



## ОРГАНИЗАЦИЯ КЛЮЧЕВОГО ВЕДОМСТВА В КАНАДЕ – INDUSTRY CANADA

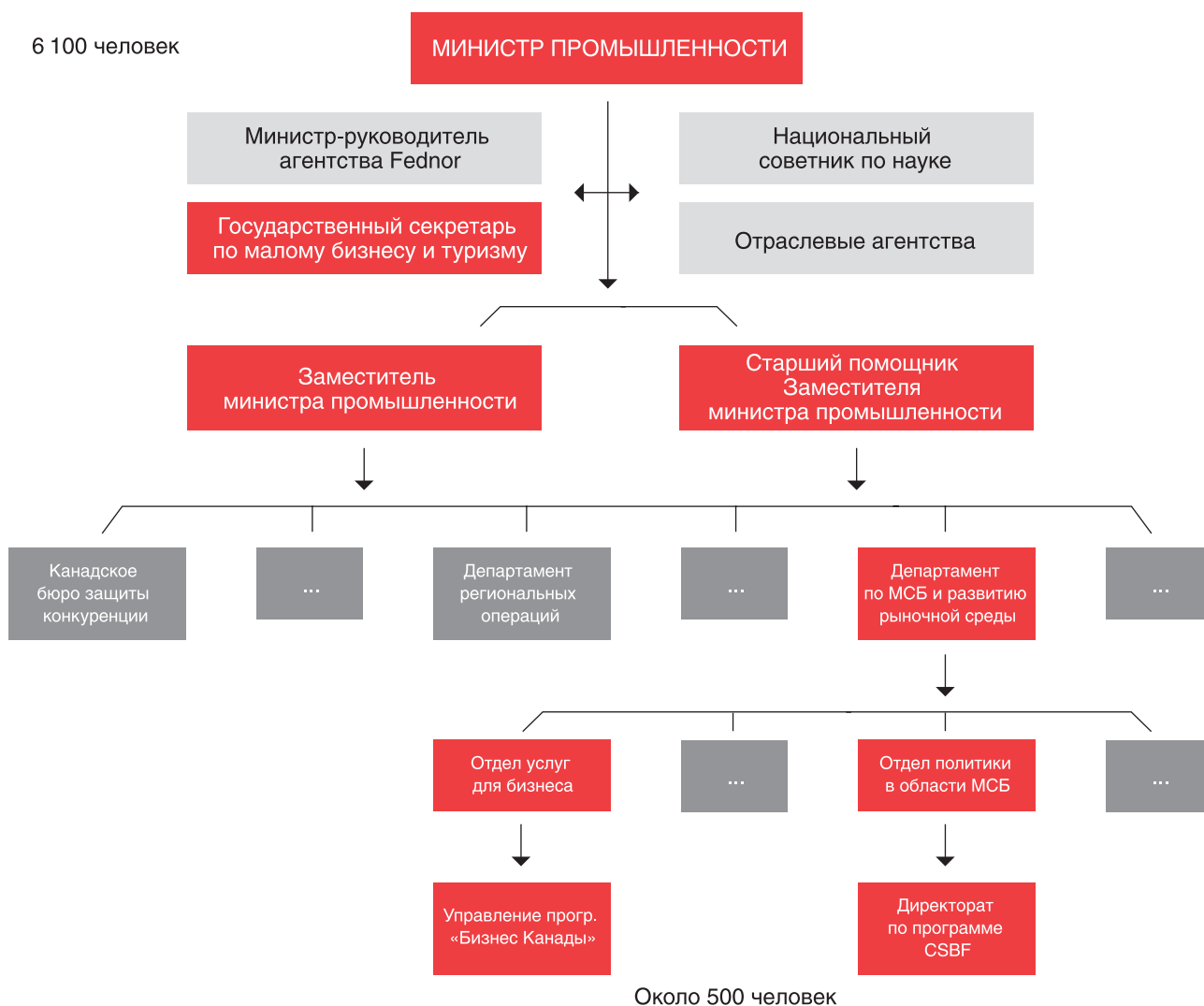


Рис. 76

- Цель № 1 – справедливая, эффективная и конкурентная рыночная среда
- Цель № 2 – инновационная экономика
- Цель № 3 – конкурентоспособная промышленность и устойчивое развитие общества

Для реализации всех этих трех целей разработано всего пять стратегических приоритетов. Поддержка МСБ является вторым (из двух) приоритетом Цели № 3. (Рис. 76, 77)

Министерство промышленности, в сферу ответственности которого входит малый бизнес,

координирует и разрабатывает политику через свой Отдел политики в области малого и среднего бизнеса<sup>23</sup>, контролирующей стратегические приоритеты развития МСБ. Основная деятельность отдела – это исследования и разработка рекомендаций в таких областях, как доступ к финансированию, совершенствование навыков управления бизнесом, снижение административных барьеров и расширение доступа к информации.<sup>24</sup>

Первое подразделение отдела – Подразделение по политике и координации – обеспечивает координацию между министерствами, отраслевыми

<sup>23</sup> До декабря 2006 г. отдел входил в Сектор разработки политики, где концентрировались все функции разработки программ. В результате реорганизации отдел стал частью Департамента по МСБ и рынку.

<sup>24</sup> В 2006 г. основной темой исследований была система венчурного финансирования в Канаде.

и региональными агентствами, оценивает ситуацию и формулирует рекомендации по разработке долгосрочной стратегии, текущей политики и отдельных программ, служит секретариатом для различных советов по малому бизнесу. В частности, подразделение является секретариатом Инициативы по сокращению бремени отчетности (The Paperwork Burden Reduction Initiative – PBRI).

PBRI направлена на оценку издержек и влияния регулирования на малый бизнес и поиск способов минимизации отчетности, рационализации и упрощения правил и положений, которые применяются органами правительства. Ее реализация началась в феврале 2005 г. с опроса, целью которого была оценка издержек малых фирм на приведение своих бизнес-процессов в соответствие с требованиями регулирующих органов (Survey of Regulatory Compliance Costs). Опрос проводился Статистическим бюро Канады (Statistics Canada). По его результатам были сделаны выводы и даны рекомендации, опубликованные в отчете для Министра промышленности, была также организована работа с органами правительства по реализации рекомендаций по снижению бремени регулирования и внедрения механизма учета интересов МСБ при разработке новых положений. На 2008 г. намечено проведение повторного опроса, определяющего результаты Инициативы.

Наблюдательный совет Инициативы состоит из 14 членов, представляющих правительство и частные ассоциации и компании. Возглавляют его руководитель Департамента по МСБ и рынку – помощник

заместителя Министра промышленности и вице-президент Ассоциации малого бизнеса Канады (CFIB). В свою очередь, в функции Подразделения по политике и координации входит контроль реализации PBRI и разработка предложений по совершенствованию регулирования.

Второе подразделение отдела – Подразделение по финансированию МСБ. Специальными сферами его ответственности являются наблюдение за исполнением закона о финансировании малого бизнеса Канады, разработка рекомендаций для Министра Канадского Банка развития бизнеса, управление межведомственной Инициативой по статистике финансирования МСБ.

Этому подразделению подчиняется Канадский директорат по программе финансирования малого бизнеса (CSBF), заменивший в 1999 г. Администрацию займов для малого бизнеса (SBLA). Он обеспечивает исполнение нового Закона о финансировании малого бизнеса Канады, принятого в 1999 г., и Пилотной программы финансового лизинга (началась в 2002 г.). Программа CSBF упрощает доступ малых фирм к займам при финансировании стартового капитала и при расширении бизнеса в стране: законом установлена льготная плавающая ставка (prime rate + 3 %). Лизингом и кредитованием занимаются организации частного сектора<sup>25</sup>, Директорат уполномочен регистрировать финансовые сделки,

<sup>25</sup> Согласно сформулированным в Законе правилам субсидирования кредитных организаций, предоставляющих услуги по этой программе, в случае банкротства заемщика им компенсируется 85 % потерь

## РАЗВИТИЕ МИНИСТЕРСТВА INDUSTRY CANADA



Рис. 77



контролировать убытки, понесенные в результате невыплаты займов и интерпретировать Закон о финансировании малого бизнеса Канады.

Также реализацией отдельных направлений политики развития МСБ занимается Отдел услуг для бизнеса: его подразделением является Управление программы «Бизнес Канады» (Canada Business, создавалась в 1992–2004 гг.). Сегодня эта программа представляет собой соглашение между 43 органами правительства Канады, региональными правительствами и некоммерческими организациями, направленное на организацию единого «информационного окна» – интеграцию всей информации, необходимой предпринимателям. В задачи управления входит развитие интегрированных систем поддержки бизнеса он-лайн:

- Canada Business – Интернет-портал правительства, представляющий большую часть услуг для бизнеса и начинающих предпринимателей (в том числе бизнес-планирование)
- BizPaL – сайт, упрощающий взаимодействие с лицензирующими и контролирующими органами; в том числе автоматизирован процесс получения лицензий и разрешений
- Интернет-система Student Connections привлекает студентов и аспирантов для обучения начинающих предпринимателей основам электронной коммерции и Интернет-бизнеса (в 14 региональных центрах). С момента основания в 1996 г. более 3 200 молодых людей провели обучение более 80 000 канадских бизнесменов по этой программе

Программа «Бизнес Канады» управляется Национальным советом, который, помимо представителей Министерства промышленности, включает и чиновников региональных агентств. Информирование МСБ на региональном уровне осуществляется через 13 Центров поддержки МСБ (Canada Business Service Centers). С 1999 г. на программу ежегодно расходуется 15 млн кан. долл., эти расходы распределяются пропорционально между Министерством промышленности и Агентствами регионального развития.

Основным представителем интересов малых фирм в правительстве Канады является Государственный секретарь по малому бизнесу и туризму.<sup>26</sup> Он отвечает за развитие МСБ, контроль реализации части программ поддержки МСБ, работу с национальными ассоциациями МСБ и другими заинтересованными сторонами.

<sup>26</sup> Эта должность была введена 4 января 2007 г.

<sup>27</sup> Численность сотрудников не планируется сокращать. К 2010 году она составит более 6 000 чел.

Всего в Министерстве промышленности программами развития предпринимательства и МСБ занимается более 500 человек, в основном – сотрудники перечисленных отделов и Департамента региональных операций, занятые реализацией «Цели № 3 – Конкурентоспособная промышленность и устойчивое развитие общества».

Однако в рамках общих планов по двукратному сокращению расходов Министерства в 2005–2010 гг.<sup>27</sup> сокращаются и расходы на программы поддержки МСБ (с 450 до 200 млн кан. долл.). Но при этом увеличивается роль Агентств регионального развития, а часть программ Министерства Industry Canada (IC) передается другим министерствам.

В одном только Агентстве экономических возможностей регионов Атлантической части Канады (АСОА) поддержкой предпринимательства и малого бизнеса занимается столько же сотрудников, сколько в Министерстве промышленности. Кроме того, согласно планам и прогнозам, бюджет программ поддержки предпринимательства АСОА превысит средства, направляемые на эти цели через IC, уже в 2008–2009 финансовом году. Вместе Агентства регионального развития (АСОА, WED, CED, FedNor) к 2010 г. будут расходовать более 500 млн кан. долл. на развитие предпринимательства и малого бизнеса<sup>28</sup>. (Рис. 78, 79)

Важнейшей после Министерства промышленности федеральной организацией развития МСБ является *государственный Канадский Банк развития бизнеса*, предоставляющий МСБ комплексную финансовую и консалтинговую поддержку в зависимости от потребностей обращающегося заемщика и его отраслевой специализации. Программы банка включают займы на строительство зданий, на финансирование оборотных средств, на организацию маркетинговых кампаний, на сертификацию по стандартам ISO, на экспортное финансирование, организацию электронной коммерции и др., эти займы выдаются «в пакете» с консалтинговыми услугами. Основная функция банка заключается в том, чтобы компенсировать дефицит финансирования в тех сферах, где он наиболее сильно ощущается: в Канаде это в первую очередь венчурное финансирование МСП. Исследование банка (2000 г.) определило необходимость продолжения его деятельности, т.к. МСБ, и особенно молодые быстрорастущие и высокотехнологичные компании, испытывают проблемы при получении финансирования из других источников.

<sup>28</sup> Около 20 % этой суммы составляют операционные расходы (в том числе зарплата персонала), около 80 % – поддержка предпринимателей

### РАСХОДЫ ИС НА РАЗВИТИЕ МСБ И РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПО ЦЕЛИ «КОНКУРЕНТОСПОСОБНАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ...» В 2005–2009\* ГГ.

Статьи расходов	2005	2006	2007	2008	2009
Сектор разработки политики	12 400	11 500	11 200	10 800	10 800
Сектор операций	442 100	349 400	282 700	192 800	190 300
– в т.ч. Программа CSBF	73 000	89 500	92 000	84 100	83 600
– в т.ч. Программа ABC**	38 250	37 300	49 100**	49 100**	49 100**
Всего, тыс. кан. долл.	454 500	360 900	293 900	203 600	201 100

\* В Канаде финансовый год начинается и заканчивается 31 марта. Данные расходы приведены за финансовые годы, начинающиеся в соответствующем календарном году

\*\* Программа Aboriginal Business Canada в 2006 г. была передана в ведение Министерства по делам индейцев и северных регионов

Рис. 78

Данные: Industry Canada (2007)

### РАСХОДЫ АГЕНТСТВ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПО ПРОГРАММАМ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА И МСБ В В 2005–2009\* ГГ.

Статьи расходов	2005	2006	2007	2008	2009
Atlantic Canada Opportunities Agency	262 300	283 800	208 600	217 500	211 500
Western Economic Diversification Agency	55 018	59 954	53 777	54 193	54 268
C.E.D. Agency for Quebec Regions	192 340	211 763	235 436	188 957	176 646
Всего, тыс. кан. долл.	509 658	555 517	497 813	460 650	442 414
FedNor**	ок. 60 000	ок. 60 000	ок. 60 000	ок. 60 000	ок. 60 000

\* В Канаде финансовый год начинается и заканчивается 31 марта. Данные расходы приведены за финансовые годы, начинающиеся в соответствующем календарном году

\*\* Точные данные о расходах по программам FedNor недоступны, т.к. агентство входит в состав Министерства промышленности, которое и отчитывается за него перед Парламентом. Расходы FedNor уже учтены на предыдущем слайде, и потому здесь не включены в общую сумму.

Рис. 79

Данные: Industry Canada (2007)

## Эффективные инструменты развития предпринимательства и МСБ в Канаде

Программа развития экспорта Team Canada и организация Team Canada Inc представляют собой партнерство 23 федеральных министерств и агентств (в том числе Министерство промышленности и Министерство иностранных дел и международной торговли), а также региональных и местных правительств. Канадская стратегия развития бизнеса за рубежом была создана в 1996–1997 гг., в то время, когда основное внимание правительство уделяло сокращению бюджетного дефицита и отрицательного

сальдо внешней торговли. Стратегия была направлена на развитие и диверсификацию экспорта.

Запуск программы Team Canada Inc (TCI) состоялся в 1997 г., а в 1998 г. началась реализация программы развития туризма в районах, населенных аборигенами.

Сегодня Team Canada основывается на работе региональных сетей поддержки торговли (Regional Trade Networks), отраслевых «команд» (National Sector Teams) и национального Центра реализации возможностей международного развития (International Business Opportunities Centre). Это позволяет в полной мере учесть отраслевую специфику экспорта



и приоритеты развития инновационных отраслей (биотехнологий и др.). TCI и ее партнеры предоставляют экспортерам информацию о зарубежных рынках, услуги по развитию навыков работы на этих рынках, консультирование в области экспорта и стратегий входа на рынок, экспортное финансирование и текущую помощь.

Основами финансовой помощи малому бизнесу в Канаде является Программа CSBF. По этой Программе фирмы с ежегодным оборотом менее 5 млн кан. долл. могут получить кредит на инвестиции в размере до 250 тыс. кан. долл. на срок до 10 лет в любой финансовой организации, участвующей в программе. При этом не менее 10 % общей суммы инвестиций должны составлять собственные средства заемщика. Правительство гарантирует финансовому посреднику, обеспечивающему лизинг и кредитование, возмещение 85 % потерь в случае банкротства заемщика, но при этом ежегодно взимает 1,25 % суммы кредита в качестве административных платежей и ограничивает ставку как «prime rate + 3 %». В 2004 г. стоимость портфеля из более 11 000 кредитов превышала 1 млрд кан. долл.; 55 % этой суммы фирмы использовали для обновления оборудования.

Важной составляющей финансовой поддержки является также Пилотный проект по финансовому лизингу (Capital Leasing Pilot Project), обеспечивающей государственные гарантии для молодых фирм при реализации схем лизингового финансирования.

Для того чтобы лучше исследовать области дефицита финансирования малых компаний, в 1999 г. Министерства промышленности, финансов и статистики начали реализацию Инициативы по сбору данных о финансировании МСБ (SME Financing Data Initiative, SME FDI). Эта инициатива представляет собой регулярное исследование, которое позволяет получить полную картину источников и способов финансирования, доступных малым фирмам и реально используемых ими. Объектами изучения были выбраны:

- Структура капитала и собственности фирм и их зависимость от основных характеристик компаний (таких как вид деятельности, ориентация на рост)
- Структура и качество услуг поставщиков финансирования (банков, лизинговых компаний, кредитных касс) по отношению ко всем фирмам
- Использование инструментов рискованного финансирования МСБ (венчурное финансирование, IPO, неформальное участие в собственности) на разных этапах роста фирм

Улучшению среды регулирования в Канаде способствует не только реализация Инициативы по

сокращению бремени отчетности. Среди органов правительства в сфере совершенствования регулирования сегодня лидирует Налоговая служба (Canada Revenue Agency, CRA). В августе 2006 г. по инициативе Министра по налогам и сборам начала свою работу Группа CRA по изучению проблем малого бизнеса (CRA Action Task Force on Small Business Issues).

Группа состояла из 15 человек – руководителей органов правительства, представителей национальных ассоциаций предпринимателей и бухгалтеров, исследователей. Такой состав одновременно гарантировал учет интересов малых компаний и обеспечил координацию работ Группы с другими инициативами реформы регулирования. Перед Группой были поставлены следующие задачи:

- Определить методы администрирования CRA налогов и сборов, которые создают наибольшее бремя для малого бизнеса
- Разработать меры по сокращению этого бремени
- Разработать систематический подход к сокращению бремени регулирования в CRA

В марте 2007 г. Группа издала отчет, в котором были даны более 50 рекомендаций, направленных на то, чтобы упростить, усовершенствовать и, где возможно, уменьшить частоту взаимодействия малых компаний с CRA, улучшить условия и время обмена информацией между CRA и малыми компаниями. Одна из конкретных поставленных целей – сокращение бремени регулирования для малых компаний на 20 % к ноябрю 2008 г.

В исполнение этих рекомендаций 28 мая 2007 г. был принят «Билль о правах налогоплательщика», положения которого выходят за рамки установленных законом требований к CRA. В этом документе 5 из 20 пунктов устанавливают приверженность CRA соблюдению интересов малого бизнеса, в частности:

- Организация системы налогообложения, при которой издержки выполнения требований регулирования для МСБ были бы минимальными
- Совместная работа с органами исполнительной власти всех уровней по совершенствованию обслуживания, минимизации издержек и сокращения бремени регулирования
- Предоставление услуг, отвечающих потребностям малого бизнеса
- Проведение обучения и консультаций, которые помогают малым фирмам выполнять требования регулирования, устанавливаемого службой
- Разъяснение своих установок в отношении взаимодействия с малым бизнесом

Для того чтобы гарантировать исполнение билля, одновременно с его принятием в мае 2007 г. были введены новые специальные формы письменных жалоб на обслуживание сотрудниками CRA – до этого такие жалобы рассматривались в общем порядке. Одновременно был также введен пост Налогового арбитра (Taxpayers' Ombudsman) и организована Служба Налогового арбитра. По замыслу, арбитр – независимый и беспристрастный специалист, который является высшей инстанцией при разборе жалоб налогоплательщиков на обслуживание сотрудниками CRA, подчиняется непосредственно Министру по налогам и сборам и является его советником по повышению эффективности обслуживания<sup>29</sup>. Должность арбитра – выборная.

<sup>29</sup> Деятельностью службы непосредственно руководит генеральный директор службы, который отчетывается не только перед Министром, но и перед Советом директоров. Совет состоит из 15 директоров: председатель, генеральный директор, два директора от федерального правительства и по одному директору от каждой провинции и территории. Директора обеспечивают «взгляд со стороны» и соблюдение интересов частного сектора экономики.

## 4.5. США

### Характеристика системы поддержки предпринимательства и МСБ

Система поддержки малых и средних предприятий в США является одной из наиболее развитых в мире, но и она пережила в своем развитии несколько кардинальных смен взглядов на роль малого бизнеса в экономике, на мотивы его поддержки, на ее наиболее эффективные формы. Временами вокруг этой системы возникали дискуссии, которые могли ее подорвать или даже ликвидировать, и сегодня система работает в условиях постоянно сокращающегося финансового и нефинансового участия государства (которое, тем не менее, всё еще значительно по сравнению со многими другими странами мира). (Рис. 80)

Этап формирования системы поддержки МСБ начался в 1920-х гг., когда в США вслед за антиреволюционными законами 1890 и 1914 гг. были приняты меры для защиты маленьких торговых фирм и местных магазинов от экспансии торговых сетей. Тогда

### ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В США



Рис. 80



считалось, что эта экспансия угрожала развитию частного предпринимательства, всегда составлявшего основу американской экономики, при этом соображения «защиты угнетенных» превалировали над соображениями экономической эффективности.

В 1932 г. было создано правительственное агентство RFC – Программа финансирования реконструкции, способствовавшее восстановлению американской экономики после Великой депрессии. В 1942–1952 гг. действовали отдельные программы и создавались корпорации, защищавшие интересы малого бизнеса в ВПК. Временно создавалось также Управление малого бизнеса в Министерстве коммерции. Наконец, когда речь зашла о ликвидации RFC, в 1953 г. все эти программы были свернуты, а развитием предпринимательства было уполномочено заниматься специально созданное для этой цели агентство – *Администрация малого бизнеса США (SBA)*.

Новый этап эволюции политики наступил, когда программы SBA стали играть в экономическом и социальном развитии страны очень существенную роль: будучи один раз признанными, они в течение длительного времени развивались «сами собой» без обоснования такой необходимости. Однако в 1996 г. в политической системе произошли изменения,

которые увеличили роль SBA в определении политики регулирования малого бизнеса: каждый федеральный орган должен был теперь оценивать влияние на малые предприятия разрабатываемых им правил.

С 2003 г. меры поддержки становятся всё более и более косвенными: наблюдается явный переход от безвозмездного предоставления ресурсов к возвратным формам, и всё больше ресурсов направляется на развитие инновационного потенциала. (Рис. 81)

Роль частных и общественных организаций, координируемых SBA, в развитии МСБ США огромна. Это и Ассоциация добровольных консультантов – бывших директоров фирм SCORE, и Фонды инвестиций в малый бизнес, созданные при содействии и в рамках программы SBA, и Национальная ассоциация бизнес-инкубаторов.

Оценкой ситуации, защитой интересов малого бизнеса и их представлением на федеральном уровне занимаются несколько организаций. Самую важную роль в политическом процессе играет Адвокатура малого бизнеса – специальный орган, имеющий право требовать от федеральных агентств внесения изменений в их правила, создающие излишние административные барьеры или мешающие нормальной работе малого бизнеса. А главный политический лоббист –

## ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В США

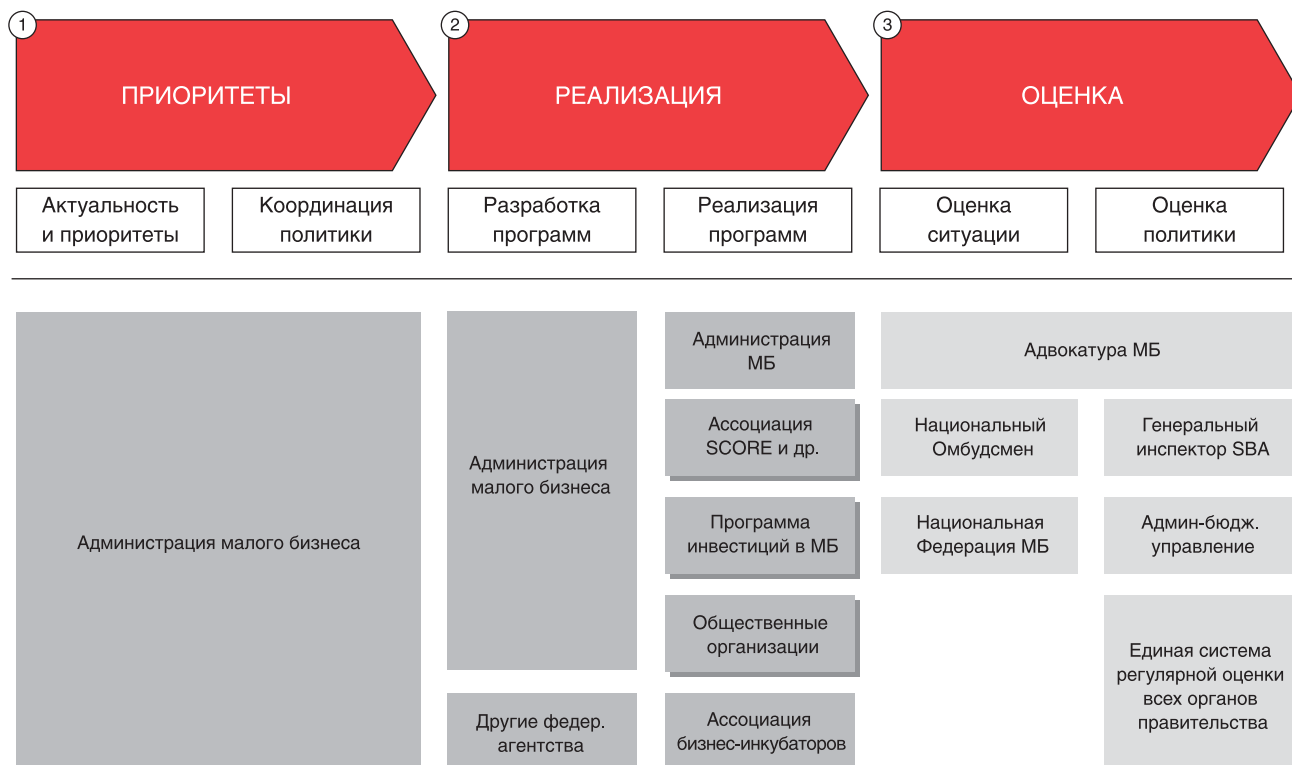


Рис. 81

## ОРГАНЫ ПОДДЕРЖКИ МСБ В СТРУКТУРЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА США

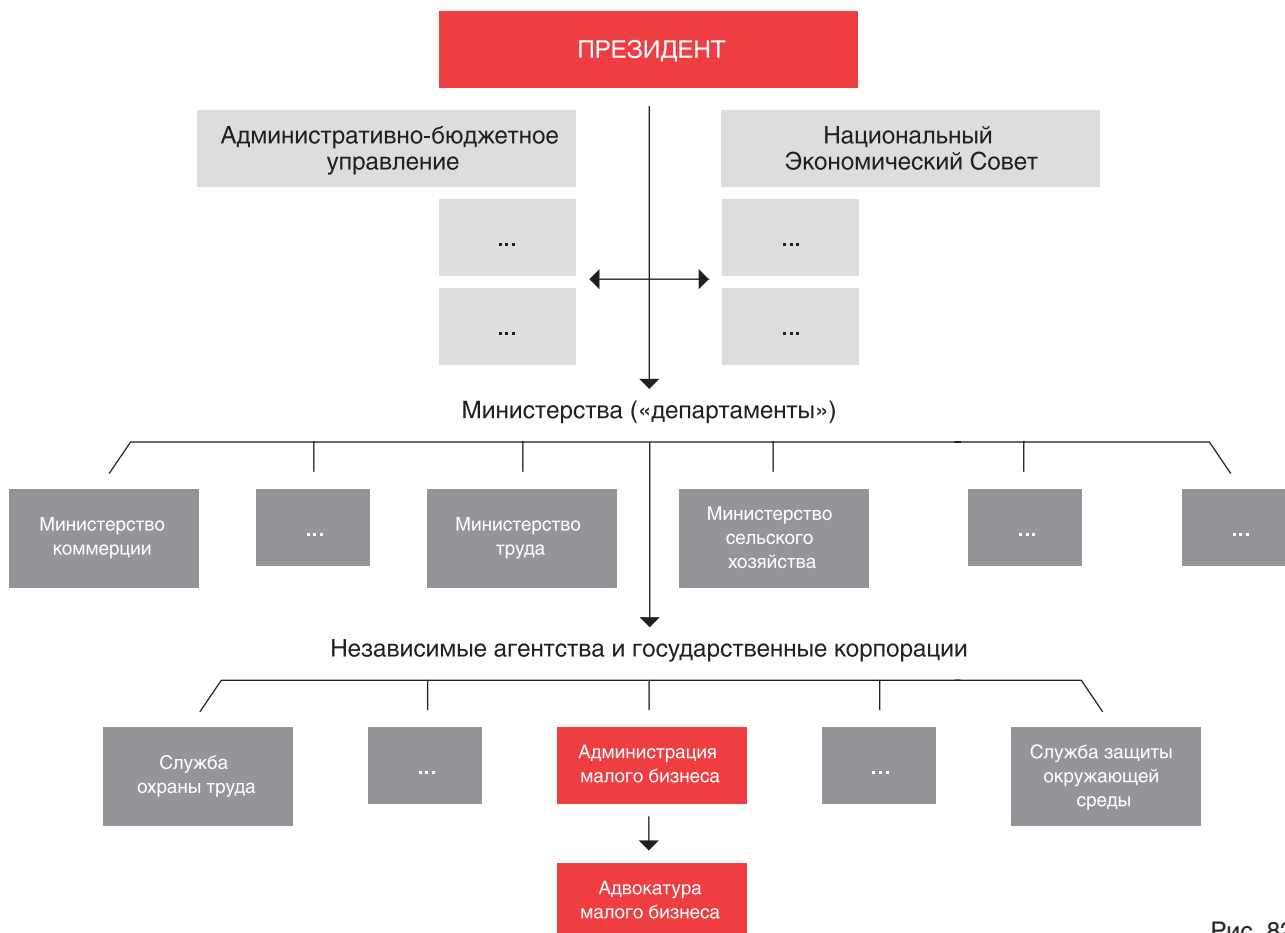


Рис. 82

это Национальная федерация малого бизнеса (NFIB – «Национальная федерация независимых фирм»).

Оценка эффективности программ, помимо Адвокатуры, поручена еще двум органам – Административно-бюджетному управлению Администрации Президента США и Службе Генерального инспектора SBA. В целом оценка эффективности программ происходит с помощью единой системы регулярной оценки деятельности всех органов федерального правительства, которая начала формироваться еще в конце 1980-х гг. (Рис. 82)

Функция разработки программ развития предпринимательства в США более централизована, чем где бы то ни было. Кроме того, с момента своего основания органы, специально занимающиеся регулярной оценкой деятельности SBA, формально входят в состав Администрации. Однако в США есть некоторые отраслевые программы, которые разработаны и реализуются министерствами. Функция координации деятельности федеральных агентств, тем не менее, всё равно принадлежит SBA.

## Направления и масштабы поддержки предпринимательства и МСБ

Система стимулирования малого бизнеса в США является самой развитой в мире. В функции органов поддержки входит не только традиционный набор услуг, но и программы займов для малого бизнеса в чрезвычайных ситуациях (в США это направление помощи является стратегическим), и программы развития бизнеса национальных меньшинств. Да и определение малого бизнеса в США очень широкое (в категорию малых могут попадать в отдельных случаях даже компании с численностью занятых 1 500 человек). То есть система мер направлена не только на экономическое, но и на социальное развитие. (Рис. 83)

Упрощение административного регулирования, развитие культуры и образования в области предпринимательства, стимулирование роста малого бизнеса через госзаказ, предоставление разнообразных форм финансовой поддержки на конкурентной основе, развитая система доступа к инфраструктуре, которая





## КОМПЛЕКСНАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В США

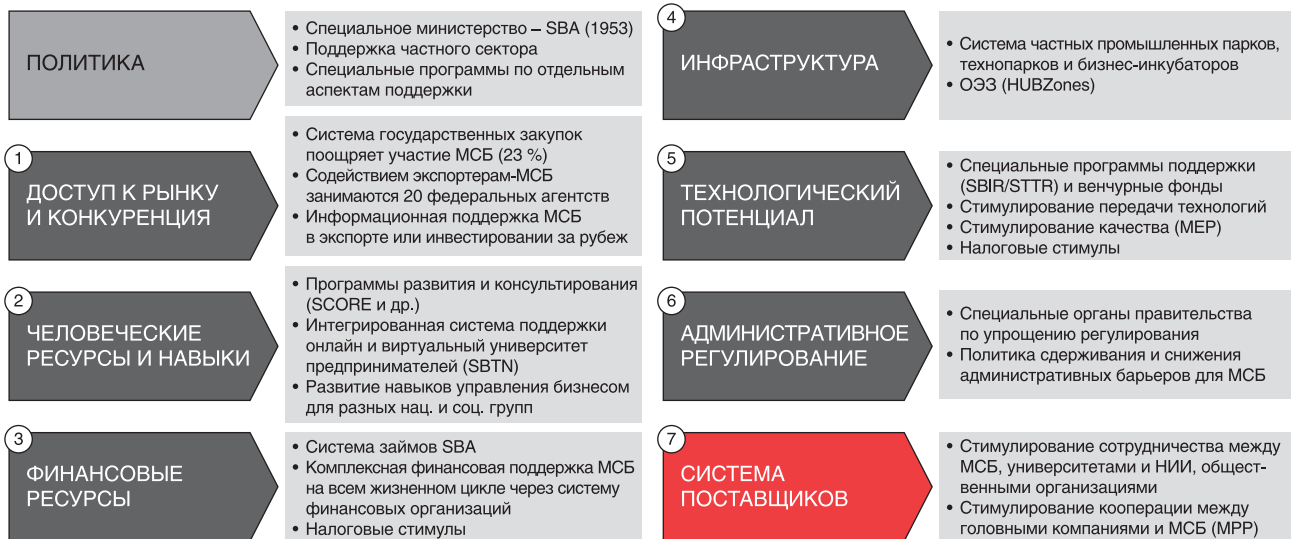
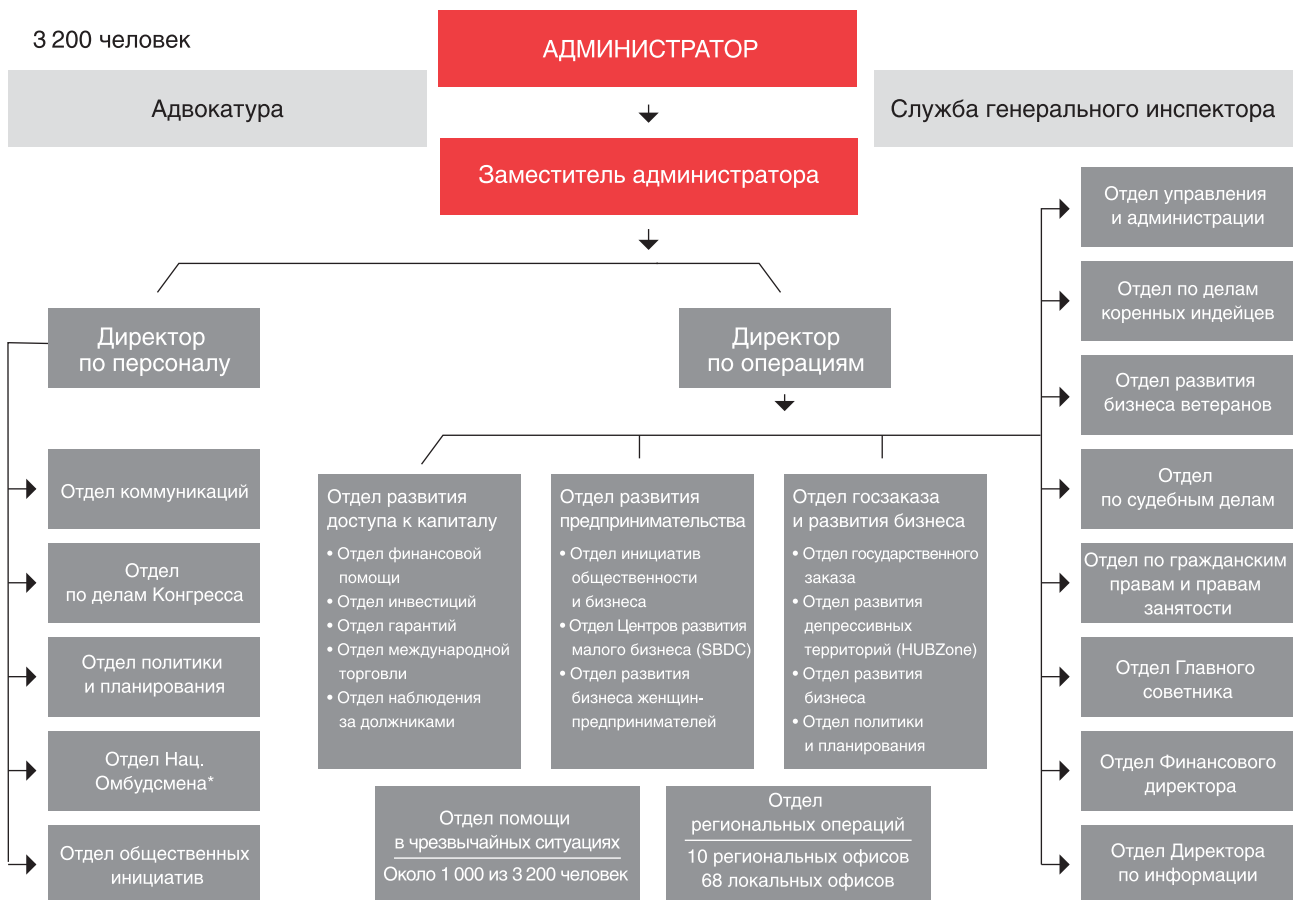


Рис. 83

## ОРГАНИЗАЦИЯ КЛЮЧЕВОГО ВЕДОМСТВА В США – SBA



\* Омбудсмен – независимый арбитр, рассматривающий жалобы граждан на деятельность администрации

Рис. 84

помогает вести бизнес на всех этапах его развития, – это основные характеристики *комплексной политики развития предпринимательства в США*.

Разработкой и реализацией всех этих программ с 1953 г. занимается Администрация малого бизнеса США при помощи обширной сети территориальных органов поддержки и многочисленных партнерских организаций. Уже в 1954 г. SBA начала выдавать кредиты и гарантии; в 1955 у нее уже была сеть региональных филиалов и множество партнеров. В течение 1950-х гг. численность сотрудников Администрации возросла с 550 до более 2 000.

В 1963–1965 гг. бюджет SBA резко возрастает. В США в 1970-х гг. основным мотивом поддержки МСБ всё еще является его ограниченность в ресурсах и беззащитность перед возможным давлением со стороны крупных компаний. Поэтому программы поддержки направляются на его защиту (например, в чрезвычайных ситуациях), на субсидирование (помощь ресурсами), на постоянное лоббирование его интересов в правительстве (с учетом того факта, что малым фирмам сложно донести свои интересы до власти). Кроме того, задачи SBA слишком широко тракуются, поэтому программы помощи малому бизнесу зачастую имеют социальную окраску (борьба с бедностью), что также соответствует духу времени.

В результате таких действий политика SBA потеряла четкость, а сама Администрация перестала быть эффективным лоббистом интересов МСБ. Это привело к появлению независимого лоббиста и массовому росту членства в Национальной федерации МБ, к масштабной критике SBA и, в конце концов, к созданию в 1976 г. специального органа (Адвокатура МБ), представляющего в правительстве интересы малых и средних компаний. (Рис. 84)

Адвокатура малого бизнеса занимается контролем исполнения законов «О гибком регулировании» и «О справедливом регулировании малого бизнеса» – они оба направлены на защиту интересов МСБ на этапе разработки политики. Это основная цель данной организации, исполнение которой возложено на Службу по межведомственным делам. Кроме того, Адвокатура исследует влияние тех или иных уже принятых правил с помощью Службы экономических исследований, поддерживает обратную связь с МСБ и *ежегодно отчитывается о его состоянии перед Президентом США*.

В 1980-х гг. после стагфляции и нефтяных шоков отношение к МСБ в американском обществе начинает меняться – растет понимание того вклада, который малые фирмы вносят в инновации и рост производительности в национальной экономике. Одно из следствий этих изменений в экономике (необходимость сокращения расходов) и в обществе (изменение отношения) – первая попытка ликвидировать SBA (1985 г.) как крупное агентство, цели существования которого непонятны. Однако ни первая, ни вторая (1993 г.)

попытки не имели успеха. Одна из причин выживаемости Администрации в том, что ее бюджетная эффективность невероятно высока. Комплекс программ SBA в несколько раз окупает себя через создание дополнительной налоговой базы и соответствующий приток средств в виде налоговых отчислений новых компаний. В этом смысле агентство является едва ли не самым эффективным среди органов федерального правительства США. (Рис. 85)

Однако в 1990-х гг. происходят изменения, направленные на повышение эффективности всей исполнительной власти (законы о финансовой дисциплине), которые отражаются на структуре Администрации: появляется специальный орган наблюдения за расходованием средств – Служба генерального инспектора. Предметом аудита являются программы (финансовая и нефинансовая помощь), организация агентства, деятельность его сотрудников и т.д. Результатом текущего и ежегодного аудита, которым занимается эта служба, является Отчет о ключевых проблемах (препятствиях) для руководства Администрации, на каждую из которых она, в свою очередь, должна отвечать в ежегодном Отчете. Ход работ по ликвидации этих проблем ежегодно контролируется. (Рис. 86)

В 1996 г., после принятия SBA новой стратегии развития, направление поддержки начинает изменяться в сторону косвенных форм. В том же году принимается Закон о справедливом регулировании малого бизнеса и создается Служба национального арбитража SBA (Отдел национального омбудсмена – Office of National Ombudsman).

Наконец, в 2004 г. в США в рамках программы электронного правительства запускается специальный портал в Интернете, через который бизнес может взаимодействовать с органами власти.

Сегодня сложная структура SBA отражает всю ее историю. Можно выделить отделы социальной направленности (по делам коренных индейцев, по развитию бизнеса ветеранов, общественных инициатив и др.), отделы по лоббированию и защите интересов МСБ (Адвокатура, Отдел национального омбудсмена) и основные отделы, занимающиеся реализацией всей системы мер экономической поддержки (Отдел развития доступа к капиталу, Отдел развития предпринимательства, Отдел госзаказа и развития бизнеса). (Рис. 87)

Деятельность SBA направлена на реализацию ее стратегических целей и долгосрочных задач:

- Улучшение экономической среды развития малого бизнеса
- Минимизация административных барьеров для МСБ
- Упрощение взаимодействия бизнеса и органов власти с использованием Интернета
- Повышение эффективности деятельности федеральных агентств по развитию МСБ



## РАЗВИТИЕ АГЕНТСТВА SBA



Рис. 85

## ОРГАНИЗАЦИЯ СЛУЖБЫ ГЕНЕРАЛЬНОГО ИНСПЕКТОРА – OIG SBA



Рис. 86

## ОРГАНИЗАЦИЯ АДВОКАТУРЫ МАЛОГО БИЗНЕСА SBA



Рис. 87

- Повышение конкурентоспособности МСБ через ресурсную поддержку
  - Поддержка создания и роста новых фирм
  - Поддержка роста существующих фирм, пользующихся помощью SBA
  - Поддержка развития МСБ наименее защищенными социальными группами
- Восстановление после катастроф и чрезвычайных ситуаций
- Постоянный контроль и повышение эффективности программ SBA (ориентация на 5 долгосрочных целей в области повышения потенциала агентства)

Главной статьёй на протяжении многих лет является ресурсная поддержка, особенно поддержка развития человеческого капитала через систему Центров развития малого бизнеса (SBDC) (их бюджетное финансирование составляет около 50 % всех расходов). В каждом штате есть, по крайней мере, один Центр (всего их 63); филиалов – более 1 100. В 2006 г. через эту систему получили консультации по развитию бизнеса более 200 000 предпринимателей, а дополнительные налоговые поступления в 2,5 раза превысили затраты бюджета и составили 248 млн долл. США. (Рис. 88, 89)

Кроме SBA в США есть еще несколько организаций федерального уровня, занятых поддержкой

предпринимательства. Например, помощь через механизм государственных закупок обеспечивается специальными бюро (OSDBU), которые организованы во всех министерствах. Бюро заняты привлечением малого бизнеса и бизнеса, организованного в сложных условиях, к выполнению федеральных контрактов.

Кроме того, существует ограниченный набор специальных программ, которые разработаны соответствующими министерствами для поддержки малых фирм. Так, Департамент сельского хозяйства финансирует Программу грантов для бизнеса в сельской местности, согласно которой софинансируются проекты частных некоммерческих организаций и местной власти по развитию малого бизнеса в малых городах (менее 50 тыс. чел. населения) и в сельской местности. А Служба программ малого бизнеса в составе Департамента труда помимо осуществления государственных заказов малыми фирмами обеспечивает информационную поддержку для предпринимателей в области трудового законодательства.

Перечисленные программы, однако, не играют существенной роли в общей системе поддержки. Они являются тем дополнением, которое имеет место, когда развитие малого и среднего бизнеса и создание равных возможностей не только считаются национальными приоритетами, но и являются давней традицией.



### БЮДЖЕТ АДМИНИСТРАЦИИ МАЛОГО БИЗНЕСА США ПО СТРАТЕГИЧЕСКИМ ЦЕЛЯМ В 2003–2007 ГГ.

Статьи расходов	2003	2004	2005	2006	2007
Улучшение экономической среды	37 241	45 105	41 713	50 991	51 152
Ресурсная поддержка	479 082	461 031	360 566	334 295	359 542
Помощь пострадавшим от катастроф	270 377	208 401	424 748	1 795 488	353 266
Всего, тыс. долл. США	786 700	714 537	827 027	2 180 774	763 960
Из них на контроль и повышение эффективности	80 000*	82 099	82 491	88 651	91 258

Данные: SBA (2007)

\* В 2003 г. эти данные не рассчитывались, указана приблизительная цифра

Рис. 88

### ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА МСБ В США В 2002–2006 ГГ.

Статьи расходов	2002	2003	2004	2005	2006
Центры развития малого бизнеса	100 276	99 293	97 250	104 075	105 743
Служба директоров на пенсии	15 021	10 305	17 993	18 669	15 285
Центры развития женского бизнеса	16 141	15 361	19 218	11 172	10 382
Центры бизнес-информации	14 033	8 426	9 480	147	96
Прочие программы помощи и тренинга	15 944	30 398	8 770	46 451	24 417
Всего, тыс. долл. США	161 415	163 783	152 711	180 514	155 923

Данные: SBA (2007)

Рис. 89

### Создание специализированной инфраструктуры – история первого бизнес-инкубатора

Первый бизнес-инкубатор был создан в США в городе Батавия как частное предприятие и до сих пор является частной фирмой, не получающей никакой финансовой помощи от государства.

История возникновения этого инкубатора такова. В 1957 г. в городе Батавия с населением 16 000 чел. закрылась фабрика, на которой работало 15 % всего населения города. Через 2 года фабрику выкупила семья Манкусо и решила сдавать площади в аренду по частям. Одним из первых арендаторов (1961 г.) стала птицефабрика. Манкусо в шутку назвали здание бывшей фабрики «инкубатором».

В течение первого года работы (1961–1962 гг.) более 20 арендаторов заняли примерно 10 000 м<sup>2</sup> – 10 % от общей площади, а к 1976 г. здание было занято полностью. Инкубатор был продан компании Atkinson, но выкуплен обратно после ее банкротства в 1984 г. при содействии местного Агентства промышленного развития. Инкубатор продолжает развиваться и сегодня: в 1999 г. для фирм из сектора услуг было куплено отдельное здание, а неподалеку от города начал строиться промышленный парк (13 резидентов, 1 000 рабочих мест).

## 5. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗВИТИЮ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В РОССИИ

### 5.1. ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА БИЗНЕС-КЛИМАТА ДЛЯ РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА

В данном разделе описываются проблемы и даются рекомендации по семи факторам развития МСБ в промышленности. На основании региональных примеров анализируются проблемы, выявленные по каждому фактору в ходе нашего исследования. Наконец, приводятся примеры решений, использованных в странах-лидерах по развитию предпринимательства и МСБ, а также рекомендации для федеральной и региональной исполнительной власти, которые представляют собой возможные варианты решения проблем.

#### Доступ к рынку и система поставщиков

Проблемы доступа к рынкам конечной продукции и сырья и условия конкуренции компаний мало анализировались в российских исследованиях малого и среднего бизнеса. Между тем, данные факторы непосредственно влияют на финансовые результаты деятельности фирм и в некоторых случаях представляют собой большую проблему для их развития, чем дефицит финансовых ресурсов и административные барьеры (наиболее популярные темы исследований и обсуждений).

Результаты интервью в регионах позволяют привести множество показательных конкретных примеров того, как те или иные *проблемы доступа к рынку влияют на результаты деятельности малых компаний*. Так, в Архангельской области иностранные импортирующие компании централизованно закупают крупные партии леса, далеко не всегда отдавая приоритет поставщикам, действующим в полном соответствии с правилами. Присутствие этих компаний в регионе наряду с отсутствием российских специализированных экспортирующих компаний, с одной стороны, ограничивает доступ местных лесозаготовителей

и деревообработчиков к зарубежному рынку. С другой – монополия на контакт с реальными заказчиками позволяет импортерам-посредникам присваивать немалую долю прибыли. Мелкие и средние компании-лесозаготовители вообще редко самостоятельно выходят на зарубежные рынки, и наличие посредников – это обычная практика. Существование своего экспортера служило бы интересам местных фирм – иностранный импортер обслуживает интересы зарубежных покупателей.

Аналогичный пример можно привести из деятельности компаний пищевой промышленности Краснодарского края: скупщики сельскохозяйственной продукции действуют в крае довольно активно. Для местных производителей доступ на многие зарубежные рынки (в первую очередь стран Евросоюза) крайне ограничен.

Другой пример из Архангельской области, указывающий на существующие проблемы, – это возможная координация действий ЦБК региона с целью поддержания низких закупочных цен на сырьевой баланс. По утверждению одного из опрошенных руководителей компании-поставщика баланса, в Петербурге цена на целлюлозу растет, на баланс – падает. Это побудило предпринимателя произвести инвестиции в организацию переработки баланса на экспорт.

Безусловно, подобная практика заставляет компании искать новых клиентов. Но в первую очередь, она ухудшает условия конкуренции для компаний, соблюдающих законодательство, по сравнению с «теневыми» фирмами, то есть стимулирует рост «теневой» сектора лесозаготовки и истощение ресурсной базы.

*Монополизм* присутствует не только в сфере закупок: еще один пример из Архангельской области – это согласованная ценовая политика поставщиков химического сырья для производства фанеры (производители из другого региона).

Эти и другие примеры из регионов показывают, как конкуренция между самими компаниями влияет на доступ к рынку конечной продукции.

Другим важным фактором является *чрезмерное или, напротив, недостаточное отраслевое регулирование* или контроль качества. Ярким примером такой ситуации является емкий рынок контрафактной пищевой продукции в Краснодарском крае. Этот рынок включает в себя как продукцию домашнего изготовления, так и множество массовой продукции низкого качества из консервированных или сублимированных продуктов, ввозимых из-за рубежа, происхождение которых не соответствует указанному на упаковке. Следует отметить, что эти продукты затем продаются под брендами, известными всей стране. Совершенно не контролируется в крае продажа соков и спиртных напитков на рынках. Часть изъянов регулирования связана с тем, что *национальные стандарты во многих случаях несовместимы с международными*, и не существует принятых



документов, устанавливающих какое-то соответствие между ними. Проблемы, которые возникают в результате такого положения вещей, – это и дополнительные издержки на получение международных сертификатов (в том числе сертификатов качества), и невозможность выхода на рынок со своей продукцией. С другой стороны, во многих случаях регулирование и контроль являются явно избыточными, а отсутствие поддерживающих их механизмов наказания нарушителей приводит к игнорированию регулирования.

Помимо проблем монополизма, регулирования и несправедливой конкуренции на состояние малых и средних фирм влияет *политика крупных заказчиков*, в первую очередь, государства и крупнейших компаний региона. Проблемы в сфере конкуренции за поставки государству остаются, несмотря на существующее обременение, обязывающее государственные органы практически во всех случаях резервировать более 20 % суммы заказа для малых предприятий. Одна из причин в том, что конкурсные процедуры, на первый взгляд, достаточно формализованные, всё же оставляют значительное пространство для «сговора» и «несправедливой конкуренции». Так, при проведении конкурсных процедур основным критерием оценки заявок потенциальных поставщиков является цена контракта. В то же время существующая практика никак не ограничивает победителя конкурса в назначении цен на послепродажное обслуживание, не определяет штрафов за срыв сроков поставок, некомплектность или ненадлежащее качество.

Цена является наиболее справедливым критерием оценки контракта лишь в том случае, если условия такого контракта и все характеристики поставляемого товара можно абсолютно точно определить<sup>30</sup>. Это верно лишь для ограниченного круга отраслей, где товар или услуга и условия поставки / обслуживания являются простыми, и можно заранее установить четкие требования к качеству. Для большинства отраслей промышленности более справедливыми критериями являются качество и условия поставки (в том числе сроки), т.к. их невозможно заранее однозначно определить при подготовке условий конкурса, и они являются конечными характеристиками для потребителей. Следует отметить, что согласно Гражданскому кодексу цена также не является существенным условием контракта.

Наконец, поведение крупных компаний, имеющих разветвленную сеть поставщиков (в первую очередь малых и средних фирм), часто создает не стимулы, а барьеры для развития этих поставщиков. Как и в случае госзаказа, излишнее внимание

обращается на цену в ущерб качеству продукции и самого процесса поставок. Среди других барьеров – задержки платежей, несоблюдение коммерческой тайны поставщиков, непрозрачный процесс испытаний предлагаемой ими новой продукции.

В целом, проблемы, выявленные в сфере условий конкуренции, доступа к рынку конечной продукции, а также рынкам сырья и материалов, можно объединить в следующие группы:

- Барьеры доступа к государственным заказам
- Некорректное поведение и давление на внешних поставщиков со стороны крупных компаний
- Монополизм посреднических организаций и коллективные соглашения
- Несправедливая конкуренция с контрафактной и низкокачественной продукцией
- Монополизм поставщиков отдельных видов сырья / комплектующих
- Барьеры, связанные с избыточным или недостаточным отраслевым регулированием

Следует отметить, что первые две группы проблем более характерны для дискретных кластеров (таких как автомобилестроение, приборостроение), а три последних являются достаточно общими.

Как решаются проблемы государственных закупок в странах, лидирующих в развитии предпринимательства? В США соблюдение интересов малого бизнеса при государственных заказах обеспечивается Офисами закупок товаров и услуг у малых компаний (OSBDU), которые присутствуют во всех федеральных ведомствах. В Канаде Министерство общественных работ и государственных заказов (PWGSC) имеет в своем составе специальную Службу малых и средних предприятий (OSME), обеспечивающую консультации и тренинги для малых компаний, намеревающихся поставлять продукцию правительству, а также и обратную связь с отраслевыми ассоциациями.

Кроме закупок у малого бизнеса государство может стимулировать выход национальных малых фирм на международные рынки. *Экспорт российских МСП* очень мал, а отраслевая структура российского экспорта в целом, по общему признанию, нуждается в диверсификации. В России политика поддержки экспорта только начинает формироваться.<sup>31</sup> В Канаде стимулированием экспорта в определенных отраслях занимается крупная межрегиональная ассоциация Team Canada. В Ирландии экспорт стимулируется тремя десятками международных представительств агентства Enterprise Ireland,

<sup>30</sup> Это возможно, например, при проведении конкурсов на поставки зерна, топлива, дров, каменного угля и прочих стандартных продуктов (так называемых commodities).

<sup>31</sup> В России в августе 2007 г. МЭРТ начало проводить анкетирование региональных органов исполнительной власти, ответственных за экспортную политику, с целью совершенствования мер поддержки экспорта промышленной продукции. В анкете отсутствуют вопросы, специально посвященные малому и среднему бизнесу.

в Корею (кроме международных представительств SMBA и SBC) – системами поиска поставщиков из Кореи для международных компаний.

В Ирландии важную роль в стимулировании экспорта играет не только специальное агентство и его международные офисы, но и государственные отраслевые организации, созданные в партнерстве с отраслевыми ассоциациями компаний. Особенно мощной является поддержка пищевой промышленности и сельского хозяйства. С сентября 1988 г. действует специальное агентство пищевой промышленности Teagasc (Agriculture and Food Development Authority), занимающееся исследованиями, консультационной поддержкой и повышением квалификации персонала предприятий отрасли. С 1 июля 2004 г. начала свою деятельность одна из таких организаций – Bord Bia, в сферу ее ответственности входит развитие рынков сбыта для пищевой промышленности страны. Продукты из Ирландии от местных поставщиков можно купить прямо на веб-сайте Bord Bia.

Также в Ирландии реализуется «Национальная программа связей», направленная на установление отношений субподряда местных поставщиков с транснациональными компаниями, организующими производство в Ирландии. Ирландское Агентство по промышленному развитию возглавило консорциум агентств, в рамках которого были выявлены потенциальные возможности организации поставок в некоторых секторах и создана группа местных производителей. Этим производителям были предложены услуги по поддержке при закупках и другая помощь в развитии их бизнеса. Участие в программе приняли более 200 иностранных и 83 местных фирмы; рост продаж поставщиков составил 83 %, занятость выросла на 33 %, а производительность на 36 %. В результате реализации программы в период с 1985 по 1992 г. отделения иностранных компаний вдвое увеличили свои местные закупки сырья и на треть – закупки услуг, а в 2001 г. сумма закупок, поддерживаемых Агентством, выросла до более чем 10 млрд евро.

Достижения Ирландии в поддержке местных поставщиков рыночными методами не уникальны. Аналогичная «Программа связей» реализуется в Сингапуре. Целью обеих программ является снижение рисков взаимодействия поставщиков и закупщиков: государство успешно выступает посредником и гарантом интересов и для тех, и для других.

Примеры организаций подобных Bord Bia и «программ связей» часто интересны и тем, что их создание является результатом совместных действий бизнеса и государства, направленных на повышение качества бизнес-климата; они являются одной из форм частно-государственного партнерства. Кроме того, при стимулировании экспорта или субконтракта с их помощью происходит отбор поставщиков,

и таким образом стимулируется рост фирм, производящих наиболее качественную продукцию.

Наконец, государство может осуществлять поддержку малого бизнеса, не только вводя обременение в виде закупок у малого бизнеса для органов исполнительной власти, но и стимулируя к этому государственные компании и крупные частные компании в рамках осуществления ими политики социальной ответственности (Corporate social responsibility). Это также помогает решить проблему давления крупных заказчиков на поставщиков (обычно их большинство – это малые и средние фирмы).

Проблема имеет и другое решение – в виде обязанности крупных заказчиков публиковать свою политику закупок и ключевые показатели (в том числе оборачиваемость кредиторской задолженности), характеризующие реальное соблюдение этой политики. Подобные рекомендации правительству Ирландии в 2006 г. дал Форум малого бизнеса (правда, эти рекомендации пока не реализованы).

Для совершенствования доступа к некоторым важным для промышленности ресурсам или оборудованию государство или ассоциации фирм могут создавать собственных импортеров, которые препятствуют деятельности посредников-монополистов в отрасли. Дополнительной мерой развития внешней торговли является отмена пошлин на импорт оборудования,<sup>32</sup> а в России подобные компании могут обслуживать в том числе и торговые связи между разными регионами.

Можно предложить следующие рекомендации, выполнение которых улучшит доступ малых и средних фирм к рынку сбыта своей продукции:

- Совершенствовать правила маркировки и механизмы отбора продукции
- Стимулировать создание отраслевых ассоциаций или агентств – импортеров и экспортеров продукции
- Разработать национальную политику в области качества

Первая рекомендация подразумевает улучшение старых и создание новых правил сертификации и маркировки продукции. Такие правила должны позволять однозначно определить не только ее фирму-производителя, но и производителей ингредиентов / компонентов или важнейшие характеристики их качества. Это особенно важно для пищевой промышленности, т. к. в большинстве случаев потребители не имеют возможности непосредственно оценить качество потребляемого товара. Среди важных шагов, предпринятых в этом направлении в России,

<sup>32</sup> Пошлины были отменены постановлением Правительства РФ № 18 от 19 января 2006 г., которое вступило в силу 12 февраля 2006 г.





можно назвать четкое разделение соковой продукции на соки и нектары (и введение обязанности производителей указывать это на упаковке).

Создание отраслевых ассоциаций необходимо как на национальном, так и на региональном уровнях, причем выбор между ассоциацией и агентством зависит от развитости отраслевых ассоциаций в конкретном регионе, а также от специфики самой отрасли.

Создание национальной политики в области качества предполагает, среди прочих, следующие меры:

- Установить национальные приоритеты в области качества (в том числе для промышленной политики)
- Совершенствовать и разработать новые национальные стандарты качества
- Установить соответствие между российскими и международными стандартами
- Совершенствовать мероприятия по стимулированию качества
- Развивать сообщества (союзы, ассоциации) потребителей

*Национальные приоритеты в области качества* должны являться ориентирами для промышленности. *Национальные стандарты качества* – отражать установленные приоритеты: если приоритеты задают высокую планку на международном уровне, национальные стандарты должны быть более жесткими, чем международные. Наконец, эти стандарты не будут должным образом содействовать реализации политики (отбору производителей наиболее качественной продукции), если их соблюдение не будет автоматически расширять рынок сбыта или не будет закреплено другими экономическими стимулами.

К мероприятиям, с помощью которых реализуется эта политика, относятся *национальные и региональные мероприятия, стимулирующие качество* (выставки, конкурсы, премии и др.), издание специализированных отраслевых журналов и другие меры. Далеко не во всех отраслях российской промышленности сегодня проводятся такие конкурсы и издаются специальные журналы. Частные фирмы и сообщества потребителей могут оказать реальное содействие государственным органам в реализации этой политики, т.к. они заинтересованы в ней. В отсутствие этой политики они иногда самостоятельно выполняют задачи по отбору поставщиков, распространяя оценки качества их продукции. Так, туристические фирмы в Краснодарском крае, организуя экскурсии в местные хозяйства (фермы), производят тщательный отбор среди многих конкурирующих хозяйств. Договор с такой фирмой открывает для маленького хозяйства большой рынок сбыта и стимулирует его рост. Прозрачность информации о качестве товара или услуги является важным фактором повышения этого качества.

## Финансовые ресурсы

Отсутствие денег для развития – известная жалоба предпринимателей. В области финансирования у малых компаний, да и у большинства любых фирм всегда есть ограничения, препятствующие их росту и активным инвестициям. Эти ограничения часто являются проблемой бизнес-климата – этот случай и рассматривается в данном разделе. А ситуация, когда они являются проблемой конкурентоспособности компаний, проанализирована в разделе «Повышение конкурентоспособности компаний».

Опыт работы в пилотных регионах показывает, с одной стороны, отраслевую специфичность потребностей в финансировании, а с другой стороны – необходимость адаптации используемых государством финансовых инструментов к нуждам компаний.

В обрабатывающей промышленности сегодня главной проблемой является технологическая модернизация, которая без закупки нового оборудования невозможна. Так, в компаниях лесопромышленного комплекса Архангельской области закупка нового оборудования является ключевым направлением использования дополнительных финансовых ресурсов. Поэтому особое значение для этих компаний имеет такой финансовый инструмент как лизинг (на 1–2 года). Полезным шагом было бы также предоставление государственных гарантий при экспорте продукции высокой степени переработки.

В средних компаниях химического комплекса Пермской области самым сложным вопросом является закупка дорогостоящего процессного оборудования. Наиболее подходящее решение этой проблемы – развитие долгосрочного лизинга (на 5 лет и более) и упрощение доступа к внебиржевому фондовому рынку.

Для малых и средних промышленных компаний в секторе автомобилестроения в Татарстане (это, например, поставщики ОАО «КАМАЗ») и в Нижегородской области необходимо является *модернизация оборудования и разработка новых комплектующих*. Болезненной проблемой является неопределенность с закупками новых деталей со стороны крупнейших потребителей. Отсутствие гарантий закупок продукции делает рискованной покупку нового оборудования для ее производства. Уменьшить риски в таком случае можно, лишь предоставив фирмам возможность брать оборудование в аренду на некоторый срок.

В компаниях агропромышленного комплекса спецификой финансирования является *сезонность затрат*. Так, фермерские хозяйства и кооперативы Краснодарского края более других нуждаются в финансовых средствах во время посевной и во время сбора урожая. Необходимость брать в это время товарные кредиты или пользоваться услугами посредников снижает их рентабельность до минимальных

значений. Доступность специальных краткосрочных кредитов намного упростила бы их бизнес, и, кроме того, сократила бы число посредников. Также государство могло бы сделать ситуацию в отрасли более прозрачной и повысить рентабельность бизнеса фермеров с помощью строительства собственной системы элеваторов и организации централизованных закупок зерна, овощей и других скоропортящихся продуктов (таких как молоко).

Наконец, для инновационных фирм (в секторах информационных технологий и биотехнологий) основные проблемы возникают на стадии разработки исследователями новых прототипов продукции и создания фирмы. Так, для фирм сектора ИКТ Томской области эти проблемы вызваны *отсутствием венчурного финансирования*. Банки почти никогда не предоставляют кредитов без залога на такие цели, как формирование стартового капитала компании, доработка нового продукта, его выведение на рынок. Источниками стартового капитала для подавляющего большинства опрошенных стали собственные средства и средства родственников и друзей. Проблемы модернизации оборудования или сезонности для этих фирм неактуальны. Поэтому и инструменты, которые перечислялись выше в данном разделе (лизинг, строительство элеваторов), для этих компаний тоже неактуальны. Финансирование со стороны «бизнес-ангелов» и частных инвестиционных фондов (таких как фонд Бортника), по свидетельству компаний ИКТ из Томска и биотехнологических фирм Санкт-Петербурга, в России недостаточно хорошо развито. Исполнительная власть на уровне региона могла бы косвенно способствовать развитию венчурных компаний в регионе или создать собственные фонды, возможно, интегрированные с технопарком или бизнес-инкубатором (как это сделано в Татарстане).

Итак, для малых предприятий разных отраслей необходимы совершенно разные инструменты субсидирования (или иные формы помощи), поскольку их проблемы различны. Если попытаться обобщить эти проблемы, можно структурировать их в соответствии с потребностями компаний:

- Основание компании (финансирование стартового капитала; доработка новой продукции или технологии)
- Обслуживание текущих потребностей компании (модернизация оборудования, ремонт зданий и сооружений; пополнение оборотного капитала)
- Расширение бизнеса (разработка новой продукции; покупка или строительство зданий и сооружений, нового оборудования, транспортных средств)

Наибольшие проблемы возникают на этапе основания компании (финансирование стартового капитала). Обычно основание компании и ее расширение –

рискованные и долгосрочные проекты, под которые не всегда возможно найти залог. Формы финансирования, которые могут удовлетворить эти потребности, такие как необеспеченные кредиты, кредиты начинающим предпринимателям, кредиты на срок свыше 3-х лет и венчурное финансирование, в России наименее доступны. Основная сложность состоит не в чрезмерной стоимости этих денег для малых фирм, а в том, что их практически невозможно получить по любой цене.

Меньше всего проблем связано с пополнением оборотного капитала. Например, банки с готовностью кредитуют торговые компании под залог их склада или даже товаров на складе.

Можно выделить следующие причины возникающих проблем:

- Связанные с несовершенством финансовой системы:
  - Ориентация финансовой политики на интересы крупных компаний
  - Относительная закрытость национальной финансовой системы
  - Относительно низкий уровень конкуренции между финансовыми посредниками
  - Относительно неэффективное законодательство о банкротстве
  - Недостаточная развитость отдельных институтов рынка (например, слабое развитие кредитных бюро или слабое развитие венчурного финансирования)
- Связанные с некоторыми недостатками системы государственной поддержки малого бизнеса в России:
  - Недостаточная проработка форм поддержки (субсидирование, гарантии)
  - Проблемы применения упрощенных режимов налогообложения

Текущая политика федерального правительства направлена на повышение международной инвестиционной привлекательности страны путем развития фондового рынка, снижения инфляции и повышения международного кредитного рейтинга России. К сожалению, все эти меры *ориентированы на крупные компании*, некоторые из которых находятся в частичной или полной собственности государства. Крупные компании (а также федеральная и региональная власть) действительно получают выгоду от высокого кредитного рейтинга России, хотя и с некоторой задержкой. К таким выгодам относятся снижение ставки по кредитам на международном рынке и рост курсов акций российских компаний на фондовых биржах Лондона и Нью-Йорка.

Малые и средние компании сегодня не имеют доступ к международному рынку капитала. Они



заинтересованы в развитой системе стартовых кредитов и в наличии «длинных» денег, позволяющих обновлять оборудование и покупать недвижимость. Подобные услуги могут быть обеспечены банками, располагающими развитыми системами кредитного скоринга, а таких банков сегодня в России немного. Одна из причин – *относительная закрытость* местного рынка для иностранных банков, которые могут выдавать кредиты под низкие проценты и обладают высокой квалификацией, достаточной для обслуживания таких «сложных» заемщиков, как малые промышленные компании.

Поскольку российская финансовая система довольно медленно адаптируется к потребностям малых и средних компаний, такие услуги, как кредитование стартового капитала или венчурные инвестиции становятся прибыльными только после насыщения более простых в обслуживании сегментов рынка (кредитование крупных компаний и потребительское кредитование). Открытие кредитного рынка для глобальной конкуренции могло бы стимулировать развитие этого сектора, но этого не происходит и в ближайшее время не планируется.

Повысить привлекательность малых и средних компаний как заемщиков можно было бы путем совершенствования законодательства о банкротстве. Чем быстрее будет ликвидирована убыточная компания, чем больше долгов смогут вернуть себе ее кредиторы, тем менее существенным для них будет риск банкротства должника.<sup>33</sup> Следовательно, кредиторы охотнее будут выдавать займы, что сделает финансирование доступным для большего числа компаний.

О том, что *законодательство о банкротстве* недостаточно эффективно работает сегодня, о том, что оно лучше работало в прошлом, говорят данные Всемирного банка<sup>34</sup>. В 2004 г. длительность процесса банкротства в России, по методологии Всемирного банка, составляла 1,5 года, и на проведение такой процедуры затрачивалось 4 % стоимости имущества фирмы, а кредиторы возмещали в среднем 48,4 % суммы займов. В 2005 г. показатели заметно ухудшились. В 2006 г. остались практически без изменений: норма возмещения составила всего 28,7 %, притом сроки проведения банкротства возросли до 3,8 лет, а его стоимость – до 9 % стоимости имущества. В рейтинге стран по качеству процедуры ликвидации бизнеса Россия заняла 81 место (из 175).

Развитие конкуренции в финансовом секторе затруднено еще и потому, что в России *недостаточно развиты институты финансового рынка*, в частности,

кредитные бюро, венчурные компании и внебиржевой фондовый рынок. Кредитные истории компаний стали доступны российским банкам лишь недавно. Первые кредитные бюро в России были зарегистрированы в августе 2005 г. (в восточноевропейских странах система бюро была создана уже в 1990-е гг.). Бюро пока охватывают далеко не всех заемщиков, а информация о многих из них за период до 2005 г. недоступна.

Репутация надежного заемщика – важный аргумент в переговорах с банком о новом кредите, об изменении условий текущего финансирования или о реструктуризации задолженности. Если кредитные бюро отсутствуют, достоверной информацией о кредитной истории данного заемщика обладает только тот банк, который его обслуживает. Поэтому даже если другие банки предложат более выгодные условия займов, отсутствие публичного доступа к информации о возврате ранее выданных кредитов не позволит им сделать скидку заемщику с учетом более низких рисков.

Венчурное финансирование впервые появилось в России еще в начале 1990-х гг., но по-настоящему актуальным стало лишь после 1998 г., а доступным для инновационных компаний не является до сих пор. Причина не в отсутствии денег – начало работы Российской венчурной компании и региональных частных венчурных фондов летом 2007 г. создало масштабное предложение венчурного капитала на национальном рынке.

Второй источник проблем, возникающих у малых компаний в области финансирования, – *это недостатки текущих мер поддержки*.

Во-первых, региональные программы поддержки предпринимательства, по свидетельству самих предпринимателей, работают не так хорошо, как это задумывалось. Например, в Архангельской области предусмотрено такая форма *субсидирования* со стороны государства, как компенсация части процентной ставки. Нацелена она на малые фирмы, а пользуются ей в основном средние предприятия. Стоимость техники и оборудования для малой компании в лесозаготовке или в деревообработке не так велика (порядка 100–500 тыс. руб.), и сумма компенсации процентной ставки получается сравнимой с затратами на сбор документов. В то же время проблему составляет не высокий процент, а низкая доступность кредитных средств: финансовая система в регионе пока недостаточно развита, и лишь малая доля банков берет на себя кредитование малого бизнеса.

<sup>33</sup> Аналогично, если состояние жизнеспособной компании, имеющей временные проблемы с ликвидностью, удастся восстановить, то кредиторы потенциально могут получить всё. Однако реорганизация редко бывает успешной без смены руководства или владельцев: в 12 % случаев это было в США, в 3 % – в Великобритании, в 2 % – во Франции (World Bank, 2006).

<sup>34</sup> Анализ состояния института банкротства проводится Всемирным банком в отчетах о деловой среде Doing Business (World Bank 2004, 2005, 2006, 2007). Эти данные условны, учитывая ограничения применяемой методологии, однако они позволяют сравнивать страны между собой.

Не только в России, во многих странах поддержка компаний со стороны исполнительной власти направлена на сокращение издержек местных банков или на восполнение финансовых ресурсов, которых у них якобы недостаточно. Часто применяемые инструменты – гарантии по кредитам и субсидирование процентных платежей. В действительности, местным банкам обычно недостает умения оценивать риски малых компаний и отбирать наиболее надежных заемщиков. Как следствие, они не способны выдать им ни гарантию, ни кредит, даже если часть издержек на эту операцию субсидируется.<sup>35</sup>

Во-вторых, определенные проблемы с доступом к финансовым ресурсам связаны с применением упрощенных режимов налогообложения. Банки очень осторожно относятся к заемщикам, работающим по упрощенной системе, так как их финансовая отчетность практически не позволяет оценить их финансовое состояние. Это затрудняет доступ малых компаний к кредитам и снижает ценность таких режимов налогообложения. Кроме того, низкий порог доходов, требуемый для применения упрощенной системы, фактически ограничивает ее использование лишь микрофирмами. Малые промышленные компании со штатом 50–60 чел. уже вряд ли смогут воспользоваться упрощенной системой. И наконец, нынешние упрощенные режимы не подходят для поставщиков, которые работают с компаниями, а не с физическими лицами, ведь это означает оказаться в невыгодном положении по сравнению с плательщиками НДС.

Что делают страны-лидеры по развитию МСБ, чтобы решить проблемы малых компаний в сфере финансирования? Во многих странах правительство способствует развитию инвестиционного кредитования малого бизнеса и стартового (венчурного) кредитования через предоставление специальных льгот или гарантий финансовым посредникам, выдающим такие займы (программы SBIC, 504, 7(a) и CDC в США, программа CSBF в Канаде). То же самое делается и в России. Но в странах-лидерах финансовый блок системы поддержки связан с другими ее элементами (недвижимость, специальные навыки) и адаптирован для разных стадий развития компаний.

В качестве примера можно привести организацию системы финансирования компаний в Ирландии, где для компаний на начальных стадиях развития действует программа «Субсидирование стартового капитала» (Seed Capital Relief). Кроме того, на стадии основания компания пользуется поддержкой местных Советов по предпринимательству (Community Enterprise Boards) при проработке плана развития бизнеса. Зарегистрированная компания, испытывающая потребность в расширении своего дела, может воспользоваться программой «Схема роста бизнеса» (Business Expansion Scheme), на этом этапе ей оказывает поддержку агентство Enterprise Ireland. Комплекс

оказываемых услуг уже гораздо шире – от помощи по коммерциализации результатов НИОКР до содействия в продвижении продукции на международные рынки.

Кроме того, в странах-лидерах проводятся регулярные исследования состояния финансирования малых и средних компаний с целью уточнить направления государственной поддержки. Например, в Канаде налажен регулярный мониторинг, который помогает более точно определить их потребности в финансировании и наиболее подходящие формы финансирования (инициатива SME FDI). Аналогичное исследование проводится в Европейском союзе.

Законодательство о банкротстве постепенно реформируется в пользу кредиторов, в 2004 г. это произошло в Бразилии, Португалии, Финляндии, Вьетнаме, Индонезии, Японии и других странах. Улучшение может принести установление четких сроков рассмотрения дел в судах и лишение должников права выкупа заложенного имущества. В странах со средним уровнем дохода на душу населения (к этой группе стран относятся и Россия) доля банковского кредитования в пассивах малых компаний (до 50 занятых) составляет 10 %, а крупных (более 500 занятых) – 25 %<sup>36</sup>. В странах с неэффективной и долгой процедурой банкротства малые компании лишь на 9 % финансируют новые инвестиции за счет банковских кредитов, а крупные – на 34 % (разница составляет 25 п.п.). В странах с эффективной процедурой банкротства эта разница между малыми и крупными составляет всего 4 п.п.<sup>37</sup>

Что делается в последние годы в России для повышения доступности финансовых ресурсов для малого и среднего бизнеса? В первую очередь, к числу положительных изменений следует отнести введение упрощенных режимов налогообложения и реализацию региональных программ поддержки. Однако были и такие изменения, полезность которых является спорной.

Во-первых, по упрощенным режимам невозможно произвести вычет НДС. Предложения отменить НДС или заменить его налогом с продаж звучали не раз (в частности, со стороны РСПП), ведь это позволило бы намного сократить бухгалтерские расходы фирм и уравнило бы всех пользователей упрощенных режимов с фирмами, рассчитывающими налоги по общей системе. Министерство финансов имеет другое мнение: замена НДС на налог с продаж нецелесообразна, т.к. экономика при этом становится менее устойчивой.

<sup>35</sup> Подробный обзор этой проблемы провели специалисты Всемирного банка (IBRD, World Bank, 2007).

<sup>36</sup> См. (Galindo, Micco, 2005)

<sup>37</sup> См. (World Bank, 2007)



Во-вторых, в России с 2002 г. отменена инвестиционная льгота по налогу на прибыль, вместо чего значительно снижена ставка налога и введены правила ускоренной амортизации оборудования. По поводу полезности этой меры есть разные мнения. Инвестиционные налоговые льготы для МСБ используются во многих странах мира. Предпринимательские союзы России, в том числе ОПОРА РОССИИ, давно добиваются нового введения инвестиционных льгот (вплоть до 100 %). Однако позиция Министерства финансов России иная: льгот быть не должно, ускоренная амортизация и так неплохо выполняет их функции. Обоснование позиции Министерства финансов РФ базируется на двух аргументах. Во-первых, льготы могут привести к необоснованному росту инвестиций, а значит, к ослаблению функции автоматического регулирования налога на прибыль. Во-вторых, в отличие от ускоренной амортизации, льготы являются нерыночным механизмом и потенциальным источником «теневых» схем.

В 2007 г. государственные банки начали участвовать в кредитовании малого и среднего бизнеса, но как показывает международный опыт, они пока практически не используют свой ресурсный потенциал. Российский банк развития сегодня не может участвовать в кредитовании МСБ – эта структура изначально ориентирована на крупномасштабные долгосрочные проекты, что позволяет избежать конкуренции с частным сектором. Установленная минимальная сумма кредита составляет 1 млрд руб., окупаемость проекта должна составлять не менее 5 лет (именно на такие проекты сегодня российские компании предпочитают занимать деньги за рубежом).

Внешторгбанк (ВТБ 24) предлагает специальные кредиты для малого бизнеса<sup>38</sup>, но только предприятиям, работающим на рынке полгода и более и получающим прибыль. То есть кредиты банка могут способствовать росту и развитию успешно работающих предприятий, а не созданию новых фирм. Предлагаются две схемы многоцелевого кредитования: Микрокредит (до 850 тыс. руб. на срок до 2 лет) и Кредит на развитие бизнеса (до 5 млн долл. США на срок до 5 лет). Данные кредитные схемы являются наиболее простыми. Их могут с успехом предложить и частные банки.

С учетом описанных выше проблем, приведенного опыта их решения и различных оценок текущих мер федеральной политики можно предложить следующие рекомендации для исполнительной власти в России:

- Предпринять регулярное исследование состояния финансирования МСБ, аналогичное канадской инициативе SME FDI

- Продолжить реформу национального законодательства о банкротстве
- Увеличить максимальный порог доходов, необходимых для применения упрощенной системы налогообложения, до 50 млн руб.
- Разрешить малым предприятиям, не работающим по упрощенной системе налогообложения, оплату НДС по итогам финансового года
- Профинансировать разработку систем кредитного скоринга МСБ (с учетом упрощенных режимов налогообложения)
- Привлечь государственные банки к развитию инвестиционного кредитования малого и среднего бизнеса в рамках пилотных проектов (при широком распространении результатов этих проектов)
- Стимулировать более тщательную проработку финансовых инструментов поддержки в региональных программах развития предпринимательства и малого и среднего бизнеса

Общая рекомендация в сфере повышения доступности финансовых средств для малых и средних компаний – это *повышение конкуренции в финансовом секторе*. Если этого не произойдет, малые и средние компании будут еще долго оставаться относительно непривлекательными заемщиками.

Поддержку будет сложно сфокусировать и усовершенствовать, не проведя предварительно *исследование потребностей малых компаний в финансировании*. Более того, было бы полезно провести исследование скоринговых систем, применяемых российскими кредитными организациями, чтобы определить направления их совершенствования.

Международная статистика показывает, что *законодательство о банкротстве* – важный фактор, определяющий доступ малых фирм к финансовым ресурсам. В России потенциал повышения использования кредитов малыми фирмами за счет реформирования этого законодательства в пользу кредиторов остается высоким.

Значимость упрощенных режимов налогообложения для российских компаний значительно возрастет, если удастся разрешить три вышеобозначенные проблемы. Прежде всего, необходимо *повысить порог доходов*, при котором разрешено их применение, – это создаст для малых фирм дополнительные стимулы к росту.

Для малых компаний, которые не пользуются упрощенными режимами налогообложения, можно предложить возможность *оплачивать НДС один раз в год* (вместо ежеквартальной или ежемесячной оплаты). Финансовый цикл подавляющего большинства предприятий меньше одного года, поэтому такое нововведение приведет не только к сокращению административных издержек, но и росту оборотного капитала.

<sup>38</sup> К субъектам малого бизнеса ВТБ 24 относят юридических лиц и частных предпринимателей с объемом годовой выручки не более 90 млн руб.

Для того чтобы российские банки смогли эффективно удовлетворить финансовые потребности малых компаний, им необходимы *новые системы кредитного скоринга*. Они необязательно должны быть основаны на бухгалтерской или налоговой отчетности. Например, банк Wells Fargo, крупнейший специализированный банк кредитования малого бизнеса в США, использует уникальную скоринговую систему, основанную на регулярном учете активов, обязательств и банковских счетов своих заемщиков, а также их кредитной истории. Банк ShoreBank (США), первым принявший местные бизнес-сообщества за основу кредитования, активно использует при оценке кредитоспособности потенциальных заемщиков данные об их денежных потоках (а не бухгалтерскую или налоговую отчетность). Эти методы работают не только в развитых странах: например, при поддержке специалистов ShoreBank были разработаны скоринговые системы для банков Азербайджана и Грузии, обучены местные специалисты по кредитованию.<sup>39</sup>

*Залог* в России может определяться более гибко, чем это имеет место сегодня. 94 % суммы выданных малым фирмам кредитов банка Wells Fargo (по состоянию на 2004 г. около 5,9 млрд долл. США) являлись необеспеченными. Бразильский банк Banco do Nordeste выдает кредиты, обеспеченные не залогом, а поручительством других предпринимателей. В рамках микрофинансовой программы CrediAmigo заемщики объединялись в группы по пять предпринимателей, каждый из которых давал поручительство по займам всех остальных. Эта программа, начавшись с нуля в 1998 г., стала крупнейшей в сфере микрофинансирования в Бразилии к 2003 г.

В России, вероятно, можно стимулировать финансирование малого и среднего бизнеса с помощью аналогичных пилотных проектов и разработок. Пример Banco do Nordeste показывает, что *государственные банки могут привлекаться* к кредитованию МСБ и достигать успеха в этой сфере. Крупный государственный банк, который сегодня кредитует российский малый бизнес, – это ВТБ24. Его программы необходимо совершенствовать в соответствии с лучшим международным опытом, с тем чтобы в дальнейшем распространить этот опыт более широко среди заинтересованных российских банков. Другое возможное решение – *реализация пилотных проектов* консорциумом заинтересованных финансовых институтов.

Наконец, последняя рекомендация по фактору «финансовые ресурсы» – *повышение качества инструментов финансовой поддержки в региональных*

*программах* развития малого и среднего бизнеса: их более четкая фокусировка на те компании, которые более всего нуждаются в субсидиях, а также адаптация процедуры получения средств под их возможности и потребности.

## Инфраструктура

Качество инфраструктуры для ведения бизнеса, например, состояние дорог в регионе и доступность качественных офисных помещений – это один из наиболее специфичных для каждого региона факторов. Качество инфраструктуры зависит не только от общего уровня экономического развития региона, но и от целенаправленных усилий региональной власти по ее развитию. Исследование дает тому наглядное подтверждение при сравнении Республики Татарстан и Архангельской области.

Так, по результатам опроса малых и средних компаний, относящихся к потенциальному кластеру автомобилестроения в республике Татарстан, производственная, транспортная, логистическая и телекоммуникационная инфраструктуры очень благоприятны для их развития. Во многом это является результатом политики Правительства республики, в том числе в области создания бизнес-инкубаторов и промышленных парков. А по результатам опроса компаний лесопромышленного комплекса Архангельской области можно заключить, что состояние инфраструктуры в регионе – это настоящая проблема для развития МСБ. 50 % опрошенных компаний считают, что сеть лесных дорог в области совершенно не отвечает потребностям их бизнеса. И отсутствие политики по ее развитию – одна из основных причин такого положения дел.

Фактор инфраструктуры состоит из нескольких элементов:

- Доступность земельных участков различного назначения
- Производственная и коммерческая инфраструктуры (производственные и выставочные помещения т.д.) и сопутствующие услуги (электроснабжение, водоснабжение и т.п.)
- Офисная доступность, качество транспортной (в том числе автомобильных и железных дорог) и логистической (в том числе склады, портовые сооружения) инфраструктур;
- Телекоммуникационная инфраструктура

Земельные участки, в том числе промышленные, лесные, сельскохозяйственные, часто необходимы малым и средним компаниям для создания или расширения бизнеса. Доступность и качество транспортной инфраструктуры в сильной степени влияют на уровень их операционных издержек и конкурентоспособность.

<sup>39</sup> См. подробнее в книге (IBRD, World Bank, 2007)



Отсутствие качественных складов заставляет компании самостоятельно организовывать хранение продукции. Отсутствие офисов надлежащего класса может воспрепятствовать иностранной компании инвестировать в экономику региона или открыть свое представительство (что имеет место в Архангельской области). А недостаток производственной инфраструктуры или сложности с подключением к электрическим мощностям – это мощный барьер для новых компаний. По результатам исследования каждого из перечисленных элементов были выявлены следующие проблемы:

- Сложности с получением земельных участков в собственность или аренду
- Дефицит качественной промышленной / коммерческой недвижимости
- Проблемы взаимодействия с естественными монополиями (РАО ЕЭС, РАО РЖД)
- Дефицит и низкое качество дорог

По результатам нашего исследования, в подавляющем большинстве случаев источником проблем с получением *земельных участков* является сама процедура передачи участка региональными или местными властями его потенциальному покупателю. А неподготовленность этих участков (например, необходимость прокладки коммуникаций) является для малых компаний непреодолимым барьером: подготовкой и развитием земельных ресурсов занимаются либо специализированные фирмы-девелоперы (в России этот бизнес лишь начинает развиваться), либо очень крупные компании. Для малого бизнеса актуально также то, что в условиях общего дефицита подготовленной земли и *качественной складской и офисной недвижимости* политика арендодателей является в целом недружелюбной по отношению к ним. Это выражается в нестабильности условий контракта, в том числе в резком повышении цен и в незаинтересованности арендодателей в улучшении качества принадлежащей им недвижимости.

Барьеры для развития МСБ возникают также в связи с дефицитом инвестиций в *транспортную инфраструктуру*. Особенно актуально это для больших по площади регионов, таких как Архангельская область. Предприниматели ЛПК региона сетуют не только на отсутствие лесных дорог, но и на низкое качество покрытия автомобильных дорог; на то, что их ремонт давно не производился (это подтверждает и статистика, см. соответствующий кейс). Железные дороги являются основным средством транспортировки грузов в ЛПК, и другой проблемой лесопромышленников становится политика монополиста: ограничение доступа к железной дороге, ветхость вагонов, несоблюдение графиков транспортировки, установление необоснованных сборов.

Наконец, помимо перечисленных проблем, малые предприятия в изученных регионах испытывают *трудности с энергообеспечением и подключением мощностей*. Ценовая политика РАО ЕЭС одинакова для всех фирм, так что чем меньше фирма, тем большую нагрузку представляет для нее подключение новых мощностей. И тот факт, что о подключении должен самостоятельно заботиться каждый арендатор, существенно увеличивает нагрузку.

Очень показателен опыт Республики Татарстан по созданию индустриального парка «КИП-Мастер», кардинально изменившего ситуацию с промышленной недвижимостью в г. Набережные Челны, стимулировавшего создание новых компаний-поставщиков ОАО «КАМАЗ». В промышленном парке проблемы доступности недвижимости, стабильности цен, подключения новых мощностей и другие решаются арендодателем – управляющей компанией парка.

Во многих странах мира решениями проблем МСБ являются: создание особых экономических зон (ОЭЗ), промышленных парков и бизнес-инкубаторов. Иногда эти программы инициируются государством, как например, в Южной Корее (1991 г.). В ходе реализации программы были созданы 5 специализированных промышленных парков для МСБ и 12 производственных комплексов для МСБ (комплекс подготовленных производственных и офисных помещений, которые сдаются в аренду частями). Комплексы были построены в наиболее урбанизированных регионах, в том числе в Сеуле, и позволяли удовлетворить потребности и начинающих предпринимателей, и более зрелых фирм в расширении площадей. Финансирование и реализация программы осуществлялись Корпорацией малого бизнеса Кореи. Эти парки и комплексы стали производственными площадками для более 1 000 малых и средних компаний. Кроме того, важной частью политики стимулирования роста бизнеса во всем мире являются и бизнес-инкубаторы. Их деятельность более важна для инновационных отраслей и для начинающих компаний. Необходимо подчеркнуть, что значимым фактором успеха их работы являются критерии отбора компаний и четкие сроки нахождения резидентов в бизнес-инкубаторе. Чем лучше определены эти критерии, тем больше деятельность бизнес-инкубатора способствует возникновению и росту местных компаний и отбору наиболее успешных из них.

Бизнес-инкубаторы и промышленные парки должны рассматриваться как виды инфраструктуры, которые способствуют развитию бизнеса на разных стадиях его роста. Недостаток инфраструктуры, соответствующей какой-то одной стадии роста компаний, тормозит процесс роста фирм в целом.

Важно также, что в интересах развития малого бизнеса часто создаются «оазисы», в которых решаются не только проблемы инфраструктуры, но и многие

другие. Эти «оазисы» являются частью общей региональной политики, направленной на стимулирование предпринимательства среди местных жителей, на создание именно местных компаний-производителей продукции с высокой добавленной стоимостью.

Такая политика (economic gardening) особенно характерна для Великобритании и США; особенно показателен опыт города Литлтон, штат Колорадо (Littleton, Colorado). В 1987 г. правительство этого малого города решило использовать имеющиеся промышленные парки для того, чтобы развивать местный бизнес вместо привлечения компаний из других регионов. В этих целях были созданы максимально благоприятные условия для местных компаний, работающих в этих парках, что привело к росту их числа, к увеличению общей занятости и инновационной активности. Важным дополнением к разнообразным льготам была программа повышения квалификации персонала, качества продукции, содействия маркетинговым исследованиям. Результатом стало создание таких местных компаний, которые нанимали именно высококвалифицированных работников и платили им относительно высокую зарплату по сравнению с «пришлыми» крупными компаниями, рассматривавшими город как источник дешевой рабочей силы.

С учетом описанных выше проблем и приведенного опыта их решения можно предложить следующие рекомендации для исполнительной власти в России:

- Совершенствовать регулирование рынка земли, содействовать росту предложения земельных участков
- Ускорить формирования земельного кадастра по регионам
- Создавать комплексные «оазисы» развития МСБ в регионах, где на ограниченной территории для компаний все эти проблемы были бы решены
- При планировании хода реформ естественных монополий (РАО ЕЭС, РАО РЖД) учитывать дополнительные издержки для МСБ, к которым приводит задержка реформирования
- Сделать естественные монополии более дружелюбными по отношению к малому бизнесу, использовать влияние ассоциаций и региональных властей
- Развивать механизмы частно-государственного партнерства в крупных проектах строительства инфраструктуры (например, дорог)
- Создавать и реализовывать специальные федеральные целевые программы – отраслевые стратегии развития инфраструктуры для лесопромышленного и агропромышленного комплексов

*Дефицит земельных участков* зависит от соотношения спроса и предложения. Дефицит предложения может быть естественным (приводит к повышению цен), а может быть искусственно вызван сложившимся на рынке порядком предоставления земельных участков (приводит к ценовой дискриминации). Во многих регионах, например, в Пермском крае, это искусственный дефицит. Проблемы с земельными участками нередко обусловлены не отсутствием земли как таковой, а неподготовленностью земельных участков для строительства и необходимостью проведения ряда подготовительных работ (как в Архангельске) либо отсутствием нормальной рыночной процедуры, позволяющей заинтересованным инвесторам приобретать земельные участки (как в Пермском крае). Решение проблемы – сделать правила предоставления участков более прозрачными и стимулирующими инвестиции, а также предусматривать государственное финансирование для межведомственного и подготовки участков.

*Создавать «оазисы»* означает «строить в комплексе правильно запланированные и организованные промпарки, бизнес-инкубаторы и т.д., которые позволяют обеспечить малым и средним предприятиям благоприятную среду для развития на всех этапах их роста».

*Промышленные парки* играют в региональной экономике существенную роль. Региональная администрация более всего заинтересована в развитии промышленных парков на своей территории по ряду причин, главная из которых в том, что такой проект ведет к повышению конкурентоспособности всего региона. В то же время анализ российской практики показывает, что на региональном уровне барьеры на пути к реализации подобных проектов относительно низкие, однако, к сожалению, практических действий по их реализации в регионах почти не предпринимается (исключением является Республика Татарстан).

Сегодня основные барьеры, препятствующие созданию в России промышленных парков, – это барьеры федерального уровня. Ниже предлагаются некоторые рекомендации для правительства по устранению подобных барьеров:

- Изменения в законодательстве и регулировании
- Меры по распространению лучшей практики
- Финансирование пилотных инициатив
- Создание ограниченного числа государственных промышленных парков

Сам факт новизны промышленных парков для бизнеса и власти в России указывает на возможность существования пробелов в законодательстве и регулировании, они становятся причиной дополнительных затрат для управляющих компаний по организации парков, а для регионов – по их включению в план территориального развития.





Первым барьером является неопределенность, возникающая из-за того, что термин «промышленный парк», в отличие, например, от родственного термина «бизнес-инкубатор», законодательно нигде не определен. Это уже создает сложности при создании региональных программ развития промышленности.

Второй барьер – особенности процедуры зонирования территории, применяемой сегодня: слишком велико время оформления земельных участков в собственность или долгосрочную аренду, их перевода в необходимую категорию. Самостоятельное оформление строительными компаниями документов и получение земельных участков проходит множество согласований и отнимает очень много времени. В результате возникает дефицит участков под жилищную застройку, а это одна из основных причин роста цен на жилую недвижимость в 2005–2007 гг. Упрощение процедуры оформления участков снизит временные и денежные затраты управляющих компаний, и в конечном итоге, необходимые платежи резидентов.

Третий барьер – это морально устаревшие строительные нормы и правила, в которых не учитываются современные технологии промышленного строительства и производства. Согласно этим нормам, санитарные и охранные зоны вокруг предприятий необоснованно велики, что снижает плотность застройки промышленного парка, его экономическую эффективность и конкурентоспособность по сравнению с аналогичными проектами в других странах.

Четвертым барьером являются некоторые особенности существующего антимонопольного законодательства, нередко рассматриваемые регулирующими органами как запрет на предоставление льгот резидентам промышленного парка. Например, в 2006–2007 гг. в ряде регионов прокуратурами были поданы протесты против законов, устанавливающих такие льготы. Это положение вещей в долгосрочной перспективе может оказать сильное негативное влияние на инвестиционную привлекательность России, так как в других странах (Южная Корея, Китай, Индонезия, Вьетнам) льготы обычно предоставляются, как это было описано выше. Отчасти, эта проблема связана и с первым барьером.

Пятый барьер – проблемы взаимодействия управляющих компаний парков с естественными монополиями. Сегодня монополии определяют базовые параметры конкурентоспособности промышленного парка – доступность транспортных путей (РЖД), снабжение парка электричеством (РАО ЕЭС), газом (Газпром), водой (местный «Водоканал»), теплом (местные ТЭЦ). Федеральные власти не только могут ускорить процесс реформирования монополий, который приведет, в конечном счете, к росту мощностей и снижению цен, но и повысить их ориентацию на клиентов, выступив посредником в переговорах управляющих компаний и защитив их интересы.

После устранения барьеров в законодательстве логично было бы перейти к более прямым и активным действиям – принять участие в информировании, в передаче лучшего опыта и в повышении квалификации в области создания промышленных парков. Способы, применяемые в большинстве стран мира и в международных организациях (таких как ЮНИДО), традиционны: издание методических пособий, анализ зарубежной практики, организация тренингов и программ обучения специалистов.

К сожалению, благотворное влияние пилотных проектов очень ограничено, и даже осуществление всех перечисленных мер по сокращению общего уровня затрат на создание промышленных парков и по развитию инфраструктуры в регионах может оказаться недостаточным.

*Прямую поддержку созданию промышленных парков* можно оказать в форме программы развития парков в промышленно неразвитых или экономически депрессивных регионах, где есть возможность предусмотреть преференции для всех управляющих компаний или потенциальных резидентов этих промышленных парков (например, налоговые льготы, субсидии на разработку дорогостоящего технико-экономического обоснования проекта или гранты для управляющей компании). Софинансирование деятельности управляющей компании, в свою очередь, может быть фиксированным, зависеть от прибыли или иных достигнутых результатов, может принимать форму совместных инвестиций. База для разработки предлагаемой программы может быть заложена уже в федеральной стратегии развития регионов России.

*Процесс инвестирования и предоставления льгот* в этом случае можно представить в виде трех этапов: финансирование разработки технико-экономического обоснования и составления мастер-плана, разработка программы федеральной или региональной поддержки промышленных парков, организация тендера для частных управляющих компаний на создание этих парков.

Большое значение имеет *развитие механизмов частно-государственного партнерства* в крупных проектах строительства инфраструктуры (например, дорог). Эту функцию во многих странах выполняют так называемые «институты развития»<sup>40</sup>, в том числе международные финансовые организации (например, МБРР).

Создание промышленных парков и деятельность институтов развития – это необходимые, но недостаточные меры. Развитие инфраструктуры (и меры по адаптации отраслевого регулирования) необходимо предусмотреть при *разработке отраслевых стратегий развития инфраструктуры*, например, для лесной

<sup>40</sup> В России таким институтом является недавно созданный Банк развития

промышленности и сельского хозяйства их лучше оформить в виде федеральных целевых программ. В качестве приоритетных направлений развития инфраструктуры можно выделить следующие: лесные дороги и лесовосстановление, защитные лесопосадки и мелиорацию.

В долгосрочной перспективе на рост малых и средних фирм в России (на доступность специализированной инфраструктуры для них) будет также влиять *реформа естественных монополий*: РАО ЕЭС, РАО РЖД и др. По примеру США можно сделать естественные монополии более «дружелюбными» к малому бизнесу, используя влияние ассоциаций и региональных властей.

В случае если развитие МСБ будет объявлено национальным приоритетом, распространить один такой пример на многие регионы будет достаточно легко.

## Административные барьеры

До сих пор одно из основных препятствий на пути роста бизнеса представляют собой административные барьеры, в том числе деятельность регулирующих и проверяющих органов (налоговая инспекция, экологическая и пожарная инспекции, органы милиции и др.), препятствующая нормальной работе компаний. Указания на значимость для бизнеса таких барьеров подтверждается и настоящим исследованием, и многими другими<sup>41</sup>. Однако важным является правильное и корректное описание данной проблемы, т.к. фактор административных барьеров имеет сложную структуру.

Во-первых, по мнению большинства опрошенных руководителей компаний, проблему для их бизнеса представляет *процедура налогового администрирования*, и среди причин этого можно указать не только многочисленные проверки, но и низкое качество работы налоговой службы. Например, по словам владельцев пекарен в Краснодарском крае, сотрудники налоговой инспекции в течение продолжительного времени предъявляли им к оплате счета на незначительные суммы, заявляя об ошибках в расчете налогов и в качестве обеспечения останавливали движение средств по счету. Когда же выяснялось, что ошибки делали сами инспектора, предприниматели уже не могли рассчитывать на

компенсацию понесенных потерь. На их неоднократные жалобы в ФНС и в партийные организации «Единой России» не было получено ни одного ответа; определенные результаты были получены только после их обращения к руководству региона. Эта ситуация стала причиной закрытия бизнеса несколькими предпринимателями.

Во-вторых, не меньшую проблему представляет собой поведение инспекторов во время проверок. Органы могут и не стремиться к получению взяток *при проведении проверки*, однако могут, например, требовать составления документов, которые совсем не нужны предприятию. Результаты интервью указывают на то, что органы чаще приходят с инспекцией на прибыльные, успешно работающие (а потому платежеспособные) предприятия. В качестве примера можно привести одну из мебельных фабрик в Архангельской области. Убыточную фабрику долгое время не посещала ни одна инспекция, но как только она перешла к новому владельцу и перестала быть убыточной, проверка не заставила себя ждать. Многие предприятия сектора ИКТ в Томской области по аналогичным причинам «не хотят расти»: чем больше бизнес, тем больше к нему «ходит» проверок; тем больше возникает поводов для претензий. Подобное систематическое поведение инспектирующих органов приводит к «отрицательному отбору»: наиболее эффективные компании встречаются на пути своего развития с самыми сильными барьерами.

Две описанные проблемы носят особенно негативный характер, поскольку в целом российская система налогообложения является достаточно благоприятной для бизнеса. В России значения основных налогов (на прибыль, на доходы физических лиц, НДС и т.п.) являются достаточно низкими с точки зрения международной практики. Однако чрезмерно сложные для бизнеса процедуры расчета и уплаты налогов, низкое качество налогового администрирования, непрофессионализм и ошибки сотрудников налоговых органов практически полностью нивелируют возможный положительный эффект от самой системы налогообложения. Хорошим примером может служить ситуация с налогом на добавленную стоимость, величина которого является относительно низкой по сравнению с другими странами, но при этом НДС представляет собой непрекращающуюся «головную боль» всех руководителей и бухгалтеров малых и средних предприятий из-за «практической реализации» схемы уплаты данного налога.

В-третьих, в отдельных отраслях (например, в пищевой промышленности) важной проблемой остается *отраслевое регулирование*, в том числе и процедура получения лицензий. Так, регулирующие органы, требуя от бизнеса составления определенных документов, рекомендуют обращаться за ними в те организации, с которыми данные органы аффилированы.

<sup>41</sup> К примеру, в совместном исследовании ЦЭФИР и Всемирного Банка «Мониторинг административных барьеров развития малого предпринимательства. Раунд 6» (2006) указывается, что внеплановым проверкам, значительная доля которых проводится без предъявления предписания, систематически подвергаются одни и те же фирмы, а доля незаконных штрафов, взимаемых разными проверяющими органами, составляла в 2006 г. от 18 % до 45 %. До 13 % малых предприятий испытывали давление в целях получения взяток.



Эти организации, в свою очередь, по завышенным ценам готовят документы / лицензии, по которым они сами не несут никакой ответственности. Такая практика является незаконным навязыванием платных услуг и нарушением конкуренции.

Наконец, лицензионные требования до сих пор не являются вполне адекватными технологии производства, их не всегда можно обосновать защитой интересов потребителя. Так, в пищевой промышленности любое сколь угодно малое изменение рецептуры продукта требует получения нового разрешения, что представляет собой серьезную проблему для некоторых краснодарских хлебопеков и кондитеров.

Решение данных проблем бизнеса в первую очередь зависит от исполнительной власти федерального и регионального уровня, т.к. административные барьеры создаются в процессе деятельности органов власти и их взаимодействия с компаниями. Соотношение роли региональной и федеральной власти в решении проблем административных барьеров, создаваемых конкретным ведомством, зависит от того, в чьем подчинении находится это ведомство.

Региональные службы, деятельность которых является источником административных барьеров, – это, прежде всего, службы строительного надзора и пожарная инспекция. Гораздо внушительнее выглядит список органов федерального уровня, качество работы которых оказывает непосредственное влияние на деятельность фирм, в том числе через проведение проверок или выдачу разрешений (сертификатов, лицензий):

- Министерство внутренних дел (МВД)
- Федеральная миграционная служба (ФМС)
- Федеральная служба по труду и занятости (Роструд)
- Федеральная налоговая служба (ФНС)
- Федеральная таможенная служба (ФТС)
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)
- Отраслевые министерства и агентства

Среди причин, по которым данные органы создают излишние административные барьеры для бизнеса, первой можно назвать *отсутствие заинтересованности в развитии местных компаний*. Органы власти, в особенности федерального уровня, не ставят перед собой такие цели и задачи, которые были бы связаны с развитием бизнеса в регионах, в том числе малого и среднего, т.к. основные выполняемые ими функции никак не связаны с бизнесом.

Вторая причина: федеральные органы не подконтрольны тем структурам, которые более заинтересованы в развитии местного бизнеса и могли бы оказать соответствующее влияние. Региональная власть, более заинтересованная в развитии малых фирм в качестве, например, налоговой базы, не имеет решающего влияния на территориальные органы ФНС, т.к. они находятся в федеральном подчинении. Точно также и федеральные министерства экономического блока в основном не имеют влияния на службы, которые создают проблемы для бизнеса.

Третья причина: федеральные структуры пока не обеспечивают более или менее стандартное качество работы своих подразделений в регионах. Например, различия в качестве налогового администрирования между региональными отделениями ФНС не меньше, чем различия в качестве работы пожарной инспекции. Это объясняется тем, что качество работы органов зависит, прежде всего, от их сотрудников, а с переходом некоторых инспекций в федеральное подчинение массовых изменений в кадровом составе не произошло.

Как можно устранить эти причины?

Если обратиться к опыту стран, лидирующих в развитии предпринимательства и МСБ, следует выделить, в первую очередь, следующие моменты:

- Повсеместное и обязательное применение регулярного анализа воздействия регулирования на МСБ (Regulatory flexibility legislation model в США, PBRI в Канаде, RIA в Ирландии)
- Наличие специальных представителей интересов МСБ в правительстве (Государственный секретарь по МБ и туризму в Канаде, руководитель SBA в США, руководитель SMBA в Корее)
- Наличие специальных служб или комиссий, занимающихся мониторингом состояния МСБ и реализации политики в этой области (Президентская Комиссия в Корее, Адвокатура МБ в США, Форум МБ в Ирландии)
- Наличие специальных служб, работающих с жалобами МСБ на действия органов власти (Служба национального омбудсмана SBA и 10 региональных Комиссий справедливости в США, Колл-центр для МСП SMBA в Корее)
- Действие соглашений о сотрудничестве органов правительства в развитии МСБ (Соглашение о приоритетах и Team Canada в Канаде, Соглашение о социальном партнерстве в Ирландии) или организация их совместной деятельности в рамках целевых программ (в США)

С учетом этого можно предложить следующие рекомендации:

- Включить в систему целей федеральных министерств и указать их в докладе о работе

и основных направлениях деятельности (ДРОНД) цели, приоритеты или задачи, связанные с развитием МСБ или совершенствованием регулирования, и определить сферы ответственности министерств за развитие МСБ.

- При разработке новых систем оценки эффективности органов власти, оказывающих влияние на развитие МСБ, учитывать интересы МСБ (в частности при определении окончательного списка критериев оценки эффективности ФНС, разработанных Министерством финансов).
- Обеспечить постоянную защиту интересов МСБ в Правительстве РФ при разработке новых регулирующих актов и непосредственное участие малых фирм или их ассоциаций в процессе разработки / экспертной оценки таких актов.
- Включить дополнительные показатели, характеризующие состояние МСБ, в Методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.
- Разработать механизм взаимодействия федеральных и региональных органов власти (например, рамочные соглашения), которые позволили бы пресекать деятельность региональных подразделений федеральных служб, препятствующую нормальному развитию МСБ в регионе.
- Учредить межведомственную Комиссию по предпринимательству и МСБ при Президенте РФ или Председателе Правительства РФ.

*Федеральные службы, агентства и отраслевые министерства, оказывающие влияние на конкурентоспособность малых и средних компаний, не будут заинтересованы в развитии МСБ, если такая цель не указана в их основополагающих документах и в ДРОНД вышестоящего министерства. К этим министерствам относятся:*

- Министерство здравоохранения и социального развития
- Министерство природных ресурсов
- Министерство промышленности и энергетики
- Министерство сельского хозяйства
- Министерство транспорта
- Министерство финансов
- Министерство регионального развития

Во вторую очередь – министерства, не связанные непосредственно с развитием МСБ, но оказывающим серьезное влияние на деятельность компаний:

- Министерство внутренних дел
- Министерство по чрезвычайным ситуациям

В настоящий момент в ДРОНД этих организаций не указаны цели, связанные с повышением общественной эффективности их деятельности, с развитием бизнеса или с упрощением регулирования, несмотря на то, что они или подчиненные им службы и агентства оказывают непосредственное влияние на развитие МСБ. В отдельных случаях система критериев оценки является противоречивой. Например, пока собираемость налогов (а не выполнение норм налогового законодательства и сроков уплаты налогов) будет основным критерием оценки эффективности работы ФНС<sup>42</sup>, вряд ли налоговые инспекции в регионах будут в сильной степени заинтересованы соблюдать интересы бизнеса.

На основе анализа ДРОНД министерств и вышеописанных проблем российских компаний в ДРОНДы могут быть добавлены дополнительные формулировки.

Формулировка *«Достижение максимальной общественной эффективности регулирования»* (например, «Развитие способностей выполнять текущие и новые возникающие обязанности» в СЕАА, Канада или «Стать Министерством, которое является ответственной и ориентированной на результат организацией» в ЕРА, США). Эта формулировка является наиболее общей и применяется федеральными ведомствами в США и Канаде. Она предполагает проведение ведомством анализа общественных выгод и издержек, связанных с его деятельностью, и оценку этой деятельности на основе показателей общественной эффективности / добавленной стоимости.

Формулировка *«Сокращение общественных затрат на исполнение регулирования»* (например, «Защита потребителей посредством справедливого и эффективного регулирования», «Обеспечение эффективности регулирования» в CFIA, Канада или «Сделать максимальной гибкость регулирования и искомые выгоды и стимулировать развитие рабочих мест с гибким графиком работы» – DOL, США). Эта формулировка является более узкой. Она, например, стимулирует ведомство, ответственное за охрану окружающей среды, для сокращения выбросов и отходов внедряя программы поощрения соблюдения экологических требований и добровольного сокращения выбросов вместо того, чтобы наращивать процедурную нагрузку на компании. При этом интересы бизнеса должны учитываться при разработке экологических нормативов и программ, поощряющих соблюдение экологических требований и стандартов.

Такая формулировка не обязывает орган власти устанавливать связи между определенными статьями затрат-выгод и рассчитывать эффективность. Однако она может прямо устанавливать ответственность

<sup>42</sup> Критерии оценки эффективности работы ФНС были утверждены после отчета руководителя ФНС М.П. Мокрецова о работе службы на заседании Правительства России 21 июня 2007 г.



органа власти за создаваемые им административные барьеры. Например, в Департаменте труда США приняты следующие индикаторы достижения цели гибкого регулирования: доля регулирующих актов, оказывающих значимое воздействие на бизнес, которые были пересмотрены; доля регулирующих актов, которые было решено отменить или пересмотреть.

Формулировка «Развитие бизнеса и сообществ в определенных типах местности» (например, «Межведомственные инициативы в области развития села, бизнес-услуг для фермеров, человеческого капитала агрофирм» – AAFC, Канада или «Расширить экономические возможности в сельской местности», «повысить качество жизни в сельской местности» – USDA Rural Development mission, США). Такая формулировка определяет более широкую сферу ответственности власти – развитие местных сообществ и бизнеса, чья жизнь и деятельность тесно связана с определенным типом местности и родом деятельности, который регулируется данным органом. Так, органы власти по развитию лесного хозяйства могут иметь целью повышение качества жизни «лесных сообществ», а регулирующие органы в области сельского хозяйства – взять на себя ответственность за социальное развитие села.

Если подобные формулировки будут включены в систему целей министерств, вторым этапом обеспечения интересов МСБ может стать внедрение постоянного мониторинга влияния разрабатываемых программ и положений на малые и средние фирмы. Например, в США все регулирующие акты ведомств разрабатываются в соответствии со специальной процедурой, предусмотренной Законом о гибком регулировании. Эта процедура обязывает ведомство согласовывать принимаемый акт с Главным советником Адвокатуры SBA, если этот акт может оказать существенное воздействие на малые компании в США. В Канаде политика в области регулирования обязывает ведомство проводить консультации с заинтересованными сторонами при разработке новых законов и актов. В конечном счете, регулирование должно согласовываться с органом, эффективность работы которого оценивается по развитию МСБ в стране.

На региональном уровне система оценки эффективности администраций также должна включать в себя показатели развития предпринимательства и МСБ. Сегодня в «Методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>43</sup> предусмотрены всего три показателя, характеризующих усилия и достижения субъекта в области развития малого бизнеса:

- 1.1.5. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций
- 1.1.6. Доля продукции, произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта
- 1.1.7. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на поддержку и развитие малого предпринимательства

Эти показатели объективно характеризуют результаты развития компаний (вклад малого бизнеса в создание стоимости и его роль на рынке труда), однако не упоминают и никак не отражают достижения среднего бизнеса, несмотря на то что администрация в равной степени несет ответственность за успешное развитие и малых, и средних компаний. Более того, они указывают лишь один из источников их достижений: финансовое участие региональной власти. К сожалению, на абсолютные значения этих индикаторов оказывает влияние отраслевой портфель региона, и эффективность политики региональной администрации можно оценить, лишь зная показатели их динамических рядов. Сами по себе эти показатели никак не характеризуют эффективность региональной администрации в развитии предпринимательства и МСБ.

Кроме того, данные показатели не несут качественной информации о состоянии малого бизнеса (инвестиционная и инновационная активность компаний) и совершенно не характеризуют сферу предпринимательства – создания новых компаний. В результате может получиться, что бурный рост доли малых компаний в ВРП и в занятости при действующей администрации может быть результатом активных усилий предыдущей администрации по стимулированию создания новых фирм, инвестирования и инноваций. Однако низкая текущая «рождаемость» фирм будет означать замедленный рост (или спад) целевых показателей в будущем.

Следующие индикаторы могли бы дополнить список:

- Доля малых и средних компаний региона в инвестициях в основной капитал
- Доля малых и средних компаний в расходах на НИОКР и внедрение инноваций
- Доля созданных в текущем году компаний в % от их общего числа

Индикаторами качества работы администрации по снижению административных барьеров могут быть:

<sup>43</sup> Методика утверждена 18 июля 2007 г.

- Уровень административных барьеров в регионе (по мнению руководителей компаний)
- Сокращение издержек малых и средних фирм в связи с совершенствованием регулирования

Эти индикаторы можно определить на основании опроса, либо через расчет издержек по собственным оценкам региональной администрации, либо используя данные независимых опросов (например, исследование ОПОРЫ РОССИИ «Условия и факторы развития малого предпринимательства в регионах России»).

Индикаторы административных барьеров в российских регионах зависят не только от деятельности региональной и местной власти, но и от федеральных инспекций. *Инспекции* в целом проявляют мало заинтересованности в отношении развития малого бизнеса и практически не взаимодействуют по этому поводу с региональной и местной властью. Таким образом, у местных и региональных администраций сегодня недостаточно рычагов, которые позволили бы им выступать в роли гарантов стабильности условий ведения бизнеса в регионе. Можно предложить следующие варианты решения этой проблемы:

- Разработать рамочные соглашения о сотрудничестве между территориальными органами ФНС и подразделениями региональной администрации по развитию МСБ
- Создать в региональной администрации специальную должность независимого арбитра, ответственного за прием и разбор жалоб, как на действия федеральных служб, так и на действия органов самой администрации

Реализация разработанных целей или приоритетов развития МСБ на федеральном уровне может быть подкреплена соответствующими инициативами федеральных органов власти. Так, в Канаде в 2006 г. Министр по налогам и сборам поставил перед своим ведомством цель сократить бремя регулирования. Было предпринято систематическое исследование, и в 2007 г. уже внедряются основные рекомендации по его итогам.<sup>44</sup>

Мониторинг качества работы федеральных и региональных органов власти может обеспечиваться специальной комиссией при Председателе Правительства РФ или при Президенте России. Комиссия может иметь функции, аналогичные функциям Президентской комиссии в Корее, в том числе проводить периодическую оценку административных барьеров

и оценивать качество работы министерств. Для оценки также можно использовать статистику и ежегодные опросы, такие как в Ирландии или в Канаде<sup>45</sup>. Рекомендация исследования – создать межведомственную комиссию с такими функциями при Президенте РФ (или Председателе Правительства России). В ее состав должны войти представители всех административных органов и представители регионов на принципах ротации (как, например, в Президиуме Госсвета РФ). Координацию ее работы будет логично поручить МЭРТ РФ.

Реализация предложенных рекомендаций представляет собой целую реформу регулирования и требует рекомендаций по процессу ее проведения. В этой связи полезно указать на лучший мировой опыт проведения подобных реформ в Ирландии<sup>46</sup> и Южной Корее.

Толчком к настоящей масштабной реформе регулирования в Корее стал азиатский финансовый кризис 1997 г. Долгосрочные цели реформ были следующими:

- Повысить общее качество регулирования
- Сделать регулирование более прозрачным
- Ориентировать регулирование на конечного пользователя
- Сделать регулирование более комплексным (ориентированным на конкретные проблемы, но включающим сферу ответственности сразу нескольких министерств)

С самого начала важную поддержку реформе оказывал Президент страны. Органами, координирующими реформу, являются Комитет по реформе регулирования (с 1998 г.) и Рабочая группа по реформе регулирования (с 2004 г.) – оба органа возглавляются Премьер-министром страны.

Комитет состоит из 25 человек (18 представителей бизнеса и 7 представителей власти) и возглавляется совместно Премьер-министром и одним из 18 представителей частных организаций, которого назначает Президент страны. Секретариатом Комитета является Офис реформы регулирования в администрации Премьер-министра (40 сотрудников и 3 внешних эксперта) под руководством заместителя Премьер-министра по реформе регулирования.

На первом этапе (в течение 1998 г.) только что созданный Комитет по реформе регулирования пересмотрел 11 000 регулирующих актов. Из них половина была отменена совсем, и еще примерно

<sup>44</sup> См. описание международного опыта – политики развития МСБ в Канаде.

<sup>45</sup> См. подробнее в соответствующих разделах, посвященных описанию международного опыта.

<sup>46</sup> В Ирландии реформа началась по инициативе Премьер-министра в 2004 г. и продолжается до сих пор. Она подробно описана в соответствующем разделе-кейсе. Опыт Кореи представляется особенно важным, т.к. он показывает, насколько быстро можно достичь конкретных положительных результатов с помощью правильной политики реформ.



2 400 документов подверглись серьезным изменениям. Целью этих мероприятий было масштабное дерегулирование экономики, направленное на выход из кризиса.

Результатом мероприятий стало снижение барьеров входа на рынок электроэнергии, а также введение механизмов конкуренции в секторе международной и дальней связи на рынке телекоммуникаций (в результате чего корейский сектор телекоммуникаций и мобильной связи с того времени вырос в несколько раз и стал одним из лидирующих в мире). Снижены были и таможенные барьеры: отмена программы диверсификации импорта, запрещавшей импорт из Японии, а также снятие или снижение ограничений на иностранное владение активами привели к росту внешней торговли в полтора раза (с 32 % до 48 % ВВП) и к буму портфельных инвестиций.

В том же 1998 г. четыре агентства, регулировавших финансовый рынок в стране, были объединены в Службу финансового надзора (Financial Supervisory Service). Были разрешены все формы слияний и поглощений, Коммерческий кодекс изменен с целью укрепления защиты интересов миноритарных акционеров, а также повышения финансовой ответственности директоров компаний, как формальных, так и реальных. В течение одного года число отраслей, закрытых для прямых иностранных инвестиций, сократилось с 53 до 24. Все эти меры касались ограничения экономической роли чеболей (корейских бизнес-групп) и были бы недостаточными без мер по укреплению малых и средних предприятий. Регулирование, закреплявшее их привилегии, осталось практически без изменений; кроме того, МСБ была оказана очень большая финансовая поддержка<sup>47</sup>. Такая политика с 1998 г. привела к банкротству более половины из 30 бизнес-групп, притом средний ежегодный темп роста ВВП на душу населения в 1999–2005 гг. составлял 4,5 %, а занятость росла на 1,4 % ежегодно.

Комитет по реформе регулирования с 1998 г. внедрял в органах правительства методы анализа регулирующих актов (RIA), анализировал все принимаемые постановления на предмет их влияния на бизнес и оценивал ход реформ. Политика была ориентирована на сокращение бремени регулирования. С 2003 г. администрация нового Президента взяла более широкий курс на повышение общего качества регулирования. В частности, новыми целями стали: ориентация системы оценки реформы регулирования на качественные показатели (а не только на количественные, как это было ранее) и расширение участия общественных организаций в реформе.

В 2004 г. начала свою работу Рабочая группа по реформе регулирования, которая включает в себя 26 чиновников и 24 независимых эксперта. В отличие от Комитета, она рассматривает те проблемы регулирования, которые выносятся на повестку дня бизнесом, и обеспечивает согласованную работу нескольких министерств по совершенствованию регулирования. К июлю 2006 г. Рабочая группа разработала 1 421 план совершенствования тех или иных регулирующих положений. В том же году был создан Центр разрешения вопросов бизнеса (Business Difficulties Resolution Center, BDRС) – «единое окно» для урегулирования вопросов, связанных с административными барьерами, вызванными регулированием. Его деятельность направлена на разработку рекомендаций по решению тех проблем, которые ставятся перед ним предпринимателями. Из 1 337 проблем, рассмотренных Центром к июлю 2006 г., 774 проблемы были решены.

Для повышения прозрачности регулирования и для сокращения административных барьеров в качестве одного из основных каналов коммуникаций с 2000 г. стал использоваться Интернет. Сегодня специальный «портал электронного Правительства» для бизнеса является полноценным «единым информационным окном» по вопросам регулирования и программ поддержки.

Функцию аналитического центра в процессе реализации реформы выполняют Корейский институт государственного управления и его Центр по реформе регулирования, который занимается внедрением и совершенствованием методов анализа регулирующих актов, а также регулярными исследованиями, помогающими оценивать влияние тех или иных постановлений.

Важным элементом реформ явился рост влияния «потребителей» регулирования на процесс его создания. Консультирование с заинтересованными сторонами стало обязательным элементом разработки всех постановлений, причем был установлен минимальный срок таких консультаций – 20 дней (в США этот срок еще больше – 60 дней).

Один из «уроков» реформы в Корее заключается в том, что *необходимо заранее создавать деятельные институты*, которые способны на протяжении многих лет обеспечивать последовательное продвижение реформ и их максимальную политическую поддержку. Так в течение 15 лет (с 1989 г.) проходила реформа регулирования предпринимательской деятельности в Мексике. Сначала в 1989 г. было создано занимавшееся оценкой эффективности регулирования и пересмотром норм Агентство по экономическому дерегулированию, преодолевшее сопротивление политических групп при полной поддержке Президента страны. Агентство долго пыталось внедрить реформу регистрации

<sup>47</sup> Более подробно см. раздел-кейс по Корее

компаний на федеральном уровне, но в 1998 г. она затормозилась. Лишь в 2000 году Агентство было преобразовано в Комиссию по реформе регулирования – автономный орган в рамках Министерства экономики, имеющий мандат на выдвижение собственных программ и проектов реформ, его глава назначается Президентом страны. Одной из первых реформ стало упрощение процедуры регистрации компаний, длительность которой удалось сократить сразу в 20 раз: с 26 до 1,4 рабочих дня.<sup>48</sup>

Другой «урок» корейской реформы таков: *необходимо активно привлекать частный сектор к процессу реформ* и давать широкие полномочия ответственным гражданам. Для улучшения инвестиционного климата нужен постоянный диалог с заинтересованными сторонами, который во многих странах мира организуется с помощью представителей ассоциаций национальных компаний, экспортеров и инвесторов в комитетах по улучшению деловой среды. Работа этих органов направлена на получение конкретных результатов: они помогают разрабатывать и проводить реформы. Так, Координационный совет по улучшению инвестиционного климата в Турции содействовал разработке законов о труде и о найме иностранного персонала, о прямых иностранных инвестициях и регистрации компаний, участвовал в реформах таможенной службы, лицензирования, земельного оборота. А в Латвии Регламентирующий комитет по улучшению деловой среды помогает осуществлению реформ в сферах инспектирования, регистрации, налогов, таможи, строительства.<sup>49</sup>

В качестве приоритета при реализации политики сокращения административных барьеров в России можно предложить *совершенствование процедур лицензирования*. С одной стороны, это направление в настоящий момент является приоритетным для МЭРТ, с другой – оно заметно выделяется среди многочисленных проблем регулирования в промышленности, на которые обращали внимание предприниматели. Для устранения проблемы незаконного навязывания услуг рекомендуется повысить ответственность лицензирующей организации за выданный ей документ, например, ввести принцип разделения ответственности между ней и лицензируемой фирмой. В этом случае деятельность по лицензированию не была бы уже так «прибыльна».

<sup>48</sup> Подробнее см. работу Кикери и др. (2007) «Совершенствование инвестиционного климата. Уроки для практиков».

<sup>49</sup> Подробнее см. работу Всемирный Банк (2005) «Доклад о мировом развитии. Как сделать инвестиционный климат благоприятным для всех».

## 5.2. ПОВЫШЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ КОМПАНИЙ

Помимо проблем «внешнего» характера еще одной ключевой проблемой, препятствующей развитию малого и среднего бизнеса в российской промышленности, является категорическая неконкурентоспособность большинства предприятий на международных рынках. Ее причина – «провалы» в ключевых сферах деятельности предприятий, включая:

- Отсутствие или слабый уровень развития управления человеческими ресурсами на предприятиях (подбор и оценка персонала, развитие и продвижение персонала, обучение персонала, анализ мотиваций и стимулирование персонала и т.п.)
- Слабые навыки в сфере экспорта товара за пределы региона и за пределы страны (неумение определять целевые рынки, отсутствие культуры деловой переписки и переговоров, слабые навыки в области маркетинга на зарубежных рынках, незнание специфики местных рынков и т.п.)
- Отсутствие или плохо организованный процесс проведения исследований и разработок и создания инноваций на предприятиях
- Крайне слабые навыки в области маркетинга и создания фирменных / продуктовых брендов (многие компании часто находят оригинальные решения в сфере так называемого «партизанского» маркетинга, однако не способны разработать и реализовывать правильную регулярную маркетинговую политику)
- Слабое управление производственными процессами (плохой контроль качества, неумение снижать издержки и т.п.)

Эти «провалы» связаны, прежде всего, с дефицитом профессиональных знаний и навыков. Крупные компании могут преодолеть их за счет найма внешних специалистов (для малых и средних компаний такой способ решения невозможен в силу финансовых ограничений).

Основным инструментом для помощи компаниям в решении этих проблем является реализация системы образовательных программ, включая:

- Среднесрочные обучающие программы (на срок от полугода до года), повышающие общий уровень компетенции, для отдельных руководителей и специалистов, в том числе за границей (по аналогии с Президентской программой подготовки кадров)





- Краткосрочные обучающие программы (от однодневных семинаров до 2–3-месячных курсов), позволяющие получить знания, умения и навыки в рамках отдельного направления, реализуемые для групп руководителей и специалистов в регионах
- Деятельность системы образовательно-консультационных центров на местах, оказывающих разовые консультации или организующих мини-семинары по конкретным проблемам

Эта система образовательных программ может полностью финансироваться из государственного (федерального и региональных) бюджетов и средств спонсоров или иметь гибкую модель финансирования, предусматривающую частичную оплату со стороны МСБ.

### 5.3. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СТИМУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА И РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА

Наряду с формированием федеральной политики развития МСБ необходимо формирование аналогичной политики и на региональном уровне, т.к. именно на этом уровне, в конечном итоге, и принимаются основные решения, мешающие или помогающие развитию предпринимательства. То, каким образом будет оформлена эта политика – вопрос, относящийся к компетенции отдельных регионов. Для ее формирования необходимо на федеральном уровне определить и предложить конкретные инструменты стимулирования предпринимательства и развития МСБ, в том числе:

- Разработать типовые региональные программы поддержки малого и среднего бизнеса
- Разработать и внедрить систему методической поддержки, стимулирующей распространение лучшего российского и международного опыта

- Регулярно проводить оценку эффективности региональных программ развития МСБ с привлечением признанных российских и международных экспертов и на федеральном уровне принимать решения относительно регионов с учетом показателей эффективности

Можно также выделить направления, реализация которых должна быть приоритетной для исполнительной власти в регионах при формировании региональных программ:

- Разработка и использование показателей, связанных с развитием МСБ, для оценки эффективности деятельности региональных органов власти
- Создание «оазисов» для малого и среднего бизнеса – специализированных промышленных и технологических парков в регионах для сфокусированного стимулирования малого и среднего бизнеса в приоритетных секторах и кластерах

#### Типовые программы

Типовые программы могут носить либо общий, типовой и тиражируемый характер, либо быть разработанными для конкретных пилотных регионов и использоваться в качестве примера (при условии адаптации к региональным условиям).

Типовая программа должна включать примеры определения целей и задач, разработки системы мероприятий по их реализации, создания системы мониторинга программы и примеры создания организационных механизмов управления реализацией программы. Возможно, лучшим вариантом было бы формирование краткого образца типовой программы и разработка нескольких детализированных региональных программ в пилотных регионах с тиражированием опыта. В дальнейшем возможно организовать конкурсы между регионами на право получения федерального софинансирования для разработки и реализации программ развития МСБ.

Помимо «образцовой программы» следует предусмотреть и «образцовую структуру» администрации или органа, который ее реализует. Эта структура должна быть адаптирована к региональным условиям, однако наличие образца необходимо для того, чтобы проиллюстрировать примеры целей, задач и мероприятий и описать механизм их реализации.

#### «Оазисы» для МСБ

Вопрос создания «оазисов» для МСБ относится к сфере компетенции региональных органов власти и является частью региональной политики развития

предпринимательства. Для того чтобы отработать этот вопрос и сделать данный инструмент эффективным и распространенным, необходима реализация нескольких пилотных проектов специализированных промышленных парков для малого бизнеса при поддержке федеральных министерств и ведомств, возможно, на конкурсной основе.

Участие региональной администрации в создании на своей территории «оазиса» может заключаться не только в разработке политики или программы, но и в софинансировании и предоставлении земельного участка. Важную роль в развитии парка играет способность администрации служить гарантом стабильности условий ведения бизнеса и защищенности инвестиций резидентов. В том числе речь идет о помощи в решении проблемы административных барьеров, несмотря на то что основная масса ведомств, оказывающих влияние на бизнес, – федерального уровня.

Например, одно практическое решение проблемы административных барьеров местного уровня – назначение в управляющих компаниях промышленных парков заместителями по взаимодействию с инспекциями и контролирующими органами бывших высокопоставленных сотрудников этих органов<sup>50</sup>. Кроме того, как показывает пример Татарстана, внимание федеральной власти к промышленному парку служит для инспекций своеобразным барьером.

В рамках политики по развитию предпринимательства наряду с созданием новой или развитием старой промышленной недвижимости должны действовать программы повышения квалификации и налаживания кооперационных связей с потенциальными поставщиками в регионе. Эффект «оазиса» возникнет только в том случае, если на территории промышленного парка будет решена большая часть проблем малых фирм, то есть будут затронуты все семь факторов развития МСБ.

## Методическая поддержка

Организация методической поддержки для регионов может включать в себя такие направления, как организация конкурсов регионов, привлечение ведущих международных экспертов при реализации приоритетных программ в отдельных регионах, систематизация опыта, накопленного на местах. Такую работу в странах-лидерах выполняют специальные Институты МСБ (как в Корее) или исследовательские подразделения соответствующих агентств (как в США).

<sup>50</sup> В целом это распространенная практика для крупных компаний, которые могут себе позволить нанять такого высокооплачиваемого сотрудника.

## Оценка

Формальная периодическая внутренняя оценка программ дает мало пользы для их развития и совершенствования. Наибольшим потенциалом для оптимизации программы обладает внешняя оценка и процесс текущей оценки (по мере реализации) через консультации с заинтересованными сторонами – в первую очередь, с компаниями, на которые направлена программа.

## 5.4. ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОДДЕРЖКА

### Информационный ресурс

Предприниматели не всегда хорошо информированы о той среде, в которой они работают, и той поддержке, на которую могут рассчитывать. Региональные власти редко организуют систематическое информирование предпринимателей о разрабатываемых и реализуемых программах поддержки, в результате, участвуют в них далеко не все. Если в агропищевом кластере Краснодарского края около 30 % опрошенных компаний заявили о своем участии в региональных программах, то в сфере ИКТ в Томске таких оказалось всего 10 %. Препятствием к участию в региональных программах является не только отсутствие информации, но и недостаточно высокое качество представления тех сведений, которые находятся в свободном доступе.

Наиболее массовым и эффективным каналом коммуникации сегодня является сеть Интернет (в первую очередь, это обновляемые веб-сайты и электронные рассылки). Помимо Интернета используются такие каналы коммуникации, как местные газеты и доски объявлений в муниципалитетах (например, в Архангельской и в Нижегородской областях).

В Интернете размещаются в основном лишь тексты принятых программ поддержки и отчеты о результатах работы. Эти методы представления информации рассчитаны скорее на сторонних пользователей, которые хотели бы поверхностно ознакомиться с работой региональной администрации, чем на предпринимателей. Бизнесменам недостаточно только увидеть текст программы поддержки: им необходимо понимать, какие результаты может принести участие в программе, что потребуется от них и с чего начать оформление заявки. Таким образом, качество представления информации о программах поддержки в исследованных регионах оставляет



желать лучшего. В качестве образцовых примеров из международного опыта можно привести канадские и европейские региональные Интернет-порталы поддержки предпринимателей.

Часто предприятия, более всего нуждающиеся в поддержке, одновременно являются и наиболее информационно изолированными. И так как процесс информирования в исследованных регионах отделен от процесса разработки программы, необходимую информацию не получают именно те, на кого и нацелена программа поддержки. Выбор каналов информирования диктуется обычно не способностью донести необходимые сведения до потенциальных участников программы, а тем, насколько удобно и просто региональной власти использовать эти каналы.

Недостаточная информированность ведет, с одной стороны, к недооценке потенциальными предпринимателями возможностей для создания своего дела, а с другой – ограничивает перспективы существующих компаний. Для повышения информированности и тех, и других необходимо организовать постоянное информационное сопровождение. Это наименее затратное направление поддержки, оно не требует обязательного участия исполнительной власти, и ОПОРА РОССИИ как представитель интересов российского

предпринимательства уже сегодня может взять это направление на себя.

Первое предлагаемое направление информационной поддержки – создание специального Интернет-портала «Ресурс для предпринимателей и малого и среднего бизнеса». Цель портала – ежедневно предоставлять пользователям всю релевантную полезную актуальную деловую информацию.

На сегодняшний день функцию информирования бизнеса частично выполняет портал «Ресурсный центр малого предпринимательства» ([www.rcsme.ru](http://www.rcsme.ru)). «Ресурсный» портал ОПОРЫ будет представлять собой конкурирующий проект, и его структура и наполнение должны будут отличаться от модели РЦМП. (Рис. 90)

### Мониторинг факторов развития малого и среднего бизнеса и эффективности политики

Второе ключевое направление информационной поддержки состоит в регулярном мониторинге качества условий для развития предпринимательства и федеральной и региональной политики. С этой целью ОПОРЕ РОССИИ целесообразно проводить регулярное исследование «Барометр предпринимательства и малого

## СТРУКТУРА ПОРТАЛА «РЕСУРС ДЛЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА»



Рис. 90

## БАРОМЕТР ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА И РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В РОССИИ



Рис. 91

и среднего бизнеса в России», внося определенные изменения в текущий проект, для чего необходимо проанализировать его преимущества и недостатки.

Важнейшее достижение текущего проекта «Условия и факторы развития малого и среднего предпринимательства в регионах России» в том, что он представляет собой единственное масштабное ежегодное исследование, охватывающее большинство субъектов РФ. Наличие рейтинга регионов стимулирует интерес к проекту со стороны региональных администраций, а также внимание со стороны общественности. Кроме того, рейтинг вносит элемент соревновательности между регионами. В различных публикациях, посвященных развитию малого и среднего бизнеса в России, содержится множество ссылок на результаты именно данного проекта. Он может быть использован федеральными ведомствами как инструмент оценки ситуации и политики.

Вместе с тем, определенные недостатки текущего проекта ограничивают его ценность, сильно затрудняют его широкое распространение и освещение в СМИ. Исследование ограничено масштабами России: данные и возможности для международных сопоставлений в проекте отсутствуют. Спектр исследуемых факторов ограничен – основной фокус сделан на аспекты административных барьеров.

Целесообразно, с учетом накопленного опыта и результатов проекта по анализу ситуации в пилотных регионах, обновить и расширить цели и методологию проекта. (Рис. 91)

Детальные рекомендации по формированию исследования предпринимательства и малого и среднего бизнеса в России приводятся в Заключении.

### 5.5. ФОРМИРОВАНИЕ ЦЕЛОСТНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА

Развитие малого и среднего бизнеса в России требует осмысленной и определенной государственной «поддерживающей» политики, направленной как на устранение препятствий, так и на создание стимулирующих воздействий для этого развития. Такая политика поддержки МСБ представляет собой целостную систему, которая основывается на соответствующей нормативно-правовой базе, стратегиях и программах развития МСБ, включает в себя деятельность специальных органов, ответственных за разработку и реализацию этих программ, а также оценку их эффективности. Ниже описаны основные черты этой системы.



## Разработка концепции / стратегии политики по развитию малого и среднего бизнеса в России

Политика развития МСБ всегда основана на нормативно-правовой базе. Это, в первую очередь, законодательные акты (например, Закон о развитии малого и среднего бизнеса), определяющие правовые возможности и условия для создания и развития малых и средних предприятий, а также систему приоритетов и ориентиров развития МСБ. Наличие законодательных актов недостаточно для полного описания и определения таких ориентиров, поэтому дополнительно используются концепции и стратегии – документы стратегического характера, имеющие государственный (федеральный) статус и задающие ориентиры как для государственных организаций и крупного бизнеса, так и для малого и среднего предпринимательства. Такие программные документы могут быть изданы от имени Президента страны (например, The President's Small Business Agenda в США), Правительства (European Commission Entrepreneurial Action Plan) или специализированного органа поддержки (Transforming Irish Industry – Enterprise Ireland Strategy в Ирландии). Эти документы отвечают на следующие вопросы:

- Какой вклад в экономику государство ожидает от малого и среднего бизнеса?
- Какие отраслевые и региональные приоритеты есть у Правительства в отношении малых и средних предприятий?
- Какие формы поддержки будут использоваться?
- Как распределяются задачи развития МСБ между различными органами власти (федеральной, региональной и муниципальной)?
- Как будет изменяться государственная политика по развитию МСБ с течением времени?

После принятия в России в 2007 г. нового Закона о малом и среднем бизнесе появилась необходимость *формирования концепции федеральной политики по развитию малого и среднего бизнеса* на период 10–15 лет. Эта концепция должна определять и описывать все необходимые ориентиры, и в первую очередь – возможные изменения политики по временным периодам. Концепция должна сделать федеральную политику *понятной и предсказуемой для бизнеса*, которому необходимо иметь возможность для собственного долгосрочного планирования.

### Фокус государственной политики

Государственная политика развития малого и среднего бизнеса должна быть ориентирована на поддержку МСБ на всех стадиях его роста, включая:

- Предпринимательство – этап от идеи занятия предпринимательством до начала работы нового малого предприятия
- Микробизнес – малое предпринимательство на самом раннем этапе своего существования, с численностью в несколько человек и нестабильной финансовой ситуацией
- Собственно малый бизнес – прошедшие первый, «стартовый» этап малые предприятия
- Средний бизнес

При этом определенный акцент в рамках общей политики должен быть сделан на самой ранней стадии – на поддержке предпринимательства – по той причине, что число людей, готовых заняться предпринимательством, как правило, всегда является достаточно ограниченным, а в неблагоприятных для старта бизнеса условиях это число еще больше снижается.

Учитывая, что малый бизнес является одним из основных источников инноваций в кластерах и что перед российской экономикой стоит критическая задача диверсификации, именно стимулирование роста предпринимательства среди населения позволит не только решить задачу развития МСБ, но и внести значительный вклад в решение экономических проблем общего характера.

В свою очередь, политика по поддержке предпринимательства должна быть направлена не только на снижение стартовых барьеров и пропаганду («социальную рекламу»), но и на создание благоприятных условий для старта малого бизнеса, в том числе и за счет создания «оазисов» для его развития – реально работающих бизнес-инкубаторов и т.п.

### Формы организации системы поддержки

Выбор формы организации системы поддержки – это в первую очередь выбор между постоянно действующим агентством, разрабатывающим свои программы (пример Кореи), целевыми программами, которые реализуются тем или иным способом одним ведомством (как в США) или несколькими органами (пример Канады). Отдельное агентство должно иметь систему целей, направленную на развитие именно малого и среднего бизнеса. Возможно создание специальных органов, занимающихся только проблемами микрофирм (сеть Советов по малому бизнесу в Ирландии и отдел микрофирм Министерства DETE) или только проблемами компаний, поддержка которых имеет социальную мотивацию (Minority Business Development Agency в США).

Также распространена организация специальных корпораций (SBC в Корею) или банков (Business Development Bank в Канаде), которые реализуют программы в дополнение к «основной» политике. Эти

органы могут быть собственностью государства (Канада, Корея) или созданными в партнерстве с крупным бизнесом (как в некоторых штатах США). (Рис. 92)

Наконец, *участие крупного бизнеса* может быть более прямым или более косвенным. В первом случае бизнес принимает участие в финансировании и управлении агентством. Так, в одном из канадских агентств регионального развития (АСОА) есть два уровня управления<sup>51</sup>, первый из которых – Министр, а второй – Наблюдательный совет, возглавляемый президентом агентства. Совет непосредственно руководит всей деятельностью агентства, он состоит из 8 членов (президент агентства и представители провинций), которые назначаются по представлению Министра на трехлетний срок (не более двух раз). Членами совета являются не чиновники, а успешные предприниматели.

### Создание «Президентской комиссии» как координирующего органа

Как показал проведенный выше анализ международной практики, одним из наиболее интересных и эффективных инструментов в системе формирования и реализации государственной политики по развитию МСБ является комиссия при Президенте или Правительстве государства. Основной задачей такой комиссии является *определение целей и приоритетов* государственной политики развития малого и среднего бизнеса.

<sup>51</sup> По своему значению они в целом соответствуют совету директоров и топ-менеджменту в крупных компаниях

Вторая, не менее важная задача – *координация* деятельности различных агентств, министерств и ведомств по разработке и реализации такой государственной политики.

Третьей задачей является *оценка результатов политики и контроль* за возможными нарушениями в отношении МСБ. В рамках этой задачи можно определить главные для России направления работы «Президентской комиссии» по предпринимательству и МСБ:

- Оценка политики
- Борьба с административными барьерами
- Борьба с коррупцией

Оценка политики включает в себя оценку результатов всех программ, оказывающих влияние на малый и средний бизнес, а также комплексную оценку работы отдельных ведомств и оценку административных барьеров. Эта оценка – инструмент борьбы с административными барьерами (по ее результатам можно будет судить о влиянии тех или иных законов и постановлений на развитие бизнеса), который может быть использован для борьбы с коррупцией в тех органах власти, чья деятельность оказывает непосредственное влияние на бизнес. Важнейшим каналом коммуникаций, позволяющим формировать обоснованную оценку деятельности органов власти, являются консультации и рассмотрение индивидуальных жалоб предпринимателей.

Фактически такая комиссия должна выполнять роль стратега, арбитра и защитника интересов малых

## ПРОСТРАНСТВО ВЫБОРА ПРИ СОЗДАНИИ АГЕНТСТВА

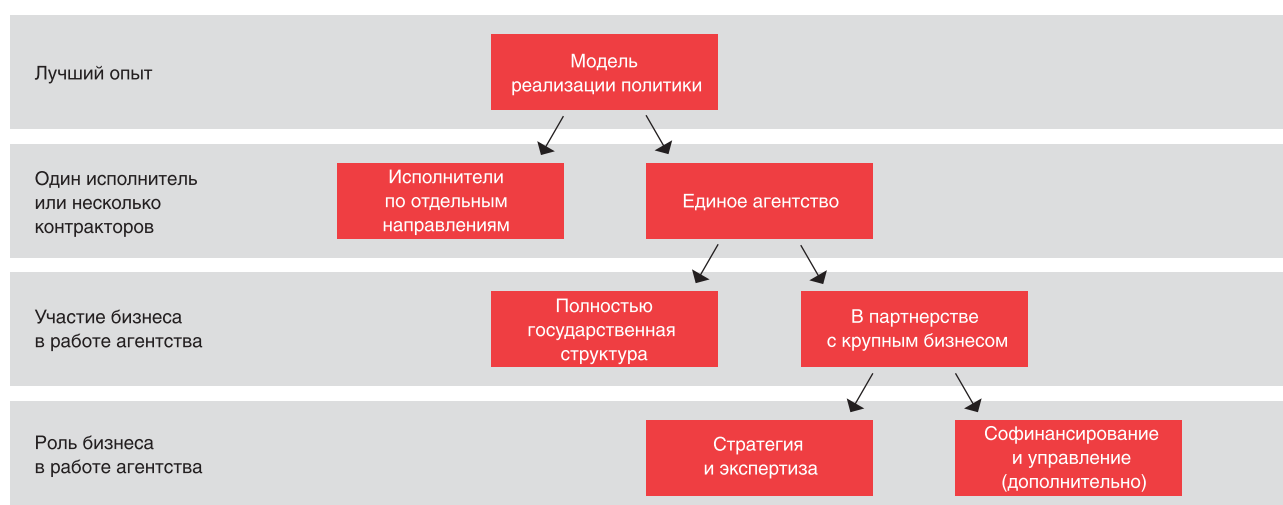


Рис. 92



предприятий. Для этого в состав комиссии должны быть включены не только представители государственных органов, но и пользующиеся наибольшим авторитетом представители крупного, малого и среднего бизнеса, а возможно и известные адвокаты.

Ключевым преимуществом «Президентской комиссии» является ее высокий статус, позволяющий не только определять ориентиры для развития МСБ, которые будут приниматься к исполнению государственными организациями, но и в случае выявления нарушений – добиваться наказания виновных на самом высоком уровне.

### Разработка ведомственной политики и интеграция в отраслевые программы

Важным условием реализуемости федеральной политики по развитию МСБ является интеграция целей и задач федеральной политики в систему целей федеральных министерств и ведомств. На сегодняшний день цели и задачи, связанные с развитием МСБ, занимают самое незначительное место в официально принятой системе целей и задач таких министерств, как Министерство экономического развития и торговли, Министерство промышленности и энергетики, а также отраслевых министерств. Поэтому де-факто задачи, связанные с развитием МСБ, пока не относятся к значимым для федеральных министерств и ведомств.

Важность этой темы для экономического развития в целом и развития отдельных отраслей требует детализации этих целей до конкретных и практических задач, поставленных перед конкретными подразделениями министерств и ведомств в определенные сроки. Координировать интеграцию «целей развития предпринимательства» и «целей министерств» должна именно комиссия при Президенте или Правительстве страны.

Кроме того, для решения задачи интеграции целей и задач по поддержке и развитию МСБ в систему приоритетов федеральных министерств и ведомств, необходимо также интегрировать практические действия по развитию малого предпринимательства в ведомственные программы. Такая интеграция должна быть задана в рамках концепции федеральной политики по развитию МСБ. В ней необходимо отразить ведомственные целевые программы, которые надлежит разработать и реализовать во исполнение концепции, а также федеральные и ведомственные целевые программы, в которые нужно интегрировать отдельные направления и задачи по развитию малого и среднего бизнеса. На более детальном уровне вопросы такой интеграции должно решать агентство по развитию предпринимательства, а в случае возникновения спорных ситуаций – «президентская» (или «правительственная») комиссия.

Важнейшим министерством, в систему целей которого следует включить показатели развития предпринимательства и МСБ, является Министерство промышленности и энергетики России.

### Интеграция функций и подразделений по развитию предпринимательства и МСБ в организационную структуру министерств

Интеграция целей и функций по развитию МСБ предполагает *создание в министерствах специальных подразделений*, которые возьмут на себя данные функции и своей деятельностью гарантируют соблюдение интересов малых компаний при подготовке министерством программ и правил регулирования.

## 5.6. КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ И ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ

Любая программа по развитию предпринимательства характеризуется целями, охватом (доля потенциальных участников, принявших участие в программе) и эффективностью реализованных мер. Параметры охвата и эффективности являются основой для разработки четких индикаторов оценки результатов той или иной программы поддержки и, соответственно, достижений региональной администрации в этой сфере. Однако пока они никак не отражены в оценке эффективности региональных властей.

Обычно в регионе реализуется одна общая программа развития малого и среднего бизнеса. Поэтому для комплексной оценки поддержки предпринимательства и МСБ в регионах целесообразно использование двух простых интегральных показателей, основанных на данных регулярных опросов (например в рамках исследования «Условия и факторы развития малого предпринимательства в регионах РФ»):

- Охват программ (число опрошенных, утвердительно ответивших на вопрос об участии в этих программах)
- Эффективность программ (по мнению опрошенных)

Помимо оценки эффективности отдельных программ необходимо регулярно оценивать работу региональных органов власти, влияющих на развитие МСБ. Такая оценка сегодня организована в форме ежегодных ДРОНД (доклад о работе и основных

направлениях деятельности). Для того чтобы можно было формально оценить работу этих органов по развитию МСБ, в их систему целей должны быть включены соответствующие цели и ключевые показатели.

Но для стимулирования регионов к разработке эффективных программ необходимо включить некоторые показатели, характеризующие развитие малого бизнеса, в систему оценки региональных администраций. Основой такой оценки является список показателей в Указе Президента России № 825 от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». В этом списке развитие малого и среднего бизнеса в регионе характеризуют три статистических показателя (они указаны выше). Однако они являются достаточно общими и не вполне отражают направление развитие сектора в целом. Так, рост занятости в малых компаниях обрабатывающей промышленности, скорее всего, будет свидетельствовать о появлении новых фирм (или активном росте существующих) и может быть истолкован как просто положительное явление. А рост занятости в малых и средних торговых компаниях может отражать как позитивные, так и негативные тенденции в экономике. Поэтому есть необходимость использовать еще три статистических показателя, характеризующих развитие малого бизнеса в приоритетных секторах:

- Доля малого и среднего бизнеса в занятости в обрабатывающей промышленности по показателю среднесписочной численности работников (без внешних совместителей)
- Доля малого и среднего бизнеса в занятости в обрабатывающей промышленности по показателю инвестиций в основной капитал
- Доля инновационно-активных предприятий, созданных в текущем году, от общего числа предприятий в регионе

При реализации программ необходимо руководствоваться двумя общими принципами:

- Координация с другими ведомствами и программами, между государственным и частным сектором
- Четкая направленность программ на определенные группы компаний, отрасли или сектора

Необходимость в координации можно проиллюстрировать некоторыми цифрами по Европейскому союзу. В Европе услуги поддержки традиционно оказываются государственными и полугосударственными структурами, а в том случае если поддержка оказывается частными организациями, они получают частичное финансирование от государства. Из 335 видов услуг 50 предоставляются на национальном уровне,

220 – на региональном, а 65 – на муниципальном. Координация позволяет более полно задействовать возможности отраслевых органов при проведении ими промышленной политики, а также потенциал интересов и способностей частного сектора; хорошими примерами государственно-частных партнерств являются система SCORE в США и Team Canada в Канаде.

«Идеальная» программа поддержки должна быть сфокусированной, адресной, имеющей четкий круг получателей, по состоянию которых можно было бы оценить результаты программы. Особенно важен сфокусированный подход при оказании поддержки быстро растущим инновационным компаниям. Выявление этих компаний бывает обычно непростой задачей. Здесь уместно привести опыт штата Аризона (США) по стимулированию малых фирм в секторе оптики.

Первым шагом было определение компаний этого сектора: в процессе планирования в рамках штата в 1992 г. были определены около 100 компаний сектора оптики, расположенных вблизи города Таксон. До 1992 г. правительственные специалисты по экономическому развитию просто не знали об их существовании, хотя эти компании, основанные исследователями из Аризонского университета, представляли собой самый быстрорастущий (хотя и малый по размерам) сектор экономики штата. Благодаря дальнейшей работе Правительства с этими компаниями они получили не только доступ к программам поддержки, но и определенный вес при принятии инвестиционных решений в регионе.





## 6. ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ (ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ)

С учетом приведенных выше рекомендаций и результатов анализа эволюции систем поддержки и развития предпринимательства за рубежом можно предложить три горизонта реализации государственной политики поддержки малого бизнеса в России. (Рис. 93)

Первый этап – совершенствование системы поддержки малых и средних компаний по отдельным приоритетным направлениям, таким как снижение административных барьеров (возможно, в рамках целостной реформы регулирования) и повышение доступности финансовых ресурсов. Проекты, которые могут быть осуществлены на этом этапе, – это неправительственный и регулярный мониторинг ОПОРОЙ РОССИИ условий и факторов развития малого и среднего бизнеса, а также углубленные исследования отдельных проблем сектора, которые способствовали бы развитию приоритетных направлений поддержки.

Второй этап – формирование отдельной политики по развитию малого и среднего бизнеса и специальных органов, таких как комиссия при Президенте или Председателе Правительства, агентство по развитию МСБ или подразделения, ответственные за развитие МСБ, в других органах правительства. Наиболее важным направлением политики (после административной реформы и развития доступа к финансированию) будет развитие специализированной инфраструктуры (бизнес-инкубаторы, промышленные парки и др.), а сама поддержка может стать более сфокусированной (стимулирование предпринимательства и создание новых компаний в приоритетных секторах).

Третий этап связан с тем, что после формирования соответствующей системы органов, политика поддержки МСБ становится целостной системой развития малых и средних компаний. Это возможно при условии интеграции государственных программ и инициатив частного сектора, а также при условии корреляции отраслевых программ с мерами по развитию малого и среднего бизнеса. На этом этапе важнейшим приоритетом станет предпринимательское образование в рамках новых учебных программ и программ переподготовки в высших и средних учебных заведениях, а также реформирование рынка труда с целью создания новых стимулов к открытию собственного дела.

Развитие малого и среднего бизнеса в перспективе будет приобретать всё большую важность для

экономического процветания России по двум причинам. Во-первых, возрастает потребность во всё большей гибкости и инновационности российской экономики, а удовлетворить эту потребность может только успешно развивающийся малый и средний бизнес. Во-вторых, как показывает мировой опыт, малые и средние предприятия всегда испытывают проблемы и всегда нуждаются в поддержке со стороны государства, меняются только причины проблем и необходимые инструменты поддержки. Невозможно создать раз и навсегда успешно работающую систему поддержки и развития малого и среднего предпринимательства; эта система постоянно должна модернизироваться и отвечать новым запросам малых и средних компаний. Поэтому в перспективе государственная политика по развитию МСБ в России должна учитывать два основных направления: во-первых, постоянное совершенствование внешних условий (бизнес-климата) для развития малого / среднего предпринимательства, и, во-вторых, постоянное совершенствование системы государственных мер по поддержке малого и среднего предпринимательства.

В настоящее время роль предприятий малого и среднего бизнеса в российской экономике крайне мала по сравнению с другими странами мира. Следствием этого является низкий вклад малого и среднего бизнеса в занятость населения и в инновации. При этом в целом по стране ситуация очень неоднородна. В одних регионах малый бизнес вносит незначительный вклад в промышленное производство, в других предприятия МСБ имеют большее значение, как в промышленном производстве, так и в инновациях. Такие различия, с одной стороны, зависят от особенностей структуры экономики, так как разные отрасли имеют разный потенциал и предоставляют разные возможности для развития малого и среднего бизнеса; с другой стороны, различия в качестве условий для предпринимательства и малого и среднего бизнеса также играют возрастающую роль в дифференциации регионов. Соответственно, региональная специфика, роль и политика региональных и городских администраций будут также играть возрастающую роль в развитии малого и среднего бизнеса.

Государственная политика по поддержке и развитию малого и среднего бизнеса должна быть ориентирована не только на отдельные, возможно, наиболее критичные на текущий момент аспекты, но также должна включать мероприятия по улучшению всех ключевых факторов для предприятий МСБ. Например, решение проблемы административных барьеров – это необходимое, но недостаточное условие для развития малого и среднего предпринимательства. Для сравнения, проблемы, связанные с доступом к рынку и конкуренцией обычно ускользают из поля зрения властей, но при этом являются едва ли не самыми важными для выживания малых

### ТРИ ГОРИЗОНТА РАЗВИТИЯ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА И МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В РОССИИ



Рис. 93

и средних предприятий. Причем эти проблемы актуальны во всех сферах, включая госзакупки, доступ к системе дистрибуции, поставки для крупных компаний, закупки «дефицитных» комплектующих или сырья у крупных компаний, а также распространенную несправедливую конкуренцию со стороны крупных компаний, имеющих возможность использовать административные ресурсы и т.п.

Одной из важнейших мер поддержки МСБ со стороны государства являются специальные программы льготного финансирования «старта» и развития малых предприятий. Как показало исследование, несмотря на то что в России финансированию малого и среднего бизнеса уделяется в последние годы значительное внимание, есть немало «узких» мест, которые пока снижают доступность финансовых ресурсов для бизнеса. Проблемой является система налогообложения. Удобная для малого бизнеса упрощенная система налогообложения является неприемлемой для предприятий МСБ в промышленности, поставляющих комплектующие крупным предприятиям.

Одной из важнейших проблем в последние годы стала крайне изношенные и загруженные инфраструктуры – транспортно-логистическая, энергетическая, коммунальная и т.п. В качестве решения предлагается создание специальных «оазисов» для

развития МСБ – промышленных и технологических парков, в которых для малых предприятий должны создаваться благоприятные условия. Положительным примером является Республика Татарстан, где создан промышленный парк поставщиков комплектующих для КАМАЗа в Набережных Челнах.

Традиционная для МСБ проблема административных барьеров в последние годы перестала быть «самой критической», но сохраняет свое значение. «Противоядием» от излишнего административного вмешательства может стать включение задач, направленных на снижение административных барьеров, в систему целей федеральных министерств и ведомств и региональных администраций.

Важнейшей задачей, связанной с развитием экспортного потенциала малых предприятий, является повышение конкурентоспособности предприятий МСБ. Основными инструментами решения этой проблемы являются специальные обучающие программы для руководителей предприятий и сотрудников, а также деятельность постоянных образовательно-консультативных центров в регионах.

Необходимы также меры информационной поддержки и мониторинга состояния МСБ, которые могут реализовывать общественные организации, например, ОПORA РОССИИ.



В целом требует корректировки государственная политика по развитию малого и среднего бизнеса. Новый закон о малом и среднем бизнесе позволяет Правительству наделить задачами и полномочиями по развитию МСБ отраслевые министерства и ведомства.

Главный вывод очевиден – поддержка бизнеса должна носить комплексный и стратегический характер и стать новым национальным приоритетом, а не разовой кампанией. Для России это особенно актуально, поскольку именно развитие малого и среднего бизнеса позволяет наиболее эффективно произвести капитализацию высокого человеческого потенциала России и может стать основным двигателем диверсификации и повышения конкурентоспособности экономики России.