БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

Доктор экономических наук, профессор, заведующий центром
федеративных отношений и регионального развития

Институт экономики РАН

117218, РФ, г. Москва, Нахимовский проспект, 32

Контактный телефон: (499) 129-03-27

e-mail: buchvald@mail.ru

ВАЛЕНТИК Ольга Николаевна

Научный сотрудник центра федеративных отношений
и регионального развития

Институт экономики РАН

117218, РФ, г. Москва, Нахимовский проспект, 32

Контактный телефон: (499) 129-03-27

e-mail: valentik-o@ya.ru

Стратегическое планирование и законодательство о развитии и поддержке малого и среднего предпринимательства¹

Принятие Стратегии развития российского малого и среднего предпринимательства до 2030 г. открывает качественно новый этап этого направления социально-экономической политики государства. В статье обосновывается положение о том, что важнейший признак и преимущество этого этапа – «встраивание» политики развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в единую систему стратегического планирования в стране. Отмечается, что реализация этих возможностей требует экономических, институциональных и правовых предпосылок, к числу которых авторы относят необходимость существенного обновления законодательной базы. Делается вывод о том, что обновление должно преодолеть все просчеты действующего законодательства, обеспечить его соответствие требованиям повысить результативность данного направления экономической политики государства, а также значительно усилить вклад малого и среднего бизнеса в модернизацию и устойчивое развитие российской экономики и ее региональных звеньев.

JEL classification: H32; K22

Ключевые слова: малое и среднее предпринимательство; государственная поддержка; законодательное регулирование.

Введение

В настоящее время круг задач совершенствования законодательной базы развития и поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП) определяется не только необходимостью периодической корректировки законодательных положений в связи с уточнением отдельных позиций государственной политики в отношении МСП. Принципиальное значение приобретает качественное обновление этой базы с учетом

¹ Статья подготовлена при поддержке исследовательского проекта РГНФ № 14-02-00324 «Альтернативы государственной политики в отношении малого и среднего предпринимательства России».

принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и необходимости вписать приоритеты развития российского МСП, основные институты и инструменты данного направления экономической политики государства в систему стратегического планирования [9; 12]. Цель данной работы – показать ключевые направления совершенствования законодательства о развитии и поддержки российского МСП в связи с переходом к практике его стратегирования. В исследовании ставились такие задачи, как анализ возможных подходов к подобному стратегированию «по горизонтали» (согласование политики в отношении МСП с системой отраслевого и пространственного стратегического планирования) и «по вертикали» (согласование стратегических документов по развитию и поддержке МСП федерального, регионального и муниципального уровня); обоснование уточнений в критериях МСП; конкретизация сущности и направлений государственной поддержки МСП; базирование поддержки на принципах типизации субъектов МСП, а также дифференциация форм и методов поддержки с учетом специфики условий и приоритетов развития МСП в различных регионах России.

Малое и среднее предпринимательство в системе социально-экономического стратегирования

В последние годы меры, предпринимаемые по развитию и поддержке МСП, не показывают достаточной результативности, и ситуация в сфере российского малого предпринимательства в положительную сторону меняется мало. Утверждавшиеся в правительственных и иных документах, планах, «дорожных картах» ориентиры, как правило, не достигаются и просто кочуют из одного документа в другой. Задачи, стоящие перед этим направлением экономической политики государства, приобрели характер некоего трафарета, все более теряющего в своей достоверности [2].

В Российской Федерации в настоящее время зарегистрировано 5,6 млн субъектов МСП, при этом их доля в валовом внутреннем продукте (ВВП) страны в последние годы значимого роста не показывает. Сейчас эта доля находится на уровне 20–21%, в то время как во многих зарубежных странах она составляет более 50% (при некоторых различиях в национальных критериях МСП). Динамика российского МСП является преимущественно отрицательной. Так, доля МСП в хозяйственном обороте предприятий в 2014 г. по сравнению с 2013 г. снизилась с 34,2 до 32,4% (в силу структурно-отраслевых особенностей МСП его доля в хозяйственном обороте предприятий выше, чем в ВВП, т. е. в объеме добавленной стоимости). Доля занятых в секторе МСП в России составляет 25%, тогда как в развитых странах данный показатель колеблется от 35 до 80%. На сектор МСП приходится только 5–6% общего объема основных средств и 6–7% общего объема инвестиций в основной капитал. Это значительно ниже доли МСП в ВВП и в хозяйственном обороте предприятий.

Уровень производительности труда в МСП Российской Федерации ниже, чем в развитых странах (США, Японии, стран Европейского союза) в 2–3 раза. В 2014 г. доля МСП в общем объеме экспорта Российской Федерации составила около 6% против 25–35% в среднем в странах ОЭСР, 40% в Южной Корее и более 50% в Китае. Несмотря на все меры «дерегулирования» и налогового льготирования, значительная часть российского малого бизнеса продолжает оставаться в «тени» [11].

В создавшейся ситуации вклад сектора МСП в достижение приоритетных целей социально-экономического развития страны невелик. Малый бизнес не может в нынешних условиях выступить ни существенным демпфером социально-экономических издержек кризисных явлений последних двух лет, ни тем более достаточно мощным фактором инновационной модернизации и структурной перестройки российской экономики. Причиной этого следует считать прежде всего то, что в государственной политике в отношении МСП ощущается дефицит системности и целеориентированности; она во многом остается «самоизолированной» от основополагающих ориентиров

развития российской экономики, а также от деятельности обеспечивающих эти ориентиры институтов. Положительное продвижение по данному вопросу может быть достигнуто лишь в результате целостной интеграции государственной политики в отношении МСП в практику стратегического планирования на базе целостной системы правовых и институциональных новаций. Неслучайно после принятия Закона № 172-ФЗ именно Стратегия развития МСП до 2030 года¹ (далее – Стратегия МСП) стала одним из первых документов, призванных реализовать стратегирование как качественно новый уровень всей системы государственного и муниципального управления [3].

Строго говоря, взаимосвязь между законодательной основой стратегического планирования и государственной политикой в отношении МСП носит косвенный характер. Это связано с тем, что в самом законе непосредственно о сфере МСП ничего не говорится. Конечно, было бы очень продуктивно вписать стратегию развития МСП и его государственной поддержки в число обязательных документов стратегического планирования на всех уровнях управления. Это позволило бы формировать стратегию МСП в соответствии с теми строгими требованиями, которые ныне предъявляются законом ко всем документам стратегического планирования, в частности в контексте их согласованности, в разрезе как отраслевого, так и пространственного стратегирования. Однако акцент на такое предложение мог бы генерировать большое количество аналогичных мнений относительно иных стратегических документов, которые разрабатываются в стране по отдельным сферам и отраслям экономики, что сделало бы такое планирование технически неосуществимым. Даже отсутствие в настоящее время прямой записи в Законе № 172-ФЗ не значит, что требования стратегических подходов к государственной политике в отношении МСП вообще не распространяются. Во-первых, крайне сложно представить себе продуктивное социально-экономическое стратегирование в стране, особенно на субфедеральном уровне, вне представлений о долговременных трендах развития сферы МСП, а также о потребных для нее мерах государственной и муниципальной поддержки. Во-вторых, Закон 172-ФЗ ориентирован не на отдельные сегменты экономики, а прежде всего на ключевые принципы, методы и документы стратегического планирования, детализация которых в практике управления будет определяться подзаконными нормативно-правовыми актами и программно-стратегическими документами. В-третьих, в немалой степени успех стратегического планирования в его отраслевых и пространственных составляющих, включая развитие МСП, в значительной мере будет определяться степенью взаимодействия целого ряда принятых в последнее время важных законодательных актов, создающих основу государственного регулирования экономики. Это законы о промышленной политике², о государственно-частном партнерстве³, которые, как будет показано ниже, неожиданно оказались в стороне от решения задач государственной политики развития и поддержки МСП.

Можно обоснованно предположить, что стратегирование развития и государственной поддержки сектора МСП российской экономики состоит не в попытке зафиксировать целевые показатели этого развития на длительную перспективу (такие попытки многократно предпринимались и ранее без особого успеха). Суть такого

¹ Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г. №1083-р.

² Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. №488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 3 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

стратегирования в том, что и в текущей практике управления, и на ее долгосрочную перспективу меры поддержки МСП, деятельность созданных для этого институтов будут согласовываться с общими приоритетами социально-экономического развития страны, базироваться на этих приоритетах и формировать конкретный вклад в их практическую реализацию. Однако на нынешней явно устаревшей законодательной базе такое стратегирование развития и поддержки МСП невозможно.

**Законодательство о развитии малого и среднего предпринимательства:
наиболее значимые вопросы дальнейшего совершенствования**

Конечно, было бы неправомерным однозначно связывать сложившуюся, достаточно негативную, ситуацию с развитием и государственной поддержкой МСП в России только с неудовлетворительным качеством законодательной и иной нормативно-правовой базы, регулирующей как хозяйственную деятельность субъектов МСП, так и условия, формы и процедуры оказания им государственной поддержки. Однако проблемы качества такой законодательной и иной нормативно-правовой базы, как и необходимость ее совершенствования, существуют.

В настоящее время данный сегмент законодательной базы экономического регулирования представлен Законом № 209-ФЗ¹, а также значительным числом аналогичных законов, в разное время принимавшихся субъектами Российской Федерации. Данная законодательная база не остается застывшей. Изменения в Закон № 209-ФЗ вносились и вносятся до самого последнего времени; в порядке согласования вносятся изменения и в соответствующие законодательные акты субъектов Федерации. Однако, как представляется, возможности качественно, сообразно требованиям времени улучшить эту законодательную базу путем частичных поправок и дополнений себя уже исчерпали. Необходима новая полная редакция Закона № 209-ФЗ.

При этом обоснование и конкретная формулировка существенно важных правовых новаций должны идти в двух направлениях. Необходимые новации должны базироваться, во-первых, на правовом анализе действующих законодательных материалов, во-вторых, интегрировать в себя компоненты экономического анализа. В первом случае имеются в виду противоречия и явные пробелы в законодательной и иной нормативно-правовой базе. Во втором случае в обосновании предлагаемых новаций акцент делается на оценке степени соответствия тех или иных положений законов экономическим реалиям развития страны.

Прежде всего существенным правовым пробелом представляется закреплённая ныне в Законе № 209-ФЗ универсальная схема структурирования субъектов МСП: единообразно по всем видам экономической деятельности. Это явно не соответствует реалиям развития сектора МСП в современной экономике. Например, в промышленности предприятие с числом занятых 80 чел. – это действительно малое предприятие, в сфере транспорта – это уже достаточно солидное предприятие, в торговле – это уже крупный торговый центр, а в сфере IT-технологий такое предприятие по численности занятых – это почти «отраслевой гигант». Получивший в 2007 г. законодательное закрепление институт «средних предприятий» так и не стал экономически важным сектором российского предпринимательства и четко обозначенным объектом целевых мер государственной поддержки, хотя именно средние предприятия сосредоточены в наиболее значимых отраслях российской экономики (строительство, промышленность). Равно необходимой является и межрегиональная дифференциация названных критериев. Например, малое и среднее предприятия в Москве и в Калмыкии – это «две большие разницы».

¹ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в настоящее время действует в редакции Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 408-ФЗ).

Проблема может быть устранена более гибкой структуризацией субъектов МСП по видам экономической деятельности (что используется во многих странах). Кроме того, правовым пробелом можно считать отсутствие в законе четкого определения понятия «социальное предпринимательство» и его особого места в системе государственной поддержки предпринимательской деятельности [1].

Столь же заметным пробелом можно считать трактовку всех субъектов МСП как объекта экономической политики (поддержки) государства в качестве некоей «однородной массы». Такой подход, в целом приемлемый на начальной стадии реформы и становления предпринимательской среды в стране, ныне уже не представляется в полной мере мотивированным. Здесь необходимо отметить, во-первых, отсутствие в законодательстве обязательной ориентации соответствующего направления экономической политики государства на существенно возросшую (по сравнению с начальным этапом реформ) степень зрелости значительной доли российских МСП и на очевидную сегментацию субъектов МСП по характеру необходимых им мер поддержки. Во-вторых, закон должен более четко отчетливо ориентировать государственную политику в этой сфере на «демографическую стабильность» МСП, на их растущую выживаемость в рыночно-конкурентной среде и постоянное увеличение доли долговременно функционирующих, «зрелых» субъектов МСП. Ведь именно для них характерны такие позитивные тенденции, как выход из теневого сектора, более высокая инвестиционная и инновационная активность, создание высокопроизводительных рабочих мест, продвижение в реальный сектор экономики.

Напротив, наблюдаемый ныне избыточный акцент мер государственной поддержки на «стартающие» МСП (три года без налогов, без проверок и пр.) часто ведет к тому, что наиболее выгодным для предпринимателей становится не длительное развитие и инвестирование своих предприятий, а «револьверное» открытие, закрытие и вновь открытие малых предприятий. Такие субъекты МСП нацелены на «легкие деньги»; они не утруждают себя серьезными инвестициями, не боятся теневых операций и разного рода проверок, «не лезут» в сколько-нибудь сложное производство, не склонны к установлению долговременных кооперационных связей.

В уточнении нуждается юридическая и экономическая природа обязательств государства в отношении субъектов МСП. В этой связи следует обратить внимание на то, что по сравнению с аналогичным, ранее действовавшим¹, в Законе № 209-ФЗ был несколько смещен акцент этого направления законодательного регулирования. В «старом» законе в первую очередь акцентировалось регулирование государственной поддержки МСП (правда, в нем «среднее» предпринимательство еще не фигурировало). В «новом» законе из его названия было изъято понятие «государственная поддержка», и это не случайность. В процессе разработки велись многочисленные дискуссии относительно того, что акцент в подобном законе на государственную поддержку соответствует лишь начальной стадии реформ, а в более «зрелой» рыночной экономике закон должен акцентировать внимание на роли государства в создании общих благоприятных условий для развития и даже «саморазвития» сферы МСП. Однако на деле выдержать такую идеологию нового закона не удалось, и идея поддержки, государственного патроната над МСП по-прежнему «торчит» из всех «щелей» закона.

О том, что, несмотря на формальную смену идеологии закона, он как бы продолжает в преимущественной мере обслуживать нужды политики государственной поддержки МСП, говорит и следующее обстоятельство. Закон в ст. 4 оперирует понятием «субъекта МСП» с определенной системой признаков, по сути выделяющих некий слой малых форм хозяйствования, потенциально попадающих именно в сферу мер

¹ Федеральный закон от 14 июня 1995 г. №88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (ныне не действует).

государственной поддержки. При этом из закона не ясно, как следует трактовать малые формы хозяйствования, не подпадающие под эти критерии (если не субъекты МСП, то что это?).

По нашему мнению, это явный пример недостаточно четкого правового регулирования. Его можно преодолеть, если разделить «базовые» критерии субъектов МСП и дополнительные критерии, отграничивающие тот круг этих субъектов, которые могут быть получателем тех или иных форм государственной поддержки, т. е. критерии, касающиеся прежде всего источников формирования уставного (складочного) капитала (паевого фонда) указанных юридических лиц. При этом данные критерии могли бы варьироваться в зависимости от вида государственного содействия, потенциально направляемого данной группе субъектов хозяйствования (такая практика часто используется за рубежом). Так, некоторые виды наиболее общей косвенной поддержки (информационная, консультационная, правовая защита) могли бы адресоваться всем субъектам МСП, подпадающим под его количественные критерии. Дополнительные качественные критерии (которые в действующей версии Закона № 209-ФЗ от 2015 г. выглядят крайне усложненными) могли бы выделять те группы субъектов МСП, которые могут рассчитывать на прямую экономическую поддержку государства (налоговые и имущественные льготы, субсидии, гарантии по кредитам и пр.).

С точки зрения повышения «экономической результативности» правовых норм следует более четко определиться с тем, что надо понимать под государственной поддержкой МСП. В действующей версии Закона № 209-ФЗ (ст. 3) понятие «поддержка» формулируется крайне длинно и туманно. Если формулировку «конденсировать», то понятие будет выглядеть примерно так: поддержка субъектов МСП – это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, а также деятельность Акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», осуществляемая в целях развития МСП. Определение примитивное и даже архаичное, не дающее четкого представления о том, какую же конкретно меру ответственности руководство страны возлагает на себя в плане развития сектора МСП национальной экономики.

К тому же здесь есть ряд иных странностей. Понятийный блок Закона № 209-ФЗ начинается с расшифровки термина «поддержка», хотя в названии закона этого понятия теперь нет и, как мы отмечали ранее, оно было изъято оттуда по вполне конкретным мотивам. Было бы логичнее включить в этот блок определение понятия «развитие МСП» как главной цели данного законодательного акта и его реализации в практике государственного и муниципального управления. Отсюда споры, которые неизменно возникали и возникают при обсуждении всех концептуальных документов по данному вопросу: простое увеличение номинально существующего числа субъектов МСП – это развитие или нет; можно ли сегодня говорить о реальном развитии данной сферы российской экономики, если число субъектов МСП (тем более реально функционирующих, а не номинально числящихся или находящихся «в тени») не растет и даже сокращается, хотя структурно сфера МСП заметно модифицируется, медленно «дрейфуя» в сторону реального сектора экономики?

Более того, мы полагаем, что в четкой формулировке нуждается и конкретное содержание понятия «государственная политика в отношении МСП». Весь современный опыт показывает, что эта политика не сводится только к мерам той или иной «поддержки», а усилия по формированию благоприятных условий для развития сферы МСП не касаются только мер, непосредственно адресованных данной группе субъектов хозяйствования. Между тем, в российской практике долгое время действовала аналогия: «государственная политика в отношении МСП = поддержка МСП = налоговые льготы

для МСП», хотя респонсивность сектора МСП на формальные налоговые льготы остается весьма низкой. Причина – сохранение существенного «теневое сектора» российского МСП, которого по сути его экономического статуса проблемы налогообложения вообще мало волнуют. Это также верно, как и то, что далеко не только высокие налоги являются причиной необходимости для субъектов МСП постоянно удерживать «в тени» определенный сегмент их хозяйственной деятельности (иная причина – источник постоянно необходимого «резерва свободной наличности» на взятки) [7].

Проблема избыточного налогового давления на предпринимательскую среду, как следует из анализа мнения самих предпринимателей, не снята и сегодня, хотя с точки зрения совокупного налогового бремени Российская Федерация не является лидером среди стран современного мира. Так, по данным Всемирного банка, официальные налоги и неналоговые сборы в процентах к средней прибыли предприятия в России составляют 47% против 43,9% в США и 32% в Великобритании. В Германии данный показатель составляет 48%, в Японии – 51,3%, во Франции – 62,7%, а малый бизнес там все-таки процветает. Это связано с тем, что, как показывают многочисленные исследования, официальное налоговое льготирование субъектов МСП в России на деле едва ли не перекрывается растущим числом и общим объемом различных платежей, поборов, штрафов и пр. Именно это и является причиной того, что респонсивность сектора МСП на формальные налоговые льготы остается весьма низкой.

В существенном уточнении нуждается и то, что понимается законом под государственными (федеральными) программами развития субъектов МСП. Здесь также очевидно противоречие, допускающее двойственное толкование ряда важных институтов, присущих данному направлению экономической политики государства. Речь идет о государственных программах развития и поддержки МСП. Первоначальная версия Закона № 209-ФЗ содержала определение федеральных, региональных и муниципальных программ развития МСП. Формулировка вызывала разночтения в экспертном сообществе в том плане, что с начала 2000-х годов федеральные целевые программы развития и поддержки МСП не действуют. Отказ от таких программ в целом был шагом в правильном направлении – их нарастающая громоздкость и практическая неуправляемость становились самоочевидными. Первая из таких программ принималась на 1996–1997 гг., а формально завершилась в 2001 г. Предпринимавшиеся в 2002–2003 гг. попытки подготовить последний из вариантов очередной программы завершились полной неудачей именно по этой причине.

Однако на уровне субъектов Федерации такие специальные программы формально продолжают приниматься и действовать, хотя финансируются часто в символических масштабах. Федеральная поддержка МСП постепенно «расслоилась» между иными государственными и так называемыми ведомственными программами, реализуемыми различными федеральными органами исполнительной власти. В результате в последние годы общая сумма средств, выделяемых из разных источников на развитие и поддержку МСП, постепенно сокращается [10]. Одни эксперты утверждали, что подобная практика является логическим развитием действующего законодательства, другие считали это прямым нарушением Закона № 209-ФЗ, якобы требующим возврата к практике реализации масштабных федеральных государственных программ развития и поддержки МСП.

Такое разночтение и стало причиной того, что при внесении очередного блока поправок в Закон № 209-ФЗ определение федеральных, региональных и муниципальных программ развития субъектов МСП было изъято. Однако полностью данный правовой пробел пока не устранен. И в новой редакции закона в ст. 9 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации по вопросам развития субъектов малого и среднего предпринимательства» имеется п. 3 «Разработка и реализация государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации». Имевшееся ранее

указание на то, что речь идет не просто о программах, а именно о программах развития и поддержки МСП, ныне снято, но закрепление полномочий органов государственной власти Российской Федерации по разработке и реализации государственных программ (подпрограмм) «вообще» к данной ветви законодательства не относится. В результате формально складывается ситуация, при которой органы государственной власти Российской Федерации разрабатывать программы, относящиеся к развитию и поддержке МСП, не обязаны.

Нельзя не обратить внимания на то, что ст. 9 не отражает такой широко распространенный и все более популярный вид изложения целей и инструментов экономической политики государства, в том числе в сфере развития и поддержки МСП, как «дорожная карта». Очередной вариант таковой сопровождает Стратегию МСП до 2030 г. Однако смысл и правовой статус этих «карт» как директивных (?) или концептуально-информативных документов в настоящее время легитимно не закреплён. Прежняя «дорожная карта», непосредственно связанная с мерами поддержки МСП, действовала до 2012 г., и ее основные целевые индикаторы были полностью провалены. Помимо специальных «дорожных карт» по МСП, в настоящее время Правительство РФ оперирует системой из 11 «дорожных карт», целый ряд которых так или иначе затрагивают проблемы развития и поддержки МСП, а также устанавливают некоторые целевые индикаторы его развития. Этот правовой пробел должен быть устранен путем четкого указания в ст. 9 на «дорожные карты» как на один из возможных инструментов реализации данного направления экономической политики федерального центра, разработанной в Стратегии развития и поддержки МСП до 2030 года. В целом в уточнении нуждается логическая соподчиненность таких институтов данного направления экономической политики государства, как «стратегия», «государственная и ведомственная программа», «дорожная карта» и пр.

Перейдем к еще одному правовому пробелу, который касается положений, изложенных в ст. 9, 10 и 11 Закона № 209-ФЗ, трактующих полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления по вопросам развития и поддержки МСП. Эксперты по проблемам государственной политики в отношении МСП, равно как и представители предпринимательского сообщества, не раз задавались вопросом: что, собственно, означают зафиксированные в законе полномочия – формальную разрешенность на совершение тех или иных действий и/или соответственно бюджетных затрат – разрешенность, которой можно воспользоваться, а можно пренебречь, или установленное обязательство, выполнения которого можно строго требовать и невыполнение которого может повлечь за собой неблагоприятные последствия?

Показатели развития МСП присутствуют в разного рода оценках «эффективности деятельности» органов исполнительной власти, но и их практический смысл не носит конкретного характера. Особенно актуально это в отношении полномочий, закрепленных за субфедеральным, прежде всего муниципальным, уровнем управления. Именно здесь разрыв между полномочиями в этой сфере, которые законодательно вменяются органам местного самоуправления («вопросы местного значения»), и полномочиями, которые ими фактически исполняются (финансируются из местных бюджетов), чаще всего становится наиболее значительным.

Причины, определяющие этот негативный правовой и управленческий феномен, носят сложный характер. Первая из них – нехватка средств на указанные цели в силу дотационности и преобладающей доли субфедеральных (региональных и местных) бюджетов. Так, согласно данным Минфина РФ за 2015 г., лишь в 15% всех муниципальных образований страны доля дотаций, в том числе замененных дополнительными налоговыми отчислениями, в собственных доходах местных бюджетов составляла менее 5%. Здесь расходы на поддержку МСП – один из наиболее доступных и безболезненных

резервов экономии бюджетных средств. Вторая причина – существенные разночтения в трактовке полномочий по развитию и поддержке МСП в законодательных актах. В отношении органов местного самоуправления это показано в таблице.

**Полномочия органов местного самоуправления
по вопросам развития МСП**

Ст. 11 Закона № 209-ФЗ от 2007 г. (в ред. 2015 г.)	Закон № 131-ФЗ от 2003 г. (в ред. 2015 г.)
<p>1. Формирование и осуществление муниципальных программ (подпрограмм) с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей.</p> <p>2. Анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и эффективности применения мер по его развитию; прогноз развития малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований.</p> <p>3. Формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований и обеспечение ее деятельности.</p> <p>4. Содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений указанных организаций.</p> <p>5. Образование координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства</p>	<p>Ст. 14. Вопросы местного значения городского, сельского поселения. П. 28 – содействие развитию сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства.</p> <p>Ст. 15. Вопросы местного значения муниципального района. П. 25 – создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства...</p> <p>Ст. 16. Вопросы местного значения городского округа. П. 33 – создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства...</p> <p>Ст. 16.2. Вопросы местного значения внутригородского района. П. 11 – создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства...</p>

Примечание. Пункты относительно участия органов местного самоуправления в содействии развитию малого и среднего предпринимательства были введены в Закон № 131-ФЗ после 2005 г.

Возникает вопрос: какой законодательный акт следует считать первичным для определения того, что обязаны делать органы местного самоуправления с целью развития МСП? Формулировка, данная в Законе № 131-ФЗ («... создание условий...»), крайне расплывчата, это даже не правовая норма, а некий призыв или лозунг. Едва ли можно считать адекватным правовым регулированием то, под что можно подвести практически любое действие или даже бездействие органов муниципального управления (предприниматели считают, что если просто не мешают, то это уже полдела в создании благоприятных условий для бизнеса). Логически можно предположить, что развитием положений Закона № 131-ФЗ в этом смысле как раз и являются нормы ст. 11 Закона № 209-ФЗ, но тогда это правовое установление следует закрепить соответствующей отсылкой в Законе № 131-ФЗ, а полномочия субфедеральных органов власти по развитию МСП подкрепить действенными налогово-бюджетными стимулами. Кроме того, очевидным правовым и управленческим недоразумением следует считать и то, что Закон № 209-ФЗ трактует полномочия органов местного самоуправления по вопросам развития МСП практически единообразно для всех видов муниципальных образований. Однако такой подход лишен всякого экономического смысла, так как в статусе муниципальных образований (как городских округов) действует десяток более-менее финансово обеспеченных городов-миллионеров и в статусе поселения – небольшие населенные пункты в несколько сотен человек с минимальным «бюджетом выживания».

Если полномочия («вопросы местного значения») по поддержке МСП есть лишь опцион, легально открытый для игнорирования органами местного самоуправления, то универсальность такого закрепления полномочий повсеместно и за всеми видами муниципальных образований вполне приемлема. Если эти полномочия есть «жесткая» обязанность, то налицо явный казус, свидетельствующий о противоречии правовой формы обязательств и экономических реалий их практического воплощения.

В плане правовых проблем, важных по практическим последствиям для государственной политики в отношении МСП, следует указать на разночтения между Законом № 209-ФЗ и иными «системными» законами в области социально-экономического регулирования, а также государственного и муниципального управления.

Прежде всего очень сложно объяснить отсутствие адресаций к проблемам развития и государственной поддержки МСП в законе о промышленной политике¹. Главная проблема в том, что действующий закон о промышленной политике не ориентируется на создание в этой сфере экономики сбалансированной системы хозяйствующих субъектов, хотя промышленно ориентированные МСП со своими особыми функциями давно стали необходимым элементом «индустриального ландшафта» всех экономически развитых стран мира, в том числе и в плане обеспечения его инновационной направленности. Сложилась довольно странная ситуация: в законе о развитии МСП статья о поддержке промышленных МСП есть (Закон № 209-ФЗ 2007 г., ст. 22 «Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства»), а в «ключевом» Законе № 488-ФЗ 2014 г. «О промышленной политике в Российской Федерации» на этот счет ничего не сказано [4; 6; 13]. Между тем вне кооперационной опоры на крупный промышленный бизнес малое предпринимательство не имеет серьезных перспектив для развития [5] и может лишь бесконечно вращаться в нише торгово-посреднических и сервисных видов деятельности. Однако эта ниша практически заполнена и постоянно «ужимается» в результате агрессивной политики крупных сетевых торговых структур.

Для кооперации с МСП крупные предприятия промышленности должны иметь соответствующие технологические потребности и экономические стимулы. В этой связи в целевом федеральном законе следует конкретно отразить тот факт, что в современных условиях очень важное значение в государственной политике благоприятствования развитию МСП имеют меры, формально адресованные не малому, а крупному, в частности промышленному, бизнесу. Это, например, меры по стимулированию кооперационных взаимодействий крупных предприятий с субъектами МСП в рамках крупных и недоступных по этой причине непосредственно субъектам МСП закупок для государственных нужд. Эта практика может создать основу развития перспективного направления государственно-частного партнерства с участием государства, а также субъектов крупного, среднего и малого предпринимательства [8]. Данные обстоятельства, не учтенные в действующем Законе № 209-ФЗ, образуют правовую «нишу», которую необходимо заполнить.

Существенной нерешенной проблемой можно считать и то, как Закон № 209-ФЗ трактует поддержку инновационных МСП, что несомненно является одним из наиболее значимых приоритетов экономической политики государства. Это связано с тем, что малый бизнес России не только не может «повернуться лицом» к реальному сектору экономики, к сфере промышленного производства, но остается еще и инновационно малоактивным. По данным, которые приводились на заседании Госсовета РФ 7 апреля 2015 г., доля малых предприятий в сфере технологических инноваций, застыла на отметке ниже 5%. Более того, по данным Росстата, доля инновационных товаров,

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

работ и услуг в продукции обрабатывающих производств малого бизнеса (без средних и микропредприятий и индивидуальных предпринимателей) существенно ниже, чем в крупных предприятиях (2,24% против 11,6%). Объясняется это тем, что инновационный малый бизнес существует и развивается постольку, поскольку его особая продукция востребована крупными предприятиями и инвесторами. Сегодня наиболее продуктивные инновационные МСП локализованы в пределах технико-внедренческих особых экономических зон и в иных институтах развития федерального и регионального уровня. Основная поддержка, в которой они нуждаются, – содействие поиску потенциальных приобретателей/инвесторов их разработок, но это требует нормативно-правового закрепления действенных, адресных мер поддержки инновационного сегмента МСП, например адресного налогового льготирования этой группы субъектов МСП (налоговый вычет на часть затрат на НИОКР, льготные ставки социальных налогов и пр.), льготирования крупных предприятий, использующих инновационные продукты, созданные в сфере МСП. Наконец, ст. 22 «Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства» должна быть дополнена указаниями на обязательность участия (квотирования) субъектов МСП как резидентов всех федеральных институтов развития – особых экономических зон всех типов, зон территориального развития, территорий опережающего социально-экономического развития и пр. Одновременно в целях так называемой инновационной трансферты все прочие (крупные) резиденты этих зон (раз уж они пользуются большими государственными льготами) должны принять на себя встречное обременение на кооперационные поставки со стороны субъектов МСП. Это правило должно распространяться и на крупные предприятия, выполняющие заказы на поставку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Заключение

Главный вывод исследования: необходима подготовка полной новой редакции законодательного акта, регулирующего развитие сферы МСП и формы государственной поддержки. Новации в законе должны быть сформулированы прежде всего с позиции интеграции этого направления экономической политики государства в единую систему стратегического планирования.

Содержание закона следует дополнить определением общегосударственной, региональной и муниципальной стратегии развития МСП. Ряд статей закона следует дополнить указанием на полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по формированию стратегий развития и поддержки МСП в соответствии с иными документами стратегического планирования, разрабатываемыми на данном уровне управления.

Реализация этих норм будет способствовать существенному усилению стратегических начал в рамках государственной политики развития и поддержки малых форм хозяйствования в национальной экономике.

Источники

1. Барков А. В. О социальной значимости и актуальности легализации дефиниции «социальное предпринимательство» в российском законодательстве // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда (ЭПОС). 2015. № 1. Т. 61. С. 67–69.
2. Бухвальд Е. М. От совета до совета без прогресса и просвета // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 35 (320). С. 2–14.
3. Бухвальд Е. М. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в России до 2030 года: амбиции и реалии // Экономические и социальные перемены: факторы, тенденции, прогноз. 2016. № 1 (43). С. 66–80.

4. Войотовский Н. В., Фомина Ю. В. Основные направления и особенности государственной поддержки развития малых промышленных предприятий в Российской Федерации // Журнал правовых и экономических исследований. 2014. № 1. С. 108–111.
5. Гринберг Р. С. Экономика современной России: состояние, проблемы, перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 1. С. 10–29.
6. Еременко В. И. Российское законодательство о промышленной политике // Законодательство и экономика. 2015. № 3. С. 7–16.
7. Козырева П. М. Малое предпринимательство в России: повседневные проблемы и трудности развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 1 (37). С. 43–58.
8. Курбатова М. В., Трофимова Ю. В. Соглашения о сотрудничестве органов власти и бизнеса и их роль в развитии региона (на примере Кемеровской области) // ЭКО. 2015. № 2 (488). С. 151–162.
9. Мирзоева С. М. Совершенствование процесса стратегического планирования применительно к малому предпринимательству // Экономика и предпринимательство. 2015. № 3-2 (56-2). С. 918–920.
10. Мухина И. В. Проблемы финансирования и развития малого бизнеса в России // Российское предпринимательство. 2015. Т. 6. № 3 (273). С. 485–496.
11. Тарасов М. Е., Тарасова-Сивцева О. М. Теневая экономика как угроза развитию частного предпринимательства в современной России // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 5 (308). С. 17–21.
12. Филобокова Л. Ю., Песоцкий Ю. С., Григорьева О. В. Стратегическое и индикативное планирование в малом предпринимательстве // Экономика в промышленности. 2016. № 1. С. 12–18.
13. Щанкин С. А. Основные приоритеты промышленной политики // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 13 (388). С. 47–59.

Strategic Planning and the Legislation on the Development and Support of Small and Medium-Sized Entrepreneurship

by Yevgeny M. Bukhvald and Olga N. Valentik

The adoption of the Strategy for development of small and medium entrepreneurship in the Russian Federation until 2030 marks a qualitatively new stage of this direction in the state socioeconomic policy. The paper proves that the most important feature and the advantage of this stage is the integration of the policy of small and medium entrepreneurship development and support into a unified system of the national strategic planning. However, the authors point to that using the created opportunities requires a series of economic, institutional and legal prerequisites. According to the authors, these prerequisites include the need for substantial updating of the legislative base. It is concluded that such updating is to overcome all failures of the current legislation and ensure the compliance of the legislation with the requirements of improving the efficiency of this direction of the state economic policy and increasing the contribution of small and medium-sized businesses to modernization and stable development of the Russian economy as well as economy of its regions.

Keywords: small and medium entrepreneurship; government support; legislative regulation.

References:

1. Barkov A. V. O sotsial'noy znachimosti i aktual'nosti legalizatsii definitsii "sotsial'noe predprinimatel'stvo" v rossiyskom zakonodatel'stve [On the social importance and relevance of legalization of the definition "social entrepreneurship" in the Russian legislation]. *Ekonomika. Predprinimatel'stvo*.

stvo. *Okruzhayushchaya sreda (EPOS) – Economics. Enterprise. Environment (EEE)*, 2015, no.1, vol. 61, pp. 67–69.

2. Bukhvald Ye. M. Ot soveta do soveta bez progressa i prosveta [From meeting to meeting without any progress and problem beating]. *Natsionalnye interesy: priority i bezopasnost – National Interests: Priorities and Security*, 2015, no. 35 (320), pp. 2–14.

3. Bukhvald Ye. M. Strategiya razvitiya malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossii do 2030 goda: ambitsii i realii [The Strategy for development of small and medium entrepreneurship in the Russian Federation till 2030: aspirations and reality]. *Ekonomicheskie i sotsialnye peremeny: faktory, tendentsii, prognoz – Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2016, no. 1 (43), pp. 66–80.

4. Voylovskiy N. V., Fomina Yu. V. Osnovnye napravleniya i osobennosti gosudarstvennoy podderzhki razvitiya malyykh promyshlennyykh predpriyatiy v Rossiyskoy Federatsii [The main directions and peculiarities of the state support of small enterprises development in the Russian Federation]. *Zhurnal pravovykh i ekonomicheskikh issledovaniy – Journal of Legal and Economic Studies*, 2014, no.1, pp. 108–111.

5. Grinberg R. S. Ekonomika sovremennoy Rossii: sostoyanie, problemy, perspektivy [The economy of modern Russia: State, problems, prospects]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk – Vestnik of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 2015, no. 1, pp. 10–29.

6. Yermenko V. I. Rossiyskoe zakonodatel'stvo o promyshlennoy politike [Russian legislation on industrial policy]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika – Legislation and Economy*, 2015, no.3, pp. 7–16.

7. Kozyreva P. M. Maloe predprinimatel'stvo v Rossii: povsednevnye problemy i trudnosti razvitiya [Small business in Russia: everyday problems and challenges of development]. *Ekonomicheskie i sotsialnye peremeny: faktory, tendentsii, prognoz – Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2015, no. 1 (37), pp. 43–58.

8. Kurbatova M. V., Trofimova Yu. V. Soglasheniya o sotrudnichestve organov vlasti i biznesa i ikh rol' v razvitiy regiona (na primere Kemerovskoy oblasti) [Agreements on cooperation of authorities and business and their role in the development of the region]. *EKO – ECO*, 2015, no.2 (488), pp. 151–162.

9. Mirzoeva S. M. Sovershenstvovanie protsessa strategicheskogo planirovaniya primenitel'no k malomu predprinimatel'stvu [The improvement of the strategic planning process in relation to small business]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo – Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2015, no. 3-2 (56-2), pp. 918–920.

10. Mukhina I. V. Problemy finansirovaniya i razvitiya malogo biznesa v Rossii [The problems of financing and development of small business in Russia]. *Rossiyskoe predprinimatel'stvo – Russian Entrepreneurship*, 2015, vol. 6, no. 3 (273), pp. 485–496.

11. Tarasov M. Ye., Tarasova-Sivtseva O. M. Tenevaya ekonomika kak ugroza razvitiyu chastnogo predprinimatel'stva v sovremennoy Rossii [Shadow economy as a threat to the development of private entrepreneurship in modern Russia]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika – Economic Analysis: Theory and Practice*, 2013, no. 5 (308), pp. 17–21.

12. Filobokova L. Yu., Pesotskiy Yu. S., Grigoryeva O. V. Strategicheskoe i indikativnoe planirovanie v malom predprinimatel'stve [Strategic and indicative planning in small business]. *Ekonomika v promyshlennosti – Economy in the Industry*, 2016, no. 1, pp. 12–18.

13. Shchankin S. A. Osnovnye priority promyshlennoy politiki [The main priorities of industrial policy]. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika – Regional Economics: Theory and Practice*, 2015, no. 13 (388), pp. 47–59.

Contact Info:

Yevgeny M. Bukhvald, Dr. Sc. (Econ.), Prof.,
Head of Federal Relations and Regional
Development Centre
Phone: (499) 129-03-27
e-mail: buchvald@mail.ru

Olga N. Valentik, Researcher of Federal
Relations and Regional Development Centre
Phone: (499) 129-03-27
e-mail: valentik-o@ya.ru

Institute of Economics of the Russian Academy
of Sciences
32 Nakhimovskiy Ave., Moscow, Russia, 117218

Institute of Economics of the Russian Academy
of Sciences
32 Nakhimovskiy Ave., Moscow, Russia, 117218