



АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

УДК 330.658:334(043.2)

ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ И ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА*

БУХВАЛЬД ЕВГЕНИЙ МОИСЕВИЧ,

доктор экономических наук, профессор, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития Института экономики РАН, главный научный сотрудник Отдела экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Москва, Россия

E-mail: buchvald@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются пути совершенствования правовых и институциональных основ государственной политики развития и поддержки малого и среднего предпринимательства. Указывается на необходимость в большей мере нацелить основные формы и приоритеты этой поддержки на ключевые задачи инновационной модернизации российской экономики. В статье обращается внимание на важность согласования действующего законодательства по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации с иными системными законами в области экономического регулирования, а именно законами о стратегическом планировании, промышленной политике, государственно-частном партнерстве, инновационной деятельности. Подчеркнута необходимость отразить в системе институтов и конкретных мер развития малого и среднего предпринимательства возрастающую зрелость этой группы субъектов хозяйствования, их нацеленность на реальный сектор экономики, взаимодействие крупных, малых и средних предприятий. Малый бизнес не может в нынешних условиях выступить ни существенным демпфером социально-экономических издержек кризисных явлений последних двух лет, ни, тем более, достаточно мощным фактором инновационной модернизации и структурной перестройки российской экономики. Государственная (федеральная) поддержка малого и среднего предпринимательства «расслоилась» между государственными и ведомственными программами, реализуемыми различными федеральными органами исполнительной власти.

Главным направлением государственной политики в отношении МСП должны быть меры, направленные на повышение общей институциональной зрелости российской экономики: изменения, нацеленные на создание общей благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды, в основе которой – борьба с коррупцией и иррациональными административными барьерами и, конечно, максимальная привязка доходных источников региональных и местных бюджетов к динамике развития не крупных форм хозяйственной деятельности на территориях.

Ключевые слова: малое предпринимательство; среднее предпринимательство; государственная поддержка; экономическое законодательство; модернизация экономики.

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

LEGAL AND INSTITUTIONAL ISSUES IN THE STATE POLICY FOR DEVELOPMENT AND SUPPORT OF SMALL AND MEDIUM BUSINESSES**

E.M. BUKHVOLD

ScD (Economics), Professor, Head of the Center for Federal Relations and Regional Development at the RAS Institute of Economics, Chief Scientific Officer of the Department for Economic and Legal Problems in Public and Municipal Administration, at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

E-mail: buchvald@mail.ru

ABSTRACT

This article discusses ways to improve the legal and institutional framework for public policy aimed at developing and supporting small and medium businesses. It points to a need to increasingly direct basic forms and priorities of this support to the fulfillment of key tasks of innovative modernization of the Russian economy.

The article draws attention to the importance of harmonizing existing legislation on the development of small and medium enterprises in the Russian Federation with other systemic laws in the area of economic regulation, namely the laws on strategic planning, industrial policy, public-private partnership, and innovation. It stresses the need to reflect in the system of institutions as well as in specific measures for developing small and medium businesses a growing maturity of this group of business entities which are focused on the real economic sector and interaction between large, small and medium enterprises. Under the current circumstances, small businesses can not act neither as a significant damper for social and economic costs of crisis phenomena observed for the last two years nor as a sufficiently powerful factor in innovative modernization and restructuring of the Russian economy. State (federal) support for small and medium businesses has been “stratified” between the state and departmental programs implemented by various federal executive bodies.

In this regard the measures directed to increase of the common institutional maturity of the Russian economy have to be a principal direction of a state policy concerning MSP. These are the changes aimed at creation of the common favorable enterprise and investment environment at the heart of which – fight against corruption and irrational administrative barriers; qualitative statistical information on development of the Russian MSP at all levels and, of course, the maximal binding of profitable sources of regional and local budgets to dynamics of development of medium-sized forms of economic activity in territories.

Keywords: small business; medium-sized businesses; state support; economic legislation; modernization of the economy.

Непростая социально-экономическая ситуация, сложившаяся в стране на рубеже 2015–2016 гг., актуализирует поиск тех рычагов, которые могли бы позитивно повлиять на тренды развития российской экономики, обеспечить условия для ее устойчивого, инновационно-ориентированного роста. К числу таких рычагов относятся совершенствование законодательной и институциональной базы государственного и муниципального управления, устранение в ней тех пробелов, которые явля-

ются важной, а иногда и основной причиной недостаточно результативного регулирующего воздействия на различные хозяйственные и социальные процессы в стране. Сказанное особенно значимо в отношении тех субъектов экономической деятельности, которые наименее защищены от негативного воздействия пробелов и противоречий в законодательстве.

Таковыми, в частности, являются субъекты малого и среднего предпринимательства (МСП). Сообразно всему мировому опыту они выступают

** This article was prepared within the framework of the RFH-funded research project No. 14-02-00324 “Alternatives to the public policy aimed at supporting small and medium-sized Russian companies”.

важным объектом государственного регулирования и поддержки и, следовательно, очень зависимы от того, насколько эффективно это регулирование и поддержка осуществляются на практике. При этом мы далее употребляем обобщающий термин «государственная поддержка МСП», имея в виду его определенную некорректность, так как на деле такая поддержка оказывается органами как государственного, так и муниципального управления.

Формально российский малый бизнес не может пожаловаться на отсутствие внимания со стороны органов управления всех уровней. Предоставление равных благоприятных условий всем хозяйствующим субъектам для входа на рынок, дебиюрократизация и устранение административных барьеров, жесткая регламентация контролируемых функций публичной власти на всех уровнях, повышение результативности государственной поддержки являются главными составляющими законодательной деятельности, направленными на активизацию предпринимательства в стране.

Так, недавно целый ряд важных шагов в области государственной поддержки МСП был обозначен в Плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г. [1]. Затем многое из этого документа было перенесено на рекомендации, высказанные на заседании Госсовета РФ 7 апреля 2015 г. Распоряжением Правительства РФ от 5 мая 2014 г. № 740-р было создано ОАО «Агентство кредитных гарантий» («АКГ»), основной вид деятельности которого — оказание гарантийной поддержки субъектам МСП. Минэкономразвития РФ утвердило стратегию развития Национальной гарантийной системы (НГС), разработанную Агентством кредитных гарантий. До 2020 г. гарантийную поддержку должны получить 146 тыс. предприятий МСП, а объем предоставленных гарантий, как предполагается, достигнет 899 млрд руб.

Во исполнение Указа Президента РФ от 5 июня 2015 г. № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства» на базе ОАО «АКГ» создано АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства». Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого

и среднего предпринимательства...» внесены изменения в Закон № 209-ФЗ от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — 209-й ФЗ) в части определения функций и задач этой Корпорации.

Перед Корпорацией поставлена цель — увеличить число занятых в системе субъектов МСП до 40 млн человек в период до 2020 г. Подписан закон о трехлетнем моратории на проверки малого бизнеса, который устанавливается на период с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. [2]. Компании с государственным участием ныне обязаны закупать у представителей МСП 18% из всего объема приобретаемых товаров, услуг и работ (в перспективе — до 25%). Субъекты Федерации получили возможности дополнительного стимулирования МСП за счет налоговых льгот по налогам, поступающим в региональные бюджеты.

Однако, несмотря на, казалось бы, пристальное внимание со стороны всех властных структур, *ситуация в сфере МСП в положительную сторону меняется мало*. Утверждавшиеся в правительственных и иных документах, планах, дорожных картах и т.п. ориентиры, как правило, не достигаются. В итоге они просто кочуют из одного документа в другой. Соответственно декларируемые задачи данного направления экономической политики государства по существу приобрели характер некоего трафарета [3].

Доля субъектов МСП в ВВП страны не показывает устойчивого роста и составляет в настоящее время порядка 20–21%, в то время как во многих зарубежных странах доля МСП в ВВП достигает 50% и более (при некоторых различиях в национальных критериях МСП). В мировой практике доля в национальном ВВП выступает наиболее важным индикатором развития сектора МСП. Однако в российской статистике показатель доли МСП в ВВП уже достаточно длительное время не публикуется (последний раз эти данные были опубликованы за 2006 г.). Причины точно не объясняются. В результате подобные данные периодически возникают из разных источников и между собой часто не совпадают. Так, в проекте стратегии МСП до 2030 г. говорится, что на малые и средние предприятия приходится «около одной пятой валового внутреннего продукта России», а отдельные экспертные мнения дают как более высокие, так и более низкие значения.

Таблица 1

**Доля субъектов малого и среднего предпринимательства
в основных экономических показателях Российской Федерации, % к итогу**

Показатель	Средние предприятия				Малые и микропредприятия			
	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей)	5,2	3,7	3,6	3,5	21,0	23,4	23,5	23,6
Оборот предприятий	7,1	5,4	4,9	4,8	21,4	21,1	20,5	20,2
Инвестиции в основной капитал	2,3	1,7	2,3	2,1	7,2	4,1	4,3	4,9

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Доля занятых в секторе МСП в России составляет 25%. В экономически развитых странах этот показатель колеблется в пределах от 35 до 80%. В соответствии с государственной программой «Экономическое развитие и инновационная экономика» [4] доля занятых в МСП в России должна увеличиться к 2020 г. до 29%, а количество субъектов МСП в расчете на 1 тыс. человек населения — до 52,7 единицы. Это означает, что общее количество субъектов МСП должно возрасти до 7,7 млн единиц (сейчас порядка 4,5–4,6 млн, включая индивидуальных предпринимателей), а количество занятых в секторе МСП — до 19,5 млн человек (сейчас порядка 17–18 млн человек, без учета совместителей).

Цели, на первый взгляд, не очень амбициозные. Однако надо иметь в виду, что в последние годы общее число субъектов МСП, их отраслевая структура практически стабильны; их доля в хозяйственном обороте и в инвестициях в основной капитал падает (см. табл. 1), и при этом значительная часть МСП по-прежнему, как и ранее, продолжает оставаться в теневом секторе экономики [5].

В 2015 г., по данным Национального института системных исследований проблем предпринимательства, этот сегмент российской экономики еще более сжался. Хотя количество юридических «оболочек» увеличилось на 3%, выручка субъектов малого бизнеса по сравнению с 2014 г. упала на 26%. Инвестиции малых предприятий «рухнули» на 42%; занятость сократилась на 3%. Объем кредитов, полученных субъектами МСП в 2015 г., по сравнению с 2014 г. упал на 6%, а просрочка выросла на 61% [6].

В этой ситуации вклад сектора МСП в достижение приоритетных целей социально-экономи-

ческого развития страны по-прежнему невелик. Малый бизнес не может в нынешних условиях выступить ни существенным демпфером социально-экономических издержек кризисных явлений последних двух лет, ни, тем более, достаточно мощным фактором инновационной модернизации и структурной перестройки российской экономики. Конечно, мы не вправе связывать подобную ситуацию только с неудовлетворительным качеством законодательной и иной нормативно-правовой базы, регулирующей как развитие (хозяйственную деятельность) субъектов МСП, так и условия, формы и процедуры оказания им государственной поддержки. Негативную роль здесь играют также долговременно сложившиеся структурные деформации экономики; ее высокая зависимость от негативного влияния факторов внешнего характера; ограниченность средств государственного регулирования и стимулирования экономики; высокая степень ее бюрократизации и пр.

Однако проблемы качества такой законодательной и иной нормативно-правовой базы, безусловно, существуют. Примечательно, что на фоне многочисленных рекомендаций по улучшению ситуации в сфере МСП предложений по радикальному пересмотру правовой базы развития и государственной поддержки МСП отмечено практически не было. Изменения в 209-й ФЗ о развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации [7] вносились и вносятся систематически до самого последнего времени, но существенного влияния на улучшение дел в этой сфере подобные корректировки не обеспечивают. При этом очевидно наличие целого ряда пробелов в самом

законе о развитии МСП, а также рассогласованность его положений с нормами других законодательных актов в сфере социально-экономического регулирования.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что по сравнению с ранее действовавшим аналогичным законом [8] в 209-м ФЗ как бы была изменена генеральная направленность законодательного регулирования. В «старом» законе акцент в первую очередь делался на государственную поддержку МСП (правда, в этом законе «среднего» предпринимательства еще не было). В «новом» законе из его названия понятие «государственная поддержка» убирается. Это не случайность.

В процессе разработки новой версии данного закона велись многочисленные дискуссии относительно того, что акцент в подобном законе на государственную поддержку соответствует лишь начальной стадии реформ, а в более «зрелой» рыночной экономике закон должен акцентировать внимание на роли государства в создании общих благоприятных условий для развития и даже «саморазвития» сферы МСП. Однако на деле выдержать такую идеологию нового закона не удалось. Идея такой поддержки хорошо заметна из всех «щелей» закона; более того, закон говорит уже не только о поддержке субъектов МСП, но и о поддержке тех, кто ему оказывает поддержку (п. 4 ст. 15: «...Поддержкой организаций, образующих инфраструктуру поддержки...»). В общем, сплошная поддержка.

С точки зрения логической непоследовательности в 209-м ФЗ следует обратить внимание на то, что закон оперирует понятием «субъект МСП» с определенной системой признаков (ст. 4 209-го ФЗ), по сути, выделяющих некий слой малых форм хозяйствования, потенциально попадающих в сферу мер государственной поддержки. При этом как следует трактовать малые формы хозяйствования, не попадающие под эти критерии (если не субъекты МСП — тогда что это?), из закона неясно. Таким образом, несмотря на формальную смену идеологии закона, он как бы продолжает исключительно обслуживать нужды политики государственной поддержки МСП.

По нашему мнению, целесообразно разделить «базовые» критерии субъектов МСП и дополнительные критерии, отграничивающие тот круг субъектов, которые могут быть получателями тех или иных форм государственной

поддержки [критерии, касающиеся прежде всего источников формирования уставного (складочного) капитала (паевого фонда) указанных юридических лиц].

Данные критерии могли бы варьироваться в зависимости от вида государственного содействия, потенциально направляемого данной группе субъектов хозяйствования. Так, некоторые виды косвенной поддержки (информационная, консультационная, правовая защита и пр.) могли бы адресоваться всем субъектам МСП, попадающим под его количественные критерии. Качественные критерии (которые в последней версии закона от 2015 г. выглядят крайне усложненными) могли бы выделять те группы субъектов МСП, которые вправе рассчитывать на прямую поддержку со стороны государства (налоговые и имущественные льготы, гарантии по кредитам и пр.).

Определенным правовым казусом представляется также закрепленная в законе схема структурирования субъектов МСП — единообразно по всем видам деятельности. Однако это не вполне соответствует экономическим реалиям. Например, в промышленности предприятие с числом занятых 80 человек — действительно малое предприятие. В сфере транспорта это уже достаточно солидное предприятие. В торговле — крупный торговый центр, а в сфере ИТ-технологий такое предприятие — почти «отраслевой гигант». Равно необходимой является и межрегиональная дифференциация названных критериев. Малое и среднее предприятия в Москве и в Калмыкии — «две большие разницы». Подобный правовой казус может быть устранен путем введения более гибкой структуризации субъектов МСП по видам и регионам их экономической деятельности.

В существенном уточнении нуждается то, что понимается законом под государственными (федеральными) программами развития субъектов МСП. Здесь также наблюдается очевидный законодательный казус, допускающий двойственное толкование ряда важных направлений экономической политики государства. Речь идет о государственных программах развития и поддержки МСП. Начальная версия 209-го ФЗ содержала определение федеральных, региональных и муниципальных программ развития субъектов МСП. Эта формулировка вызывала разночтения в том плане, что с начала 2000-х годов целевые федеральные программы развития и поддержки

МСП более не действуют. Отказ от таких программ в целом был шагом в правильном направлении — нарастающая громоздкость и практическая неуправляемость этих программ становились просто самоочевидными. Первая из таких программ принималась на 1996–1997 гг., а формально завершилась в 2001 г. Предпринимавшиеся в 2002–2003 гг. попытки подготовить последний из вариантов очередной подобной программы завершились полной неудачей именно по этой причине. Однако на уровне субъектов Федерации такие специальные программы формально продолжают действовать, хотя их финансирование часто осуществляется в символических масштабах, а их экономическая значимость обеспечивается за счет фактора федерального софинансирования.

Государственная (федеральная) поддержка МСП в этом плане «расслоилась» между иными государственными и ведомственными программами, реализуемыми различными федеральными органами исполнительной власти. В этой ситуации одни эксперты высказывались в том духе, что подобная практика является логическим развитием положений действующего законодательства, а другие считали это прямым нарушением требований 209-го ФЗ, требующим возврата к практике реализации масштабных федеральных целевых программ развития и поддержки МСП.

Видимо, это разночтение и стало причиной того, что при внесении очередного блока поправок в 209-й ФЗ определение федеральных, региональных и муниципальных программ развития субъектов МСП из него было изъято. Однако полностью данный правовой казус не устранен. И в новой редакции 209-го ФЗ в ст. 9 («Полномочия органов государственной власти Российской Федерации по вопросам развития субъектов малого и среднего предпринимательства») имеется п. 3 «Разработка и реализация государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации». Имевшееся ранее указание на то, что речь идет не просто о программах, а именно о программах развития и поддержки МСП, ныне снято. В результате складывается ситуация, при которой органы государственной власти Российской Федерации разрабатывать программы, относящиеся именно к развитию МСП, вовсе не обязаны.

Кроме того, нельзя не обратить внимание, что ст. 9 209-го ФЗ не отражает такой широко распространенный вид изложения целей и инструмен-

тов экономической политики государства, в том числе и в сфере развития и поддержки МСП, как дорожная карта. Значение таковых в настоящее время как бы остается легитимно незакрепленным. Последняя дорожная карта, непосредственно связанная с мерами поддержки МСП, действовала до 2012 г., и ее основные целевые индикаторы были полностью провалены. Так, дорожная карта предусматривала увеличение доли сектора МСП в ВВП страны с 21% в 2008 г. (что мы фактически имеем и сегодня) до 29% в 2012 г.

В настоящее время Правительство РФ оперирует системой из 11 дорожных карт, целый ряд из которых напрямую затрагивает проблемы развития и поддержки МСП. Данный правовой пробел должен быть устранен путем четкого указания в ст. 9 209-го ФЗ на дорожные карты как на один из возможных инструментов реализации этого направления экономической политики федерального центра.

Отсюда следует перейти к еще одной правовой проблеме, которая касается положений ст. 9, 10 и 11 209-го ФЗ. Это статьи, трактующие полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления по вопросам развития МСП. Эксперты по проблематике государственной политики в отношении МСП, равно как и представители самого предпринимательского сообщества, не раз задавались вопросом: что, собственно, означают эти полномочия? Формальное разрешение на совершение тех или иных действий и/или бюджетных затрат; разрешение, которым можно и пренебречь; или жесткое обязательство, выполнения которого можно строго требовать и невыполнение которого может повлечь за собой неблагоприятные последствия? Особенно актуален этот вопрос в отношении полномочий, закрепленных за субфедеральным, прежде всего муниципальным уровнем управления, где разрыв между теми полномочиями, которые формально вменяются законом органам местного самоуправления («вопросы местного значения»), и теми, которые ими фактически исполняются (финансируются), чаще всего наблюдается значительный разрыв.

Причины, определяющие этот правовой и управленческий казус, носят двойственный характер. Первая причина — нехватка средств на указанные цели в силу дотационности и дефи-

Полномочия органов местного самоуправления по вопросам развития МСП

Ст. 11, 209-й ФЗ 2007 г.	Федеральный закон № 131-ФЗ от 6.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
<p>1) Формирование и осуществление муниципальных программ (подпрограмм) с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;</p> <p>2) анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований;</p> <p>3) формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований и обеспечение ее деятельности;</p> <p>4) содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений указанных организаций;</p> <p>5) образование координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства органами местного самоуправления</p>	<p>Ст. 14. Вопросы местного значения городского, сельского поселения, п. 28: содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства.</p> <p>Ст. 15. Вопросы местного значения муниципального района, п. 25: создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства...</p> <p>Ст. 16. Вопросы местного значения городского округа, п. 33: создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства...</p> <p>Ст. 16.2. Вопросы местного значения внутригородского района, п. 11: создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства...</p> <p><i>Пункты относительно участия органов местного самоуправления в содействии развитию МСП были введены в 131-й ФЗ после 2005 г.</i></p>

Примечание: оба федеральных закона в редакции на конец 2015 г.

цитности преобладающей доли субфедеральных (региональных и местных) бюджетов. Так, по данным мониторинга Минфина РФ за 2014 г., доля муниципальных образований, не получающих межбюджетный трансферт (без субвенций) и доходы по дополнительно переданным нормативам (эти нормативы — по сути, замещение дотаций), составила в указанном году 0,5%. В этом звене управления расходы на поддержку МСП — один из наиболее доступных и безболезненных резервов экономии бюджетных средств. Вторая причина — определенные противоречия в трактовке полномочий публичной власти по развитию и поддержке МСП в разных законодательных актах. В отношении органов местного самоуправления это показано в *табл. 2*.

Какой законодательный акт здесь следует считать первичным для определения того, что обязаны делать органы местного самоуправления для

развития МСП? Формулировка, данная в законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-й ФЗ): «...создание условий...», крайне расплывчата. Скорее, это не правовая норма, а некий призыв, лозунг. Едва ли можно считать адекватным правовым регулированием то, под что можно подвести практически любое действие или даже бездействие органов муниципального управления (как говорят предприниматели, если просто не мешают, то это уже полдела по созданию благоприятных условий). Логически можно предположить, что развитием положений 131-го ФЗ в этом смысле как раз и являются нормы ст. 11 209-го ФЗ.

Но, во-первых, тогда этот правовой феномен надо закрепить соответствующей отсылкой в самом 131-м ФЗ, а полномочия субфедеральных органов власти по развитию МСП следует подкре-

пить более действенными налогово-бюджетными стимулами. Во-вторых, явным правовым казусом следует считать и то, что 209-й ФЗ трактует полномочия органов местного самоуправления по вопросам развития МСП единообразно для всех видов муниципальных образований в стране. Однако в статусе муниципальных образований (как городских округов) в Российской Федерации действует десяток более-менее финансово обеспеченных городов-миллионеров и одновременно в статусе поселения — небольшие населенные пункты в несколько сотен человек с минимальным «бюджетом выживания».

Если полномочия («вопросы местного значения») по поддержке МСП — лишь опцион, свободный для неисполнения органами местного самоуправления, тогда универсальность такого закрепления полномочий за всеми видами муниципальных образований приемлема. Если такие полномочия — «жесткая» обязанность, тогда это явный правовой казус, свидетельствующий о противоречии правовой формы обязательств и экономических реалий их реализации.

В плане правовых проблем, важных по практическим последствиям и связанных с разночтениями между 209-м ФЗ и иными «системными» законами в области социально-экономического регулирования, а также государственного и муниципального управления, укажем на следующее. Так, особенно ущербным для результативности государственной политики в отношении МСП мы полагаем отсутствие адекватного отражения этой проблематики в федеральном законе о стратегическом планировании [9]. Действительно, в самом Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — 172-й ФЗ) о сфере МСП непосредственно ничего не говорится. Но это не значит, что требования стратегических подходов на государственную политику в отношении МСП вообще не распространяются. Конечно, было бы очень продуктивно вписать национальную стратегию развития МСП и его государственной поддержки в число обязательных документов стратегического планирования на всех уровнях управления. Это позволило бы формировать стратегию МСП в соответствии с теми строгими требованиями, которые ныне предъявляются законом ко всем документам стратегического планирования, в частности в контексте их согласованности, как

в разрезе отраслевого, так и пространственного стратегирования. Однако такое предложение могло генерировать большое количество аналогичных мнений относительно иных стратегических документов, которые разрабатываются по отдельным сферам и отраслям экономики, что сделало бы такое планирование, по сути, технически неосуществимым.

В этой связи более реалистично предложение внести соответствующие дополнения в 209-й ФЗ 2007 г. Так, ст. 2 данного закона следует дополнить определением общегосударственной, региональной и муниципальной стратегии развития МСП. Соответственно ст. 9, 10 и 11 этого закона следует дополнить указанием на полномочия органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления по формированию стратегий развития и поддержки МСП в соответствии с иными документами стратегического планирования, разрабатываемыми на данном уровне управления. Правда, здесь следует принять во внимание, что 172-й ФЗ трактует стратегическое планирование в муниципальном звене управления как право (возможность), а не как обязанность осуществлять данный вид управленческой деятельности. Но в целом реализация этих норм, несомненно, будет способствовать усилению стратегических начал в рамках общегосударственной политики развития и поддержки малых форм хозяйствования в национальной экономике.

Сказанное выше в полной мере касается и отсутствия прямых корреспонденций к задачам развития и государственной поддержки субъектов МСП в федеральном законе о промышленной политике. Отсутствие прямых адресаций к МСП в федеральном законе о промышленной политике [10] объяснить очень сложно. Между тем промышленно-ориентированный малый и средний бизнес со своими специфическими функциями давно стал необходимым элементом «индустриального пейзажа» всех экономически развитых стран мира, особенно в плане обеспечения его инновационной направленности [11]. В итоге у нас сложилась странная ситуация: в законе о развитии МСП статья о поддержке промышленных МСП есть (ст. 22 209-го ФЗ 2007 г. «Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства»), а в «ключевом» законе о промышлен-

ной политике об этом ничего не сказано. Отсюда возникает большое опасение, что все документы в области национальной промышленной политики, которые должны быть разработаны в развитие этого закона (а равно и деятельности Фонда развития промышленности), проблематику развития промышленного сектора МСП просто обойдут стороной.

Еще одна проблема связана с несходимостью ряда положений 209-го ФЗ с законом о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве [12]. При обсуждении 209-го закона на стадии законопроекта получила поддержку идея перехода от модели государственной к модели государственно-общественной поддержки МСП. Следствием этого стало внесение в 209-й закон ст. 13 «Координационные или совещательные органы в области развития малого и среднего предпринимательства». Такие органы создаются в целях привлечения субъектов МСП к выработке и реализации государственной политики в области развития МСП; проведения общественной экспертизы проектов соответствующего круга нормативных правовых актов; выработки рекомендаций органам исполнительной власти Российской Федерации, ее субъектов и органам местного самоуправления при определении приоритетов в области развития и поддержки МСП. Очевидно, что в целом подобная практика может рассматриваться как перспективная форма государственно-частного (ГЧП) и муниципально-частного партнерства (МЧП).

Новая версия 209-го ФЗ (ст. 6) также отмечает, что в числе принципов государственной политики развития МСП — участие представителей субъектов МСП, а также организаций, выражающих интересы субъектов МСП, в формировании и реализации государственной политики в области развития МСП, экспертизе проектов нормативно-правовых актов всех уровней, регулирующих развитие МСП. Однако формы и процедуры такого участия ни в законе, ни в иных нормативных правовых актах никак не конкретизируются. Не случайно, как показали проведенные обследования, по ряду причин деятельность подобных координационных органов, особенно на местах, складывается сложно и противоречиво; часто эти органы или отсутствуют, или существуют чисто номинально, что во многом было связано с отсутствием общедоказательной законодательной базы по развитию ГЧП и МЧП.

К сожалению, принятие Федерального закона от 3 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...» (далее — 224-й ФЗ) этой проблемы также не решило. Закон полностью обходит стороной такую особую институцию, как координационные или совещательные органы в области развития МСП, создаваемые при органах исполнительной власти различного уровня. Да и в целом закон обходит стороной специфику МСП как особого участника отношений ГЧП и МЧП. Между тем эта специфика [преобладание коллективных форм партнерства через общественные (некоммерческие) организации МСП; необходимость партнерских взаимодействий в распределении мер поддержки и защиты субъектов МСП и пр.] — реальность, во многом определяющая результативность данного направления экономической политики государства. Как мы полагаем, данный правовой пробел должен быть устранен путем внесения соответствующих дополнений в 224-й ФЗ, например в виде ряда статей (главы) «Особенности государственно-частного, муниципально-частного партнерства в сфере малого и среднего предпринимательства и осуществления мер его государственной, муниципальной поддержки».

Необходимо остановиться и на явном неучете в действующем целевом законе современного содержания самого понятия «государственная поддержка МСП». В действующей версии закона (ст. 3) определение понятия «поддержка» дано в крайне туманной формулировке, которая, если ее «конденсировать», будет выглядеть примерно так: поддержка субъектов МСП — это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления, организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, а также деятельность акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», осуществляемая в целях развития МСП...». Определение не просто примитивное, но и явно архаичное.

К тому же здесь есть ряд странностей. Понятийный блок 209-го ФЗ начинается с расшифровки термина «поддержка», хотя в названии закона этого понятия нет и, как мы отмечали ранее, оно было изъято оттуда по вполне конкретным мотивам. Наверное, было бы логичнее начать с рас-

шифровки понятия «развитие МСП» как сути и главной цели данного законодательного акта, но и такого определения в нем нет. Отсюда очевидные споры, которые неизменно возникают при обсуждении всех концептуальных документов по данному вопросу: простое увеличение номинально существующего числа субъектов МСП — это развитие или нет? Можно ли сегодня говорить о реальном развитии этой сферы российской экономики, если число субъектов МСП (тем более реально функционирующих) не растет и даже сокращается?

Более того, как мы полагаем, в четкой формулировке нуждается и понятие «государственная политика в отношении МСП». Весь современный опыт показывает, что эта политика не сводится только к мерам «поддержки», а усилия по формированию благоприятных условий для развития сферы МСП не касаются только мер, непосредственно (прямо) адресованных данной группе субъектов хозяйствования. Здесь возможны и необходимы общие меры по формированию благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды в экономике в целом, в ее отраслевых и территориальных звеньях. Кроме того, в современных условиях очень важное значение в государственной политике благоприятствования развитию МСП имеют меры, формально адресованные не малому, а крупному бизнесу, в частности в целях стимулирования его кооперационных взаимодействий с МСП, например в рамках крупных и недоступных непосредственно субъектам МСП закупок для государственных нужд. Эти обстоятельства, не учтенные в действующем 209-м ФЗ, создают правовую «нишу», которую необходимо восполнить.

Наивно полагать, что можно благоприятно и успешно пестовать малый бизнес, если общая предпринимательская и инвестиционная среда в экономике будет выглядеть негативно. Именно в силу этой причины (а не в результате нехватки средств, как это часто пытаются представить в разных комментариях) акценты государственной политики постепенно смещаются от попыток охватить разными мерами поддержки все большее число субъектов МСП к ограничению бюрократического давления на бизнес за счет упрощения процедур регистрации, лицензирования, ограничения числа проверок и пр. На сей счет принимались специальные федеральные законы по

дерегулированию. Изначально данный блок законодательства составили Федеральные законы от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов предпринимательской деятельности»; от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» и от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

В настоящее время «идеологию» этих законов нужно было бы имплементировать в новую версию 209-го ФЗ, который пока в основном строится на идеологии о том, что чем больше масштабы государственного воздействия на сферу МСП, тем, безусловно, лучше. Актуальные новации наиболее целесообразно реализовать в виде дополнительной статьи в 209-м ФЗ, трактующей дерегулирование как важный компонент государственной политики по защите субъектов МСП от разных форм бюрократического давления, что ныне столь же актуально, как защита бизнеса от рейдерских захватов в 1990-е годы.

При этом закон не должен доводить идею дерегулирования до абсурда; речь должна идти не о полном «сбросе» государственного контроля и регулирования, а о его минимальной достаточности, так как в экономике, помимо интересов предпринимателей, существуют и, например, интересы потребителей продукции и услуг, которые также нуждаются в защите. Не случайно в своем выступлении на Всероссийском предпринимательском форуме «Малый бизнес — национальная идея?» Президент РФ В.В. Путин сказал, что наряду с сокращением разного рода контрольных функций в отношении МСП надо также «оградить потребителя от злоупотреблений неправильно работающих предпринимательских структур. Это касается прежде всего здоровья населения, предоставления различных услуг и так далее» [13].

Наконец, негативно значимым правовым казусом можно считать трактовку 209-м ФЗ всех субъектов МСП как объекта экономической политики государства в качестве некоей «однородной массы». Такой подход, еще приемлемый на начальной стадии реформы и становления предпринимательской среды в стране, ныне уже не представляется в полной мере мотивированным. Закон должен ориентировать государственную политику на растущую выживаемость МСП в ры-

ночно-конкурентной среде и постоянное увеличение доли долговременно функционирующих, «зрелых» субъектов МСП. Ведь именно для них и характерны в первую очередь такие позитивные тенденции, как выход из теневого сектора, более высокая инвестиционная активность, продвижение в реальный сектор экономики и пр. Напротив, избыточный акцент мер государственной поддержки на «стартающие» МСП (три года без налогов, без проверок и пр.) часто ведет к тому, что наиболее выгодным для предпринимателей становится не длительное развитие и инвестирование своих предприятий, а «револьверное» открытие, закрытие и вновь открытие малых предприятий. Такие субъекты МСП не утруждают себя серьезными инвестициями, не боятся теневых операций и разного рода проверок, «не лезут» в сколько-нибудь сложное производство, не склонны к установлению долговременных кооперационных связей и пр. [14].

О реальности подобной ситуации говорит следующий факт. В настоящее время на сектор МСП приходится только 5–6% от общего объема основных средств и 6–7% от объема инвестиций в основной капитал в целом, хотя доля МСП в ВВП страны, как было сказано выше, оценивается в 20–21%, а в хозяйственном обороте предприятий эта доля составляет порядка 25%. В результате сформулированная почти 20 лет характеристика российского МСП как «предпринимательства без инвестиций и собственности» и сегодня остается актуальной.

Существенным казусом можно считать и то, как 209-й ФЗ трактует поддержку инновационных МСП — один из наиболее значимых актуалитетов в этом направлении экономической политики. Это связано с тем, что малый бизнес России не только никак не поворачивается «лицом» к реальному сектору экономики, но и по своей сути остается инновационно малоактивным. По данным, приводившимся на заседании Госсовета РФ 7 апреля 2015 г., удельный вес малых предприятий, работающих в сфере технологических инноваций, застыл на отметке ниже 5%. Более того, по данным Росстата (2013), по такому показателю, как доля инновационных товаров, работ и услуг, малый бизнес (без средних предприятий и индивидуальных предпринимателей) существенно уступает крупным предприятиям (2,24 против 11,6%).

Основная проблема в том, что инновационный малый бизнес существует и развивается лишь постольку, поскольку его особая продукция востребована крупными предприятиями и инвесторами. Сегодня наиболее продуктивные инновационные МСП локализованы в пределах технико-внедренческих особых экономических зон (ОЭЗ) и иных институтах развития федерального и регионального уровня, в вузах и пр. Основная поддержка, в которой они нуждаются, — содействие в поиске потенциальных приобретателей/инвесторов их разработок [15]. Это решающее условие, при котором малые формы хозяйствования способны внести реальный вклад в модернизацию российской экономики. Но оно требует существенного обогащения нормативно-правовой базы развития и поддержки инновационного сегмента МСП.

Во-первых, ст. 22 209-го ФЗ «Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства» должна быть дополнена указаниями на обязательность участия (квотирования) субъектов МСП как резидентов федеральных институтов развития — ОЭЗ всех типов, зон территориального развития, территорий опережающего развития и пр. Одновременно в целях инновационной трансферты все прочие (крупные) резиденты этих зон, раз уж они пользуются большими государственными льготами, должны принять на себя обременение на кооперационные поставки со стороны субъектов МСП. Это правило следует распространить и на крупные предприятия, выполняющие заказы на поставку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Во-вторых, соответствующие положения 209-го ФЗ должны быть согласованы с общим законодательством по инновационной деятельности и ее государственной поддержке. Этот законодательный акт следует дополнить положениями о тех формах государственной поддержки инновационной деятельности МСП, которые в нем отсутствуют, а именно продвижение инновационных МСП в деятельность всех типов федеральных институтов развития; содействие установлению кооперационных связей инновационных предприятий крупного, среднего и малого бизнеса; использование малых форм хозяйствования для финализации и продвижения инновационных разработок научных и научно-образовательных учреждений и пр.

ЛИТЕРАТУРА

1. План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р (п. 21–33). [Электронный ресурс] URL: [www//government.ru/info/779](http://www.government.ru/info/779).
2. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”». [Электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс.
3. *Бухвальд Е. М.* От совета до совета без прогресса и просвета // Национальные интересы приоритеты и безопасность. 2015. № 35 (320). С. 2–14.
4. Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика». Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316. [Электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс.
5. *Тарасов М. Е., Тарасова-Сивцева О. М.* Теневая экономика как угроза развитию частного предпринимательства в современной России // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 5. С. 17–21.
6. Материалы Национального института системных исследований проблем предпринимательства. [Электронный ресурс] URL: http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=131612.
7. Федеральный закон № 209-ФЗ от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». В настоящее время 209-й ФЗ действует в редакции ФЗ № 408 от 29 декабря 2015 г.
8. Федеральный закон от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (ныне не действует).
9. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс.
10. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». [Электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс.
11. *Бухвальд Е. М.* Закон о промышленной политике принят: а будет ли промышленность в России? // Теория и практика общественного развития. 2015. № 5. С. 23–31.
12. Федеральный закон от 3 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...». [Электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс.
13. Материалы Всероссийского предпринимательского форума «Малый бизнес — национальная идея?». [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51186>.
14. *Богоутдинов Б.* Инвестиционная привлекательность малого и среднего бизнеса в России: итоги-2014 // Рынок ценных бумаг. 2015. № 3. С. 52–55.
15. *Родионова Н. В.* Рынок инноваций современной России: роль малого и среднего предпринимательства в его становлении и развитии // Копирайт. 2015. № 1. С. 3–14.

REFERENCES

1. The plan of priority actions for providing a sustainable development of economy and social stability in 2015 [Plan pervoocherednyh meroprijatij po obespecheniju ustojchivogo razvitija jekonomiki i social'noj stabil'nosti v 2015 godu]. It is approved as the Order of the Government of the Russian Federation of January 27, 2015 No. 98-r (item 21–33). Available at: [www//government.ru/info/779](http://www.government.ru/info/779) (in Russian).
2. The federal law of July 13, 2015 No. 246-FZ “About modification of the Federal law “About protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs at implementation of the state control (supervision) and municipal control” [Federal’nyj zakon ot 13 ijulja 2015 g. № 246-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal’nyj zakon “O zashhite prav juridicheskikh lic i individual’nyh predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipal’nogo kontrolja”»]. Available at: Union of Right Forces ConsultantPlus (in Russian).

3. *Bukhvald E.M.* From council to council without progress and a gleam [Ot soveta do soveta bez progressa i prosveta] *Nacional'nye interesy priority i bezopasnost' — National interests priorities and safety*, 2015, no. 35 (320), pp. 2–14 (in Russian).
4. State program “Economic development and innovative economy” [Gosudarstvennaja programma «Jekonomicheskoe razvitie i innovacionnaja jekonomika»]. It is approved as the Resolution of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014, no. 316. Available at: Union of Right Forces ConsultantPlus (in Russian).
5. *Tarasov M.I., Tarasova-Sivtseva O.M.* Shadow economy as threat to development of private business in modern Russia [Tenevaja jekonomika kak ugroza razvitiyu chastnogo predprinimatel'stva v sovremennoj Rossii]. *Jekonomicheskij analiz: teorija i praktika — the Economic analysis: theory and practice*, 2013, no. 5, pp. 17–21 (in Russian).
6. Materials of National institute of system researches of problems of business [Materialy Nacional'nogo instituta sistemnyh issledovanij problem predprinimatel'stva]. Available at: http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=131612 (in Russian).
7. The federal law No. 209-FZ of July 24, 2007 “About development of small and average business in the Russian Federation”. Now the 209th Federal Law works in edition of Federal Law No. 408 of December 29, 2015 [Federal'nyj zakon № 209-FZ ot 24 ijulja 2007 g. «O razvitii malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii». V nastojashhee vremja 209-j FZ dejstvuet v redakcii FZ № 408 ot 29 dekabnja 2015 g.] (in Russian).
8. The federal law of June 14, 1995 No. 88-FZ “About the state support of small business in the Russian Federation” (nowadays doesn't work) [Federal'nyj zakon ot 14 ijunja 1995 g. № 88-FZ «O gosudarstvennoj pod-derzhke malogo predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii» (nyne ne dejstvuet)] (in Russian).
9. The federal law of June 28, 2014 No. 172-FZ “About strategic planning in the Russian Federation” [Federal'nyj zakon ot 28 ijunja 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii»]. Available at: Union of Right Forces ConsultantPlus (in Russian).
10. The federal law of December 31, 2014 No. 488-FZ “About industrial policy in the Russian Federation” [Federal'nyj zakon ot 31 dekabnja 2014 g. № 488-FZ «O promyshlennoj politike v Rossijskoj Federacii»]. Available at: Union of Right Forces ConsultantPlus (in Russian).
11. *Bukhvald E.M.* The law on industrial policy is adopted: and whether there will be an industry in Russia? [Zakon o promyshlennoj politike prinjat: a budet li promyshlennost' v Rossii?]. *Teorija i praktika obshhestvennogo razvitija — Theory and practice of social development*, 2015, no. 5, pp. 23–31 (in Russian).
12. The federal law of July 3, 2015 No. 224-FZ “About state-private, municipal and private partnership in the Russian Federation ...” [Federal'nyj zakon ot 3 ijulja 2015 g. № 224-FZ «O gosudarstvenno-chastnom, municipal'no-chastnom partnerstve v Rossijskoj Federacii...»]. Available at: Union of Right Forces ConsultantPlus (in Russian).
13. Materials of the All-Russian enterprise forum “Small Business — National Idea?” [Materialy Vserossijskogo predprinimatel'skogo foruma «Malyj biz-nes — nacional'naja ideja?»]. Available at: <http://krem-lin.ru/events/president/news/51186> (in Russian).
14. *Bogoutdinov B.* Investment appeal of small and medium business in Russia: results-2014 [Investicionnaja privlekatel'nost' malogo i srednego biznesa v Rossii: itogi-2014]. *Rynok cennyh bumag — Securities market*, 2015, no. 3, pp. 52–55 (in Russian).
15. *Rodionova N.V.* Market of innovations of modern Russia: a role of small and average business in his formation and development [Rynok innovacij sovremennoj Rossii: rol' malogo i srednego predprinimatel'stva v ego stanovlenii i razvitii]. *Kopirajt — Copyright*, 2015, no. 1, pp. 3–14 (in Russian).