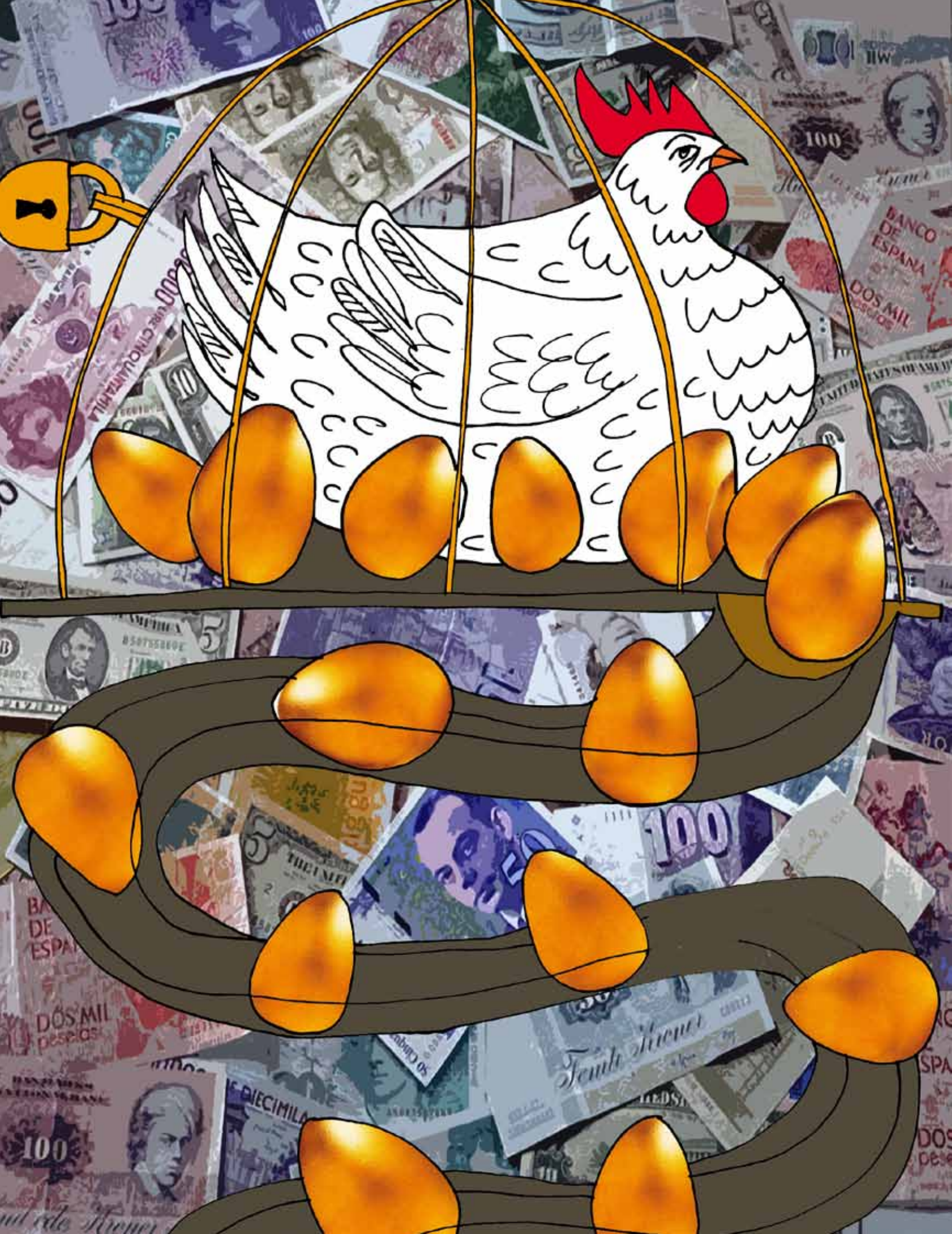




Текст | Дмитрий ДИКОВ

Бизнес в тени государства

Власти демонстрируют готовность к переменам в отношениях с бизнесом. Однако отсутствие четкого понимания целей и задач экономической политики, а также отношение к предпринимателю как к потенциальному нарушителю нивелируют пользу от проводимых реформ.

По всей видимости, расхожее мнение, что российская власть душит бизнес, не является таким уж преувеличением. Ряд опросов, проведенных в последние годы среди отечественных предпринимателей, демонстрирует, что далеко не всегда препятствием для развития бизнеса оказываются внешнеэкономические шоки и негативная конъюнктура. Зачастую источником проблем является государство, выступающее в роли регулятора и законодателя.

Немного статистики

В 2010 году компания HeadHunter специально для журнала «Коммерсант-Власть» опросила представителей 162 российских компаний, чтобы выяснить, как сказывается государственное вмешательство на развитии их бизнеса. Результаты оказались удручающими: порядка двух третей отечественных компаний и предпринимателей признались, что государство вмешивается в их бизнес. При этом большая часть опрошенных не высказала по этому поводу особой радости, наоборот, 65% сообщили, что государственное присутствие мешает их развитию. Аналогичные результаты показало исследование, проведенное год назад институтом «Центр развития» НИУ ВШЭ в рамках работы над Стратегией-2020. 82% опрошенных экспертов не сочли необходимым присутствие государства в экономике России в нынешних объемах.

«Примеров негативного регулирования со стороны государства много, — признает **Александр Галушка**, президент “Деловой России”. — Касаются они в первую очередь административных барьеров и неэффективной работы государственного аппарата в самых различных сферах. Таможенное администрирование, подключение к электросетям, налоговое бремя, включая налоговое администрирование и бухгалтерский учет, регистрация предприятий и собственности, доступность финансирования для бизнеса, да и в целом регуляторная среда, связанная с различными проверками и контролем, — ситуация во всех этих областях остается неблагоприятной, и исключений мало».

Не лишним будет привести результаты еще одного прошлогоднего исследования. Речь идет о крупном исследовательском проекте «Предпринимательский климат в России», создателями которого выступили «ОПОРА России», Евразийский институт конкурентоспособности и компания StrategyPartnersGroup. В одном из разделов исследования, посвященном административному климату, говорится, что в целом

порядка 76% руководителей отечественных компаний признают наличие административных барьеров в своих регионах. При этом 27% руководителей оценивают уровень административных барьеров как «достаточно высокий» и говорят о серьезной обременительности для бизнеса тех препятствий, которые госслужбы создают из-за неэффективной работы, плохого законодательства или избыточного рвения при проверках¹. Показательно, что, признавая наличие административных барьеров, многие руководители вовсе не считают их главной проблемой для развития бизнеса. Авторы исследования объясняют это тем, что отечественный бизнес в большинстве своем свылся с недостатками государственного присутствия и воспринимает их как объективные особенности бизнес-среды. В подобном отношении к неэффективности государственного регулирования как к чему-то само собой разумеющемуся, бесспорно, кроются существенные риски. Отсутствие внятных сигналов о недовольстве бизнеса не только не дает властям стимула к позитивным переменам, но и подталкивает к консервированию нынешнего состояния системы, дальнейшему проведению губительной политики.

Государство как негальновидный родитель

Конечно же, ни в коем случае, нельзя говорить, что отношения государства и бизнеса негативны во всех аспектах. Об этом свидетельствует как минимум то, что часть респондентов во всех трех исследованиях дала нынешнему государственному регулированию положительную оценку. Более того, нельзя однозначно сказать, в какой именно сфере государство совершает основное количество ошибок. Так, например, разнятся оценки отраслевого регулирования. По данным «ОПОРЫ России», 53% компаний не отмечают особых проблем в вопросах, связанных со стандартами, лицензиями и пр. При этом 26% опрошиваемых компаний говорят о недостатках и обременительности существующего федерально-отраслевого регулирования. Учитывая, что условия ведения бизнеса для различных отраслей во многом различаются, даже беглый разбор этого аспекта взаимоотношений государства и бизнеса окажется темой не для одной статьи.

Тем не менее респонденты сходятся в одном: каналом основных проблем для бизнеса является несогласованность законов и нормотворческая деятельность государства. 56% опрошенных компаний HeadHunters сетуют на то, что государство постоянно меняет зако-

Отсутствие внятных сигналов о недовольстве бизнеса не только не дает властям стимула к позитивным переменам, но и подталкивает к консервированию нынешнего состояния системы, дальнейшему проведению губительной политики

Респонденты сходятся в одном: каналом основных проблем для бизнеса является несогласованность законов и нормотворческая деятельность государства. 56% опрошенных компаний HeadHunters сетуют на то, что государство постоянно меняет законодательство, 42% — на то, что оно никак не может создать адекватную нормативную базу

¹ Предпринимательский климат в России: Индекс ОПОРА 2010—2011.
http://opora.ru/upload/Reserch/Index_2011_corr_040711_sec.pdf

Очевидно, в правительстве понимают необходимость скорейшего решения этой проблемы — именно для этого была инициирована работа по созданию Стратегии-2020. Однако напомним, что попытки проведения глобальной административной реформы уже были предприняты в начале 2000-х годов

Одна из возможных стратегических развилок, предложенных экспертной группой №14 в итоговом докладе о результатах работы над Стратегией-2020, носит название «Последовательная оптимизация». По большому счету, эта стратегия соответствует той, что реализуется уже сейчас. Ее смысл заключается в точечном реформировании системы с целью последовательного снижения предпринимательских и государственных издержек

нодательство, 42% — на то, что оно никак не может создать адекватную нормативную базу. 91% экспертов, принявших участие в опросе «Центра развития» НИУ ВШЭ, заявили, что необходимым условием модернизации экономики России является улучшение качества российских институтов («правил игры» в российской экономике и в обществе). Можно привести ряд примеров, иллюстрирующих непоследовательность отечественного законодателя. Наиболее одиозный — чехарда со ставками страховых взносов в 2010 и 2011 годах. Еще один яркий пример — нынешние споры о будущем пенсионной системы. С одной стороны, Минфин публикует законопроект, призванный расширить список инструментов, в которые НПФ могут инвестировать пенсионные деньги. Одновременно Минтруда предлагает отменить обязательную накопительную часть пенсии, что вполне может пошатнуть в гражданах доверие к любым формам накоплений и нанести бизнесу НПФ серьезный удар.

Объяснение причин непоследовательности в законотворчестве и неопределенности «правил игры» можно найти в материалах одной из рабочих групп, сформированных для разработки Стратегии-2020. Речь идет об экспертной группе №14, работающей по направлению «Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности и обратной связи с гражданами и бизнесом». На первом заседании группы, проведенном в феврале прошлого года, ее участники высказали свои мнения о проблемах, существующих во взаимоотношениях государства и бизнеса.

«У нас существует проблема того, что многие темы уже неоднократно обсуждались и по этим темам много наработок, — сказал **Савва Шипов**, директор департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития. — По каким-то темам уже принято законодательство, что-то реализуется, но проблема заключается в том, что некоторые решения не доводятся до конца, какие-то решения в ходе реализации постепенно начинают искажаться, и на практике приводят к совершенно другим результатам. Мне кажется, что в этом большая проблема, и непонятно, что с этим делать. Законодательство в одной сфере противоречит законодательству в другой сфере, подходы не скоординированы, не выверены».

«Важно учитывать, что страна сейчас завалена многочисленными стратегиями и концепциями, — отметил **Юрий Тихомиров**, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — К примеру, Минпромторг имеет десять отраслевых концепций развития промышленности. А сколько их всего? На днях Минэкономразвития сообщило, что уже подготовлен проект прогноза до 2030 года. У РЖД — до 2035 года. Все это разорванная цепь...»²

Приведенные выше цитаты свидетельствуют о ключевой причине неэффективного государственного регулирования и законотворчества: отсутствии четкой стратегии развития экономики, исходя из которой отраслевые ведомства

и крупные госкомпании могли бы разрабатывать взаимосвязанные концепции и программы. Очевидно, в правительстве понимают необходимость скорейшего решения этой проблемы — именно для этого была инициирована работа по созданию Стратегии-2020. Однако напомним, что попытки проведения глобальной административной реформы уже были предприняты в начале 2000-х годов. В частности, задача дерегулирования экономики уже была заложена в так называемую Программу Грефа написанную 12 лет назад. Как показала практика, реализовать эту программу так и не удалось.

«Если мы посмотрим на глобальные тренды, определяющие логику развития отечественной экономики, логику развития российского регулирования, мы увидим, что за последнее десятилетие присутствие государства в экономике увеличилось, объем полномочий чиновников расширился, — рассказывает Александр Галушка. — За это время у нас сформировалась сырьевая экономика и соответствующий ей сырьевой тип управления. Главная цель тут — не создание, не стимулирование предпринимательской активности, а сбор и последующее перераспределение природной ренты. Именно на этом сосредоточена большая часть государственных усилий».

Предприниматель как прирожденный обманщик

На заседании экспертной группы №14 **Елена Ханова**, директор программ Центра технического регулирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы, напала на мысль, как поставленные изначально задачи так и не были выполнены: «В начале административной реформы предлагалось сократить почти полностью лицензирование. Предлагали сократить 50—60 видов лицензирования. Сколько сокращено реально? — 20, да еще пять введено дополнительно. Сколько можно говорить о сокращении сертификации продукции? Что там сокращать, эту сертификацию? Ее просто нужно убирать. В Европе не применяется сертификация, у нас — применяется. Мы все сокращаем, отчитываемся, отчитываемся. С каждым новым введенным техническим регламентом сертификация только увеличивается».

Здесь мы подходим к еще одной проблеме, обуславливающей неэффективность государственного регулирования и управления — патологическом недоверии власти к бизнесу, воспитанном, по всей видимости, в условиях олигархии 90-х. Одна из возможных стратегических развилок, предложенных экспертной группой №14 в итоговом докладе о результатах работы над Стратегией-2020, носит название «Последовательная оптимизация». По большому счету, эта стратегия соответствует той, что реализуется уже сейчас. Ее смысл заключается в точечном реформировании системы с целью последовательного снижения предпринимательских и государственных издержек. При этом неизменным остается главный принцип: не допустить нарушений, воздвигая на пути

² Из материалов экспертной группы «Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности и обратной связи с гражданами и бизнесом». <http://2020strategy.ru/g14>

потенциально недобросовестных предпринимателей все новые бюрократические и административные барьеры.

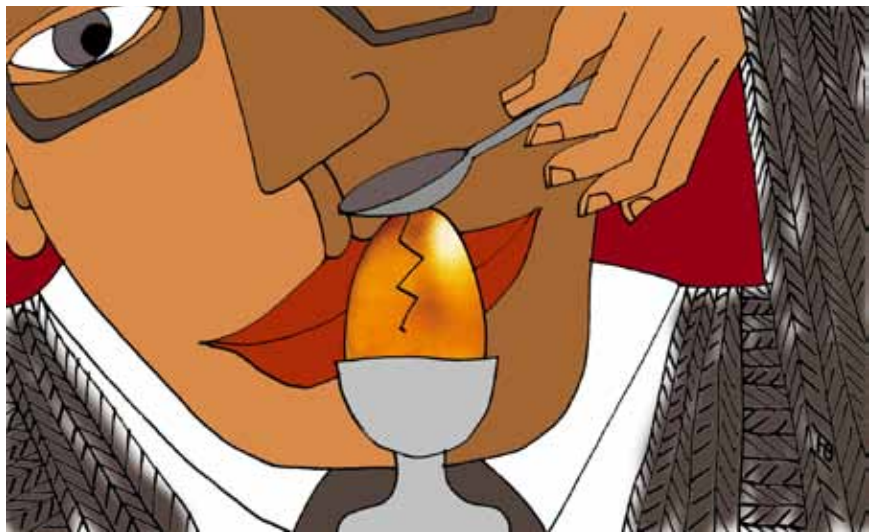
«Отечественная система регулирования кардинально отличается от существующей в развитых странах, — рассказывает Александр Галушка. — Там действует принцип добросовестности бизнеса — он пронизывает всю внутреннюю логику регулирования и находит свое отражение в его деталях. У нас же формирование нормативно-правовой базы исходит, как правило, из презумпции виновности предпринимателя».

Безусловно, такой путь является тупиковым. Более того, дальнейшее продвижение по нему способно свести на нет все положительные моменты главных движущих векторов российской экономики: вступления в ВТО и объявленного курса на модернизацию и новую индустриализацию. В первом случае отношение к российскому бизнесмену как к потенциальному нарушителю создает дополнительные условия неконкурентоспособности на открывшемся мировом рынке. Во втором — губит любую инициативу, без которой в принципе невозможно модернизировать экономику.

Воля к переменам

На сегодняшний день вопрос о том, как будут развиваться отношения бизнеса и государства, остается открытым. Стратегия-2020 предлагает ряд полезных рецептов, однако на роль главного программного документа, определяющего цели и задачи развития страны, она уж точно претендовать не может. Скорее всего, ее ждет судьба руководства в написании будущих нормативно-правовых актов и законопроектов. Так, в итоговом докладе о результатах работы над Стратегией-2020 прописаны основные направления оптимизации присутствия государства в экономике. Если не вдаваться в подробности, то логика следующая: государственное регулирование и контроль должны остаться только в тех сферах, в которых нет прямых рисков для безопасности, здоровья граждан и других стратегических вопросов. Как можно добиться сколь бы то ни было значимых результатов, не изменив негативного отношения к бизнесу — непонятно.

Таким образом, остается анализировать текущие инициативы власти, благо в последнее время таких становится все больше. «Последнее время в России наметились позитивные тенденции: можно привести целый ряд примеров, — рассказывает Александр Галушка. — К таким, во-первых, относится национальная предпринимательская инициатива, в рамках которой самим предпринимателям предоставлена возможность быть активной и даже солидирующей стороной реформ. Во-вторых, необходимо сказать об учреждении института уполномоченного по правам предпринимателя: большие надежды мы возлагаем на появление этого института во всех регионах страны и его дальнейшее развитие по пути специализации». Можно привести еще пару позитивных примеров: во-первых, учреждение Агентства стратегических инициатив (АСИ), во-вторых,



развитие механизма оценки регулирующего воздействия (ОРВ), согласно которому каждый законопроект, находящийся в правительстве, должен быть тщательно проинспектирован представителями бизнеса на предмет создания очередных административных барьеров.

При этом сфер, в которых государство могло бы навести порядок, по-прежнему остается более чем достаточно. «Важно реформировать налоговую систему: перераспределять нагрузку с факторов, которые стимулируют развитие (добавленная стоимость, прибыль, труд), на факторы, которые по отношению к процессам развития являются нейтральными (потребление вредных продуктов и сверхдорогие товары)», — предлагает Александр Галушка.

С другой стороны, инициировать и даже проводить точечные реформы можно сколько угодно, то приближаясь, то отдаляясь от идеала. Очевидно, в ближайшее время властям все-таки придется проявить волю и реформировать нынешнюю систему государственного регулирования и контроля на фундаментальном уровне — в вопросах отношения к предпринимательскому классу. Это задача не одного года, но только ее решение сможет превратить Россию из формирующегося рынка в развитую страну. События в ее нынешнем виде — зарегулированной и страдающей от непоследовательных решений — высок. Тем более что все помнят, к чему привели попытки либеральных реформ начала 90-х, когда главной была провозглашена роль частного капитала. Кажется, от негативного влияния этой исторической памяти пора избавляться и искать решения для будущей дерегуляции в других направлениях. «Есть один момент, который мог бы быть явным сигналом перезагрузки, а также символом необратимости тех реформ и начинаний, которые сейчас запущены, — практический переход в госрегулировании от презумпции виновности к презумпции добросовестности предпринимателей и амнистия предпринимателей, ранее осужденных по экономическим статьям. Это было бы начинанием, означавшим смену курса», — уверен Александр Галушка. ^Б

Инициировать и даже проводить точечные реформы можно сколько угодно, то приближаясь, то отдаляясь от идеала. Очевидно, в ближайшее время властям все-таки придется проявить волю и реформировать нынешнюю систему государственного регулирования и контроля на фундаментальном уровне — в вопросах отношения к предпринимательскому классу