управляющей Компании «Центр Микрофинансирования». Отметим, что, судя по материалам анкет, КСО МСП Республики Татарстан заметно позитивно выделяется на фоне КСО других российских регионов.

Развитие нормативно-правовой базы деятельности КСО. В полученных анкетах обнаружилось определенное расхождение во взглядах относительно того, насколько действующая нормативно-правовая база соответствует целям и задачам деятельности КСО МСП и что следует предпринять в этом направлении. Одна группа респондентов акцентировала внимание на том, что действующие законы вполне достаточны, не нуждаются в корректировке и нужно лишь обеспечить условия и механизмы неформального исполнения этих требований. Другая группа респондентов разделяла мнение, что для обеспечения эффективной деятельности КСО МСП нужны серьезные изменения в действующем законодательстве.

Так, в анкете, полученной из Свердловской области, отмечается, что нормы действующего законодательства, регулирующие вопросы создания и деятельности КСО МСП, должны быть не рекомендательными, а строго

¹ Судя по полученным ответам, применение данного налога в части регулирующих его коэффициентов практически повсеместно является предметом озабоченности малого бизнеса и его конфликтных ситуаций с местными властями.

императивными, с тем, чтобы не оставлять возможности региональным и местным властям двояко толковать эти нормы, в том числе, в части необходимости создания таких органов. Это в полной мере относится и к компетенции КСО МСП. Закон должен определять точный перечень их полномочий, включая проведение экспертиз нормативно-правовых актов; полномочий, обязательных для деятельности соответствующих органов власти и управления. Респонденты высказывают предложения более четко нормативно закрепить порядок формирования КСО МСП, обозначив предельную норму (долю) представительства в нем представителей властных структур государственного (регионального) и муниципального уровня, а также обязательность председательства в КСО представителя предпринимательства или его общественных организаций.

Среди высказанных в анкетах предложений есть одно, касающееся необходимости наделить региональные КСО правом ограниченной законодательной инициативы в представительных органах власти субъектов РФ, а именно в отношении законопроектов, регулирующих деятельность малого и среднего предпринимательства и практику его государственной поддержки на региональном уровне.

КСО МСП Татарстана выдвинул предложение о необходимости включить в закон и другие нормативные документы пункт, по которому создаваемые КСО имели бы право вето на решения, принимаемые на соответствующем уровне власти, касающиеся вопросов развития предпринимательства.

По мнению представителей КСО Тульской области, закон должен недвусмысленно обязывать соответствующие органы власти реагировать на рекомендации КСО, исключив практику их игнорирования. В случае отклонения рекомендаций оно должно быть мотивировано, и это решение должно не только сообщаться самим КСО, но и доводиться до предпринимательского сообщества в целом.

В анкете, полученной из Якутии-Саха, предлагается:

- ввести на федеральном уровне порядок формирования КСО только из представителей общественных организаций предпринимателей по районам и отраслям, а также в обязательном порядке включать в эти органы представителей общероссийских общественных организаций;
- ввести обязательную экспертизу КСО проектов нормативных правовых актов, регулирующих развитие МСП.

По нашему мнению, в целом полученные анкеты отличает достаточное понимание того, что КСО МСП всех уровней могут результативно действовать лишь в рамках общей, системно организованной, юридически и экономически обеспеченной государственной политики в отношении малого и среднего бизнеса. Соответственно, при всей важности уточ-

нения нормативно-правовой базы деятельности КСО всех уровней, важной задачей остается необходимость «вписать» эту базу в целостную систему правового регулирования предпринимательской деятельности и ее государственного регулирования (поддержки), а также правового регулирования всей практики государственно-частного партнерства в целом.

Не случайно, среди объектов обсуждения КСО неизменно присутствует ряд федеральных законов, на сегодняшний день, видимо, еще недостаточно и непоследовательно определяющих позицию государства в отношении поддержки приоритетных направлений малого и среднего бизнеса, защиты его интересов от бюрократического и криминального давления, оптимизации систем налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства и пр. Среди таких законов в анкетах указываются федеральный закон № 159-ФЗ от 22.07.2008 г. «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства» (это упоминается практически во всех анкетах); федеральный закон № 294-ФЗ от 25.12.2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; федеральный закон № 209-ФЗ от 24.07.2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ»; федеральный закон № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции»; федеральный закон «381-ФЗ от 28.12.2009 г. «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ». Было бы полезно провести работу по обобщению тех рекомендаций и предложений, которые вносят региональные и местные КСО в отношении этих законодательных актов, столь важных для развития и государственной поддержки малого и среднего предпринимательства.

В качестве важнейшего инструмента воздействия КСО на органы власти всех уровней, «побуждения» их к конструктивному взаимодействию с КСО целесообразно включить оценку результативности деятельности КСО МСП в число официальных показателей, оценивающих эффективность деятельности соответствующих органов власти как на региональном, так и на местном уровне. Так, в анкете, полученной из Иркутской области, предлагается следующее:

- законодательно должна быть закреплена система оценки деятельности всех уровней власти по итогам их координации с КСО МСП с соответствующими выводами;
- координационные и прочие советы должны быть не при каком-либо органе власти, а работать самостоятельно, реализуя соответствующие планы и программы;

- должна быть прозрачная схема предоставления всех видов поддержки для субъектов МСП.

Пока этого нет, органы власти позволяют себе игнорировать мнение и рекомендации КСО МСП или вообще не создавать их.

Полученные анкеты в целом дают достаточно пессимистическую картину деятельности российских КСО МСП. В очень многих регионах деятельность территориальных КСО МСП оценивается на «двойку» по пятибалльной шкале. Имеются и оценки в «единицу». В большинстве анкет деятельность КСО МСП оценивается на три балла. Оценка в четыре балла наличествует в небольшом количестве анкет, причем с абсолютным доминированием среди них анкет, полученных от руководителей КСО МСП – представителей территориальных структур исполнительной власти.

Из полученных анкет следует, что пока в большинстве случаев деятельность КСО складывается достаточно формально и не оказывает заметного влияния ни на состояние малого и среднего бизнеса на местах, ни на формы и масштабы его поддержки на местах. Региональные и местные власти не уделяют должного внимания деятельности КСО МСП, практически никак не реагируют на его инициативы и рекомендации. Во многих анкетах отмечалось, что КСО МСП не просто в значительной и даже в преобладающей мере формируются за счет представителей различных властных структур, но и де-факто интегрировались в систему этих структур, по сути, отказавшись от формирования и отстаивания собственной позиции по различным вопросам развития и поддержки малого и среднего предпринимательства.

Респонденты отмечали, что регулирование действующим федеральным законодательством вопросов создания и деятельности КСО МСП, тем более обязанности проведения общественных экспертиз, в нормативно-правовых актах, принимаемых на муниципальном уровне, вообще отсутствует. В составе КСО редко встречаются представители научного и экспертного сообщества. Это может служить индикатором степени «карманности» КСО МСП, создаваемых органами исполнительной власти. Это свидетельствует о том, что в сколько-нибудь серьезных, объективных экспертных заключениях такие органы не нуждаются, а КСО МСП им нужны не более чем в качестве ширмы для своей обычно малопродуктивной деятельности по распределению и использованию бюджетных средств.

Еще одним важным негативным моментом действующего законодательства является отсутствие положений, устанавливающих конкретные нормы представительства в муниципальных КСО МСП всех уровней от представителей малого и среднего бизнеса, его общественных организаций, органов власти и т.д. В этой связи, как отмечается в полученных ан-

кетах, в ряде случаев КСО МСП, созданные на местном уровне, более чем на две трети сформированы из представителей администрации данного муниципального образования и предпринимательских структур, наиболее лояльно к ней относящихся.

Как отмечено в анкетах, полученных из Тульской области¹, при подобном «раскладе сил» в КСО МСП, последние выражают готовность обсуждать только те инициативы, которые выдвинуты местным руководством и отражают его представления о путях развития малого предпринимательства, о необходимых шагах по его поддержке. В анкете, полученной из Омской области, отмечается, что КСО комплектуются формально и по признаку лояльности власти. Конфликт же с властями влечет неприятности для членов КСО МСП. Об этом сказано, в частности, в анкете представителя «ОПОРЫ России» в Московской области. Этот представитель был исключен из КСО после его критики в адрес администрации области.

Самый простой способ минимизации ненужных для себя последствий от деятельности КСО власти видят в отказе от создания КСО МСП на своей территории. В анкете, полученной из Владимирской области, руководство местной организации «ОПОРА России» отмечает, что действующие в регионе органы местного самоуправления, пользуясь известной двусмысленностью ряда положений 209-го ФЗ, фактически уклоняются от создания КСО в своих муниципальных образованиях.

Анкетирование в целом показало, что КСО МСП созданы еще далеко не во всех субъектах РФ, тем более, далеко не во всех муниципальных образованиях². Созданные же с участием властей КСО МСП нередко вообще бездействуют. Более того, именно благодаря проведенному анкетированию представители общественных организаций МСП некоторых территорий обнаружили, что региональные и местные власти действительно создали КСО, но создали лишь «для галочки». КСО не ведут никакой работы, хотя и фигурируют в отчетах региональных властей. Именно в таких случаях деятельность местных КСО МСП оценивалась представителями «ОПОРЫ России», в частности, Курганской области, как «неудовлетворительная». В этой связи заметим, что крайне редко выполняется положение федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» о том, что решения федеральных органов исполни-

¹ В Тульской области состоялось лишь два заседания координационного Совета за период 2008 – 2010 гг. Федеральное законодательство, отмечено в полученной анкете, должно существенно повысить ответственность субъекта Федерации за работу координационного Совета и выполнения его рекомендаций органами власти на местах.

² Речь идет о муниципальных образованиях типа муниципальный район и городской округ.

тельной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о создании координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства подлежат опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению на официальных сайтах соответствующих государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в интернете.

Причины слабой деятельности КСО МСП

Обобщая сказанное, следует, на наш взгляд, выделить основную причину неудовлетворительного положения с реализацией идеи КСО МСП как одной из наиболее примечательных институциональных новелл нового законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, новеллы, которая могла бы послужить формированию более зрелой модели государственно-общественной поддержки малого и среднего предпринимательства в стране. Эта причина непосредственно связана с тем, что КСО МСП пока не стали главным каналом взаимодействия бизнеса и власти как в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере МСП, так и вне ее. Сложились же иные, часто неформальные каналы такого взаимодействия. КСО МСП пока не могут с ними конкурировать.

Сформировалась ситуация, при которой большинство российских субъектов МСП стараются минимизировать свои отношения с государством и муниципальными органами власти в той степени, насколько это вообще возможно. Основным методом этой минимизации является уход в теневую экономику. Причина этого связана с обоснованным пониманием многими субъектами МСП того, что они работают в такой предпринимательской среде, в которой власти, при всех известных красивых и правильных декларациях в поддержку МСП, целенаправленно возводят иррациональные административные барьеры на пути их деятельности. Такого рода барьеры служат инструментом коррупции, ныне пронизывающей российские властные структуры. Очевидно, что КСО МСП как легальный орган взаимодействия бизнеса и власти, в нынешних российских условиях в принципе не может конкурировать с неформальными, нередко откровенно коррупционными каналами этого взаимодействия.

Российское малое и среднее предпринимательство сталкивается с своей деятельности с большими трудностями уже потому, что все монополизированное российское предпринимательство пребывает в крайне сложных по сравнению с высокоразвитыми странами условиях. В соответствии с материалами доклада «Doing Business -2011», подготовленным

Мировым банком и Международной финансовой корпорацией (IFC) в 2010 году, в общем рейтинге условий ведения бизнеса (рейтинге предпринимательской среды) Россия заняла 123-е место из исследованных 183 стран. Россия в рейтинге 2010 года оказалась между Угандой и Уругваем. Первые шесть мест рейтинга заняли Сингапур, Гонконг, Новая Зеландия, Великобритания, США и Дания, а последнее место в рейтинге – Чад. Согласно оценкам, представленным в этом докладе, по процедуре и уровню налогообложения Россия заняла 151-е место; по условиям старта бизнеса – 108-е место; по защищенности инвесторов – 93-е место; по возможностям получения кредитов – 89-е место.¹

Согласно данным неправительственной международной организации по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции «Transparency International», Россия в 2010 году находилась на 154-м месте по индексу восприятия коррупции (ИВК) из 178 обследуемых стран. Рядом с Россией по ИВК находились такие страны, как Папуа – Новая Гвинея, Таджикистан, Конго и Гвинея-Бисау. Рынок российской коррупции оценивался в 300 млрд долл. и при этом постоянно растет: с 2008 г. по 2010 г. размер средней взятки в стране вырос с 8 тыс. руб. до 27 тыс. По данным «Transparency International», самыми некоррупцированными странами являлись Дания, Новая Зеландия и Сингапур. Это – те же страны, где выявлены наилучшие условия для становления и развития бизнеса. На последнем же, 178 месте, располагалось Сомали².

Конечно, подобные межстрановые рейтинги условий бизнеса и индекс восприятия коррупции являются относительными, условными величинами. Так, индекс восприятия коррупции свидетельствует лишь об уровне озабоченности населения состоянием коррупции в стране. Но очевидно, что этот уровень озабоченности произведен от реального состояния коррупции в стране, ее значимости в жизни населения, включая состояние деловой среды функционирования МСП. Вследствие высокой коррупции, общих трудностей и проблем бизнеса, эта среда в России пока очевидно неблагоприятна для небольших субъектов хозяйствования.

Помимо каналов взаимодействия бизнеса и власти, традиционно характерных для системы с обширной теневой экономикой, в России имеются иные формальные каналы, также составляющие конкуренцию формальным каналам КСО МСП. И «ОПОРА России», и «Деловая Россия», и

¹ Doing Business 2011 Making a difference for entrepreneurs, Doing Business, November 4, 2010 <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/~media/fpdkm/doing%20business/documents/annual-reports/english/db11-chapters/db11-ct.pdf>

² <http://www.transparency.org>; <http://www.pravda.ru/society/27-10-2010/1055041-mzda-0/>; <http://www.inopressa.ru/article/27Oct2010/wp/corruption1.html>

российские торгово-промышленные палаты, и РСПП имеют свои прямые выходы на власть, минуя КСО МСП. Эти общественные организации федерального уровня имеют возможность выхода на власть через аппарат президента и федеральные министерства и ведомства, минуя КСО МСП даже в тех случаях, когда они представлены в КСО общего профиля (не обязательно касающихся МСП), созданных и работающих при органах исполнительной власти. Отметим, что такие КСО созданы при многих российских органах власти, но они не специализируются на МСП и не попадают под действие федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства». Во многие из таких КСО входят представители, в частности, «ОПОРЫ России», где они стараются лоббировать интересы МСП. КСО МСП при этом оказываются просто организационно лишними.

Свои предложения по совершенствованию политики, принятию и реализации отдельных мер поддержки МСП общественные организации предпринимателей представляют руководству правительства России, руководству министерств, иных органов исполнительной и законодательной власти напрямую, минуя КСО МСП как лишнюю инстанцию. Так, по заявлениям руководителя «ОПОРЫ России» С. Борисова, сделанные правительством России в последние два года серьезные подвижки по улучшению среды функционирования российского МСП всецело базируются на предложениях, разработанных и представленных этой организацией. КСО МСП и в данном случае оказались как бы ненужными.

Очевидно, что сколько-нибудь значимое повышение роли КСО МСП, наряду с реализацией предложений, полученных в ходе анкетирования, в нынешних условиях связано с ускорением перехода от практики «государственной» поддержки малого и среднего бизнеса к поддержке «государственно-общественной». Речь идет о поддержке, в значительно большей мере использующей механизмы государственно-частного партнерства, а также возможности и стимулы общественной самоорганизации предпринимательской среды. Как показали проведенные в рамках проекта РГНФ исследования, есть двуединое направление решения этой важной задачи.

Во-первых, это меры по повышению роли общественных организаций малого и среднего бизнеса (союзы, ассоциации, ремесленные палаты и пр.) как основных участников КСО МСП в выработке и осуществлении мер содействия развитию не крупных форм хозяйствования. Здесь возможны два варианта действия. С одной стороны, эти организации могут оказывать содействие своим членам за счет собственных экономических, организационных, институциональных и иных ресурсов (некая форма самоподдержки и даже самоконтроля в предпринимательской среде). С дру-

гой стороны, названные организации могут оказывать содействие своим членам за счет активной лоббистской и экспертной деятельности, а также выполняя опосредующую роль при направлении субъектам малого и среднего предпринимательства определенных ресурсов поддержки со стороны государства на основе полномочий, полученных от соответствующих органов государственной власти. Современный зарубежный опыт знает использование и той, и другой модели действия общественных институтов малого и среднего предпринимательства¹.

Однако в нынешней российской практике, ввиду слабости институциональной самоорганизации малого и среднего бизнеса, его общественные организации все еще находятся в стадии становления и очевидно не обладают достаточными собственными экономическими, организационными, институциональными и иными ресурсами для эффективного осуществления функций саморегулирования и, тем более, самоподдержки. Не случайно эти организации так явно стремятся как-то «присоединиться» к каналам государственной финансовой, имущественной и иной поддержки малого и среднего бизнеса, например, получить право влиять на распределение финансовой помощи представителям МСП бизнеса, на выделение гарантий по кредитам и пр. Примеры такого доступа уже имеются². Развитие этой практики будет вести к существенному увеличению представительства и влияния общественных предпринимательских объединений в российской бизнес-среде.

Во-вторых, необходимо придать большую императивность законодательной базе деятельности КСО МСП. Так, согласно федеральному закону «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», инициатива о создании КСО должна исходить не от самих субъектов малого и/или среднего предпринимательства, а только от некоммерческих организаций, отражающих их интересы. Можно считать, что это – норма, стимулирующая создание таких общественных организаций, особенно на региональном и местном уровне. Однако, как показывает российская практика, для полноценного формирования и функционирования таких организаций мало лишь одной их главенствующей роли в создании КСО. Здесь немало других препятствий как объективного, так и субъективного плана, в результате чего практическая реализация идеи ГЧП в рамках политики поддержки малых форм хозяйствования оказывается зависимой от неких внешних факторов. Такая ситуация недопустима.

¹ См. например: Иванов А., Валлис А. Развитие и поддержка малого предпринимательства в странах Евросоюза. – «Журнал для акционеров», 2009, № 1-2, стр. 52-56.

² Например, в Республике Башкортостан общественные предпринимательские объединения принимают прямое участие в распределении грантов и субсидий для представителей малого бизнеса.

Авторами данной статьи разработано соответствующее предложение о поправке в 209-й ФЗ.

Его суть в том, что если на местах предложение о создании КСО не инициируется местными общественными предпринимательскими объединениями (или их нет совсем), то аналогичная инициатива в адрес полномочных органов управления регионального или местного уровня может быть выдвинута достаточно представительной группой местных предпринимателей. При этом не имеет значения, объединены ли они в какую-либо ассоциацию, общественное объединение или нет. С учетом реально складывающейся на местах ситуации, законное право на представительство в КСО должна иметь и «неорганизованная» часть представителей малого и среднего бизнеса.

Еще одна важная особенность состоит в том, что федеральный закон, строго говоря, не обязывает органы власти федерального, регионального и местного уровня создавать КСО МСП (т.е. принимать однозначно положительное решение по инициативе их создания). Мотивы отказа от создания КСО законом никак не регламентируются. Например, мотивом для такого отказа может быть повсеместный низкий уровень представительства субъектов малого и среднего предпринимательства в действующих общественных предпринимательских объединениях. Такая ситуация недопустима: закон должен содержать закрытый перечень причин, по которым полномочные органы управления могут отказать в создании КСО при поступлении такой инициативы на предусмотренных законом условиях.

Очевидно, что потенциальная роль КСО МСП не ограничивается лишь функциями партнера или консультанта органов государственного и/или муниципального управления по наиболее сложным вопросам политики развития и поддержки малого и среднего предпринимательства. Для эффективной деятельности КСО МСП и их существенного вклада в формирование и реализацию политики государственной поддержки малого и среднего предпринимательства очень важно формирование института «обратной связи» с предпринимателями для оценки влияния принимаемых органами исполнительной власти решений. Это возможно лишь при наличии инструмента общественной защиты интересов и представительства предпринимателей. Поддержка КСО МСП – необходимый элемент для формирования гражданского общества, поэтому помимо совершенствования законодательства в части расширения возможностей по защите интересов небольших компаний, необходимо поддерживать финансовыми средствами деятельность КСО, связанную с защитой интересов малых и средних компаний.