

Институт
национального
проекта

*“Общественный
договор”*

**ВЗАЙМОДЕЙСТВИЕ
ГОСУДАРСТВА,
БИЗНЕСА
И ОБЩЕСТВА:
ПОЗИТИВНАЯ
РЕИНТЕГРАЦИЯ**

**Институт национального проекта
«Общественный договор»**

**Взаимодействие государства,
бизнеса и общества:
позитивная реинтеграция**

Москва 2009

Содержание

Вступление	6
1. Концепция нового подхода	12
1.1. Два подхода к решению модернизационных задач	12
1.2. Значение и место субъектов малого и среднего бизнеса в трансформационных экономиках	13
1.3. Современное положение субъектов МСБ на примере экономики Республики Казахстан	17
1.4. Цель трансформации и ее основные характеристики	24
1.5. Анализ применявшихся ранее подходов	28
1.6. Общие предпосылки формирования новой институциональной среды	31
1.7. Концепция и основные принципы подхода позитивной реинтеграции для институциональной трансформации среды для субъектов МСБ	33
1.8. Анализ субъектов взаимодействия в рамках нового подхода	37
1.9. Анализ линий взаимодействия между основными субъектами	43
1.10. Карта возможных мер	46
2. Описание основных инструментов нового подхода	51
2.1. Снижение издержек создания и функционирования фирмы	52
2.2. Снижение налогового бремени и облегчение администрирования	58
2.3. Развитие рынка купли-продажи малого и среднего бизнеса	65
2.4. Разработка систем мониторинга	79
2.5. Стандарты и регламенты	89

2.6. Введение элементов оценок регулирующего	94
воздействия в процесс формирования	
институциональных форм регулирования	
2.7. Защита конкуренции при реализации контрактных	107
отношений между участниками рынка	
2.8. Роль государства в формировании системы	113
контрактных отношений между малым	
и крупным бизнесом	
2.9. МСБ в системе закупок для государственных	124
нужд и для нужд субъектов естественных	
монополий	
2.10. Поддержка развития саморегулируемых	141
организаций бизнеса	
2.11. Поддержка развития хозяйствственно-общественных	157
объединений на местном уровне	
2.12. Институты по защите прав потребителей	174
в рыночной системе	
Заключение	181
3. Пространственное развитие Республики Казахстан	208
3.1. Приоритеты пространственного развития	208
3.2. Тренды и проблемы пространственного развития	222
Казахстана	
3.3. Управление региональной экономической	232
специализацией	
3.4. Принципы разработки стратегии	250
территориального развития	
4. Проекты концепций отдельных законопроектов	268
4.1. «О законодательном регулировании	268
контрольно-надзорных полномочий	
государственных органов по отношению	
к малому и среднему бизнесу»	
4.2. «О стандартах предоставления государственных услуг» . . .	274
4.3. «О государственном регулировании системы	278
государственных закупок и закупок,	
осуществляемых естественными монополиями	
в Республике Казахстан»	

4.4. «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты, устанавливающие основы доброповестной конкуренции и меры по ограничению монополистической деятельности»	285
4.5. «О кредитных потребительских кооперативах граждан»	289
Приложение 1. Теоретическое обоснование подхода позитивной реинтеграции	297
Приложение 2. Организация гражданского мониторинга: методы исследования	302
Приложение 3. Анализ законодательства Республики Казахстан о законотворческой деятельности органов власти	315
Приложение 4. Совершенствование антимонопольного законодательства Республики Казахстан в контексте развития субконтрактных отношений между крупным бизнесом и субъектами МСБ	322
Приложение 5. Удачи и неудачи промышленной политики в контексте ВСС	327
Приложение 6. Способы размещения государственного заказа	329
Приложение 7. Типы кооперативов	333
Приложение 8. Контракты субъектов МСБ с сетевыми компаниями розничной торговли (сетями супермаркетов)	338

Вступление

Книга, которую вы держите в руках, представляет вашему вниманию результаты исследовательского проекта, проведенного при содействии Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» и нацеленного на поиск новых подходов к реализации модернизационных устремлений стран с трансформационной экономикой, прежде всего на постсоветском пространстве.

Действительно, за последние двадцать лет активность государств с переходной экономикой многократно возросла, а их значение для мировой экономики усилилось. Эти процессы сопровождаются значительными внутренними изменениями, затрагивающими практически все стороны жизни общества и государства. Так, если обратиться к примеру Казахстана, за годы реформ удалось добиться весомых результатов в модернизации экономики, развитии конкуренции, становлении и развитии рыночных институтов. Это привело к росту экономики – Казахстан смог продемонстрировать результат, один из самых высоких на постсоветском пространстве.

Вместе с тем достижения трансформационных экономик, в том числе и казахстанской, проходят сейчас проверку в ситуации глобального кризиса, влияние которого ощущается в полной мере уже второй год. Вызовы, поставленные кризисом, с одной стороны, подтверждают правильность пути развития, выбранного Казахстаном, – ситуация удерживается под контролем, управленические функции в полной мере реализуются и в кризисных условиях, а с другой стороны, в еще большей степени актуализируют задачи дальнейшей модернизации и как краткосрочного антикризисного средства, и как долгосрочной основы устойчивого успешного развития.

Именно об этом говорил президент Казахстана Нурсултан Назарбаев в своем выступлении на XII съезде народно-демократи-

ческой партии «Нур Отан»: с 2010 года Казахстан переходит на этап форсированного индустриально-инновационного развития. И это не будет индустриализация «советского толка», речь идет именно об «инновационной индустриализации.., [которая будет] совпадать с нынешним укладом мировой экономики».

Ключевой задачей нынешнего этапа развития является сохранение в обществе социальной стабильности, поддержание достойного уровня жизни, но с одновременным продолжением реформ, направленных на диверсификацию экономики, внедрение инновационных программ, современных технологий, а в более широком контексте – на подготовку к выходу на новый, более высокий уровень модернизации.

Именно по этой причине трансформационные экономики сегодня столь остро нуждаются в новом подходе, способном смягчить накопившиеся противоречия, готовом обратить кажущиеся недостатки в преимущества, а пассивных наблюдателей в активных участников нового витка модернизационного процесса. Разработанный проект «Взаимодействие государства, бизнеса и общества: позитивная реинтеграция» нацелен на поэтапную реализацию именно этих, без сомнения, сложнейших и амбициозных задач.

Не случайно основным субъектом предлагаемого подхода является малый и средний бизнес – во многом недооцененный источник экономического роста, социальной стабильности и инноваций. Задачи совершенствования институциональной среды для его развития являются приоритетными для проекта. Малый и средний бизнес способен выступить мощным двигателем диверсификации, серьезной и кардинальной модернизации, повышения конкурентоспособности трансформационных экономик.

Пришло время выработать оптимальный баланс взаимодействия между государством, бизнесом и обществом. Мы должны по-новому взглянуть на роль всех общественных субъектов в экономических процессах, и позитивная реинтеграция предоставляет такую возможность. Оставляя за собой роль «интегратора» экономической активности, государство должно высвободить поле деятельности для инициатив частного сектора – это залог и необходимое условие успешного будущего развития.

Кайрат Келимбетов
председатель правления
Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына»

* * *

Предлагаемая вниманию читателей работа «Взаимодействие государства, бизнеса и общества: позитивная реинтеграция» была подготовлена большой группой российских экономистов, принадлежащих к различным независимым аналитическим центрам и объединенных общим подходом группы экономистов «СИГМА». В начале 2008 г. с инициативой проведения специального исследовательского проекта, нацеленного на совершенствование институциональной среды для малого и среднего бизнеса, выступила Администрация президента Республики Казахстан. Проект был поддержан Фондом национального благосостояния «Самрук-Казына» и по отдельным направлениям Торгово-промышленной палатой Республики Казахстан.

Поиск новых подходов к улучшению делового климата напрямую связан с тем интересом, который продолжают проявлять к стратегиям модернизации экономики руководители ряда стран СНГ, несмотря на всемирный экономический кризис, а в известном смысле и благодаря ему. Модернизация предполагает активизацию различных групп, но при этом потенциал малого и среднего бизнеса в постсоветских трансформационных экономиках, по общему признанию, реализуется в очень малой степени, будучи скованным административными барьерами, бескровленным административными и, в частности, коррупционными рентами.

Недавний опыт дебюрократизации в некоторых странах СНГ уже может быть подвергнут критическому анализу, без которого вряд ли возможна выработка нового поколения идей и инструментов воздействия на институциональную среду. Главная целевая установка дебюрократизации (а некоторые авторы этой книги принимали участие в разработке и реализации соответствующих программ) – снижение административных барьеров путем «оттеснения» бюрократии. Нельзя сказать, что этот подход был безрезультатным: на некоторых направлениях деятельности бизнеса удалось снизить трансакционные издержки почти на треть, и это послужило немаловажным «внутренним» фактором экономического подъема, продолжавшегося до начала кризиса. Вместе с тем анализ показывает ограниченность прежнего подхода. Выгоды от снижения трансакционных издержек достались в большей степени среднему, а не

малому бизнесу и не привели к заметному расширению числа участников рынка. Оттесненные бюрократические группы с годами замещались новыми, более сильными, которые стали использовать гораздо более мощные инструменты давления на бизнес.

Авторы нового подхода, названного «позитивная реинтеграция» (в противоположность реально существующим в трансформационных экономиках распределительным сговорам), пытались по иному сформулировать цель и методы воздействия на институциональную среду. Целью является не снижение барьеров, а повышение общественно-экономической эффективности малого и среднего бизнеса, реальные эффекты деятельности которого формулируются и проявляются во взаимосвязях бизнеса с различными общественными группами и государственным управлением. Вследствие этого и методы воздействия на институциональную среду предполагают взаимосвязанные изменения в сферах бизнеса, государственного управления и общественной деятельности. В таком варианте деятельность чиновников рассматривается не как потенциальное препятствие работе бизнеса, а как оказание необходимых услуг и реализация функций, направленных на поддержание правил конкуренции, стимулирующей повышение эффективности бизнеса. Конечным адресатом в этой деятельности являются члены общества, участие которых в оценке результативности не позволяет формировать распределительные сговоры, блокирующие экономическое развитие. Теоретически говоря, новый подход претендует на то, что отрицательные эффекты, порождаемые односторонними мерами дебюрократизации, интернализируются в более сложной и комплементарной системе взаимодействий различных участников экономического процесса.

Такая система взаимодействия не может возникнуть в одночасье и автоматически. Изменение стимулов деятельности в государственном аппарате, исключающее ухудшающий отбор в формировании чиновничества; стимулирование постоянной и конструктивной общественной активности требуют применения широкого спектра специальных инструментальных мер. Эти меры связаны, прежде всего, с различными методами покрытия издержек коллективного действия и применением компенсационных сделок в отношении бюрократических групп, мотивирующих их к разделению бизнеса и реализации властных полно-

мочий. Отдельной проблемой является налаживание контрактных отношений между малым и средним бизнесом, с одной стороны, крупным бизнесом и государством – с другой. Ее решение предполагает применение целого ряда инструментов, направленных на обеспечение прозрачности и доступности соответствующих контрактных рынков, что должно компенсировать явную асимметрию переговорной силы малого и среднего бизнеса в этих сферах.

Изложенные выше подходы основаны на изучении опыта и общих свойств трансформационных экономик постсоветских государств, поэтому могут представлять интерес не только для Республики Казахстан, проявившей инициативу в разработке нового поколения идей и инструментов улучшения бизнес-климата.

Для применения результатов нового подхода в Республике Казахстан был разработан целый комплекс практических рекомендаций, объединенных в 12 инструментальных направлений; предложены методологические подходы к оценке результативности государственных функций и услуг для 24 органов власти и управления Казахстана; подготовлены концепции нормативно-правовых актов; проведен анализ потенциала развития различных регионов республики, что позволило определить опимальные регионы для старта пилотных проектов.

В 2009 г. в Республике Казахстан реализуется внедренческий проект, основанный на идеях позитивной реинтеграции, в ходе которого в трех регионах Казахстана будут опробованы новые методы оценки результативности государственных органов, альтернативные схемы общественно-государственного контроля на потребительских рынках и одновременно продолжится работа по авторскому сопровождению концепций предложенных нормативно-правовых актов.

В работе над книгой приняли участие ведущие российские исследователи трансформационных экономик – экономисты, юристы, политологи и экономгеографы: С.Б. Авдашева (раздел 2), А.А. Аузан (1, 2), С.А. Афонцев (3), А.А. Байтенова, А.В. Золотов (1, 2), Н.В. Зубаревич (3), П.В. Крючкова (2), Б.В. Кузнецов (1, 2), С.Г. Маковецкая (1, 2), М.А. Овчинников (1, 2), С.М. Плаксин (2), Д.М. Сорк, А.А. Ставинская (1, 2), В.Л. Тамбовцев (1, 2), А.Е. Шаститко (1, 2). Мы выражаем огромную признательность В.В. Иванову, Г.В. Калягину, А.Г. Левинсону, С.Н. Македонскому,

А.В. Овсянниковой, И.С. Поминовой, С.А. Самоволевой за предоставленные материалы и консультации.

Авторский коллектив исследовательского проекта, вынося на суд читателей свои разработки, рассчитывает на конструктивную критику идей и предложений, которые, выходя из сферы теоретических поисков и экспертных дискуссий, вступают в реальную общественно-экономическую жизнь.

Александр Аузан

*доктор экономических наук, профессор,
президент ИНП «Общественный договор»*

Раздел 1 Концепция нового подхода

1.1. Два подхода к решению модернизационных задач

В решении масштабных модернизационных задач, которые ставит перед собой страна, находящаяся в процессе социально-экономической трансформации, что в полной мере применимо к Республике Казахстан, возможны *два альтернативных подхода*.

В рамках первого подхода эти задачи реализуются исключительно *государством*. Сконцентрировав в своих руках все основные ресурсы, установив наилучшие с его точки зрения способы решения задач, государство использует данный потенциал в соответствии с установленными планами и программами. Этот путь представляется простым, ясным и наиболее очевидно ведущим к цели.

В рамках второго подхода решение масштабных задач осуществляется в ходе непростого *взаимодействия государства, бизнеса и общества*. В процессе переговоров выбираются способы достижения целей, определяются конкретные мероприятия и т.д. Данный подход представляется более сложным с точки зрения реализации, но он позволяет избежать фатальных ошибок, практически неизбежных при централизованном выборе целей развития страны и способов их достижения. Именно таким способом успешно осуществляются масштабные программы развития в большинстве стран мира при значительных различиях политического устройства.

В Республике Казахстан мы рекомендуем реализовать *второй из названных подходов*, несмотря на все сопряженные с ним сложности и обманчивую простоту прямого государственного управления трансформациями. Именно этим определяется характер предложений, содержащихся в данной работе. Они нацелены на формирование долгосрочных и устойчивых институциональных связей между всеми общественными субъектами, на создание основ и стимулов сбалансированного развития. В этом смысле данные предложения, безусловно, являются более сложными, предполагающими длительный и непростой процесс создания среды для развития бизнеса по сравнению с мерами прямого государственного регулирования¹.

Однако первый и, казалось бы, более очевидный подход, *не позволяет решать задачи устойчивого модернизационного развития страны, стабильного в течение длительного времени*, создавать адаптивные механизмы, дающие возможность Казахстану на протяжении долгого времени адекватно отвечать на постоянно возникающие все новые и новые вызовы.

1.2. Значение и место субъектов малого и среднего бизнеса в трансformationных экономиках

Значение субъектов МСБ для устойчивого развития

Малый и средний бизнес (МСБ) играет значительную, во многом незаменимую роль при решении наиболее острых экономических и социальных задач, стоящих перед трансформационными экономиками. МСБ выполняет ряд социально значимых функций, в реализации которых он обладает преимуществами по сравнению с другими экономическими субъектами.

- Прежде всего, предприятия МСБ вносят значимый вклад в *стабилизацию социальной ситуации* в стране, решая наиболее острые проблемы, связанные с социальной напряженностью и занятостью населения, не требуя при этом значительных затрат со стороны государственного бюджета.
- МСБ производит и поставляет *широкий спектр товаров и услуг*, создает *новые рынки* (то есть происходит расширение ассортимента товаров и услуг).

¹ В частности таких, как прямое решение задач формирования новых отраслей в экономике, кластеров, инвестирования средств государственного бюджета в строительство новых предприятий и т.д.

- МСБ способствует повышению общеэкономической эффективности, выступая в качестве *субподрядчика, поставщика крупных предприятий*.
- МСБ способствует *снижению трансакционных издержек взаимодействия* субъектов на рынке, гибко и оперативно реагируя на изменения внешних условий, динамично меняющиеся запросы и потребности разнообразных клиентских групп (близость к потребителю, информационная открытость).

Результаты реализации описанных преимуществ субъектами МСБ по своей сути являются положительными внешними эффектами для прочих общественных групп, повышающими совокупное общественное благосостояние.

Таким образом, создание благоприятного делового климата для развития предпринимательства становится ключевым вопросом не только для сектора МСБ, но и для экономики в целом. В полной мере это применимо к ситуации в Республике Казахстан.

Любое излишнее административное давление (введение административных барьеров) на субъекты МСБ не только наносит прямой ущерб деятельности подобного рода предприятий (происходит увеличение прямых и косвенных издержек), но и самым непосредственным образом блокирует положительные внешние эффекты для всей экономики и социальной сферы страны.

Устройство развитых экономик

Прежде чем описывать специфику институционального устройства трансформационной экономики, необходимо для сравнения привести аналогичное описание для развитой экономики. Устройство развитых экономик можно охарактеризовать как двухслойное, суть которого описывается в приводимой таблице.

Таблица 1.1

	Первый слой	Второй слой
Субъект	Крупные национальные и транснациональные компании:	Малый и средний бизнес
Основные характеристики	<ul style="list-style-type: none"> ● конкурируют на мировых рынках ● как правило, используют в этой конкуренции явную и неявную поддержку «своих» государств (центральных правительств) 	<ul style="list-style-type: none"> ● может выходить на мировые рынки или действовать только на внутренних ● конкурирует прежде всего внутри страны

	<ul style="list-style-type: none"> имеют с этими государствами (то есть выборными и назначенными чиновниками высшего уровня) неформальные отношения формируют для себя «индивидуальную» институциональную среду (внутри национальной экономики) 	<ul style="list-style-type: none"> не имеют непосредственного влияния на центральное правительство его институциональная среда устраивается правительствами так, чтобы обеспечить благоприятные условия роста и развития, поскольку именно он обеспечивает благосостояние основной части граждан страны
Специфика взаимодействия с государством	<ul style="list-style-type: none"> крупные компании как частные, так и государственные, по большей части придерживаясь общеэкономических правил, отклоняются от них по согласованию с государством, если тому не препятствуют наднациональные организации и институты² 	<ul style="list-style-type: none"> понимая роль МСБ в общеэкономическом развитии, национальные правительства активно привлекают его к подготовке и реализации изменений³ институциональной среды
Специфика конкуренции	<ul style="list-style-type: none"> «нормальная» конкуренция на мировых рынках невозможна без участия в ней государств 	<ul style="list-style-type: none"> «нормальная» конкуренция (внутри национальных экономик) возможна, поскольку государства создали адекватную институциональную среду, не требующую «ручного управления» для адаптации к меняющимся экономическим условиям

Устройство трансформационных экономик

Переходные, в частности постсоветские⁴, экономики отличаются от приведенной схемы *существенно большей однородностью*: и крупные компании, и компании МСБ пытаются формировать для себя «индивидуальные» локальные институциональные среды, используя влияние на чиновников разных уровней.

Если на мировых рынках конкуренция, несмотря на поддержку национальных государств, сохраняется, то на внутреннем рынке (особенно на рынках неторгуемых, то есть нетранспортируемых товаров и услуг) создание «оазисов» для отдельных фирм

² Например, путем лоббирования специфических нормативных актов, по форме являющихся общими, а по содержанию – затрагивающими лишь некоторые из компаний.

³ В рамках конкуренции на национальном рынке компании этого слоя по мере возможности используют приемы компаний первого слоя (срашивание с локальными правительствами, формирование локальных правил, благоприятных именно им, покупка выгодных дискреционных решений чиновников и т.п.). В то же время высокий уровень конкуренции на внутренних рынках делает такие преимущества временными, преодолеваемыми другими способами и существенно не влияющими на общее качество институциональной среды.

⁴ Необходимо отметить, что в ряде стран Восточной Европы наличие рассматриваемых здесь проблем было скомпенсировано фактором евроинтеграции.

подавляет не только конкуренцию, но и состязательность (возможность входа на рынок новичков).

Возникновение такой структуры – во многом следствие истории развития таких экономик. В период трансформационного спада, когда межфирменные связи частично распадаются, частично прерываются из-за утраты доверия между бывшими партнерами, возможности организации коллективного действия субъектами МСБ для согласованного воздействия на качество общеэкономической среды крайне ограничены. Фактически каждый «выживает в одиночку», опираясь на сложившиеся неформальные отношения.

Частные решения вместо общих адаптивных правил

Из этого вытекает практика «решения конкретных вопросов» с конкретными чиновниками, а не попытки повлиять на правила в целом. Издержки первой стратегии для каждого предпринимателя (при наличии связей с чиновниками) ниже, чем второй. К тому же наличие сформировавшихся связей резко снижает возможности новичков войти на рынок, то есть встроиться в устоявшуюся систему отношений.

Тем самым низкое качество институциональной среды и слабость механизмов ее трансформации фактически *устойчиво воспроизводится*. Центральное правительство, занятое «ручным управлением» крупного бизнеса, де-факто не придает большого значения слабому сектору МСБ, что стабилизирует его подавленное положение.

Соответственно второй слой фирм в таких экономиках – малый и средний бизнес, от действий которого зависят развитие внутренних рынков потребительских благ и благосостояние значительной части населения, не развивается (или развивается очень медленно). Вызвано это тем, что значительные объемы средств (в виде взяток за преодоление административных барьеров) уходят на формирование благоприятной «индивидуальной» институциональной среды, создание которой ухудшает общеэкономическую среду.

Устойчивость неэффективного равновесия и его изменение

Эта модель устойчива, поскольку стимулы к ее изменению существуют только у «неудачников» (тех, кто не смог или не захотел приспособиться к сложившейся ситуации). Их переговорная сила мала и не способна переломить существующую тенденцию.

Движущей силой перемен в этих условиях может быть только центральное правительство, а стимулом – давление внешней конкуренции, но лишь при условии осознания, что сложившаяся «однородная» институциональная среда препятствует развитию экономики страны, так как формирует «двухслойную модель» образа жизни граждан: высокий уровень благосостояния небольшого числа работников крупных компаний и чиновников высокого уровня и низкий уровень благосостояния всех остальных. Крайне узкую прослойку составляет при этом средний класс, включающий в себя преимущественно бюрократов и менеджеров, а также небольшое число предпринимателей и работников творческих профессий.

Между тем для формирования современной экономики важны именно последние две группы среднего класса, так как они инициируют и подпитывают изменения, без которых в условиях глобальной конкуренции ни одна экономика не может быть сколько-нибудь устойчиво конкурентоспособной.

1.3. Современное положение субъектов МСБ на примере экономики Республики Казахстан

Современное состояние казахстанского сектора МСБ

В настоящее время Казахстан теряет динамику развития 1990-х – начала 2000-х гг., особенно в области малого и среднего бизнеса, что связано как с разворачивающимся кризисом и его последствиями, так и с неослабевающим административным давлением и неупорядоченностью отношений между субъектами МСБ и государством.

Несколько тезисов из качественного и количественного обследования

- Предприниматели не фиксируют каких-либо значимых изменений в административной сфере (за исключением недавно введенного моратория, который, правда, они еще не успели на себе ощутить).
- Какие-либо позитивные сдвиги в 2000-х гг. происходили лишь в тех случаях, когда чиновники сами входили в бизнес и сталкивались с препятствиями, созданными их работой на государственных должностях.

- Работа по снижению административного давления на бизнес ведется неупорядоченно, бессистемно и без оценки возникающих эффектов и перераспределения потоков ресурсов, благ и неформальных платежей.
- Качественных (и сколько-нибудь значимых количественных) изменений не происходит.

Сформулируем основные характеристики современного состояния МСБ.

- Уровень административной нагрузки, который несет каждое активное предприятие МСБ, очень велик, поэтому его возможности по генерации очерченных выше внешних положительных эффектов, необходимых для дальнейшего развития, ориентированного на модернизацию экономики, крайне ограничены.
- Существующий уровень реализации контрольных функций малоэффективен. Это ведет к появлению дополнительных трансакционных издержек у наиболее конкурентоспособных участников рынка.

Контроль не обеспечивает реализации интересов потребителей и не способствует удалению с рынка недобросовестно конкурирующих предприятий. Наблюдается ухудшающий отбор: больше шансов остаться на рынке имеют недобросовестные фирмы, в частности готовые к неформальным платежам и договоренностям.

- Уровень защищенности прав собственности в Казахстане находится на низком уровне. Данный фактор рассматривается МСБ как значимый и влияет на принимаемые им решения, в том числе связанные с инвестированием и развитием бизнеса.
- На формирование и устойчивость барьеров влияют группы интересов, их структура и ресурсообеспеченность. От этого, в частности, зависит субъект, контролирующий барьер, и, следовательно, это должно учитываться при выработке мер по снятию барьеров.

Приведем пример

Если доминирует группа, представляющая интересы национальных органов власти (например, силовые органы), то, скорее всего, барьеры будут распространены по всей стране.

Если на отдельной территории значительное влияние имеет, например локальная естественная монополия или местные органы власти, то можно ожидать возникновения барьеров по доступу к инженерным сетям.

Оценка значимости административных барьеров казахстанскими субъектами МСБ

Здесь рассматривается значимость административных барьеров, с которыми сталкивается фирма на различных этапах своей деятельности. Приведенные суждения и описания основываются на точках условного консенсуса; в большинстве случаев они представляют собой данные качественного исследования, контент-анализа и предшествующих исследований, которые прошли перекрестную проверку.

- *Взаимодействие с регистрирующими органами.* Оцениваются издержки, возникающие у предприятия в следующих ситуациях:
 - ◆ регистрация нового предприятия (официальные и неофициальные выплаты, стоимость услуг юристов, затраты времени);
 - ◆ получение от регистрирующего органа тех или иных документов (выписок) по запросу предприятия в ходе его текущей работы;
 - ◆ ликвидация или продажа предприятия.

Издержки от взаимодействия с регистрирующими органами при регистрации и текущей деятельности признаются приемлемыми, а при ликвидации или продаже – высокими, если не запретительными (из-за фактической длительности процедуры, трудности ее исполнения, риска предъявления оправданных и неоправданных претензий).

- *Доступ к ресурсам* (трудовым, кредитным, информационным). Оценивается, насколько легко предприятие может найти на рынке труда рабочую силу требуемого уровня, получить кредит или необходимую информацию для своей работы.

Уровень значимости этой проблемы можно оценить как средний:

- ◆ наиболее тяжелая ситуация отмечена в вопросах кредитования (это связано с текущим кризисом и неготовностью/невозможностью поддерживать требуемые кредитными организациями стандарты);
- ◆ менее тяжелая ситуация (хотя и вполне значимая) по рынкам труда и доступу к информации.

Приведем несколько характерных тезисов

Вопросы качества рабочей силы в большей степени значимы для предприятий среднего бизнеса.

Вопросы доступа к информации (самого разного рода: от объявлений о государственных торгах и правилах сдачи отчетности до стандартов по выпускаемой продукции) имеет существенно большее значение для малого бизнеса.

Характерный пример, почерпнутый при анализе Интернет-ресурсов и материалов качественных обследований: предприниматели часто не знают, что предприятие, едва открывшееся и пока не ведущее никакой деятельности, сразу же обязано сдавать отчетность, даже если просуществовало в отчетном квартале хотя бы один день. Несданная отчетность ведет к начислению значительных штрафов, часто неподъемных для малого предприятия.

- *Доступ к инфраструктуре* (инженерным сетям, земле, аренде). Оценивается насколько легко новое предприятие, или предприятие, выходящее на новый для себя рынок (географический или продуктовый), может получить помещение в аренду или собственность, подключиться к инженерным сетям, получить землю для строительства или сельскохозяйственной деятельности (и доступ к воде – на юге Казахстана).

Оценка неоднозначна и колеблется от относительно незначимой до значимой. На положение дел влияет фактор территории, на которой располагается предприятие, и политика местных властей.

Пример

Высокий уровень издержек подключения к коммуникациям в Алматы был директивно снижен по распоряжению мэра города. Данные по другим территориям сильно разнятся.

- *Вход на рынок для предприятия* (лицензирование). Оценивается, насколько легко предприятие может получить и продлить лицензию на тот или иной вид деятельности.
Данный пункт оценивается как весьма значимый:
 - ◆ издержки на получение лицензий (формальные и неформальные) высоки;
 - ◆ издержки имеют волатильный характер и труднопредсказуемы;
 - ◆ действия органов, выдающих лицензии и проверяющих их наличие и соответствие, носят волонтаристский характер.
- *Вывод на рынок продукта* (сертификация). Оценивается, насколько легко и оправданно (то есть согласно букве закона) предприятие может получить сертификат на тот или иной товар, услугу.
Барьер оценивается как среднезначимый: указывается скорее длительность и неупорядоченность процедуры, нежели ее критическое значение для работы фирмы.
- *Подготовка и сдача текущей отчетности* (текущее взаимодействие с налоговыми органами и органами статистики). Оценивается насколько легко и прозрачно устроена процедура подготовки, сдачи отчетности и текущего взаимодействия с налоговыми органами.
Значимость данного пункта является очень высокой, причем не столько в связи с налоговой нагрузкой, сколько в связи с администрированием деятельности по уплате налогов.

Характерный тезис

Законодательство и текущая налоговая практика Республики Казахстан де-факто скорее исходят из «презумпции виновности» налогоплательщика (в данном случае предприятия МСБ). Как было отмечено в ходе качественно исследования, любые сомнения трактуются в пользу государства, то есть зачастую предприниматель платит за несовершенно созданный государством документ.

- *Проверки налоговыми органами*. Оценивается сложность прохождения проверки (плановой и внеплановой, выездной и камеральной) налоговыми органами, а также значимость связанных с этим издержек.

Значимость колеблется между средней и высокой; однозначной картины нет:

- ◆ из имеющихся данных достаточно явно можно определить рентоориентированную мотивацию сотрудников налоговых органов при проведении проверок, следовательно картина искаженная;
 - ◆ по причине достаточной сложности и в ряде случаев неопределенности законодательства и регламентов нарушения можно найти в деятельности практически любого предприятия;
 - ◆ дальнейшая оценка уровня значимости зависит от того, (1) насколько «заметно» для проверяющих то или иное предприятие, (2) насколько «ресурсообеспечен» его владелец, (3) насколько он склонен решать возникающие вопросы неформальным образом, без привлечения судебных органов или иных арбитражных процедур.
- *Проверки техническими службами.* Оценивается частота, сложность и оправданность прохождения проверки органами технического контроля (пожарный, санитарный надзор и т.д.), а также значимость связанных с этим издержек.
- Значимость пункта очень высока в силу следующих причин:
- ◆ волонтеризма проверяющих и ярко выраженного рентоориентированного поведения;
 - ◆ специфики законодательства (как и неосведомленности в нем предпринимателя), позволяющей контролирующем органам найти нарушения в работе практически любого предприятия;
 - ◆ процедуры выдачи лицензий и сертификатов, которая осуществляется одними и теми же службами.
- *Проверки правоохранительными органами.* Оценивается частота, сложность и оправданность прохождения проверки правоохранительными органами, а также значимость связанных с этим издержек.
- Значимость этого пункта очень высока; причины во многом соответствуют факторам, описанным при проверках налоговыми и техническими службами:
- ◆ сложность и противоречивость законодательства;

- ◆ слабая осведомленность предпринимателя о действующих нормах;
 - ◆ рентоориентированное поведение правоохранителей;
 - ◆ возможность применения санкций (административных, уголовных, физических).
- *Продажа или ликвидация предприятия.* Оцениваются, насколько легко предприниматель может закрыть свое предприятие или продать его, и связанные с этим издержки. Значимость этого пункта высока, что проистекает во многом из-за его «композитной» природы: при ликвидации фирма должна пройти ряд процедур, описанных выше (в частности, налоговую проверку, снятие предприятия с регистрации), что открывает широкий простор для деятельности рентоориентированных групп интересов в контролльных органах.

Карта оценочного восприятия проблем казахстанскими субъектами МСБ

Приведенная выше классификация обобщена в таблице, в каждой ячейке которой отражается значимость барьеров на том или ином этапе деятельности предприятия.

При выставлении оценок мы в большей степени ориентируемся на малое (и даже микро) предприятие. Делается это в силу того, что средние предприятия могут лучше «использовать» меры по снижению барьеров и следовательно, эффект от них будет больше (в частности, это можно наблюдать по российскому опыту дебюрократизации).

Малые фирмы, менее адаптированы к изменениям регулирующего режима (в ряде случаев даже положительного для них), поэтому сейчас необходимо сосредоточить внимание именно на них.

Мы будем пользоваться следующей системой обозначений: ! – высокая значимость, + – средняя значимость, 0 – низкая значимость (+! – скорее высокая значимость).

Таблица 1.2

Барьер, издержки	Создание предприятия	Вход на рынок	Вывод товара	Текущая деятельность	Расширение/рост	Ликвидация
Взаимодействие с регистрирующими органами	+	0	0	0	0	!
Доступ к ресурсам (трудовым, кредитным, информационным)	+	+	+	0	+!	0
Доступ к инфраструктуре (инженерным сетям, земле, аренда)	+	+	0	0	+	0
Вход на рынок для предприятия (лицензирование)	+	!	+	!	!	0
Вывод на рынок продукта (сертификация)	0	+	!	+	+	0
Подготовка и сдача текущей отчетности	0	+	+	+	+	+
Проверки налоговыми органами	0	+	+	+!	+!	!
Проверки техническими службами	0	!	+	!	!	!
Проверки правоохранительными органами	0	!	+	!	!	+
Продажа или ликвидация предприятия	0	0	0	+ (при продаже)	+ (при продаже)	!

Опирая картой, выделим наиболее значимые для малого предприятия проблемы:

- издержки входа на рынок (лицензирование);
- издержки от проверок, особенно техническими и правоохранительными службами;
- издержки при продаже или ликвидации фирмы;
- издержки, связанные с налоговым администрированием.

1.4. Цель трансформации и ее основные характеристики

Конечная цель институциональной трансформации

Для того чтобы в стране начала *формироваться среда* для развития малого и среднего бизнеса и среднего класса как производителя адаптивных изменений, необходимо, чтобы трансформационные усилия были четко определены по (1) *содержанию*, (2) *объектам приложения* и (3) *очередности осуществления*.

Все три характеристики действий правительства⁵ зависят как от намечаемых целей изменений, так и от условий или предпосылок, которые в определенный момент времени сложились в том или ином секторе экономики.

Конечной целью (желаемым конечным результатом) всех преобразований в данном направлении в соответствии с общими задачами проекта является *благоприятная и адаптивная институциональная среда функционирования и развития МСБ*.

Это означает, что:

- издержки входа в рынок и выхода из него минимальны, равно как и издержки функционирования на нем⁶ (то есть потери, продуцируемые административными барьерами, — среда должна быть «расчищена» от них), так что возможности роста фирм ограничены только спросом и ресурсными факторами;
- рынки характеризуются достаточно высоким уровнем конкуренции, причем факты недобросовестной конкуренции (на уровне национального, регионального, местного рынка) влекут за собой санкции по отношению к нарушителю, сдерживая тем самым новые попытки нарушения антимонопольного законодательства;
- при возникновении затруднений в функционировании и развитии субъектов МСБ срабатывает специальный механизм пересмотра регуляций, учитывающий требования хозяйствующих субъектов в той мере, в какой их реализация будет способствовать росту стоимости (повышению общественного благосостояния, положительных внешних эффектов).

Асинхронность процесса формирования среды: первый шаг

Важно подчеркнуть, что такая институциональная среда (особенно ее третий компонент — действенный механизм адаптации) может формироваться *асинхронно*, то есть разными темпами для разных секторов экономики (разных товарных рынков)⁷.

⁵ Вместе с теми или иными «союзниками», заинтересованными в осуществлении соответствующего изменения в институциональной среде.

⁶ Здесь, разумеется, принимаются во внимание только осуществимые, а не «идеальные» варианты, то есть объективно существует некий минимальный уровень издержек входа и нет прикладных инструментов (или они не могут быть применены), позволяющих снизить его еще больше.

⁷ Связано это с тем, что в разных секторах присутствуют разные типы товаров, наилучшие условия производства и продажи которых с точки зрения максимума общественного благосостояния могут требовать разных институциональных условий.

Связано это с тем, что только первый компонент может быть в какой-то мере сформирован исключительно законодательными решениями и нормативными документами центральной исполнительной власти. Все остальные характеристики адекватной институциональной среды могут быть *следствием и результатом взаимодействия центральной власти с бизнесом, гражданами и некоммерческими организациями (НКО), а также, разумеется, непосредственных действий граждан и бизнеса.*

Действительно, можно создать систему формальных правил, призванных резко снизить издержки входа на рынок и функционирования на нем (в частности, препятствующие коррупции со стороны контрольно-надзорных органов). Однако реальное исполнение этих правил может существенно отличаться от того, что записано в законах. Привести их в соответствие может только «контроль снизу», то есть активная позиция граждан и бизнеса в отношении нарушений, поддерживаемая «сверху» системой разрешения конфликтов – независимой и беспристрастной судебной системой или иными действенными механизмами, наказывающими нарушителей установленных правил, как из числа бизнесменов, так и из числа чиновников.

Создание конкурентной среды

Высоко конкурентная среда не может возникнуть без действий со стороны бизнеса, предпринимателей, которые, собственно, и создают фирмы, становящиеся конкурентами на рынке. Чтобы нарушения антимонопольного законодательства становились объектом разбирательства в судах или антимонопольных органах, информация о них должна доходить до этих органов, быть надежной и проверяемой (во избежание поддержки ложных обвинений как формы недобросовестной конкуренции).

Поскольку подача заявлений (исков) и участие в последующих разбирательствах сопряжены с издержками для заявителя, у него должны быть стимулы к участию в этих процессах, то есть прямая или косвенная выгода, не перекрываемая ожидаемыми издержками.

К таким издержкам можно отнести в первую очередь будущие противодействия и препоны, которых может ожидать потенциальный заявитель со стороны конкурентов. Поэтому одно из ус-

ловий возникновения стимулов к подаче заявления – это *прямая денежная компенсация ущерба*, понесенного заявителем от действий недобросовестного конкурента, например со стороны органа, признавшего факт нарушения и присудившего нарушителю штраф, покрывающий как ущерб, так и издержки разбирательства и вынесения решения.

Адаптация к изменениям

Механизм адаптации регуляций, который быстро откликался бы на меняющиеся условия хозяйствования, немыслим без массового наблюдения за этими условиями самими хозяйствующими субъектами и их прямого участия в коррекции действующих регуляций.

Поскольку это участие также сопряжено с издержками, необходимы соответствующие стимулы, поддерживаемые и подкрепляемые успешными решениями, преодолевающими сложившиеся проблемные ситуации. Одно из основных препятствий для создания такого механизма – массовая практика решения бизнесом возникающих проблем непосредственно с чиновниками, «по месту», а не в форме участия в выработке общезначимых решений, то есть новых регуляций⁸. Здесь существует и проявляет себя классическая проблема «безбилетника», требующая решения.

Другими словами, непосредственное привлечение субъектов МСБ к формированию благоприятной общеэкономической институциональной среды может столкнуться с серьезными трудностями и даже привести к негативным последствиям.

Системность подхода

Процесс трансформации нынешней институциональной среды, существенно затрудняющей развитие экономики, должен носить системный характер, включать взаимодополняющие и эшелонированные во времени действия различных субъектов, осуществляемых по отношению к тем секторам экономики, где уже имеются или возникают условия для формирования благоприятной и адаптивной институциональной среды хозяйствования. Их характеристике посвящен второй раздел данной работы.

⁸ См. об этом в пункте «Устройство трансформационных экономик» в подразделе 1.2.

1.5. Анализ применявшихся ранее подходов

Дерегулирование – неприменимый вариант для трансформационных экономик

Дерегулирование – один из возможных подходов к снижению административного давления на малый и средний бизнес. Расширение вмешательства государства в экономику было связано с мировым кризисом 1930-х гг., когда из всего разнообразия мер влияния на экономические процессы было выбрано именно оно как наименее подверженное оппортунистическому поведению. Благодаря государственному регулированию ведущие страны мира смогли преодолеть проблемы военного времени, однако в по-словоененный период усилившаяся бюрократия, злоупотребляя регулированием, стала оказывать негативное влияние на экономический рост и развитие.

По этой причине в последней четверти XX в. в развитых странах была осуществлена политика дерегулирования. Ее единственность была обусловлена тем, что к тому времени на поведение бизнеса стало ощутимо влиять не только государство, но и институты гражданского общества, занявшие прочные позиции в жизни развитых стран. Оппортунистическое поведение бизнеса, вполне возможное при отказе от государственного регулирования многих сфер и либерализации условий деловой активности субъектов МСБ, стало в значительной мере подавляться организациями гражданского общества.

В ряде случаев подход оказался успешным, но следует признать, что комплекс мер по дерегулированию не может быть применен к переходным экономикам, поскольку в условиях трансформации и слабости организаций гражданского общества особое значение приобретает проблема оппортунистического поведения бюрократии, а не бизнеса.

Дебюрократизация: ошибки и уроки

Именно поэтому возникла иная парадигма – дебюрократизация, основной целью которой являлось снижение административных барьеров для МСБ через ограничение чиновников.

Цель достигалась, прежде всего, путем *увеличения трансакционных издержек проведения проверок* для контрольно-ревизионных служб и создания конкурентной среды между лицензирующими органами. Необходимо отметить, что второй инструмент имел

выраженную отрицательную черту: при его применении не учитывалось, что в условиях конкуренции отсутствие ответственности лицензирующего органа за выданную лицензию может привести к ухудшающему отбору.

Рассматривая российский пример, следует признать довольно высокую эффективность мер первой волны дебюрократизации, в результате которых были достигнуты значимые результаты⁹. В частности, меры по дебюрократизации стали одним из факторов экономического подъема начала 2000-х гг., хотя, безусловно, ведущим фактором была девальвация рубля.

Вместе с тем анализ недостатков, допущенных в процессе реализации этого подхода, позволяет сформулировать ряд выводов.

- Отсутствие в концепции мер по дебюрократизации *системы компенсаций «проигрывающей»* стороне самым негативным образом сказывается на качестве проектируемых институциональных изменений и их воздействии на экономическое благосостояние целевой группы.
- В случае если меры по дебюрократизации охватывают не весь без исключения спектр контрольно-ревизионных органов (включая силовые и фискальные), то происходит *перераспределение ресурсов между группами интересов*, но не снижение уровня давления на бизнес, особенно на среднесрочном этапе. Урезанными оказываются полномочия наиболее слабых слоев и групп бюрократии¹⁰, а административное давление на бизнес имеет тенденцию к смещению из правовой сферы во внеправовую.
- В силу значительной *«рентоемкости»* меры по дебюрократизации сталкиваются с предельно жестким сопротивле-

⁹ Подробнее см. в докладах ЦЭФИР и Всемирного банка «Мониторинг административных барьеров на пути развития малого бизнеса в России»; на данный момент проведено шесть раундов обследования (2002–2007) (www.cefir.ru). Один из выводов: издержки предприятий, связанные с преодолением административных барьеров, после первой волны дебюрократизации снизились примерно на 25% (с 11 до 8,5 копеек на рубль оборота), но в последние годы наметилась тенденция повышения издержек, связанная с незавершенностью второй волны и неполнотой принятых в ее рамках мер.

¹⁰ В России в федеральном законе о проверках не были затронуты правоохранительные органы, органы налогового и финансового контроля и надзора, таможня. Кроме того, по целому ряду видов деятельности в результате ведомственного лоббирования сохранилось неоправданное лицензирование. В результате не произошло значимого, потенциально возможного снижения уровня административного давления на бизнес, а качество государственной политики в области развития МСБ ухудшилось.

нием со стороны ведомств, отвечающих за инженерно-инфраструктурные (землеотвод, инженерно-техническая документация, подключение к сетям) и фискальные вопросы.

- В случае если меры по дебюрократизации не сопровождаются повышением *прозрачности* и *подконтрольности* как действий бюрократических структур, так и самого бизнеса, то не происходит улучшений в сфере государственного и муниципального заказа, тендеров, закупок.
- *Нерешенность проблемы коллективных действий* (недостаточная мотивация), сложность включения в процесс принятия решения (*проблема субъектности*) делает малоэффективным процесс образования и функционирования любых саморегулируемых организаций (СРО)¹¹:
 - ◆ членство в СРО оказывается *более затратным*, нежели частное урегулирование отношений с чиновниками;
 - ◆ работает *ухудшающий отбор*: СРО возникают там, где целью создания является не взаимный контроль (вместо государственного), а коллективная защита от входа на рынок новых участников;
 - ◆ сохраняется *проблема «безбилетника»* во всех вопросах, связанных с организацией коллективных действий предпринимателей.
- Существуют благоприятные условия для «злоупотребления дебюрократизацией»: например, безусловный мораторий на проверки новых малых предприятий может быть весьма вредным для рынка в целом.

Таким образом, представляется, что в ситуации ослабленных обратных связей и широкого распространения коррупционных отношений дебюрократизация, понимаемая как борьба с бюрократией и стремление ограничить чиновников, поставленной цели достигнуть не может.

Скорее, она провоцирует перераспределение ресурсов между различными группами интересов внутри бюрократии, причем преимущественно путем «расчистки поля» от мелких и слабых групп – в пользу более мощных и влиятельных.

¹¹ В России это проявилось на второй волне дебюрократизации в процессе попыток принять Закон о техническом регулировании, Закон о саморегулируемых организациях, поправки к Закону о защите прав потребителей.

1.6. Общие предпосылки формирования новой институциональной среды

Готовность правительства к преобразованиям и «развилки» развития

Как следует из описания благоприятной и адаптивной институциональной среды, наиболее общей предпосылкой ее успешного формирования является *готовность правительства проводить преобразования* по определенному плану. Данный план должен включать в себя действия как в области разработки и принятия нормативных актов, так и в области организационных и информационных мероприятий, разъясняющих гражданам и предпринимателям суть осуществляемых преобразований и их роль в этих преобразованиях.

Такой план не может и не должен быть детально разработанной программой на несколько лет вперед, поскольку многие из входящих в него мер имеет смысл осуществлять лишь после того, как в том или ином секторе экономики реально сложатся необходимые для этого условия. Тем самым план неизбежно будет включать в себя опционы, то есть *«развилки» сценария развития событий*, конкретное содержание которых не может быть определено заранее, а, напротив, подвержено изменениям и дополнениям в зависимости от складывающейся ситуации.

Эффективность расширенного правительства и компенсации

Вторая общая предпосылка – повышение *эффективности* работы расширенного правительства, включая органы власти на местах. Под эффективностью в данном контексте понимается реализуемая на практике способность правительства осуществлять базовые функции государства с наименьшими совокупными издержками (как для бюджета, так и для граждан и бизнеса).

Существенные сдвиги в этой сфере возможны только в результате вовлечения в процесс принятия решений и контроля за их исполнением *граждан, НКО и бизнес-ассоциаций*. Они должны выступать и как источники информации о действиях органов власти на местах, и как источники предложений по совершенствованию направлений, форм и методов осуществления этих действий.

Не менее важную роль в данных процессах может сыграть самое широкое использование *информационных технологий*, поскольку обеспечиваемая ими прозрачность действий органов

власти сама по себе может стимулировать госслужащих к более эффективным (и/или менее оппортунистическим) действиям.

Поскольку эффективная с точки зрения развития экономики деятельность чиновников может означать для них сокращение административной ренты, необходимо заключение *договоренностей о компенсациях*¹², без чего действия центрального правительства могут столкнуться с широкой оппозицией в ведомствах и территориальных органах власти. Это крайне затруднит (если не сделает вообще невозможным) достижение конечной цели преобразований.

Привлечение «третьей стороны» и повышение ее переговорной силы

Третья предпосылка – это привлечение к процессу выработки правил и контролю за их исполнением НКО и бизнес-ассоциаций. Чтобы участие этих субъектов было продуктивным и конструктивным требуется повышение их *ресурсной обеспеченности, переговорной силы и «качества» их экспертного потенциала*. Это необходимо для продуктивного участия в механизмах формирования и коррекции регуляций.

Активное участие граждан и предпринимателей в такой деятельности должно стать более привлекательным, чем привычное «решение конкретных вопросов по месту», то есть коррупционное поведение. Для изменения стереотипов поведения требуется специальная программа действий, сочетающая как принятие нормативных правовых актов, так и практическую организационную и информационную работу.

Принцип учета предпосылок для реализации трансформационного процесса

Означает ли сказанное, что все три предпосылки должны быть созданы до начала формирования благоприятной и адаптивной институциональной среды хозяйствования МСБ? Иначе говоря, не откладывается ли тем самым эта задача на неопределенный срок из-за необходимости вызревания названных предпосылок?

С нашей точки зрения, затягивания решения общей задачи не происходит. *Создание названных предпосылок в значительной мере и есть процесс решения самой задачи.* Другими словами, меры по созданию предпосылок – это первоочередные меры в упомянутом выше плане решения задачи создания благоприятной и адаптивной институциональной среды хозяйствования.

¹² Подробнее эти вопросы изложены в пункте 2.1 второго раздела.

Кроме того, общая задача может решаться *асинхронно*, по отдельным секторам экономики, начиная с тех, где для создания желаемой институциональной среды наличествуют объективные возможности.

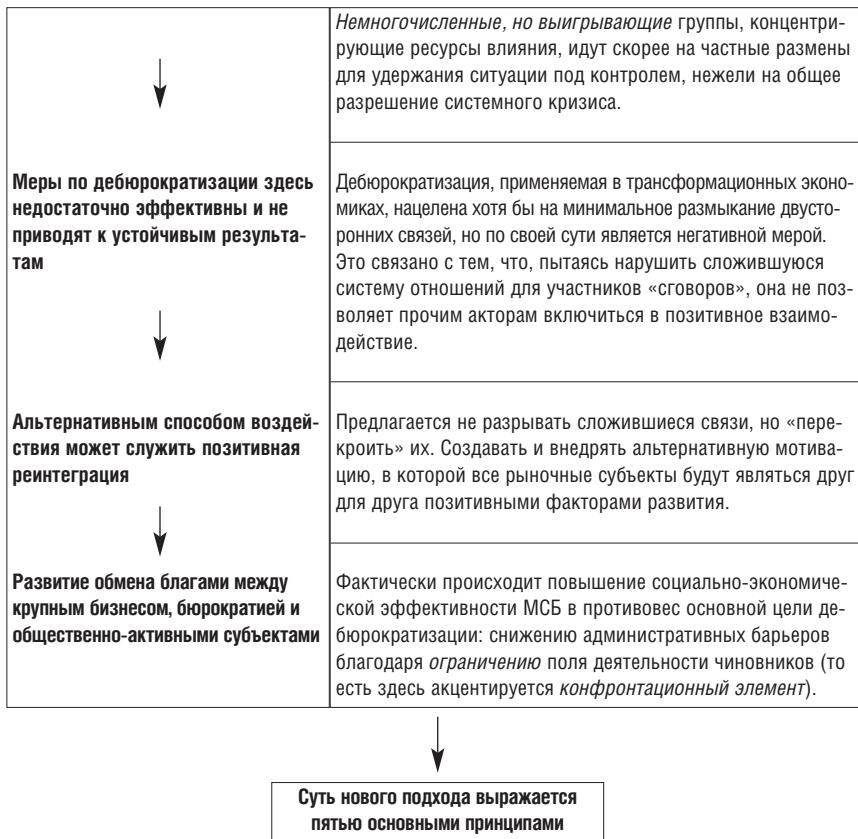
1.7. Концепция и основные принципы подхода позитивной реинтеграции для институциональной трансформации среды для субъектов МСБ

Таблица 1.3.

Системная карта подхода позитивной реинтеграции¹³

Превалирование частных решений над установлением общих правил – «сращивание» между субъектами, установление прямых двусторонних отношений.	Специфика устройства описанных выше институциональных слоев в трансформационной экономике такова, что формально повторяя двухслойную модель развитой экономической системы, она сильно искажает существующие в ней стимулы и мотивации экономических агентов.
Негативная интеграция: взаимодействие представляет двусторонние говоры, заведомо ухудшающие положение третьей, не включенной стороны. Препятствование развитию экономики.	Негативная интеграция , примеры: <i>Между бизнесом и потребителями</i> – перевод отношений в теневую сферу, то есть уклонение от налогов. <i>Между бизнесом и государством</i> – непрозрачная система закупок, коррупция, обход установленных процедур и правил. В результате страдают получатели государственных услуг, средства бюджета расходуются неэффективно. <i>Между потребителями и государством</i> – злоупотребление контрольно-ревизионными полномочиями и «потребительский экстремизм» (извлечение потребителями ренты на основе законодательства о защите прав потребителей).
Значительная часть прибыли выводится с рынка в виде рентных платежей (взяток, откатов, нецелевых расходов) и не инвестируется в развитие.	Большинство положительных внешних эффектов от деятельности малого и среднего бизнеса «тонет» в неблагоприятной среде и не оказывает значимого влияния на общественно-экономическое развитие.
Эффект блокировки – неэффективное, но чрезвычайно устойчивое равновесие.	Многочисленные, но разрозненные проигрывающие группы не обладают достаточным ресурсом для организации коллективных действий и отстаивания своих интересов.

¹³ В Приложении 1.1 приводится теоретическое обоснование нового подхода позитивной реинтеграции.



1. Принцип «включенного третьего»

Процесс решения основных вопросов регулирования деятельности МСБ не может быть двусторонним (бизнес–государство, бизнес–общество), поскольку неизбежно затрагивает интересы третьей стороны и содержит в себе опасность «сговора», ухудшающего положение этой стороны.

Таким образом, обсуждение и принятие любых мер, нацеленных на *активизацию и повышение эффективности* МСБ (особенно по наиболее острым, конфликтным вопросам) должны решаться только в системе *многосторонних взаимодействий* бизнеса, власти и общества, в рамках которых появляются возможности реализации положительных и нивелирования отрицательных эффектов, возникающих при двустороннем взаимодействии.

2. Принцип «кооперация + конкуренция» (кооперенция)

Для решения общих, системных вопросов как в самом бизнес-сообществе, так и между бизнесом и властными или общественными институтами необходимы кооперация различных участников переговорного процесса, а также конкуренция идей и способов реализации той или иной меры. Однако данный подход часто проигрывает сиюминутным и рентоориентированным стимулам; короткий горизонт планирования и слабость институтов, гарантирующих право собственности, усугубляют данное положение.

Таким образом, при организации многостороннего взаимодействия необходимо предусматривать такую систему стимулов для сторон (с целью минимизации или исключения ухудшающего отбора, оппортунистического поведения), которая будет создавать пространство для кооперации и конкуренции экономических субъектов в треугольнике «бизнес–власть–общество» путем снижения трансакционных издержек для бизнеса и повышения эффективности правил и механизмов принуждения к их исполнению.

3. Принцип коллективного действия

Запуск созидательных взаимодействий в системе «бизнес–власть–общество» упирается в проблему субъектности, то есть в отсутствие, по крайней мере у одной из сторон (как правило, бизнеса и общества), коллективного субъекта, представляющего интересы той или иной группы и способного принимать участие в кооперационном и конкурентном процессе выработки правил и контроле за соблюдением их исполнения.

Таким образом, необходима законодательная поддержка негосударственных субъектов для повышения их переговорной силы и преодоления атомизированности, а также принятие нормативно-правовых актов, предполагающих компенсацию в том или ином виде издержек коллективных действий этих субъектов, стимулирующие участие всех сторон взаимодействия (инвестиции в равновесие).

4. Принцип разумной компенсации

Согласно принципу включенного третьего принятие и реализация любого правила неизбежно затрагивает самые разные общественные группы, ведя к возникновению дополнительных выгод у одних, и дополнительных издержек, потерь – у других. Соответственно проигрывающие группы, даже не имея ничего про-

тив самого правила как такового, будут сопротивляться его принятию, поскольку это может привести к ухудшению их положения. Ситуация окажется еще более тяжелой, если возникнет прямой конфликт интересов.

Таким образом, перед внедрением правил необходимо выявить потенциально проигрывающие, способные оказать деятельное сопротивление группы и определить разумные, то есть адекватные их переговорной силе и ущербу, размеры и формы компенсации (денежной, статусной или иной) для снижения стимулов к противодействию проводимым преобразованиям¹⁴.

5. Принцип инфорсмента

Даже при реализации перечисленных выше принципов, то есть при многостороннем, сбалансированном и конкурентном процессе выработки правил, сохраняются риски их искажения при применении и особенно коррекции под конкретные ситуации. Если отсутствуют необходимый контроль и механизмы принуждения к исполнению правил, то суть их станет выхолащиваться, негативные эффекты нарастать, а позитивные — нивелироваться.

Таким образом, для осуществления необходимого институционального преобразования, требуется специально разработанная программа инфорсмента (то есть системы контрольных и «корректирующих» мер), включающая мониторинг и реакции на искажения, отслеживание наиболее успешных случаев применения новых практик, популяризацию полученного опыта. Конечной целью является обеспечение всех субъектов информацией о новых механизмах взаимодействия и трансформация модели массового поведения; должна сформироваться «мода» на новую модель поведения, которая будет подчеркивать ее выгодность и перспективность для всех участников.

Сравнение позитивной реинтеграции и дебюрократизации

В рамках нового подхода преодоление недостатков дебюрократизации становится возможным прежде всего благодаря выстраиванию такой системы принятия решений, касающихся раз-

¹⁴ Фактически речь идет о том, что из-за сложности и затратности процедуры выявления групп интересов, ведения переговоров и расчета характера и размера компенсаций основное внимание следует уделять прежде всего ресурсно-обеспеченным группам, то есть тем, которые способны оказать *действенное сопротивление* предлагаемым инициативам или же самоустраниться от участия в предлагаемых процессах, при том что их участие крайне желательно.

вития малого и среднего бизнеса, в которой происходит *позитивное взаимодействие и согласование правил* между различными экономическими субъектами.

Сравнение двух подходов к снижению уровня административного давления на малый и средний бизнес в трансформационных экономиках приведено в таблице.

Таблица 1.4.

	Дебюрократизация	Позитивная реинтеграция
Цель	Снижение административных барьеров через ограничение чиновников (деблокирование).	Повышение социально-экономической эффективности МСБ через развитие взаимодействия «власть–бизнес–общество».
Пути достижения	Рационирование внутри государства (увеличение трансакционных издержек для проверяющих служб; создание конкуренции лицензирующих органов и т.д.).	Трехстороннее регулирование: развитие кооперации в увязке с конкуренцией (кооперенции) экономических субъектов: бизнеса, власти и общества.
Система компенсаций	Не предусматривалась: с этим связано большинство недостатков мер по дебюрократизации.	Разрабатывается для каждого проектируемого институционального изменения.
Проблема коллективных действий, субъектности	Не решена.	Решается путем принятия нормативно-правовых актов, обеспечивающих покрытие издержек коллективных действий в СРО, обществах потребителей; законодательную поддержку переговорной силы негосударственных субъектов.
Интернализация внешних эффектов	Отсутствовала.	Присутствует благодаря трехстороннему взаимодействию.
Программа информсмента	Была разработана частично; в случаях, когда применялась, реализация мер была успешной.	Требуется специальная система контрольных, корректирующих и мотивационных мер.

1.8. Анализ субъектов взаимодействия в рамках нового подхода

Шаги по созданию новых механизмов взаимодействия

Реализуемость нового подхода, в частности в плане эффективности мер по *установлению справедливых «правил игры»* и контролю за их исполнением, опирается на описанные выше пять принципов и во многом зависит от первого из них – «включенного третьего» – как стартового условия любого институционального изменения.

В той или иной степени это справедливо для всех стран с переходной экономикой (на разных уровнях трансформации). Связано это с тем, что характер изменений, с одной стороны, и отсутствие устоявшихся механизмов контроля за их реализацией и обратной связи – с другой, помещает основных субъектов социально-экономической активности в крайне *неравные условия*.

Любая институциональная трансформация затрагивает всех акторов социально-экономического взаимодействия, но при этом они имеют *существенно разные возможности реагирования и воздействия на ее ход*.

Таким образом, первостепенной задачей становится определение совокупности шагов, направленных на *создание новых механизмов взаимодействия между бизнесом, государством и обществом*. На основании этих шагов могут предлагаться комплексные меры, нацеленные на:

- снижение административных барьеров и, по возможности, создание «иммунитета», препятствующего их появлению в будущем;
- развитие предпринимательства, то есть прежде всего малого и среднего бизнеса;
- стимулирование развития конкуренции, расширение взаимодействия малого и среднего бизнеса с крупным.

Для определения подобной совокупности мер необходимо описание субъектов и системы взаимоотношений между ними.

Недостатки ограниченного взаимодействия

Традиционно при построении программ развития предпринимательства *рассматриваются два субъекта*, реализующих изменения: собственно бизнес (скорее в категории объекта) и государство в качестве разработчика или, по крайней мере, проводника изменений.

В рамках предлагаемого подхода опора на двух субъектов *представляется беспersпективной*: приведенный выше анализ показывает, что подобный образ действий с наибольшей вероятностью будет вести к двум основным видам следствий.

- Суть предлагаемых изменений будет *выходящей из-под контроля разработки и внедрения*, «приватизироваться» одной из групп интересов на рынке или во власти, фактически перекрывая доступ для остальных участников (в случае принятия меры с негативной мотивацией обязательно найдется «исключение» для такой группы).

- Совокупность внешних эффектов для сторон, как охваченных действием конкретной меры (в рамках данного примера – государства и бизнеса), так и не охваченных (общества), будет иметь отрицательный знак, то есть *негативные последствия будут превалировать*.

Подобные ситуации обладают свойствами *квазиравновесия* – неэффективного и инерционного по своей сути, но вполне устойчивого. У малочисленных выигрывающих групп нет стимула к изменению ситуации: напротив, они заинтересованы в ее «усугублении». У многочисленных и проигрывающих (разрозненных и обделенных ресурсами влияния) групп нет возможности что-то изменить (как и понимания необходимости этого).

Расширение и переформатирование схемы взаимодействия

Чтобы избежать подобной поведенческой «ловушки», в рамках подхода позитивной реинтеграции предлагается принципиально новая система отношений между основными общественными субъектами, представляемыми обычно формулой «бизнес–власть–общество» и графически изображенными здесь в виде треугольника:

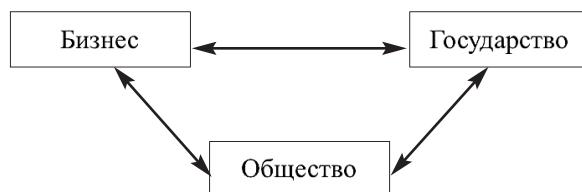


Рис. 1.1.

Отметим, что визуальное положение «общества» в нижней вершине неслучайно: это отражает его *двойную сущность*, характерную для переходных экономик. Будучи безусловной базой и «точкой опоры» как для бизнеса, так и для государства, оно находится вне основной линии их взаимодействия и в целом занимает «подчиненное» положение.

В рамках нового подхода предлагается расширительная схема общественного взаимодействия, которая графически может быть отображена в виде пятиугольника:

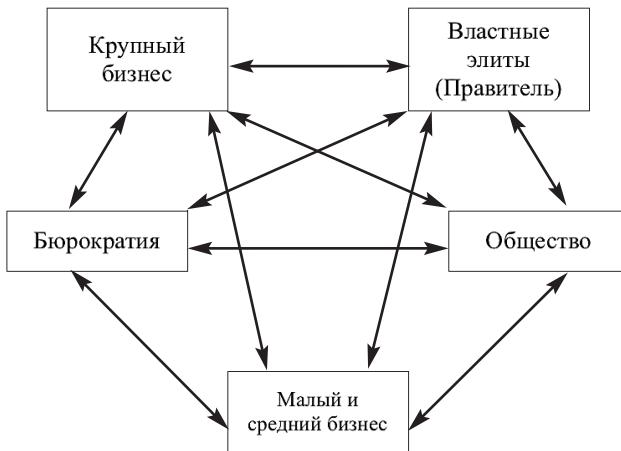


Рис. 1.2.

Опишем основные свойства схемы:

- Данная система отношений представляет собой конструкцию (или прообраз) *нового общественного договора* между основными общественными группами по поводу социально-экономического развития; если же формулировать более узко, то по поводу повышения эффективности использования ограниченных материальных и нематериальных ресурсов и более справедливого распределения выгод и потерь в ситуации обостряющейся мировой конкуренции.
- В схеме отражается суть подхода: *все субъекты взаимодействуют со всеми*, причем формат этого взаимодействия, разумеется, различен — от кооперации до подчинения. Непосредственный его характер определяется на основании типов и моделей поведения субъектов.
- Субъекты «крупный бизнес» и «властные элиты» являются для данной схемы экзогенными, то есть их характеристики и прежде всего *модели поведения* являются заданными для остальных субъектов и не определяются в рамках взаимодействия внутри схемы.
Подчеркнем, что данное условие не означает, что модели поведения экзогенных субъектов не могут меняться по ме-

ре развития схемы. Напротив, такие изменения возможны и весьма вероятны хотя бы для сохранения адаптивности всей системы¹⁵.

Для нас же важно подчеркнуть, что если трансформация модели поведения общественных институтов, малого и среднего бизнеса, а также бюрократии возможна *под взаимным воздействием*, то изменение поведения элит и крупного бизнеса для них неподвластно.

Одновременно подобное разделение отражает стремление к двухслойной институциональной модели экономики: признавая специфику крупного бизнеса и элит (в отличие от бизнеса и власти *вообще*), равно как и их потребность в специфическом взаимодействии, мы признаем и чрезвычайную важность *общего пространства для выработки правил*, налаживания обратной связи и системы учета взаимных интересов.

- При том что в рамках описываемой системы всем субъектам хотя бы гипотетически доступны связи со всеми, в действительности это не означает, что выстраиваемые схемы взаимодействия должны включать всех участников. Напротив, представляется, что общая система взаимоотношений будет тем устойчивей, чем больше будет *внутренних, коалиционных взаимодействий* между отдельными участниками.

Весь второй раздел данной работы посвящен рассмотрению подобных «внутренних» связей между субъектами.

Свойства субъектов, способствующие и препятствующие модернизации

Хотя конкретные черты того или иного субъекта могут весьма разниться в зависимости от конкретной страны, можно представить их основные качества, препятствующие или способствующие модернизации.

¹⁵ Заметим, что друг для друга модели поведения элиты и крупного бизнеса отнюдь не являются заданными извне, напротив, их связь и взаимовлияние чрезвычайно высоки.

Таблица 1.5

	Качества, способствующие модернизации	Качества, препятствующие модернизации
Властные элиты	<ul style="list-style-type: none"> ● больше возможностей для понимания и учета стратегических целей развития страны ● более длинный горизонт планирования, при условии устойчивости элит ● значительная концентрация ресурсов влияния ● готовность нести определенные издержки ради будущих потенциальных выгод ● стремление перевести ситуацию из «ручного» управления в «автоматическое» 	<ul style="list-style-type: none"> ● экзогенность, то есть в данном случае неподконтрольность большей части общества ● риск работы в пользу той или иной узкой группы интересов ● слабая информированность о фактическом состоянии дел в стране ● слабая или ограниченная ротируемость и следовательно бедный выбор экспертов и специалистов для решения нестандартных задач
Бюрократия	<ul style="list-style-type: none"> ● большая, чем у элит, осведомленность о фактическом положении дел в экономике ● тесные социальные связи, то есть достаточно развитый социальный капитал ● при определенных условиях готовность к делегированию части регулирования СРО – в ситуациях, когда это будет вести к снижению ответственности бюрократа 	<ul style="list-style-type: none"> ● короткий горизонт планирования и стремление к получению сиюминутной выгоды ● специфическая («бюрократическая») система предпочтений: стремление к (1) извлечению ренты, (2) расширению бюрократической пирамиды «под собой» ● сильная зависимость в принятии решений от элит и следовательно слабая автономность в вопросах взаимодействия с МСБ и гражданскими институтами ● низкий достаток и слабая система мотиваций (как положительных, так и отрицательных); как следствие – высокий уровень коррумпированности. В данном случае, это означает, что большим будет стремление устанавливать частные правила, нежели общие
Крупный бизнес	<ul style="list-style-type: none"> ● значительный объем располагаемых им ресурсов ● значительный (как и у элит) горизонт планирования и заинтересованность в стабильном развитии ● тесные межгрупповые связи и очевидная заинтересованность в выходе и занятии достойного места на мировых рынках 	<ul style="list-style-type: none"> ● экзогенность, то есть неподконтрольность большей части общества, а часто и элит ● слабая мотивация к коллективным действиям ● априорное стремление к установлению «специального» режима отношений как с элитами, так и бюрократией

	<ul style="list-style-type: none"> понимание бизнес-специфики (хотя бы на своем уровне) и стремление избавится от лишней «опеки» со стороны органов власти 	
Малый и средний бизнес	<ul style="list-style-type: none"> решает значительный пласт социальных проблем, включая проблемы занятости и социальной напряженности формирует средний класс: самостоятельных и хотя бы относительно обеспеченных граждан способность и определенная готовность к изменениям, нацеленность прежде всего на внутренний рынок 	<ul style="list-style-type: none"> атомизированность, разобщенность и географическая дисперсность слабая переговорная сила и низкие возможности к коллективным действиям слабая ресурсная обеспеченность
Общество (понимаемое здесь как гражданское общество)	<ul style="list-style-type: none"> представляет собой внешний «контрольный» механизм обеспечивает обратную связь снижает издержки коллективных действий формирует «зоны автономности» в обществе, то есть саморегулируемые сферы, не нуждающиеся в участии государственных институтов и «ручном управлении» 	<ul style="list-style-type: none"> атомизированность, разобщенность и географическая дисперсность слабая переговорная сила и низкие возможности к коллективным действиям слабая ресурсная обеспеченность

1.9. Анализ линий взаимодействия между основными субъектами

Новые линии взаимодействия

При новом подходе образуются *линии взаимодействия* в описанном пятиугольнике, которые ранее не рассматривались. Все они вытекают из описанного нового принципа взаимодействия и опираются на пять принципов, особенно правило «включенного третьего», кооперацию и компенсации.

Так, государство теперь рассматривается как заказчик услуг бизнеса и как в каком-то смысле конкурент крупного бизнеса. Речь идет о формировании системы контрактных отношений между малым и крупным бизнесом, участии малого и среднего бизнеса в системе закупок для государственных нужд и для нужд субъектов естественных монополий. Бизнес и потребители рассматриваются как заказчики услуг государства (например, совместная выработка и общественный контроль соблюдения технических регламентов и стандартов).

Взаимодействие для модернизации

Рассмотрим общую систему мер, направленную на модернизацию экономики и решение задач, связанных с повышением эффективности малого и среднего бизнеса. (Отметим, что крупный бизнес, как и элиты, здесь рассматриваются косвенно в силу заданности их модели поведения.)

Описываемые меры имеют *безусловно нормативный характер*, исходя из поставленных выше задач. Соответственно указываемые приоритеты следуют из *концепции позитивной реинтеграции* и основываются на пяти базовых принципах.

Таблица 1.6

Субъект	Приоритеты	Инструменты	Стимулы
Малый и средний бизнес	<ul style="list-style-type: none">● увеличение числа субъектов (косвенно влияет на усиление конкуренции)● легализация малого и среднего бизнеса● рост занятости	<ul style="list-style-type: none">● снижение издержек регистрации фирмы● снижение издержек на лицензирование, проверки (при одновременном введении высокой степени ответственности и добровольного страхования)● снижение налоговой нагрузки и упрощение налогового администрирования	<ul style="list-style-type: none">● ослабление криминального давления● доступ к кредитному ресурсу● подключение к закупкам крупного бизнеса и государства● снижение трансакционных издержек● снижение издержек на лицензирование, проверки (при одновременном введении высокой степени ответственности и добровольного страхования)● снижение издержек, связанных с налоговым администрированием и давление со стороны фискальных органов
Бюрократия	<ul style="list-style-type: none">● налаживание обратной связи● улучшение управляемости системой● исключение ухудшающего отбора в бюрократии	<ul style="list-style-type: none">● мониторинг● стандарты и административные регламенты● оценка регулирующего воздействия● реформы контрольно-надзорных механизмов	<ul style="list-style-type: none">● появляется карта возможных изменений, ротаций и т.д.● усиливается конкуренция бюрократии (различные рейтинги и т.д.)● возможности профессионального, статусного роста – для молодых групп● для бюрократии видны слабые стимулы, которые могут действовать только на фоне сильных отрицательных стимулов

Общественные институты	<ul style="list-style-type: none"> ● развитие механизмов включения в принятие решения (помимо протеста и самопомощи) ● снижение издержек учета мнения ● реализация права на самоуправление 	<ul style="list-style-type: none"> ● общества взаимного кредитования и страхования для микробизнеса с льготным кредитованием (общества должны поддерживать обязательное членство в СРО) ● общества потребителей, наделенные эксклюзивными правами и источниками получения доходов ● СРО – по отраслевому признаку ● палаты – по территориальному признаку ● создание специального центра: институционального инноватора (Think and Act Tank) для реализации инфосмента 	<ul style="list-style-type: none"> ● получение возможностей влияния для групп, ранее исключенных из процесса принятия решений ● возможность горизонтальных переходов в бизнес-среду и сферу госуправления
------------------------	---	---	---

Трактовка инструментария для решения задачи

Основными средствами применения указанного инструментария для решения задачи совершенствования институциональной среды МСБ выступают:

- *нормативные акты*, определяющие параметры благоприятной среды, то есть различные регуляции, а также стандарты административных услуг;
- *процедуры их разработки*, предполагающие участие НКО и бизнес-ассоциаций;
- НКО, осуществляющие совместно с органами власти *разработку стандартов административных услуг, контроль действий* местных органов власти и управления в сфере предоставления административных услуг;
- *бизнес-ассоциации*, осуществляющие саморегулирование в различных секторах экономики, включая разработку и контроль исполнения (само)регуляций;
- действия правительства в области *информационного обеспечения* выполнения плана действий;
- меры по *организационному и кадровому* обеспечению выполнения плана действий;

- институциональный инноватор — специализированный *Think and Act Tank*, способный объединять и курировать процесс разработки новых правил и процедур, осуществлять мониторинг и инфорсмент.

Перечисленные средства *дополняют друг друга*: отсутствие одного из них делает решение общей задачи крайне затруднительным или вообще невозможным.

Выше уже отмечалось, что вполне совершенные нормативные акты, лишенные адекватных и эффективных *механизмов принуждения их к исполнению*, сами по себе не создают требуемую институциональную среду.

Создание НКО и бизнес-ассоциаций, обладающих ресурсами (в том числе экспертными) возможностями и адекватной переговорной силой, мотивированных на осуществление действий по улучшению нормативно-правовой базы хозяйствования, как раз и означает формирование эффективного механизма принуждения к исполнению (инфосмента) формируемых правил, благоприятных для развития МСБ.

1.10. Карта возможных мер

Принципы разработки и внедрения мер

При построении карты возможных мер мы руководствуемся следующими принципами их разработки и внедрения.

- Разумный *горизонт моделирования*. Невозможно составить сколько-нибудь точный прогноз развития основных социально-экономических показателей на долгосрочный период, особенно если система данных показателей находится в центре трансформации. Поэтому важно понимание не конкретного значения того или иного показателя в определенный момент, а направление и логика его развития, переломные точки.
- Из этого следует принцип *этапности* внедрения трансформационных мер, причем границей этапа является не конкретный контекстно-временной ограничитель, а совокупность институциональных факторов, позволяющих перейти к следующему шагу.
- Там, где это возможно, необходимо проводить *пилотное введение* мер, отслеживать и корректировать систему, доби-

ваться (в том числе благодаря разработке компенсационных мер) адекватного уровня принятия (или, по крайней мере, не препятствования) трансформации.

Таким образом цепочка действий может быть такой: разработка – пилот – оценка – корректировка – общий запуск – мониторинг – корректировка – ...

При этом необходимо отличать и выделять такие типы трансформаций, для которых введение пилотного режима *абсолютно неприемлемо*. В силу специфики трансформационной меры он может сформировать определенные ожидания у индивидов и ответственную модель поведения, которую будет чрезвычайно сложно корректировать даже с помощью информсмента и компенсационных сделок.

Речь идет о реформах, предполагающих ухудшение положения одной из групп (при соответствующей компенсации), но вероятность реализации которой напрямую зависит от *одновременности и всеобщности* ее введения (например, система трансформации контрольно-ревизионного аппарата со стороны государства).

Критерии готовности к преобразованиям: уровень конкуренции

Решающим фактором, определяющим готовность того или иного сектора экономики к формированию в нем благоприятной и адаптивной институциональной среды, является *высокий уровень конкуренции*.

- Если наблюдаемый уровень конкуренции высок, это означает, что в данном секторе *не действуют негативные практики конкуренции*, свойственные постсоветским экономикам (или используются редко, в ослабленной форме), которые обуславливают низкое качество институциональной среды.
- Высокий уровень конкуренции означает, что в отрасли (на рынке) действует *значительное число фирм*, которые не могут не различаться качеством производимой ими продукции.
- Высокий уровень конкуренции означает также, что в секторе *низки или отсутствуют входные барьеры*, что платежеспособный спрос на соответствующую продукцию дает возможность действовать на рынке растущему числу фирм.

Вместе с тем, это не означает, что институциональная среда, в которой идут конкурентные процессы, идеальна или близка к таковой. Это лишь показывает, что, несмотря на невысокое качество среды, стимулы производителей, возникающие здесь, по-

зволяют действовать *вопреки существующим административным барьерам*, преодолевать их, не прибегая к методам, фактически ликвидирующими конкуренцию.

Это создает объективные основания для возникновения таких бизнес-ассоциаций, которые в состоянии стать как *полноценными участниками* процессов формирования и контроля нормативных актов, так и субъектами разработки и принуждения к исполнению (само)регуляций. Все это возможно при условии установления центральной властью норм и правил создания и функционирования саморегулирующей организации, обеспечивающих ее достаточную ресурсную базу и высокую переговорную силу¹⁶.

Следует отметить, что для предотвращения выстраивания барьеров для входа на рынки со стороны уже действующих на них бизнесов (через саморегулируемые ассоциации) важно наличие нескольких таких ассоциаций, объединяющих участников с разными стандартами качества продукции (и соответственно с разными ценами на нее).

Критерии готовности к преобразованиям: развитие НКО

Для секторов, в которых осуществляется *предоставление гражданам административных услуг*, можно предложить два критерия, свидетельствующих о готовности местного сообщества к разработке и контролю исполнения соответствующих стандартов услуг, повышающих эффективность работы чиновников:

- значительное (выше среднего по стране) число НКО, среди которых есть и правозащитные организации;
- высокий уровень активности НКО, проявляющийся во всех сферах их деятельности.

Выполнение обоих критериев говорит о том, что:

- местное сообщество имеет достаточно структуризованный, не аморфный характер;
- в составе НКО есть и организации, занятые исключительно «самообслуживанием», и те, которые предлагают гражданам специфические потребительские блага, не предоставляемые ни фирмами (рынком), ни государством.

¹⁶ Низкий уровень (или отсутствие) конкуренции свидетельствует о том, что в секторе действует малое число игроков и это число не может увеличиться. Следовательно, создание в таком секторе СРО означает официальное «закрепление» закрытости и неконкурентности рынка.

Вероятно, привлечение таких НКО к процессам выработки стандартов административных услуг позволит добиться позитивных и «внятных» результатов.

Напротив, попытки организовать выработку стандартов административных услуг в регионах, где НКО представлены «единичными экземплярами» и тем более в сфере совместного потребления различных благ, могут дискредитировать идею. Здесь велика вероятность включения НКО со слабым (или просто отсутствующим) экспертным потенциалом, лжеНКО, неадекватных граждан. Так что фактически требуемые стандарты будут формироваться исключительно органами власти.

Уровни трансформации

Мы выделяем *три основных уровня трансформации*: условно первый, второй и третий шаги. Критерием для соотнесения той или иной меры с тем или иным шагом служат следующие параметры системы.

- *Сложность взаимодействия.* Чем оно сложнее, тем больше обеспечивающих мер и процедур должно быть создано, больше групп вовлечено в процесс, следовательно, тем больше объем компенсационных сделок. Соответственно такая мера должна быть отнесена к более дальнему шагу.
- *Потребность в коллективном действии.* Коллективное действие само по себе является достаточно сложной процедурой, требующей, по меньшей мере, достаточной мотивации ее участников. Если готовность к коллективным действиям низкая, то на первом шаге должны создаваться предпосылки для появления заинтересованности, а уже на следующем — вводиться меры, предполагающие коллективное действие.
- *Вероятность оппортунистического поведения.* Процедуры, требующие коллективного участия, как правило, создают у части участников стимулы к оппортунистическому поведению, когда краткосрочные выгоды некоалиционного поведения превышают средне- и долгосрочные выгоды выполнения правил. Чем выше вероятность оппортунистического поведения, тем более сложный комплекс мер должен быть разработан и внедрен и, следовательно, тем на более позднем шаге он должен вводиться.
- *Вероятность сопротивления*, то есть возникновения ситуации, когда при введении меры явным образом ущемляют-

ся интересы той или иной группы, которая может и готова их отстаивать. Чем выше подобная вероятность, тем больше времени требуется на разработку, тестирование и внедрение меры.

Карта трансформационных мер

Карта трансформационных мер представляет собой совокупную последовательность шагов по модернизации трех линий взаимодействия: (1) МСБ – бюрократия; (2) бюрократия – общество; (3) общество – МСБ.

Таким образом, предполагается, что шаги по каждой линии раскладываются в последовательности, определяемой логикой их реализации, и соотносятся с (а) условной временной шкалой, описанной выше (первый, второй, третий шаг), и (б) шагами по реализации «соседних» линий.

Если первая линейка дает представление об общем горизонте и последовательности реализации мер, то вторая позволяет выделить те точки развития, дальнейшее движение после которых возможно, только если выполняется ряд дополнительных условий, не относящихся к данной линии взаимодействия.

Раздел 2

Описание основных инструментов нового подхода

В этом разделе приводится описание основных инструментов позитивной реинтеграции. Материалы сгруппированы в подразделы в соответствии с линиями взаимодействия между основными субъектами: малым и средним бизнесом, бюрократией, общественными институтами, а также крупным бизнесом и элитами, чьи модели поведения рассматриваются нами как экзогенные.

Приведем описание основных типов взаимодействия, в рамках которых могут применяться данные инструменты.

Обозначения: полужирный шрифт – субъект является основным «интересантом» изменений в рамках предлагаемого взаимодействия; скобки – участие субъекта в данном взаимодействии является второстепенным и/или обеспечительным (например, для поддержания информационной открытости или соблюдения интересов сторон).

Таблица 2.1

Линии взаимодействия	Направления изменений / инструменты	Характеристика
МСБ – бюрократия – (общество)	2.1. Снижение административных барьеров функционирования фирмы 2.2. Снижение налогового бремени и облегчение администрирования 2.3. Развитие рынка купли-продажи малого и среднего бизнеса	МСБ является основным интересантом изменений, бюрократия представляет собой проигрывающую группу (по крайней мере в краткосрочном периоде). Общественные институты привлекаются здесь как внешние мониторы и в ряде случаев гаранты выполнения принятых на себя сторонами обязательств. Вместе с тем в случае успешной реализации мер будет повышаться общественное благосостояние благодаря большей конкуренции на рынках и эффективности контрольно-надзорной деятельности

МСБ – бюрократия – общество – властные элиты	2.4. Разработка систем мониторинга 2.5. Стандарты и регламенты 2.6. Оценка регулирующего воздействия	По данной линии потенциальными интересантами являются сразу три субъекта. МСБ и общество – благодаря налаживанию механизмов обратной связи, возможности влиять на принимаемые правила, большей эффективности общественного взаимодействия и принципиального включения в эти процессы (общество). Элиты – как благодаря обратным связям, так и из-за возможности контролировать бюрократию.
МСБ – крупный бизнес – бюрократия – (общество)	2.7. Защита конкуренции при реализации контрактных отношений между участниками рынка 2.8 Роль государства в формировании системы контрактных отношений между малым и крупным бизнесом 2.9 МСБ в системе закупок для государственных нужд и для нужд субъектов естественных монополий	Главный интересант здесь – МСБ, который может получить возможность освоения новых рынков и включения в устоявшиеся производственные цепочки. Общественные институты здесь выступают скорее в виде мониторов и внешних гарантов принятых сторонами обязательств.
Общество – МСБ – (бюрократия)	2.10 Саморегулируемые организации 2.11 Поддержка развития хозяйственно-общественных объединений на местном уровне 2.12 Институты по защите прав потребителей в рыночной системе	В данном случае отношения между субъектами – МСБ и обществом носят более «автономный» характер, поскольку подразумевается «внутренний» характер создания правил и контроля за их исполнением. Бюрократия (и шире – государство) может привлекаться для гарантии общих принципов работы, а также в ситуациях, когда установление необходимого правила «внутренними» средствами не удается

МСБ – БЮРОКРАТИЯ – (ОБЩЕСТВО)

2.1. Снижение издержек создания и функционирования фирмы

Направления работы

- Для качественного улучшения среды функционирования МСБ РК требуется радикальное снижение трансакционных издержек, создаваемых государственным регулированием, и повышение эффективности государственного контроля.
- Простое «снятие» барьеров может снизить издержки предпринимателей, но точно не повысит эффективность конт-

роля. Для повышения эффективности необходимо выбирать приоритеты развития сектора МСБ.

- Эффективный контроль способен снизить трансакционные издержки наиболее конкурентоспособных, добросовестных участников рынка.
- При выработке мер необходим анализ групп интересов и оценка производимого ими воздействия на субъекты МСБ и на процесс выработки государственной политики в отношении рассматриваемого сектора.

Основные средства снижения административных барьеров

На основании проведенного анализа и сопоставлений получился следующий исчерпывающий перечень методов снижения административных барьеров.

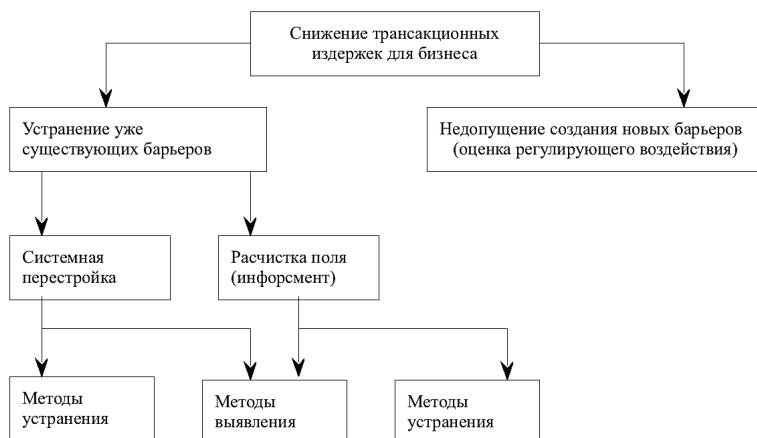


Рис. 2.1

- Под *системной перестройкой* понимается принятие новых законодательных решений, заменяющих одну систему регулирования другой. Например, замена лицензирования страхованием, государственной стандартизации – техническим регулированием.
- *Расчистка поля* – приведение правоприменительной практики в соответствие с действующим законодательством путем:

- ◆ создания специальных комиссий с участием прокуратуры, антимонопольных органов, органов юстиции;
- ◆ привлечения в качестве заявителей бизнес-ассоциаций и других институтов гражданского общества;
- ◆ использования квазисудебных процедур рассмотрения споров.

По сути, речь идет об *инфосменте*, то есть комплексе мер, направленных на выполнение эффективных существующих и вновь вводимых правил и недопущение оппортунистического поведения.

- *Оценка регулирующего воздействия* – это совокупность правил, регламентирующих процессы:
 - ◆ обоснования целесообразности и определения целей регулирования;
 - ◆ идентификации способов достижения целей регулирования;
 - ◆ анализа сравнительных преимуществ и недостатков каждого способа.

Процедура оценки регулирующего воздействия предполагает привлечение представителей *бизнеса и гражданского общества* к процессу формирования институциональных форм регулирования на всех его этапах.

Это требует наделения их достаточной *переговорной силой* для учета их мнения при принятии окончательного решения.

Возможно использование *трех основных методов* выявления административных барьеров:

- обращение заинтересованных групп через специально созданные механизмы (переговорные площадки, «окно жалоб» и т.д.);
- организация мониторинга (с привлечением средств государственного бюджета) со стороны институтов гражданского общества (по разработанным методикам);
- экспертное выявление путем специальных качественных социологических исследований.

Варианты решения наиболее значимых проблем

Таблица 2.2
Лицензирование

Радикальность меры	Содержание	Риски	Способы снижения рисков
Сильная	замена лицензирования обязательным страхованием ответственности	А) возможность установления высокого тарифа путем сговора Б) снижение контроля за теми областями, где он действительно необходим	А) разработка четких процедур и регламентов Б) сохранение лицензирования в отдельных секторах

Таблица 2.3
Проверки органами технического регулирования

Радикальность меры	Содержание	Риски	Способы снижения рисков
Сильная	замена технического надзора обязательным страхованием и контролем со стороны саморегулируемых организаций	А) возможность установления высокого тарифа путем сговора Б) снижение контроля за теми областями, где он действительно необходим В) слабость саморегулируемых организаций и их зависимость от органов власти	А) разработка четких процедур и регламентов Б) сохранение жестко регламентированных проверок в отдельных секторах В) стимулирование гражданской активности в области технического регулирования МСБ

Таблица 2.4
Проверки правоохранительных органов

Радикальность меры	Содержание	Риски	Способы снижения рисков
Сильная	сокращение статей, предусматривающих уголовное наказание за экономические правонарушения; концентрация усилий правоохранительных органов в экономической сфере на борьбе с мошенничеством и контролем за игорным бизнесом, алкогольным оборотом, наркотрафиком	вероятность сильного оппортунистического поведения со стороны проверяющих как по отношению к проверяемым, так и к собственному руководству	концентрация усилий проверяющих на секторах, производящих социально неблагоприятные товары (алкоголь, игорный бизнес...)

Компенсационные сделки и группы интересов

В данной работе под группами интересов понимается совокупность агентов (сотрудников тех или иных контрольно-надзорных органов), которые характеризуются совпадением экономических интересов и на которых действуют избирательные стимулы для принятия того или иного коллективного решения.

В данном случае группы интересов во многом ситуативны – их устойчивость и коллективная мотивация зависят от *места работы и функционала* каждого из ее членов. Если степень общности этих факторов высока, можно ожидать высокую устойчивость группы и выраженную рентоориентированную модель поведения.

Коллективным решением в данном случае является *модель поведения* (корпоративная общность) членов группы, направленная на извлечение дополнительного дохода от своей деятельности: в данном случае – контрольно-надзорной деятельности.

Фактически подразумевается, что члены группы интересов признают и разделяют некие общие установки по отношению к проверяемым, которые и являются опосредованным источником получения дополнительных платежей – легального (в виде пени, штрафов) и нелегального (коррупционные платежи). То есть единая модель поведения формирует в восприятии проверяемого ситуацию безальтернативности.

Каждую группу интересов можно характеризовать *тремя показателями*:

- переговорной силой, то есть способностью формулировать единую позицию (пусть даже неявно и неформально), отстаивать ее и вовлекать в группу новых участников;
- ресурсообеспеченностью – то есть наделенностью ресурсами материальными (денежные и технические средства) и нематериальными (статусы, возможность применения насилия и санкций).

Важно учитывать наличие эндаументов, то есть ценных для группы благ (прав, возможностей влияния), защита которых уже сама по себе может стать стимулирующим фактором для мобилизации группы. Соответственно активизацию группы может вызвать не только появление нового источника ренты, но и угроза потери существующего (пусть даже и неиспользуемого);

- активностью поведения, то есть в какой мере модель поведения группы предполагает расширение ее деятельности. Другими словами, является ли ее рентоориентированное поведение активным (постоянный поиск новых «клиентов») или же пассивным (работа с тем потоком, который «приходит сам»).

В связи с тем, что *реальные группы интересов являются неформальными и нередко связаны с нелегальными способами получения дохода*, они трудноопределимы на данном этапе работы. Сейчас можно ограничиться только общими определениями: «сотрудники правоохранительных органов», «сотрудники служб технического надзора», то есть это группы, определяемые скорее статистическими методами, не позволяющими вскрыть содержание их деятельности.

Для выявления реальных групп можно предложить два основных направления исследовательской работы:

- *качественные социологические исследования* включенными в процесс исполнителями, то есть теми, кто не будет воспринят группами как «чужой»;
- *анализ групп по косвенным признакам*, то есть описанным выше показателям их деятельности. В этом случае данные могут быть получены на основании опросов проверяемых, наблюдения за работой контрольных органов, сравнения степени ресурсообеспеченности и уровня независимого внешнего контроля за этими ресурсами.

На основании работы по выявлению реальных групп можно составить карту выбора, по которой лицо, принимающее решения о снятии или введении тех или иных барьеров, сможет проанализировать реакцию групп, а также оценить возможное их противодействие изменениям.

В связи с тем, что за каждым барьером, как правило, стоит та или иная группа интересов, получающая эксклюзивный доход от контроля, системные преобразования потребуют компенсации для снижения и исключения возможности оппортунистического поведения.

При «средних» вариантах, то есть в тех случаях, когда поток ресурсов от барьера для группы не очень значителен, компенса-

ции могут иметь статусный характер. При вариантах, когда поток велик, требуются более сложные схемы компенсаций.

Внедрение страховых схем одновременно является компенсационной сделкой, поскольку позволяет проверяющим перейти в сектор, где их знания и капиталы применимы, но где действуют иные мотивационные механизмы.

Замена лицензирования или технического надзора страхованием вытесняет бюрократические группы из привычных видов деятельности, но в то же время сохраняет возможность инвестировать свои ресурсы (например, в создание страховых компаний) и использовать свои профессиональные навыки в интересах страхового контроля за деятельностью страхуемого (риски: угроза монополизации страховой деятельности и завышение тарифов).

Сдвиг групп, обладающих специфическими ресурсами влияния (правоохранители), в область получения сверхренты, возникающей в результате производства социально неблагополучных товаров (алкоголь, игорный бизнес), может привести к снижению оппортунистического поведения с их стороны и, следовательно, ослаблению давления на МСБ.

Положительным внешним эффектом такого перераспределения и в случае борьбы с криминальными структурами, и в случае сговора с ними окажется ограничение спроса на социально вредные продукты и услуги в результате роста цен на них. (Риски: сращивание правоохранительных органов с мафией и использование рэкета, криминальных посредников в сферах, находящихся за пределами ограниченных сфер правоохранительных органов.)

Сдвиг групп, обладающих специфическими информационными ресурсами (налоговики), в область крупного бизнеса может привести к облегчению бремени налогового администрирования для МСБ.

2.2. Снижение налогового бремени и облегчение администрирования

Постановка проблемы

Система налогообложения как единство трех компонент – основания для определения налога, его ставка и характер адми-

нистрирования – оказывает значительное воздействие на функционирование малого и среднего бизнеса. При этом значимыми являются все три названных компонента. Так, выбранное основание для установления налога может оказывать искажающее влияние на поведение фирм; величина ставки может быть чрезмерной; а выбранный порядок налогового администрирования даже при низкой ставке – возлагать значительные издержки на налогоплательщиков. Например, ежеквартальная уплата небольшого по величине налога потребует от индивидуального предпринимателя сравнительно больших (для него) расходов на ведение специального учета и отчетности, обусловленных необходимостью найма бухгалтера. Вместе с тем издержки предпринимателей в процессе налогообложения оказываются доходами (в том числе теневыми) работников налоговых органов, а выгоды фирм от снижения ставки налогообложения означают снижение доходов бюджета и т.п. Поэтому совершенствование системы налогообложения способно оказать существенное позитивное влияние на развитие сектора МСБ, если осуществляемые изменения будут учитывать их *последствия для всех заинтересованных сторон*, затрагиваемых этими изменениями.

Особого внимания заслуживает связь системы налогообложения МСБ с пенсионным обеспечением предпринимателей этой сферы экономики и их наемных работников. Исследованиями давно установлено, что общие схемы пенсионного страхования при величинах ставок, приемлемых для крупного и среднего бизнеса, не подходят для субъектов малого бизнеса. Поэтому вопросы *пенсионного обеспечения* предпринимателей малого бизнеса требуют отдельной проработки.

Малый и средний бизнес во многих странах мира рассматриваются как особые объекты, заслуживающие в силу своей роли в экономике специальных систем (или режимов) налогообложения. Отличия от общего режима налогообложения, принятого в национальной экономике, могут прослеживаться по всем упомянутым компонентам: основанию налога, его ставке и характеру администрирования. При этом часто встречающейся проблемой является взаимодействие фирм, находящихся в различных режимах налогообложения, а также проблема перехода из режима в режим по мере роста размеров предприятия.

Типичные проблемы

Для налоговых систем трансформационных экономик (особенно на пространстве СНГ) характерен ряд типичных недостатков. В процессе трансформационных процессов на первый план выходила проблема *максимального изъятия доходов бизнеса в бюджет* (как в пределах, так и за пределами налогового законодательства). Именно на ее решение было нацелено налоговое законодательство, в котором лишь как дань общемировым тенденциям было в той или иной форме специально выделено налогообложение МСБ. Обычно это выделение касалось величин *ставок*, в то время как *процедурная сторона налогообложения МСБ* специально не выделялась.

Достаточная длительность существования упомянутых переходных условий определяла *реальные установки* работников налоговых органов на оказание *усиленного давления на МСБ* как сектор, во-первых, осуществлявший часть своей деятельности «в тени», то есть явно недоплачивающий налоги; во-вторых, имевший недостаточно квалифицированный бухгалтерский персонал, что порождало множество непреднамеренных ошибок в налоговой отчетности; в-третьих, не имевший и не имеющий достаточно действенных связей во властных структурах, которые помогали бы субъектам МСБ защититься от этого давления, что давало возможность недобросовестным работникам налоговых служб извлекать *коррупционные личные выгоды* из первых двух особенностей МСБ.

Таким образом, наиболее значимыми для МСБ проблемами являются:

- высокие издержки ведения качественного налогового учета и отчетности, процедуры которого (даже для упрощенных схем) требуют найма высококвалифицированных бухгалтерских работников, что далеко не всегда по силам субъектам МСБ, в особенности для мельчайших и малых предприятий;
- порождаемые этим частые ошибки однозначно толкуются действующим законодательством как преднамеренные, то есть влекущие за собой различные санкции, в том числе и уголовного характера;
- недружественное отношение к субъектам МСБ со стороны работников налоговых органов, деятельность которых не имеет консультационного характера, который мог бы ис-

править значительную часть ошибок, допускаемых субъектами МСБ в области налогового учета и отчетности.

Очевидно, что все три названные проблемы сдерживают нормальное развитие МСБ, мешают выполнять его важные экономические и социальные функции. Для их разрешения требуется комплексное изменение системы налогообложения МСБ, которое позволило бы *в первую очередь снизить непроизводительные издержки администрирования налогового процесса* и тем самым преодолеть две другие проблемы.

Варианты решения

Мировой опыт позволяет выделить семь типов систем налогообложения, фактически имеющих место и официально применяемых для МСБ (не считая общую схему, принятую в национальной экономике):

- безналоговый режим как фактически реализуемый вариант налогообложения для бизнеса, функционирующего в рамках *неформального или теневого* сектора, строго говоря, является безналоговым только для государства, поскольку для самих субъектов МСБ данный режим предполагает уплату «налога» криминальным структурам при невозможности обратиться за защитой к правоохранительным органам. Как *официальный режим налогообложения* на практике такой режим применяется в форме «налоговых каникул», поскольку само участие МСБ в процессах налогообложения рассматривается государством как *воспитательная и дисциплинирующая* мера, фактически готовящая субъектов МСБ к «нормальному» законопослушному поведению после перехода в следующую стадию роста и иную «весовую категорию» бизнеса;
- приобретение патента (как форма авансированной уплаты налога) избавляет субъектов МСБ от значительной части трансакционных издержек ведения учета и отчетности, издержек взаимодействия с налоговыми службами и т.п., однако повышает стартовые издержки ведения бизнеса; обычно применяется для мельчайших (с численностью занятых до 50 человек) и малых предприятий;
- декларирование доходов мелких предпринимателей для уплаты подоходного налога – единственного, взимаемого с них; позволяет существенно снизить административные из-

держки для предпринимателя в случае использования пло- ской шкалы подоходного налога;

- упрощенные схемы налогообложения, различные варианты которых применяются для субъектов МСБ, позволяют снизить издержки администрирования, если только сами схемы не чрезмерно усложнены (например, содержат несколько вариантов «упрощенки» в зависимости от величины оборота субъектов МСБ);
- вмененные налоги, рассчитываемые не в зависимости от финансовых показателей деятельности МСБ, а от того или иного показателя, *косвенно* характеризующего эти результаты (например, площадь торгового зала или используемого земельного участка и т.п.), значительно упрощают администрирование, однако предоставляют широкие возможности для коррупционного поведения местных чиновников, которым обычно и поручается установление вмененных налогов;
- льготы по ставкам всех налогов, взимаемых с бизнеса в рамках общей схемы налогообложения, действующей в стране, не снижают административные издержки;
- льготы по ставкам, соединяемые с уменьшенной частотой взимания налогов (например, не раз в квартал, а раз в год), снижают административные издержки в несколько раз по сравнению с предыдущим типом системы налогообложения;
- общая для всех субъектов бизнеса система налогообложения (без выделения МСБ в особую категорию) наиболее тяжелая для МСБ.

При выборе одной (или некоторой совокупности) из них, каждая из приведенных систем должна быть оценена по совокупности различных критериев: от прямых последствий для субъектов малого бизнеса до разного рода внешних эффектов. Используемые далее критерии (см. табл.) «привязаны» к тем или иным группам интересов, что позволяет оценить их позиции по отношению к этим схемам.

Оценки, содержащиеся в некоторых клетках таблицы, нуждаются в комментариях. Так, по критерию (4) – последствия для пенсионного фонда – значительное число оценок «?» и «0» означает, что последствия зависят от предлагаемых схем развития пенсионного обеспечения. По критерию (7) – динамика разви-

тия МСБ – значительное число оценок «?» означает, что соответствующие схемы могут привести как к реальному росту сектора, так и к его «формальному» росту путем разукрупнения фактически единой фирмы на множество мелких, предпринимаемого для минимизации налогобложения. По критерию (8) – другие внешние эффекты – два минуса для безналоговой схемы означают соответственно: а) исключение «воспитательного» значения уплаты налогов малым и средним бизнесом и б) возникновение препятствий для роста бизнеса, перехода его в следующую стадию роста или другую «весовую категорию», для которых начинает действовать «ненулевой» налоговый режим. Плюсы по критерию (6) – расходы бюджета на налоговую систему – означают снижение таких расходов.

Таблица 2.5

Последствия для:	Безналоговый режим	Патент	Декларирование дохода	Упрощенная схема	Временный налог	Льготы по ставкам	Льготы по ставкам и периодичности	Общая схема
1. Малого бизнеса	+++	+++	+	±	0	+	++	--
2. Госбюджета	---	+	+	+	+	+	+	++
3. Местного бюджета	---	+	+	+	++	+	+	++
4. Пенсионного фонда	---	?	?	0	0	0	0	+
5. Снижения коррупции	+++	+++	0	----	----	----	-	---
6. Расходов бюджета на налоговую систему	+++	+++	0	0	0	0	+	---
7. Динамики развития МСБ	+++	+++	?	?	-?	-?	+	---
8. Другие внешние эффекты	--	0	0	+	+	+	+	0
Общая оценка системы	±	+	0	±	0	0	+	--

Здесь «+» означает положительный эффект с точки зрения критерия, «–» – отрицательный, «0» – отсутствие ощутимого эффекта, «?» – неопределенный эффект, зависящий от тех или иных дополнительных факторов.

Таким образом, чисто положительными с точки зрения основных критериев оказываются *две налоговые системы* МСБ: (1) патенты и (2) льготы по ставкам и периодичности отчетности. Значительные возможности для развития МСБ обеспечивают также: (3) *официальный безналоговый режим* («налоговые каникулы»), хотя его введение сопряжено с *весомыми негативными по-*

ледствиями для будущего МСБ (кроме того, должны быть разработаны действенные меры для ликвидации такой формы поведения субъектов МСБ, когда по истечению «налоговых каникул» фирма закрывается и открывается уже как новое предприятие, имеющее возможность вновь получить налоговые каникулы), (4) *упрощенные схемы налогообложения* при условии, что упрощение существенно сократит издержки администрирования для субъектов МСБ.

Нужно подчеркнуть, что указанные варианты составляют поле для выбора со стороны органов власти. Те из них, которые получат позитивную оценку, должны далее стать полем для выбора со стороны субъектов МСБ.

Общие рекомендации

Предварительные выводы и оценки перспективности различных налоговых систем для МСБ с точки зрения их положительного влияния на реальную динамику развития данного сектора окажутся *полностью справедливыми*, если независимо от формальных параметров этих систем (то есть оснований для взимания налогов и ставок налогообложения) будут осуществлены и *иные меры* по реформированию системы налогообложения.

К их числу относятся:

- введение в Налоговый кодекс и реальную правоприменительную практику презумпции невиновности налогоплательщика;
- максимально возможное исключение из Налогового кодекса составов правонарушений для МСБ, предполагающих уголовное преследование;
- переход от чисто фискальной к дисциплинирующей и воспитательной роли сотрудников налоговых органов: через внедрение в практику обязательных консультаций и разъяснений субъектам МСБ допущенных ими ошибок и установление достаточно длительного периода для их устранения без введения карательных санкций;
- в качестве альтернативы предыдущей мере возможно также создание консультационных центров для МСБ в форме государственных учреждений, оказывающих платные услуги бизнесу по утвержденным ставкам и отвечающих перед налоговыми органами в случае выявления последними ошибок. Во избежание говоров между предпринимателями и

работниками таких учреждений необходимо разработать систему стимулов, нацеливающих консультантов на эффективное исполнение своих функций;

- разработка и законодательное установление порядков взаимодействия фирм, действующих в разных режимах налогообложения;
- предоставление налогоплательщикам из числа субъектов МСБ возможности выбора системы налогообложения при условии законодательного установления частоты смены налоговых режимов (например, не чаще чем раз в год);
- введение «траекторий смены» налоговых систем, не ухудшающих условия ведения бизнеса;
- решение вопросов пенсионного обеспечения субъектов МСБ и (особенно) их наемных работников в увязке с общей реформой пенсионной системы.

2.3. Развитие рынка купли–продажи малого и среднего бизнеса

Постановка проблемы

Эффективно работающие механизмы купли–продажи бизнеса имеют большое значение для обеспечения сохранения и развития не только крупных, но и малых и средних компаний.

В некоторых случаях для МСБ такие механизмы даже более важны. Действительно, альтернативой продажи является закрытие бизнеса (в том числе из-за проигрыша конкурентам). В этом случае собственник сможет вернуть себе в лучшем случае остаточную стоимость материальных активов, государство теряет налогоплательщика, сотрудники теряют рабочие места, существует угроза потери средств кредиторов, разрушаются хозяйствственные цепочки поставщиков и покупателей.

Покупка действующего бизнеса, в отличие от создания его «с нуля», позволяет сэкономить материальные и временные усилия на создание хозяйственных цепочек, раскрутку марки, наем персонала, налаживание бизнес-процессов.

С точки зрения долгосрочных перспектив массового развития малого бизнеса данные механизмы могут способствовать не только повышению гибкости и расширению возможностей занятости населения, но и усилению конкуренции на множестве товарных

рынков в результате снижения барьеров входа и выхода, обусловленных созданием бизнеса «с нуля».

Сложность развития рынка купли-продажи бизнеса во многом обусловлена не только экономической и правовой средой трансформационных экономик, но и специфическими характеристиками малого и среднего бизнеса как объекта купли-продажи.

Наряду с куплей-продажей бизнеса существует такой вполне легальный способ его передачи как дарение или наследование, которое, как правило, основано на родственных связях. Однако по мере нарастания экономической мобильности населения, расширения спектра возможностей, улучшения общего предпринимательского климата продажа бизнеса за пределы круга родственников может стать более привлекательной.

Специфические характеристики МСБ как объекта купли-продажи

Перед изложением характеристик МСБ как объекта купли-продажи необходимо сделать несколько оговорок:

- речь идет о купле-продаже именно малого и среднего бизнеса, то есть о массовом рынке, а не о рынке единичных крупных компаний;
- речь идет именно о приобретении контроля над бизнесом;
- приобретение контрольного пакета долей малого и среднего бизнеса невозможно с использованием фондовых механизмов;
- объективно больший уровень рисков у субъектов МСБ (при прочих равных они в большей степени зависят от поставщика, покупателя, источника финансовых ресурсов);
- основным свойством «действующего» бизнеса является его возможность обеспечивать стабильный денежный оборот, в том числе после завершения сделки;
- понятие бизнеса не тождественно юридическому лицу: так, стабильный денежный оборот одного субъекта может обеспечиваться в рамках нескольких юридических лиц, равно как и в рамках одного юридического лица может осуществляться деятельность нескольких бизнесов.

Характеристики МСБ с точки зрения стейкхолдеров

При осуществлении сделки по купле-продаже бизнеса чрезвычайно важно учитывать следующие его характеристики с точки зрения различных групп стейкхолдеров.

- *Фактический руководитель (директор) бизнеса.* В отличие от крупного бизнеса роль директора в малом и среднем бизнесе часто критически важна для обеспечения стабильного денежного оборота. Связано это с тем, что внутренняя деятельность в подавляющем большинстве случаев не регламентирована, а внешние связи базируются на личных знакомствах. Часто основным активом бизнеса являются связи руководителя, что обеспечивает уникальные условия конкуренции. Поскольку фактическим руководителем бизнеса в подавляющем большинстве случаев является его основной владелец, с точки зрения передачи бизнеса смена владельца является сложным и рискованным процессом.
- *Персонал, работники бизнеса.* В условиях специфического положения директора и отсутствия формальных договорных отношений между сотрудниками и компанией, в случае если при смене владельца возникает риск ухудшения положения персонала, работники могут быстро покинуть бизнес, фактически остановив его деятельность.
- *Важные поставщики, покупатели, арендодатель, кредиторы.* Как показывает практика, даже слухи о продаже бизнеса в подавляющем большинстве случаев воспринимаются контрагентами как сигнал о его неблагополучном положении, а значит, о необходимости досрочного прекращения отношений. Это также может остановить деятельность МСБ.

Все указанные особенности чрезвычайно важны для организации сделки купли-продажи бизнеса и оценки его стоимости. Кроме того, в стоимости сделки должны получить оценку такие активы бизнеса как права на деятельность (полученные лицензии); внутренняя организация бизнес-процессов; торговая марка; материальные активы, включая имущество и финансовые ресурсы.

Условия совершения сделок по купле–продаже

На основании вышесказанного можно сделать следующие выводы.

- Стоимость бизнеса должна учитывать не только материальные и нематериальные активы, но и указанные характеристики бизнеса (например, набранный персонал, устоявшиеся связи с покупателями, арендодателями). Иными словами, финансовый результат необязательно адекватно отражает состояние и перспективы бизнеса, а значит, и его цену.

- При совершении сделки по купле-продаже бизнеса указанные характеристики должны сохраняться¹⁷. Это, в частности, означает, что информация о готовящейся сделке должна оставаться конфиденциальной.

Кроме вышеперечисленных, совершение сделки по купле-продаже действующего бизнеса должно обеспечивать следующие условия.

- Должен существовать механизм защиты продавца от недобросовестных действий конкурентов, действующих под видом «покупателей» бизнеса и получающих таким образом конфиденциальную информацию о деятельности.
- Должен существовать механизм защиты покупателя от недобросовестных действий продавца. Поскольку бизнес является достаточно сложной системой, часть информации о состоянии его отдельных параметров может быть не выявлена до совершения сделки купли-продажи. В результате у продавца появляется возможность получить завышенную цену, а покупатель сталкивается с риском ликвидации бизнеса или возникновения дополнительных убытков. Особен-но велик риск возникновения «подводных камней» там, где не работают традиционные процедуры оценки¹⁸.
- Должен существовать механизм разрешения объективного конфликта между продавцом и покупателем по поводу цены сделки. Продавец устанавливает цену исходя из оценки имеющегося у бизнеса имущества (причем, как правило, даже не по остаточной стоимости, а по цене приобретения), тогда как покупатель ориентируется на денежные потоки, генерируемые бизнесом, и соответственно срок окупаемости вложений.
- Затраты на совершение сделки (материальные и, что не ме-нее важно, временные) должны быть приемлемыми по отно-шению к стоимости сделки и продолжительности эконо-мического цикла деятельности предприятий МСБ. Иными словами, стоимость оформления сделки, включая налого-вые платежи, и иные затраты на ее осуществление должны быть доступными для сторон сделки.

¹⁷ Например, передача бизнеса не должна сопровождаться катастрофическим разрывом связей, увольнением персонала, нарушением бизнес-процессов.

¹⁸ Например, наличие долгосрочных контрактов с покупателями, поставщиками, собственником недвижимости, связей с контролирующими и проверяющими органами.

- Сделка должна быть прозрачной для государства и обеспечивать соблюдение его налоговых интересов.

Отметим, что указанные условия касаются сделок по купле-продаже не только МСБ, но и крупных предприятий. Они являются универсальными в том смысле, что существуют во всех странах, включая страны с развитым рынком купли-продажи бизнеса (ЕС и США).

Отличия от процедуры купли–продажи крупного бизнеса

В числе принципиальных отличий операций по купле-продаже предприятий МСБ от продажи крупных компаний следует отметить следующее:

- Стоимость сделки на рынке купли-продажи МСБ невелика, так что цена оформления сделки и вознаграждение компании-консультанта не могут быть значительными. При этом количество совершаемых сделок, в том числе по однотипным объектам, может быть достаточно велико.
- При совершении сделки необходимо оценивать не только активы, традиционно используемые в оценочных методиках (имущество, денежные потоки, торговая марка), но и иные активы (персонал, неформальные связи, наличие лицензий), а значит, традиционные методики работы нуждаются как минимум в корректировке.

Более того, часто при проведении сделки бывает необходимо использовать нетрадиционные источники информации, например «серую бухгалтерию», контрольные прозвоны и закупки, в некоторых случаях – операционный контроль в торговом зале и многое другое.

- При совершении сделки необходимо обеспечить решение обозначенных вопросов (защита продавца, защита покупателя, конфиденциальность сделки), а также соблюдение требований национального законодательства с минимальными издержками.

Привлечение посредников

Для решения указанных проблем и выполнения необходимых условий используется привлечение специализированных компаний для сопровождения сделок по купле-продаже бизнеса.

Обозначенные особенности совершения сделок с предприятиями МСБ указывают на то, что компании, сопровождающие

сделки, должны обладать компетенциями, не входящими в стандартный набор традиционных финансовых посредников (оценщиков, аудиторов, юридических консультантов, риэлтеров). Иными словами, к сделке необходимо привлекать новую группу финансовых посредников.

Важно отметить, что деятельность посредников (как показывает мировой опыт) имеет не рентоориентированный, а производительный характер. Она будет эффективна и востребована только в том случае, если вознаграждение посреднических компаний будет меньше, чем издержки, которые понесут стороны в случае реализации связанных с куплей-продажей МСБ рисков. Эффективность деятельности посредников достигается не «автоматически», а на основании законодательных механизмов, определяющих правила игры на рынке купли-продажи МСБ.

Характеристики рынка купли–продажи действующего бизнеса

Механизмы купли-продажи МСБ должны регулировать взаимоотношения продавцов, покупателей, специализированных посредников и государства, а также обеспечивать минимизацию издержек совершения сделки на рынке купли-продажи действующего МСБ.

Рассмотрим основные виды издержек и рисков, возникающих на рынке.

Таблица 2.6

Издержки и риски продавца	<ul style="list-style-type: none">● Издержки поиска информации о покупателе● Издержки ведения переговоров, связанные с самим фактом продажи бизнеса¹⁹● Риски ведения переговоров, связанные с необходимостью раскрытия информации о бизнесе, в том числе конфиденциальной● Риски недобросовестного поведения покупателя, связанные с неперечислением оговоренной суммы● Налоговые издержки, связанные с реализацией активов в соответствии с выбранным механизмом купли-продажи МСБ
Издержки и риски покупателя	<ul style="list-style-type: none">● Издержки поиска информации о продавце● Издержки анализа состояния бизнеса, оценки его стоимости● Риски недобросовестного поведения продавца, связанные с асимметрией информации относительно бизнеса и возможности ее искажения продавцом²⁰

¹⁹ Факт ведения переговоров является сигналом внешнему окружению и работникам компаний, который может быть истолкован негативно, и в результате бизнесу будет нанесен существенный ущерб.

²⁰ В результате покупатель может выявить дефекты бизнеса, значительно влияющие на его стоимость, только через некоторый период управления, когда вся сумма уже перечислена продавцу и не может быть истребована назад.

Издержки, связанные со сделкой, которые распределяются между продавцом и покупателем	Издержки оформления сделки в соответствии с выбранным механизмом купли-продажи МСБ. Фактически это стоимость использования выбранного механизма. При этом стоимость использования механизма должна быть, во-первых, не-значительной относительно стоимости МСБ, а во-вторых, меньше величины издержек, которые понесли бы стороны, откавшись от его использования
Издержки и риски государства	<ul style="list-style-type: none"> ● Риски банкротства бизнеса и потери налогоплательщика в случае неудачно проведенной сделки ● Издержки от неуплаты налогов при совершении сделки в соответствии с выбранным механизмом купли-продажи МСБ ● Негативное влияние на уровень занятости населения

Специфика деятельности посредника

Как упоминалось выше, деятельность посредника должна быть направлена на минимизацию издержек и рисков других участников сделки.

Основными «родовыми» функциями компании по сопровождению являются:

- поиск контрагента по сделке и выбор оптимальной стратегии продажи²¹;
- независимая оценка компании и минимизация рисков покупателя по выявлению «скрытых дефектов» бизнеса;
- выбор оптимального способа оформления сделки и минимизация соответствующих издержек.

Фактически набор «родовых» функций представляет собой некоторое объединение функций риэлтера и оценщика. Однако существуют объективные условия, добавляющие компании по сопровождению дополнительные функции.

Из приведенного выше перечня издержек видно, что на стадии принятия решения о начале подготовки сделки наибольшие издержки и риски несет потенциальный продавец бизнеса. Для него даже оглашение факта подготовки к сделке может иметь катастрофические последствия. Кроме того, потенциальный продавец, как правило, имеет более жесткие временные ограничения по совершению сделки, чем потенциальный покупатель.

В этих условиях первая стадия развития рынка купли-продажи бизнеса в трансформационных экономиках характеризуется

²¹ Например, определение круга потенциальных покупателей, готовых уплатить максимальную стоимость за бизнес, благоприятного момента для продажи исходя из внутренних бизнес-циклов компании и т.д.

тем, что он имеет ярко выраженный характер рынка продавца, а не покупателя. Иными словами, инициатором процесса выступает именно продавец, который объективно заинтересован в сохранении конфиденциальной информации о действующем бизнесе.

Именно продавец является заказчиком услуг компании по сопровождению сделок. При этом его объективные интересы направлены на повышение стоимости компании в условиях, когда денежные потоки не позволяют нанимать дополнительных консультантов. В результате у компании по сопровождению сделок появляются дополнительные услуги по оптимизации бизнес-процессов компаний МСБ (которая в большинстве случаев действительно необходима), повышающие стоимость компании, а их вознаграждение становится привязанным к цене сделки.

Сопровождение сделки: дополнительные издержки и риски продавца и покупателя

Данная группа издержек намеренно не включена в предшествующую таблицу ввиду ее сложности и производного характера от специфики деятельности посредника. Итак, уже в связи с деятельностью компаний по сопровождению сделок у продавца и покупателя возникают дополнительные издержки и риски.

- Издержки и риски покупателя состоят в том, что компания по сопровождению сделки окажется не независимым оценщиком состояния дел в бизнесе, а стороной, заинтересованной в продаже компании, получении вознаграждения и скрытии информации о значимых дефектах бизнеса.
- Издержки и риски продавца связаны с тем, что компания по сопровождению может превратиться из финансового консультанта либо в обычного посредника, который выкупит (через подставное лицо) у него бизнес, а потом перепродаст настоящему найденному покупателю.

Другой вид рисков связан с тем, что компания по сопровождению будет затягивать проведение переговоров с потенциальными покупателями, максимизируя стоимость сделки, либо услуги компании по сопровождению будут оказаны некачественно.

- Риски обеих сторон состоят в том, что компания по сопровождению вместо оказания услуг одной стороне начнет работать и на продавца, и на покупателя, сужая тем самым для них возможность выбора контрагента только теми лицами,

которые обратились за оказанием услуг в компанию по сопровождению.

- Издержки, связанные со сделкой, которые распределяются (возможно, неявно) между продавцом и покупателем, состоят в оплате вознаграждения компании по сопровождению.

Итак, с одной стороны, деятельность компании по сопровождению позволяет дать объективную оценку бизнеса в целом и снижает определенные издержки и риски как для продавца, так и для покупателя, повышая устойчивость сделки и тем самым сохраняя бизнес в качестве и налогоплательщика, и работодателя для государства.

С другой стороны, деятельность компании по сопровождению сама связана с серьезными рисками для всех заинтересованных сторон, а ее услуги могут стоить достаточно дорого. Теоретически сделка купли-продажи может быть совершена и без привлечения компании по сопровождению, однако для этого требуется принципиально более высокий уровень предпринимательской культуры представителей малого и среднего бизнеса.

И, наконец, сами компании по сопровождению не защищены от недобросовестных действий клиентов (например, сведенияне вместе продавец и покупатель могут расторгнуть договор и заключить сделку у нее «за спиной»). Такой риск заставляет компанию корректировать стоимость своих услуг и график перечисления средств.

С точки зрения государства роль компаний по сопровождению сделок должна оцениваться со следующих позиций:

- деятельность таких компаний позволяет нивелировать определенные несовершенства законодательства в области купли-продажи предприятий МСБ, что, безусловно, является положительным моментом;
- необходимы механизмы минимизации рисков, возникающих в связи с деятельностью таких компаний;
- для создания рынка купли-продажи МСБ «с нуля» необходима группа экономических агентов, непосредственно заинтересованных в его развитии, оказывающих поддержку законодательным преобразованиям в данной сфере, своей деятельностью обеспечивающих распространение идей купли-продажи бизнеса и заключение сделок на рынке купли-продажи предприятий МСБ.

Дополнения к модели рынка купли–продажи МСБ

Описанная выше модель рынка должна быть дополнена следующими существенными моментами.

- Рынок купли–продажи предприятий МСБ во многих трансформационных экономиках (в том числе и в Казахстане) находится на первоначальной стадии развития. Предприниматели малого и среднего бизнеса в большинстве случаев даже не имеют представления о возможностях продажи бизнеса (именно как действующего бизнеса, а не имущественного комплекса).

В результате на первоначальном этапе необходимы серьезные инвестиции непосредственно в популяризацию идеи купли–продажи бизнеса. Без централизованной поддержки со стороны государства возникающие компании по сопровождению в силу ограниченности своих финансовых ресурсов на зарождающемся рынке не смогут обеспечить его «раскрутку».

- Развитие рынка купли–продажи МСБ не будет проходить равномерно по всей стране. Как упоминалось выше, формирующийся рынок купли–продажи МСБ – это ярко выраженный рынок продавца. В связи с этим основное количество компаний по сопровождению, потенциальных продавцов и сделок концентрируется в регионах с наибольшим числом действующего МСБ (для Казахстана – прежде всего в Алматы). Однако для совершения сделки необходимо наличие не только продавца, но и покупателя. В результате можно ожидать возникновения дефицита покупателей бизнеса, особенно в регионах с относительно слабым развитием МСБ.

Значит, необходимо приложить определенные усилия по привлечению инвесторов, во-первых, в регионы с относительно слабым уровнем развития МСБ²², а во-вторых, по привлечению инвесторов из соседних стран.

- Чрезвычайно важную роль в развитии рынка купли–продажи МСБ играет законодательная база страны, регулирующая процедуру оценки, оформления и последствия, в том числе налоговые, сделок по купле–продаже бизнеса.

Развитие рынка, безусловно, зависит не только от законодательных механизмов регулирования сделок, но в некото-

²² Например, через приобретение местных предприятий компаниями схожего профиля из регионов с развитым МСБ в качестве своих представительств.

рых случаях именно такие механизмы являются «узким местом», препятствующим развитию рынка, делающим его нелегальным с налоговой точки зрения²³.

Сфера ответственности государства для развития рынка купли–продажи МСБ

Анализ модели рынка купли-продажи МСБ позволяет выделить следующие сферы ответственности государства, издержки и риски, которые могут быть снижены только посредством государственного вмешательства:

- разработка механизмов оформления сделки по купле-продаже бизнеса с адекватными издержками их использования;
- разработка законодательных мер по защите покупателя от недобросовестного поведения продавца при выявлении дефектов бизнеса скрытого характера;
- разработка законодательных мер по защите продавца от недобросовестных действий покупателя при перечислении средств;
- разработка законодательных мер по защите клиентов компаний, сопровождающих сделку от недобросовестных действий самой компании;
- разработка законодательных мер по защите компаний, сопровождающих сделку, от недобросовестных действий клиента;
- разработка законодательных мер по защите государства и третьих лиц (кредиторов и работников) при осуществлении сделки по купле-продаже МСБ.

²³ Так, анализ ситуации с развитием рынка купли-продажи МСБ в России позволяет констатировать, что именно несовершенные законодательные механизмы, регулирующие оформление сделки, могут препятствовать развитию рынка даже в условиях динамичного экономического роста.

В России законодательством предусмотрено два способа оформления сделок по купле-продаже бизнеса.

- Продажа юридического лица, оформление которой практически не требует затрат денег и времени. Это позволяет скрыть настоящую цену бизнеса от налогового контроля, но не обеспечивает ни защиту продавца, ни защиту покупателя.
- Продажа предприятия как имущественного комплекса. Законодательство регламентирует процедуру инвентаризации и оценки имущества, обеспечивает защиту продавца и покупателя в рамках обязательств по имущественному комплексу. В то же время это процедура, сводящая действующий бизнес к набору имущества; чрезвычайно затратная с точки зрения стоимости и времени, необходимого для оформления сделки, а также характеризующаяся чрезмерным налоговым бременем.

В результате в России имеется весьма обширное поле для деятельности компаний по сопровождению сделок. Однако, оформляя сделки в соответствии с установленными правилами, эти компании объективно оказываются вне рамок возможных санкций за недобросовестное оказание услуг.

Направления деятельности государства для развития рынка купли–продажи МСБ

При создании рынка купли–продажи МСБ «с нуля» необходимы формирование компаний по сопровождению сделок, популяризация купли–продажи бизнеса и поддержка привлечения инвесторов.

С учетом этого можно предложить следующие направления активной деятельности государства по развитию рынка купли–продажи МСБ.

Таблица 2.7

Законодательное определение базовых понятий	<ul style="list-style-type: none">● Ввести законодательное определение понятия «бизнес», разграничив его с имущественным комплексом, потоком денежных средств, генерируемым компанией и отдельным юридическим лицом● Разработать механизмы оформления сделки по купле–продаже бизнеса, которые должны предполагать:<ul style="list-style-type: none">◆ минимальные издержки непосредственно для регистрации сделки◆ возможность участия в сделке посредника в лице компании по сопровождению сделок◆ несколько вариантов полноты раскрытия информации о сделке◆ различные субъекты, которые могут инициировать регистрацию сделки● При оформлении сделки необходимо определить права и обязанности продавца, потенциального и фактического покупателя, компании по сопровождению сделки, кредиторов и работников бизнеса. При этом необходимо обеспечить баланс интересов в пользу бизнеса, а не третьих сторон, то есть априори следует исходить из добросовестности предпринимателя● Необходимо законодательно закрепить «гарантийный срок» на выявление скрытых дефектов бизнеса. В течение этого срока покупатель может предъявить претензии к продавцу бизнеса и компании по сопровождению сделки за искажение информации о бизнесе. Наличие и продолжительность «гарантийного срока» устанавливаются по соглашению сторон в конкретной сделке● При установлении правил налогообложения сделок, квалифицирующихся как сделки купли–продажи предприятий МСБ, данный налоговый режим должен:<ul style="list-style-type: none">◆ исключать двойное налогообложение сделок (когда при продаже активов уплачиваются и НДС, и налог на прибыль)◆ определять варианты плательщика налога в зависимости от выбранного механизма оформления сделкиЦелесообразно установление налогового режима по минимальной из использующихся в стране ставке на доходы (прибыль), однако только при условии полного раскрытия информации о сделке²⁴ Установление указанных правил налогового режима должно способствовать раскрытию информации об истинной цене сделки и защите покупателя от неперечисления средств продавцом
--	--

²⁴ В ином случае сделка будет маскироваться под действия, попадающие под наиболее благоприятный налоговый режим.

Законодательное регулирование деятельности компаний по сопровождению сделок	<ul style="list-style-type: none"> ● Законодательное определение деятельности по сопровождению сделок купли-продажи предприятий МСБ ● Защита клиентов компаний по сопровождению сделки от недобросовестных действий самой компании <p>Защита возможна только при законодательном определении договора по сопровождению сделки, а также установлении ответственности компании за совершаемые действия.</p> <p>В качестве механизмов обеспечения ответственности можно:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ использовать членство в саморегулируемых организациях ◆ проводить государственное лицензирование деятельности компаний по сопровождению ◆ осуществлять страхование ответственности компаний по сопровождению сделок <p>На этапе становления компаний по сопровождению необходимо законодательно закрепить их ответственность; прописав механизмы установления недобросовестных действий компании по сопровождению сделок, а также сократить издержки использования этих механизмов, в том числе судебные.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Защита компании от недобросовестных действий клиентов предполагает определение обязанностей: <ul style="list-style-type: none"> ◆ потенциального продавца до заключения договора на сопровождение сделки ◆ продавца, осуществляющего продажи с привлечением конкретной компании по сопровождению ◆ потенциального покупателя и покупателя, обратившихся в компанию по сопровождению, предлагающих работу именно с выбранной компанией <p>Отдельно должен быть прописан механизм разрыва отношений с компанией по сопровождению сделок на разных этапах работы.</p> ● Серьезной проблемой является разработка и обеспечение выполнения стандартов деятельности компаний по сопровождению сделок, стандартов деловой этики <p>Как показывает практика стран с развитым рынком купли-продажи бизнеса, а также примеры регулирования деятельности других финансовых посредников, наиболее эффективным способом является развитие отрасли на основе саморегулирования.</p> <p>На этапе создания рынка целесообразно использовать делегированное саморегулирование, когда соответствующие права делегируются одной саморегулируемой организации, решения которой получают официальный статус.</p>
Содействие развитию рынка	<ul style="list-style-type: none"> ● Популяризация развития рынка купли-продажи бизнеса путем распространения информации и придания официального статуса проводимым мероприятиям ● Содействие в формировании саморегулируемой организации компаний по сопровождению сделок ● Финансовая поддержка разработки стандартов деятельности компаний по сопровождению, стандартов оценки предприятий МСБ для целей купли-продажи, других стандартов деятельности саморегулируемой организации ● Официальная поддержка развития межрегиональных связей компаний – членов саморегулируемой организации, а также установление связей международных компаний с саморегулируемой организацией

Следует отметить, что реализация указанных мер не является необходимым (и тем более достаточным) условием развития рынка купли-продажи действующего бизнеса. Даже при отсутствии адекватной правовой среды малый и средний бизнес в трансформационной экономике будет развиваться и станут осуществляться сделки по купле-продаже предприятий МСБ.

Однако риски и издержки совершения сделки для сторон окажутся существенно выше. Такие сделки ненаблюдаются для государства, их количество заметно меньше, поскольку в силу высоких рисков сделки заключаются исключительно «персонифицированно», на основании личных знакомств и связей.

Очевидно, что базой для развития рынка купли-продажи МСБ является развитие самых МСБ. Однако определить момент развития МСБ, достаточный для формирования массового спроса на механизмы купли-продажи действующего бизнеса «извне» (по отношению к МСБ), практически невозможно.

Первоочередные шаги по развитию рынка купли-продажи МСБ

В этой ситуации представляется целесообразным осуществление следующих первоочередных шагов:

- Инициировать создание агентов, способных лучше других оценить спрос на механизмы купли-продажи бизнеса, – консалтинговые компании по сопровождению сделок²⁵.
- Создать устойчивый механизм обратной связи между будущими компаниями по сопровождению сделок и органами власти, содействуя объединению компаний по сопровождению сделок в саморегулируемую организацию (СРО) и установлению диалога с ней (для этого должно быть соответствующее законодательство, регламентирующее работу организаций саморегулирования).
- Оказать поддержку этой СРО в проведении информационной и просветительской компании.
- Разработать и ввести минимально необходимый набор законодательных инициатив (законодательное определение понятия «бизнес» и деятельности по сопровождению сделок купли-продажи предприятий МСБ).

²⁵ Для реализации данной меры можно содействовать появлению у средних по размеру компаний по оценочному или юридическому консалтингу дополнительной специализации, их обмену опытом с коллегами из других стран.

- При поступлении сигналов от созданной СРО о необходимости внесения изменений в действующее законодательство оперативно подготовить и внести соответствующие поправки.

«МСБ – БЮРОКРАТИЯ – ОБЩЕСТВО – ВЛАСТНЫЕ ЭЛИТЫ»

2.4. Разработка систем мониторинга

Постановка проблемы²⁶

Современная система государственного управления (новый государственный менеджмент) предполагает развитие многообразных форм взаимодействия органов исполнительной власти с населением, бизнесом, институтами гражданского общества. Критическое значение для повышения результативности деятельности органов власти имеет достижение прогресса в сфере внешней подотчетности, прозрачности и повышения качества государственного управления. Данные меры оказывают поддержку в достижении общих национальных приоритетов: обеспечение экономического роста и конкурентоспособности, развитие человеческого капитала и снижение бедности.

Зарубежная практика свидетельствует, что значительный вклад в улучшение внешней подотчетности вносят неправительственные организации, осуществляющие мониторинг и оценку качества решений или действий органов власти. Активное привлечение гражданского общества и неправительственных организаций к мониторингу деятельности отдельных агентств или правительства в целом необычайно важно, так как заставляет систему функционировать под воздействием внешних детерминант и вносит в процесс взаимодействия между правительством и обществом сервисную составляющую.

Требуется целенаправленная разработка практических шагов, повышающих эффективность взаимодействия общества и органов власти в формировании нового государственного менедж-

²⁶ Материалы для данного подраздела были собраны и обработаны в рамках совместного проекта Института национального проекта «Общественный договор» и Торгово-промышленной палаты Республики Казахстан. Применяемые здесь обозначения: ДИ – доступ к информации, ОИВ – органы исполнительной власти, ЦОН – Центр обслуживания населения.

мента. Механизмы взаимодействия гражданского общества и органов исполнительной власти (ОИВ) должны быть понятными, прозрачными, мультилиплицируемыми, сопровождаться высокими демонстрационными эффектами для граждан и заинтересованных групп, а также для чиновников в органах власти.

Важно, чтобы граждане имели возможность оценивать деятельность органов исполнительной власти и качество реализации социальной и экономической политики. Для этого необходимо разработать понятные показатели результативности, внедрить практику общественного мониторинга, составления рейтингов деятельности органов исполнительной власти и т.п. Разработка указанных направлений должна основываться на институциональном подходе, анализе социально-экономических и правовых аспектов функционирования власти, общества и бизнеса.

Основные принципы

Основные принципы методических подходов к проведению общественного мониторинга деятельности органов власти, в осуществление которого могут быть включены организации гражданского общества, можно сформулировать следующим образом:

- Задачи развития организаций гражданского общества имеют несовпадающие способы решения, что зависит от наличия или отсутствия у самих граждан стремления к их созданию. Если внутреннее стремление к добровольному формированию гражданских организаций есть, то от государства требуется лишь снижение трансакционных издержек их создания и функционирования. Если же такое стремление отсутствует, задачи государства усложняются. Во главу угла становятся условия возникновения у граждан стимулов к самоорганизации.
- Принуждение бесполезно, возникнут имитации. Необходимо повышение заинтересованности, чтобы естественным образом, заботясь о собственном благе, человек одновременно делал то, что полезно всем, в частности формировал организации гражданского общества, реализующие функции обратной связи от общества к государству.
- Эффективный путь – вовлечение граждан в установление стандартов административных услуг и мониторинг их выполнения местными органами власти.

Такой опыт успешно реализован во многих странах Западной Европы, где организации гражданского общества хорошо развиты. Стандарты обслуживания граждан устанавливались не централизованно, а непосредственно на местах, в ходе диалога с местным сообществом. Они учитывали локальные ресурсные ограничения, с одной стороны, и приоритеты граждан, с другой. Чтобы гражданин мог повлиять на содержание стандартов обслуживания, ему нужно было стать участником общественного объединения.

- Необходим наглядный пример, который может послужить образцом для подражания в тех случаях, когда организации гражданского общества на местах не имеют опыта подобной деятельности.

Таким примером могут стать консультативные советы при центральных органах исполнительной власти, осуществляющие общественный мониторинг их деятельности и широко информирующие общественность о его результатах.

- Не все функции и административные услуги органов исполнительной власти могут быть объектом компетентной общественной оценки.

Многие из них не касаются непосредственно человека, в силу чего его оценки с высокой степенью вероятности не будут объективными. Поэтому необходимо выделение из всего множества функций и административных услуг тех, которые граждане и существующие общественные организации могут адекватно оценить.

- Методы гражданской оценки (гражданского аудита) отличаются от стандартных социологических методов.

В силу специализированности многих функций и административных услуг опрос населения по репрезентативной выборке может часто просто не уловить мнения тех, кто в состоянии дать адекватную оценку. По этой причине процедуры гражданской оценки более релевантны задаче формирования обратной связи через гражданские организации в области выполнения органами исполнительной власти их функций и административных услуг, чем обычные социологические методы.

- Успешный и публичный опыт работы консультативных советов при центральных органах исполнительной власти позволит перенести его на места.

Граждане, познакомившись с таким опытом, поймут, что они в состоянии не только высказывать недовольство, но и непосредственно участвовать в принятии решений, прямо касающихся их благосостояния.

Анализ функций и публичных услуг органов власти и управления

Основой для деления функций на те, которые можно оценить, и те, которые оценить нельзя, служит возможность формулировать запросы, на которые органы власти могли бы ответить, получив их от заинтересованных в деятельности министерства граждан и организаций. Предполагается, что тот или иной запрос к заинтересованным лицам отражает функции соответствующего министерства.

Анализ функций обычно проводится в табличном виде. Таблица может быть представлена следующим образом

Таблица 2.8

Орган власти	Функции министерства, которые нельзя оценить	Функции министерства, которые можно оценить →	→ с позиции рядового гражданина	→ с позиции заинтересованных общественных организаций
--------------	--	---	---------------------------------	---

Организация гражданского мониторинга: показатели деятельности органов исполнительной власти (ОИВ)

Общественный мониторинг имеет собственные задачи, отличные от задач проверки правильности отчетов ОИВ о своей деятельности. Показатели локальных исследований в рамках общественного мониторинга должны определяться его целью и учитывать специфические особенности и ограничения.

Параметры общественного мониторинга не должны требовать больших ресурсов (людских, временных, денежных и прочих) для их оценки, как, например, репрезентативные опросы населения. Общественный характер мониторинга и специфика функционирования большинства некоммерческих организаций накладывает ряд ресурсных ограничений:

- исполнителям мониторинга затруднительно проводить его непрерывно в течение всего исследуемого периода; поэтому необходимо осуществлять периодически повторяемые локальные исследования, сопровождая их сопоставлением со

- сторонними фоновыми исследованиями и проверять экспертными обсуждениями;
- не всегда можно найти специалистов нужной квалификации, независимых от ОИВ, поэтому стоит опираться на имеющиеся специфические (иногда обладающие односторонним экспертным опытом) экспертные ресурсы независимых аналитических центров и НКО;
 - не вся информация ОИВ доступна, часть ее охраняется законодательством как коммерческая тайна, часть хотя и не охраняется, но и не открыта для общественности.

Другим ограничением в выборе показателей является их понятность целевой аудитории. Результаты мониторинга составляют основу общественного доклада о соблюдении ОИВ общественных интересов, поэтому показатели мониторинга должны быть понятны широкой общественности, а не только специалистам. Показатели общественного мониторинга должны быть интересны целевой аудитории, в противном случае мониторинг окажется бесполезным: его данные не будут осмысливаться, рождать дискуссии, формировать представления.

Показатели общественного мониторинга должны носить в основном качественный характер, определяющий оценку заинтересованных групп и экспертов. Это особенно важно в силу того, что интересы групп могут не совпадать и даже быть конфликтными.

Крайне важно делать упор на приведение конкретных ситуаций, кейсов, обладающих высоким демонстрационным эффектом и позволяющих формировать поле для заинтересованных дискуссий и взаимовлияний.

Количественные показатели в меньшей степени соответствуют общественному характеру мониторинга. Необходимо учитывать и то, что количественные показатели легко критиковать, всегда можно найти основания сомневаться в их надежности.

Количественные показатели, особенно на этапе запуска мониторинга, стоит брать из отчетов ОИВ. Они могут послужить отправной точкой для экспертного обсуждения; а поскольку не являются частью общественного мониторинга, не влияют на общественную реакцию.

Для создания представления о работе ОИВ наиболее подходят качественные показатели и описания. Они хорошо воспринимаются целевой аудиторией и стимулируют выработку собственного мнения. Такие оценки легко составлять и проверять с помо-

щью интервью и фокус-групп с представителями заинтересованных групп. Эти инструменты исследования наиболее доступны и синергичны целям мониторинга (стимулируют формирование отношения к деятельности ОИВ).

Особую проблему при проведении локальных исследований вызывает необходимость описания актуального общественного интереса к деятельности ОИВ, которая в условиях ограниченности исследований опирается на мнения экспертов и представителей заинтересованных групп, результаты фоновых исследований, анализ сообщений СМИ по следующим показателям:

- список общественно важных проблем, в том числе в сравнении с предшествующим годом;
- описание проблемы;
- оценка значимости проблемы для заинтересованных групп (для какой группы и насколько важна);
- сравнение важных для потребителей аспектов с приоритетами в деятельности ОИВ, в том числе с использованием анализа пресс-активности и отчетов ОИВ.

Список характеристик деятельности ОИВ, по которым общественный мониторинг может быть проведен с учетом всех изложенных предпочтений и ограничений в локальных исследованиях, включает в себя следующие параметры:

- приоритеты ОИВ (заявленные, реализуемые и их направленность на решение общественно значимых проблем);
- информационная открытость ОИВ;
- публичная активность ОИВ;
- соблюдение ОИВ прав получателей государственных услуг;
- выяснение ОИВ мнений заинтересованных групп;
- формирование и совершенствование ОИВ нормативной базы;
- соблюдение ОИВ этических норм и недопущение коррупции;
- оценка деятельности ОИВ населением и заинтересованными группами.

Рекомендации – перечень показателей общественного мониторинга

Данные показатели охватывают все изложенные характеристики деятельности ОИВ и могут быть оценены на основе открытой информации ОИВ и иных доступных информационных источников. При этом необходимо учитывать, что предложенные методики оценки показателей не являются единственно возможными.

Приоритеты ОИВ (заявленные, реализуемые) и их направленность на решение общественно значимых проблем предлагается оценивать по следующим показателям:

- экспертная оценка и оценка заинтересованными группами направленности приоритетов ОИВ на решение общественно значимых проблем (адекватность приоритетов актуальному общественному интересу);
- экспертная оценка и оценка заинтересованными группами быстроты реакции ОИВ на возникающие общественно значимые проблемы и инициативного характера реакции ОИВ (самостоятельная реакция, а не только в ответ на жалобы).

Информационную открытость ОИВ предлагается оценивать по следующим показателям:

- полнота и актуальность официального портала ОИВ в сети Интернет;
- полнота и актуальность содержания информационных стендов в ОИВ;
- рейтинг порталов в сети Интернет и информационных стендов ОИВ;
- результаты экспериментов по запросу информации в ОИВ.

Публичную активность ОИВ предлагается оценивать по следующим показателям:

- число пресс-релизов ОИВ и организованных им сообщений СМИ;
- число выступлений представителей ОИВ на публичных мероприятиях;
- число упоминаний ОИВ в сети Интернет;
- оценка публичной активности ОИВ заинтересованными группами и экспертами.

Соблюдение ОИВ прав получателей государственных услуг предлагается оценивать по показателям, содержащимся в стандартах государственных услуг, если такие стандарты приняты, а при их отсутствии — по следующему показателю: оценка сервисности и комфортности взаимодействия с ОИВ разных целевых групп (в том числе в сравнении с другими ОИВ) на основе экспертных оценок, экспериментов и натурных наблюдений.

Возможности учета ОИВ мнений заинтересованных групп предлагаются оценивать по следующим показателям:

- список работающих механизмов обратной связи, включая инициативные мероприятия ОИВ по взаимодействию с общественностью;
- оценка результативности обратной связи по итогам эксперимента, а при доступности соответствующей информации – работы ОИВ с жалобами и предложениями.

Оценка удовлетворенности населения и отдельных заинтересованных групп деятельностью ОИВ может быть получена как статистическими методами (опрос) при наличии возможности, так и путем интервьюирования и проведения фокус-групп. Для целей локальных исследований подходят в большей степени экспертные интервью.

Необходимо максимально использовать возможности получения информации из органов ОИВ по запросам и через проведение экспериментов. Методы оценки показателей в основном должны опираться на традиционно применяемые в секторе НКО варианты экспертных оценок.

Источники, метод и предмет исследований²⁷

Соотнесение источников, методов исследования и предметов исследования, применяемых для целей локальных исследований в рамках общественного мониторинга деятельности ОИВ дает следующая таблица.

Таблица 2.9
Соотнесение источников, методов и предметов исследования

Источник	Метод	Предмет
Открытая информация ОИВ	Запрос в ОИВ	Приоритеты ОИВ Соблюдение прав получателей государственных услуг
Мнение населения	Опрос Анкетирование Интервьюирование Фокус-группа	Общественно значимые проблемы
Мнение заявителей	Опрос Анкетирование Интервьюирование Фокус-группа	Соблюдение прав получателей государственных услуг

²⁷ Примеры методов исследования приводятся в приложении 2.

Мнение бизнес-ассоциаций	Опрос Анкетирование Интервьюирование Фокус-группа	
Мнение обществ потребителей	Опрос Анкетирование Интервьюирование Фокус-группа	
Мнение НКО	Опрос Анкетирование Интервьюирование Фокус-группа	
Мнение экспертов	Интервью Фокус-группа	
Деятельность ОИВ по предоставлению открытой информации	Эксперимент по запросу информации Натурное наблюдение	Информационная открытость
Работа ОИВ с жалобами и предложениями	Эксперимент по подаче жалобы или предложения	Учет мнения заинтересованных групп (функционирование обратной связи)
Оборудование офиса ОИВ	Натурное наблюдение в офисе	Информационная открытость Соблюдение прав получателей государственных услуг
Информация в сети Интернет	Исследование официального портала ОИВ Поиск в сети Интернет	Общественно значимые проблемы Информационная открытость Публичная активность Соблюдение прав получателей государственных услуг
Материалы СМИ	Исследование подшивок печатных СМИ Поиск в базах сообщений СМИ	Общественно значимые проблемы Публичная активность

Выяснение мнения заинтересованных групп

Выяснение мнения заинтересованных групп, то есть групп, которые в силу своей численности (избиратели, потребители) способны оказать наибольшее влияние (воздействие) на деятельностьластной структуры, является одним из инструментов формирования ситуативной и устойчивой «обратной связи» в новом государственном менеджменте.

Мнение заинтересованных групп в данном случае явится критерием для оценки эффективности или неэффективности деятельности государственного органа по оказанию услуг и исполнению функций, а также одним из возможных способов влияния граждан и представителей бизнеса на властные структуры. Поэтому вовсе не случайно, что, по мнению потребителей услуг, ка-

чество и доступность регламентируемой государственной услуги должно оцениваться и по таким показателям, как наличие процедур обратной связи с потребителями государственных услуг (включая рассмотрение предложений, обращений, проведение опросов и др.).

Государственный орган имеет возможность выяснить мнения с помощью нескольких механизмов обратной связи:

- *опрос получателей услуг* (заполнение оценочных листов, карточек качества, блиц-опрос «на выходе», подробное анкетирование, фокус-группы, интервьюирование);
- *контакты с общественными организациями, объединениями и НКО*, аккумулирующими мнение получателей услуг;
- *жалобы получателей услуг* (как варианты – книга жалоб и предложений, телефон доверия или «горячие» телефонные линии, SMS-сообщения на заранее определенный номер, сообщения на Интернет-сайте, специально созданном форуме органа власти).

Ассортимент и качество этих инструментов с точки зрения граждан и представителей их объединений, а также оперationalность и доступность их для использования гражданами являются предметом общественного мониторинга деятельности органов исполнительной власти. Помимо этого, внимание общественности и бизнес-ассоциаций могут привлекать включенность механизмов «обратной связи» в деятельность органа власти, не имитационный характер его использования и т.п.

Вместе с тем выяснение мнений заинтересованных групп является одновременно исследованием, которое может предпринимать как сам орган исполнительной власти в рамках выполнения своих функций, так и собственно представители этих заинтересованных групп, любые гражданские институты, независимые исследовательские центры и т.п. в рамках проведения общественного мониторинга, независимого аудита и другой аналогичной деятельности.

Далее будут рассмотрены принципиальные подходы к методике исследования мнений заинтересованных групп о качестве их взаимодействия с органом исполнительной власти. Соотнесение источников, методов исследования и предметов исследования, применяемых для выявления мнения заинтересованных групп, дает следующая таблица.

**Таблица 2.10
Соотнесение источников, методов и предметов исследования**

Источник	Метод	Предмет
Мнение получателей услуг	Анкетирование в месте взаимодействия Углубленное интервьюирование Фокус-группа	Соблюдение прав получателей госуслуг и лиц, участвующих в исполнении госфункций
Мнение представителей общественных организаций, объединений и НКО	Экспертный опрос Углубленные интервью Анкетирование Фокус-группа Интервьюирование Анализ докладов, независимых исследований и иных материалов	Публичная активность Общественно значимые проблемы Соблюдение прав получателей госуслуг и лиц, участвующих в исполнении госфункций Приоритеты госоргана
Мнение экспертов	Анализ докладов, независимых исследований и иных материалов Интервью Фокус-группа	Качество деятельности, в том числе характеристика процессов Общественно-значимые проблемы Учет мнений заинтересованных групп
Материалы СМИ	Исследование подшивок печатных СМИ, в том числе в сравнении с пресс-релизами органа исполнительной власти Поиск в базах сообщений СМИ	Общественно значимые проблемы Публичная активность Информационная открытость
Жалобы и предложения	Анализ имеющихся материалов Углубленные интервью, запросы	Соблюдение этических норм Соблюдение прав получателей госуслуг
Мнение сотрудников гос. структур	Интервью Анкетирование	Приоритеты госоргана Качество деятельности

2.5. Стандарты и регламенты

Постановка проблемы

Здесь описываются предложения по возможным принципам формирования административных стандартов и регламентов, позволяющих отслеживать соблюдение процедур контроля и надзора МСБ.

Необходимо отметить, что вопрос о способах формирования стандартов и регламентов должен рассматриваться в связи с задачей о возможности разделения функций контроля и надзора. В таком случае возможно закрепление за государственными право-мочиями функций только надзора и перенос функций контроля в негосударственный сектор, в том числе саморегулируемым организациям, потребительским сообществам.

Тем не менее вне зависимости от решения данной задачи подходы к регламентации соблюдения процедур контроля и надзора МСБ могут быть следующими.

Специфика предлагаемой регламентации

Таблица 2.11

Критерий	Консервативная система регламентации	Новая регламентация
Степень охвата	Фрагментарная регламентация	Тотальная регламентация
Основной предмет регламентации	Соответствие нормативно-правовых актов, распоряжение финансами	Взаимодействие с физическими (индивидуальные предприниматели) и юридическими лицами
Процедура регламентации	Не формализованная	Наличие утвержденной процедуры разработки
Требования к содержанию	Отсутствие единого стандарта регламентации	Единый стандарт регламентации
Взаимосвязь регламентирующих документов	Отсутствие четкой связи	Тесная связь административного регламента с другими документами
Степень открытости процесса регламентации	Кулуарный процесс	Публичный процесс
Клиентоориентированность регламентации	Оптимизация в интересах исполнителя	Оптимизация в интересах внешних получателей

Формы участия МСБ в процессе регламентации

- изучение проблем и предпочтений МСБ в процессе разработки регламентов;
- нормативное закрепление участия представителей бизнес-ассоциаций в рабочих группах по разработке регламентов;
- участие субъектов МСБ в независимой экспертизе текста регламента;
- участие МСБ в оценке исполнения регламентов через внедрение «карточек качества». (Закрепление досудебных процедур рассмотрения жалоб, возможности неправительственных мониторингов с гарантией пересмотра регламентов в случае неисполнения им задачи оптимизации процессов взаимодействия МСБ и органов исполнительной власти для уменьшения административных барьеров.);
- возможность любой бизнес-ассоциации предложить разработанный альтернативный текст регламента, с исполнением всех нормативных требований к его содержанию.

Специфика административного регламента

Административный регламент имеет одновременно характер внешнего и внутреннего документа. В каждом из названных качеств он способствует решению различных задач по организации функционирования органа.

Таблица 2.12

Административный регламент – внешний документ	Административный регламент – внутренний документ
<ul style="list-style-type: none">раскрывает для всех внешних контрагентов содержание деятельности органа властизакрепляет обязанности органа и отдельных сотрудников по взаимодействию с внешними контрагентами и выполнению надзорных функцийдействия органа и отдельных сотрудников становятся прогнозируемы для контрагентовэто позволяет отстроить оптимальную модель взаимодействия с органом и одновременно создает возможности защиты прав и интересов МСБ	<ul style="list-style-type: none">определяет технологию выполнения государственных функций по контролю и надзоруявляется инструментом для анализа и оценки эффективности работы органа властиопределяет внутренние инструкции для исполнителей внутри органов власти
Решает задачи: <ul style="list-style-type: none">повышения степени синхронизации работы различных органов власти, в результате чего сокращаются сроки принятия решений и выполнения функций по надзору в сфере МСБ, а также уменьшается возможность дублирования функций проверкиповышения степени удобства исполнения функций по контролю и надзору для МСБ, для которых процесс контроля и надзора становится более прозрачным и упорядоченным; после чего МСБ может выработать оптимальные индивидуальные стратегии взаимодействияслужит основанием для апелляции и обжалования действий органа и его сотрудников по отношению к гражданам и юридическим лицам. (Это становится возможным благодаря обязательности административного регламента для исполнения сотрудниками органов исполнительной власти, публичности регламента, а также наличию в регламенте четко определенного порядка обжалования решений органа власти. Все эти условия в комплексе обеспечивают механизм защиты интересов предпринимателей,	Решает задачи: <ul style="list-style-type: none">создания основы для разработки положений о структурных подразделениях органов исполнительной власти, должностных регламентов сотрудниковописания текущей конструкции административных процессов, фиксируя начальную точку, для дальнейшего их совершенствования (Без подобного описания начального состояния невозможно дальнейшее улучшение административных процессов. Без четкого описания «начальной точки» высока вероятность повторения прошлых ошибок, невозможно реализовать системный подход при подготовке предложений по оптимизации процессов. Формализованное описание административных процедур, фиксирующее их текущую конструкцию, – необходимое условие для создания механизма отбраковки неэффективных и закрепления эффективных процедур.)обеспечения стандартизации процедур, снимая проблему разночтения, расхожего толкования нормативных актов различными сотрудниками, а также уменьшает дискреционность полномочийописания композиции административных процедур, заведомо приводящих к приемлемому результату – снижению барьеров для МСБ

<p>предприятий и других контрагентов органа власти. Невыполнение любого из трех условий делает механизм обжалования решений неработоспособным.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● обучения сотрудников – решается проблема передачи опыта, который фиксируется регламентом в формализовано описанных административных процедурах
---	--

Требования к регламентации

Регламентация должна вести к оптимизации исполнения функций, выполнимости регламента и гарантировать возможность его внедрения.

Основным требованием к разработке административного регламента является описание в документе уже *оптимизированного процесса*. Нормативно закрепленные требования к оптимизации административного процесса сводятся к:

- устранению избыточных административных процедур, если это не противоречит законодательству;
- упрощению действий и административных процедур, включая уменьшение сроков исполнения действий и административных процедур.

Указанные требования являются частными способами повышения эффективности организации процессов, которые могут быть применены при проведении оптимизации.

Выделяются три базовые проблемы, на решение которых может быть нацелена оптимизация:

- высокие издержки (материальные, временные, моральные) для физических (предприниматели) и юридических лиц, вовлеченных в процесс исполнения государственной функции по контролю и надзору;
- высокая затратность процесса исполнения государственной функции;
- низкая эффективность предоставления государственной услуги с точки зрения достижения конечных результатов (низкий социально-экономический эффект).

Решение этих проблем является основным направлением оптимизации.

Потенциальная выполнимость регламента

Чтобы гарантировать потенциальную исполнимость административного регламента, необходимо при его разработке обеспечить:

- *внутреннюю непротиворечивость*, то есть недопущение включения в регламент взаимоисключающих требований и взаимоисключающих процедур (действий);
- *реалистичность требований*: регламент должен содержать выполнимые требования к срокам, объемам и качеству работ.

(Реалистичность требований проверяется трижды: в процессе разработки, при апробации, при внедрении. Проверка реалистичности требований на этапе разработки строится путем соотнесения требований к имеющимся ресурсам: финансовым, человеческим, техническим.)

Внедрение административного регламента предполагает выполнение ряда обязательных условий:

- необходимо легализовать текст административного регламента, утвердив его официально;
- необходимо переформатировать носители старых административных практик.

(Без выполнения данного требования любая попытка перейти к новой схеме организации административного процесса будет «тонуть» в сопротивлении внутренней и внешней среды организации. В результате при формальном утверждении новой системы регламентации фактически будет действовать неформальная регламентация, «закодированная» в носителях административных практик.)

Факторы, закрепляющие существующую конструкцию административного процесса

Таблица 2.13

Носители старых административных практик	Барьеры на пути изменений конструкции административного процесса
Нормативные правовые акты	Необходимость разработки поправок в нормативно-правовые акты, их согласования и утверждения
Сложившийся уровень финансирования	Необходимость увеличения объемов финансирования
Внутренние регламентирующие документы	Необходимость разработки альтернативных документов
Используемый инструментарий для организации работы (помещения, программное обеспечение, оргтехника и т.д.)	Необходимость покупки (разработки) нового программного обеспечения, оргтехники, ремонта (перестройки или замены) помещений и т.п.
Обученные прежним практикам исполнения работ сотрудники	Необходимость переобучения сотрудников; издергки в связи с повышением количества ошибок и замедлением исполнения работ в период обучения сотрудников новым административным практикам

Обученные прежним практикам взаимодействия с органами власти третьи лица	Недовольство внешних контрагентов из-за неожиданного изменения правил игры (необходимость извещения контрагентов об изменении правил игры); падение эффективности взаимодействия с контрагентами из-за их неготовности к работе по новым правилам
--	---

Невозможность автоматического снятия влияния данных факторов с принятием административного регламента связана с необходимостью преодоления целого ряда барьеров на пути изменений действующей конструкции административного процесса. Виды барьеров различны, но объединяет их то, что преодоление всегда связано с необходимостью дополнительных затрат со стороны органа исполнительной власти.

2.6. Введение элементов оценок регулирующего воздействия в процесс формирования институциональных форм регулирования

Постановка проблемы

Создание условий для возникновения коррупционных отношений посредством выстраивания административных барьеров, распространение и внедрение данных отношений в практику экономических агентов может носить случайный характер или являться результатом осознанного выбора лиц, принимающих стратегические решения.

Административные барьеры создаются с целью извлечения коррупционной ренты отдельными группами, а также с целью создания перераспределительных преимуществ для хозяйствующих субъектов посредством ограничения конкуренции на товарном рынке. Однако независимо от причин возникновения таких барьеров их устранение требует значительных усилий политической элиты, так как ассоциируется с потерей скрытых доходов для ряда групп интересов, действия и поведенческие стратегии которых играют ключевую роль с точки зрения осуществимости реформ и обеспечения устойчивости их результатов.

Противодействие функционирующими барьерам должно сопровождаться воздействием на стимулы должностных лиц. Такое противодействие должно ограничивать возможности выстраивания новых барьеров и навязывания коррупционных сделок бизнесу и

гражданам. Одним из таких ограничений могут быть публичные процедуры, относящиеся как к принятию регулирующих решений, так и к установлению новых (изменению старых) правил.

Меры, направленные на устранение возможностей целенаправленного создания административных барьеров, должны быть акцентированы на реформировании процесса ввода новых институтов и формировании долгосрочных ориентиров экономической политики. Процесс реформирования системы регулирования и правоустановления должен выстраиваться с учетом не только государственного и административного устройства системы, но и уровня политической конкуренции, сложившихся в государственном аппарате групп интересов, качества механизмов принуждения к исполнению должностными лицами административных процедур.

Следует учитывать, что «лобовое», непродуманное формирование стандартных процедур оценок регулирующего воздействия (далее – ОРВ) и утверждения нормативных правовых актов вне контекста указанных факторов приведет к имитации соответствующих процедур при отсутствии положительного результата, выражаящегося в повышении уровня прозрачности процесса ввода новых (изменения старых) институтов.

Более того, особенно на начальной стадии необходимо четкое определение административной ответственности должностных лиц, поведение которых отклоняется от установленных процедур разработки, согласования и утверждения нормативных правовых актов.

Опыт развитых стран

В международной практике внедрения процедур ОРВ в процесс законотворчества и формирования приоритетов экономического развития можно выделить ряд организационно-функциональных альтернатив, отличающихся по степени централизации процесса принятия решений и включения институтов гражданского общества в процесс законотворчества.

Как правило, началом реформ, направленных на снижение избыточных административных барьеров, являлось создание специализированного органа (комиссии, комитета или рабочей группы), формирующего рекомендации по снижению административных барьеров и развитию законодательства, а также оценивающего законодательные предложения различных органов вла-

сти. Данные органы создавались либо в рамках системы государственного управления, например в Великобритании – при премьер-министре, либо как автономный орган (Дания и Голландия). В функции соответствующих органов, как правило, входит:

- оценка административного бремени на бизнес и экспертиза действующих институтов;
- организация процедур ОРВ и обеспечение контроля за исполнением норм, регламентирующих данные процедуры;
- повышение прозрачности процесса законотворчества министерств посредством разработки и обеспечения работоспособности процедур информационного обеспечения заинтересованных лиц;
- оценка нормативных правовых актов или качества экспертизы соответствующих нормативных правовых актов на предмет наличия административных барьеров;
- контроль исполнения процедур оценки министерствами последствий введения нового нормативного правового акта (речь идет об оценке *ex post*);
- анализ практики законотворчества и выработка рекомендаций по совершенствованию процедур ввода новых институтов.

В некоторых случаях (например в Великобритании) создаются отдельные структуры, выполняющие функции мониторинга улучшения законодательства и контроля исполнения органами власти требований по снижению административного бремени на бизнес.

Строго говоря, обозначенные выше примеры альтернативами не являются и могут реализовываться в различных организационных схемах и вариантах в зависимости от условий их применения и ресурсной обеспеченности.

Ситуация в развивающихся и переходных экономиках

В странах с низким уровнем политической конкуренции и слабо развитыми институтами гражданского общества, с низкой переговорной силой организаций гражданского общества относительно органов государственной власти выделение автономных независимых организаций, обеспечивающих функции консультационного и аналитического характера, требует создания дополнительных механизмов поддержки, а в ряде случаев вовсе безрезультатно.

Наиболее перспективная стратегия при этом – повышение издержек инвестирования в административные барьеры с разделе-

нием правоустанавливающих и контрольно-надзорных функций для создания условий преодоления конфликта интересов лиц, принимающих стратегические решения²⁸. При этом процедуры ОРВ должны выстраиваться с учетом различия интересов должностных лиц на разных уровнях иерархии государственного аппарата во избежание имитации соответствующих процедур.

Проблема слабых институтов гражданского общества *на начальном этапе* может смягчаться посредством создания структур консультативного характера, обеспечивающих совместно с представителями гражданского общества оценку действующих и проектируемых институтов, уровня административных барьеров в соответствующих сферах; формирующих рекомендации по их снижению и совершенствованию процедур законотворчества; а также выполняющих функции консультативного характера в области разъяснения процедур нормотворчества и включения хозяйствующих субъектов в процесс формирования правил регулирования. Данные структуры могут создаваться на базе независимых исследовательских организаций, имеющих опыт в области исследований административных барьеров в стране.

Анализ законодательства Республики Казахстан о законотворческой деятельности органов власти приведен в приложении 3.

Возможности введения элементов ОРВ с целью снижения административных барьеров

Достижение положительного результата (с точки зрения издержек и выгод) от внедрения элементов ОРВ в процедуры разработки и введения правил регулирования возможно при наличии адекватных стимулов как для политических элит, так и для участников процесса законотворчества (включая и представителей гражданского общества). Несмотря на то что уровень политической конкуренции, переговорная сила институтов гражданского общества достаточно слабые, такого рода стимулы в рамках иерархии государственного аппарата могут иметь место из-за необходимости для высших звеньев иерархии обеспечить адекватный уровень управляемости бюрократией. Ведь в случае массового воспроизведения стратегий должностных лиц и хозяйствующих субъектов, заключающихся в инвестировании в

²⁸ В данном разделе речь идет только о процедурах ввода или изменения институтов, поэтому акцент будет сделан на повышении издержек и снижении выгод инвестирования в создание и функционирование административных барьеров.

создание барьеров как с целью изъятия административной ренты, так и с целью ограничения конкуренции на рынках товаров и услуг, *высшие уровни иерархии* государственного аппарата теряют рычаги управления, а это значительно ограничивает возможности проведения социально-экономической политики государства.

Именно необходимость обеспечить приемлемый уровень управляемости государственного аппарата является стимулом для высокопоставленных должностных лиц совершенствовать процессы принятия решений и контроля их исполнения. При этом стимулы тем сильнее, чем выше ответственность за достижение релевантных целей, устанавливаемых вышестоящей единицей в иерархии государственного аппарата. Качество постановки целей, определение результата, оценка степени его достижения, высокий уровень прозрачности между звеньями иерархии государственного аппарата – необходимые условия минимизации *рисков имитации* процедур ОРВ. Последнее, в свою очередь, говорит о сопряженности процессов внедрения процедур ОРВ и реформирования бюджетных отношений с акцентом на внедрение механизмов управления по результатам.

Таким образом, при вводе процедур ОРВ необходимо акцентировать внимание на устройстве интересов групп внутри иерархии государственного аппарата (в зависимости от уровня и статуса должностных лиц) с параллельным привлечением и развитием институтов гражданского общества. В этом плане должен существовать разрыв, с одной стороны, между функциями контроля хозяйственной деятельности и законотворческими, а с другой – между функциями подготовки законопроекта (или его концепции) и анализа его качества, организации процесса публичного обсуждения и т.п.

Если взять в качестве примера механизмы, предусмотренные законодательством Республики Казахстан, разработчик обеспечивает процесс экспертизы, обсуждения (при желании), которые с высокой долей вероятности осуществляются с помощью групп экспертов, аффилированных с соответствующими уполномоченными органами. В подобных условиях внедрения ОРВ, релевантных Республике Казахстан, наиболее вероятным является достижение благоприятных результатов на уровне органов местного государственного управления (речь идет о реальном внедрении, что предполагает соответствие практик по-

ведения установленным нормам) благодаря адекватным стимулам вышестоящих органов власти, контролю процедур и обеспечению прозрачности процесса законотворчества на местном уровне.

Повышение издержек инвестирования в барьеры для должностных лиц должно произойти в результате введения для центральных и местных органов государственного управления жестких ограничений на формирование правил регулирования хозяйственной деятельности и норм, запрещающих введение данных правил вне процедур публичного обсуждения, если нет возможности обжаловать действия органов власти, оценить исполнение данных процедур Министерством юстиции или иным специализированным органом. При этом нормами должна быть предусмотрена возможность проведения дополнительной независимой экспертизы после подачи концепции или проекта нормативного правового акта на согласование в специализированный орган.

В функции специализированного органа должны входить:

- оценка ситуации в области регулирования хозяйственной деятельности на предмет анализа административных барьеров (утверждение методологии оценки административного бремени) и выявления способов их устранения. При этом исследования в области административных барьеров целесообразно проводить с помощью независимых исследовательских организаций;
- регламентация процедур разработки и согласования нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов предпринимательства, контроль за их исполнением и совершенствование данных процедур;
- организация экспертизы на предмет административных барьеров с привлечением институтов гражданского общества нормативных правовых актов, касающихся регулирования хозяйственной деятельности.

С точки зрения минимизации рисков оппортунистического поведения и «захвата регулятора» подконтрольными ему объектами необходимо, чтобы данный орган был подведомственен верховному представителю властных элит.

На рисунке представлена общая схема реализации процедур законотворчества с элементами оценок регулирующего воздействия.

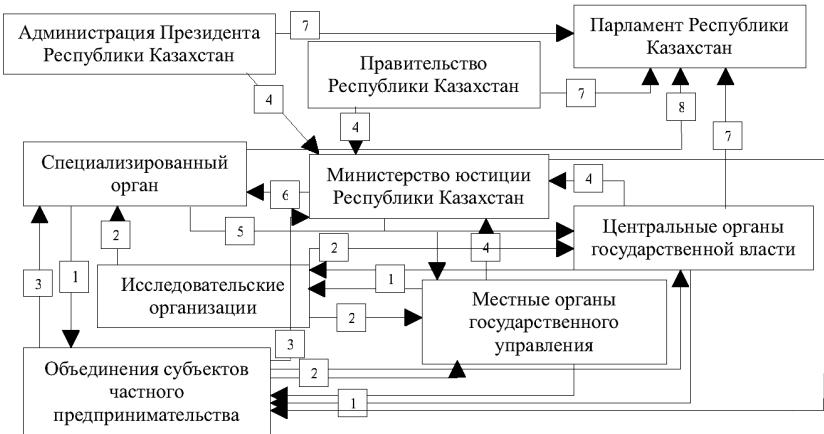


Рис. 2.2
Схема реализации процедур законотворчества с элементами ОРВ

Указанные на рисунке взаимодействия сторон, участвующих в процессе законотворчества, далее будут описываться с учетом иерархии нормативных правовых актов в контексте последовательности процедур разработки законопроектов: анализ и обоснование причин разработки (изменения), последствий внедрения нормативного правового акта (в том числе подготовка планов законопроектных работ); разработка согласование и утверждение нормативного правового акта.

Анализ и обоснование причин разработки (изменения), последствий внедрения нормативного правового акта

На стадии исследования проблем, требующих разработки проектов нормативных правовых актов и выработки их концепций, необходима организация публичного обсуждения и формирования мнения заинтересованных лиц. В свою очередь, формирование и учет такого мнения должны осуществляться в условиях максимальной прозрачности процесса законопроектной деятельности органов власти. Именно поэтому *первоочередная задача* в рамках внедрения элементов ОРВ в процесс нормотворчества – создание правил и механизмов информирования органами власти заинтересованных лиц о процессах исследования проблем предпринимательства и разработки институциональных форм ре-

гулирования, а также механизмов принуждения к исполнению данных правил. При отсутствии системного формирования такого рода правил могут воспроизводиться дискриминационные условия доступа представителей гражданского общества к процессу нормотворчества, что облегчает имитацию ОРВ.

При разработке планов законопроектных работ уполномоченные органы, принимающие нормативные правовые акты, в обязательном порядке информируют (непосредственно и через сеть Интернет) институты гражданского общества о начале соответствующих работ с обозначением времени, места обсуждения вопросов, проблем регулирования хозяйственной деятельности, а также о механизмах и формах участия соответствующих субъектов (на рисунке данные взаимодействия обозначены под номером 1). В этом случае обеспечивается обратная связь при формировании ориентиров развития институциональных форм регулирования и определении концепций нормативных правовых актов. Особую роль на начальном этапе приобретают информационно-консультативная поддержка представителей гражданского общества, касающаяся разъяснения норм, регламентирующих процесс нормотворчества, и соответствующих данным нормам процедур. Указанные функции могут выполнять как специализированный орган, так и орган юстиции.

В обязательном порядке должны существовать нормы, предусматривающие публичные слушания и заседания, проводимые уполномоченными органами власти по разработке соответствующих планов законопроектной деятельности или концепций проектов нормативных правовых актов. При этом процедуры учета мнения, фиксации разногласий, включения соответствующего мнения в сопроводительные документы к плану законопроектной деятельности, законопроекту или его концепции (данное взаимодействие обозначено под номером 2 на рисунке), публичное подтверждение соответствия сопроводительных документов заявленным предложениям со стороны заинтересованных лиц должны быть четко выстроены с целью минимизации риска скрытия разногласий и предложений независимых экспертов. Поэтому предложения заинтересованных лиц и позиция органа власти должны размещаться открыто на официальном сайте соответствующего органа. Данные материалы должны в обязательном порядке направляться в уполномоченные по контролю процедуру законотворчества органы (в Министерство юстиции или специа-

лизированный орган – данные взаимодействия обозначены под номерами 4 и 6 соответственно). Более того, обязательное участие СМИ в качестве составляющей механизма информационного обеспечения и описания процедур обсуждения, мнений и позиций участников может являться источником независимого подтверждения соблюдения процедур.

Оценка необходимости введения (изменения) института должна соответствовать строго регламентированной структуре:

- определение проблемной ситуации (или их совокупности), на решение которой направлена разработка и введение в действие соответствующего нормативного акта;
- определение основных способов преодоления проблемной ситуации (если говорить о регулировании: государственное регулирование, регулирование с помощью организаций саморегулирования, общественных и потребительских объединений, использование страховых механизмов и т.п.);
- выявление сравнительных преимуществ, выраженных в результате (как для отдельных групп, так и для общества в целом), и недостатков, выраженных в издержках (как прямых, так и издержках оппортунистического поведения должностных лиц и субъектов частного предпринимательства), выявленных вариантов преодоления проблемной ситуации;
- выбор соответствующего варианта и его детальное описание, что, по сути, представляет собой основание для выработки концепции проекта нормативного акта;
- определение механизма мониторинга результатов принятых решений (включая набор показателей, способ получения данных).

Данные материалы в обязательном порядке должны направляться вместе с концепцией нормативного правового акта в Министерство юстиции и специализированный орган для анализа их полноты и достоверности. В случае несоответствия установленным требованиям материалы с рекомендациями и предписаниями контролирующих процесс нормотворчества органов возвращаются на доработку в орган власти, разрабатывающий соответствующую концепцию нормативного правового акта.

В случае нарушения соответствующих процедур, выражавшихся в ограничении доступа к процессу принятия решений, не учтете мнения независимых экспертов и заинтересованных лиц, необходимо предусмотреть нормы, регламентирующие

процесс обжалования действий (бездействий), решений органов власти. Если речь идет о законопроектной деятельности органов местного государственного управления, то соответствующие жалобы должны поступать в территориальный орган Министерства юстиции.

В случае Казахстана с учетом рисков неформальных отношений между органами местного государственного управления и территориальными органами Министерства юстиции должны существовать и процедуры рассмотрения соответствующих жалоб и предложений в центральным аппарате Министерства юстиции и специализированном органе при администрации Президента (в том числе и жалобы на бездействие территориального органа Министерства юстиции). В случае же с законодательной деятельностью центральных органов власти и Правительства Республики Казахстан жалобы должны рассматриваться в специализированном органе при администрации Президента Республики Казахстан (данное взаимодействие обозначено под номером 3 на рисунке).

Нормы, регламентирующие процедуры учета мнения заинтересованных лиц, должны, кроме того, четко устанавливать персональные санкции за их нарушение (вплоть до дисквалификации), а также жесткий запрет принятия (рассмотрения) документа в случае нарушения процедур его разработки. Другими словами, необходима жесткая регламентация процедур включения заинтересованных лиц в процесс разработки концепций и подготовки проектов нормативных правовых актов, а также определение механизмов принуждения к исполнению соответствующих процедур.

Несоблюдение соответствующих процедур позволяет должностным лицам в силу существования высокого уровня асимметрии информации между различными уровнями иерархии государственного аппарата скрыть ошибки второго рода (введение регулирования в тех случаях, когда такое регулирование нецелесообразно) или вводить альтернативы регулирования, позволяющие им максимизировать административную ренту без анализа экономических и социальных последствий. Введение же рассматриваемых процедур и жесткий контроль их исполнения повышает издержки оппортунистического поведения для должностных лиц, а значит, и издержки недобросовестных хозяйствующих субъектов, связанные с воздействием на разработчика

законопроекта (речь идет о создании административного барьера для ограничения конкуренции на рынке). Тем не менее контроль исполнения рассмотренных процедур ассоциируется с ростом трансакционных издержек процесса нормотворчества, уровень которых будет зависеть от организационных характеристик механизма контроля процедур ОРВ, в рамках которого ключевую роль играют Министерство юстиции и специализированный орган.

Как указывалось выше, целесообразно разделять сферу компетенции данных органов в зависимости от подконтрольного уровня органов власти и иерархии нормативных правовых актов, ими принимаемых. Специализированный орган и Министерство юстиции в рамках реализации функций по контролю за исполнением процедур нормотворчества должны сосредоточить внимание на законопроектной деятельности центральных органов власти, в то время как территориальные органы Министерства юстиции – на законодательной деятельности органов местного государственного управления. Однако в случае с органами местного государственного управления для представителей гражданского общества должна существовать возможность обжалования действий, бездействий (в том числе территориального органа Министерства юстиции) и нормативных правовых актов в центральный аппарат Министерства юстиции и специализированный орган.

В рамках разделения полномочий между органами, контролирующими процесс нормотворчества, могут использоваться различные критерии распределения сфер их ответственности как по функциональным принципам (например, правовую экспертизу может осуществлять Министерство юстиции, а экспертизу на предмет административных барьеров и качества института – специализированный орган), так и по характеристикам рассматриваемых нормативных правовых актов.

Разработка проекта нормативного акта

После определения причин и оснований введения (изменения) института уполномоченный орган в обязательном порядке (даже в том случае, если речь не идет о межведомственном вопросе) должен создать рабочую группу, включающую представителей Министерства юстиции (или сотрудников территориальных органов), представителей специализированного органа (если

речь идет о законотворчестве центральных органов власти), заинтересованных органов исполнительной власти и представителей институтов гражданского общества, включая экспертное сообщество (на рисунке данные взаимодействия обозначены под номерами 5 и 2 соответственно). При разработке проекта нормативного акта и его оценке решения рабочей группы должны в обязательном порядке протоколироваться и размещаться на официальном сайте уполномоченного органа. На заседания рабочей группы допускаются представители СМИ и различных бизнесструктур, которые могут вносить предложения в рабочую группу по итогам обсуждений. Протокол окончательного решения рабочей группы о соответствии проекта нормативного акта установленным требованиям, целям и задачам его концепции, а также «особое мнение» участников рабочей группы должны являться обязательным приложением к сопроводительным документам проекта нормативного акта, который направляется на согласование в соответствующий орган. Данные материалы подлежат официальному размещению на сайтах органа власти и предоставляются по требованию заинтересованных лиц.

При отсутствии разногласий участников рабочей группы проект нормативного акта направляется в Министерство юстиции с целью осуществления правовой экспертизы проекта и оценки полноты сопроводительных документов к нему. Затем проект (при отсутствии замечаний со стороны Министерства юстиции) направляется в специализированный орган для проведения экспертизы на предмет избыточных административных барьеров (данные взаимодействия на рисунке обозначены номерами 4 и 6 соответственно).

В случае возникновения неразрешимых вопросов, выражавшихся в наложении вето представителями гражданского общества на принятие нормативного правового акта²⁹, соответствующая информация вместе с проектом нормативного правового акта и иными материалами направляется в специализированный орган при администрации Президента Республики Казахстан с целью рационализации действий органов власти и институтов гражданского общества и принуждения к исполнению установленных

²⁹ Отсутствие такого права делает бессмысленным участие институтов гражданского общества в процессе законотворчества. Вето может быть реализовано как в случае низкого качества проекта нормативного правового акта, так и в случае несоблюдения установленных процедур нормотворчества

процедур. Специализированный орган при этом должен обладать полномочиями и средствами для самостоятельного проведения независимой экспертизы рассматриваемых им материалов. Необходим также запрет на рассмотрение в парламенте, регистрацию в Министерстве юстиции нормативного акта вне соблюдения процедур его разработки и учета мнения заинтересованных лиц. Последнее говорит о необходимости четкого определения допустимых сроков подачи проектов нормативных правовых актов на рассмотрение в парламент с учетом обеспечения возможностей для обжалования действий органов власти, реализуемых при его подготовке, со стороны представителей гражданского общества.

В случае с проектами законодательных актов, подлежащих рассмотрению в парламенте, данные проекты направляются туда после их одобрения специализированным органом со всеми указанными выше сопроводительными материалами (взаимодействие под номером 7 на рисунке). При необходимости специализированный орган может выполнять функции сопровождения и консультирования по рассматриваемым парламентом проектам законодательных актов, особенно если необходимо достичь до лиц, принимающих окончательное решение, существующие разногласия между органами власти и представителями гражданского общества (взаимодействие обозначено под номером 8 на рисунке).

Ключевыми условиями эффективного внедрения элементов ОРВ в процесс законотворчества являются механизм принуждения к исполнению процедур ОРВ, с одной стороны, уровень подготовки кадров в государственном аппарате — с другой. Для адекватного исполнения всех процедур недостаточно одних лишь санкций; требуется организация обучающих программ при обеспечении положительных стимулов к обучению.

На начальном этапе проблема низкого уровня человеческого капитала в государственном секторе может смягчаться привлечением экспертного сообщества как в процессе исследования проблем предпринимательства, выстраивания процедур ОРВ в рамках законотворчества, так и формирования норм регулирования хозяйственной деятельности, проведения общественного мониторинга их исполнения.

2.7. Защита конкуренции при реализации контрактных отношений между участниками рынка

Постановка проблемы

Развитие субконтрактных отношений между представителями малого (среднего) и крупного бизнеса требует создания условий, при которых делегирование производства субъектам МСБ, вывод части функций на аутсорсинг, создает сравнительные преимущества для крупных предприятий. Одновременно должны разрешаться проблемные ситуации – свои для каждого из субъектов.

- Для крупного бизнеса они заключаются в росте издержек оппортунистического поведения и адаптации к изменениям внешней среды. В условиях недееспособности релевантных институтов эти издержки могут препятствовать выбору стратегии аутсорсинга.
- Для субъектов МСБ они заключаются в сравнительно высоких трансакционных издержках доступа к субконтрактам, а также издержках оппортунистического поведения контрагента (как до заключения, так и после заключения контракта).

По этой причине благоприятные условия развития субконтрактных отношений предполагают минимизацию рисков, связанных с выполнением и защитой контрактов (в широком смысле – защиты от оппортунистического поведения контрагентов)³⁰, защитой прав на объекты интеллектуальной собственности.

Создание институциональной среды, позволяющей минимизировать соответствующие риски, – необходимое условие для развития субконтрактных отношений, франчайзинга и лицензионных соглашений между МСБ и крупным бизнесом. Вместе с тем оно не является достаточным, поскольку в трансформационных экономиках отношения между хозяйствующими субъектами зачастую складываются на основе неформальных связей, которые обеспечи-

³⁰ В Казахстане отмечается сравнительно низкий уровень защиты прав собственности (по данным института Фрейзера он занимает 59-е место из 141-го) и качества механизмов принуждения к исполнению контрактов. Согласно оценке эффективности обеспечения исполнения контрактов в Республике Казахстан (BEEPS), время, стоимость и количество процедур с момента подачи в суд иска до взыскания причитающейся суммы равны соответственно 230 дням, 22% размера иска (что почти в два раза выше, чем в России) и 38 процедурам.

вают скрытую ренту представителю «заказчика» (управляющему) в обмен на его лояльность при выборе контрагента.

Данная система взаимоотношений неэффективна с точки зрения повышения конкурентоспособности предприятий, однако воспроизводится в силу дисфункционального поведения управляющих. Более того, как и в случае с государственным заказом, малым предприятиям рынок субконтрактов практически недоступен в силу их недостаточной мощности для реализации соответствующих неформальных стратегий. Именно поэтому необходимо введение норм, снижающих воспроизведение дискриминирующих условий «обмена».

Проблемой является и то, что контрагенты, обладающие преимуществом в переговорной силе перед предприятиями МСБ, часто придерживаются стратегии недобросовестного поведения. Оно может принимать форму вымогательства или навязывания неблагоприятных с экономической точки зрения условий контрагенту³¹. Подобные поведенческие стратегии характерны для большинства трансформационных экономик, но причины, их вызывающие, могут различаться. Негативные последствия данной практики проявляются как на микро-, так и на макроуровне, препятствуя развитию субъектов МСБ и уменьшая общественное благосостояние.

Направления изменения ситуации

Таким образом, вовлеченность субъектов МСБ в производство товаров и услуг для крупного бизнеса зависит не только от производимых ими сравнительных преимуществ и соответствующих стимулов, развития механизмов защиты прав собственности и контрактов (что определяет сравнительные преимущества различного рода контрактаций), но и стратегии крупного бизнеса.

Исходя из очерченных проблем, для данной разработки представляют интерес три блока действий в контексте антимонопольного законодательства:

- обеспечение недопустимости соглашений (в данном случае – субконтрактов) между хозяйствующими субъектами, которые ограничивают доступ на рынок, создают дискриминирующие условия, противоречат нормам делового оборота и добросовестной контрактации;

³¹ Возможность воспроизведения такой тактики для более сильной стороны обусловлена большей рыночной властью, а для более слабой – издержками переключения на альтернативного контрагента.

- формирование перечня допустимых вертикальных соглашений, ограничивающих конкуренцию между хозяйствующими субъектами в тех случаях, когда это необходимо для устойчивого воспроизведения контрактации между субъектами МСБ и крупного бизнеса;
- обеспечение эффективных механизмов защиты от недобросовестной конкуренции, воспроизводимой в рамках контрактных отношений либо после их завершения.

Данные меры обеспечиваются антимонопольным законодательством и законодательством, регулирующим оборот прав на объекты интеллектуальной собственности (в части последнего блока действий). С учетом поставленных целей и задач речь будет идти именно об антимонопольном законодательстве.

Ущемление прав субъектов МСБ

Проблемы, возникающие между субъектами малого и крупного бизнеса в сфере контрактных отношений, когда субъект малого бизнеса выступает исполнителем (субконтрактором), а крупное предприятие – заказчиком, можно отразить в следующем перечне:

1. Необоснованное затягивание переговоров с малым предприятием, ограничивающее его возможности маневрировать ресурсами и планировать свою деятельность.
2. Использование переговоров с потенциальным субконтрактором в качестве скрытого маркетинга. В частности, проведение переговоров без намерения заключать сделку, а с целью получить необходимую информацию, которая не является общедоступной.
3. Ценовой диктат: предложение цены на поставляемую продукцию/услуги, равной или ниже себестоимости.
4. Навязывание фиксированной цены на поставляемую в течение долгосрочных субконтрактных отношений продукцию, услуги без учета инфляционной составляющей и возможных изменений обменного курса.
5. Установление входных требований для начала переговоров. Субконтрактор до заключения договора должен вложить собственные средства в изготовление оснастки и опытного образца без предоставления адекватных встречных гарантий со стороны заказчика.
6. Вымогательство взятки («отката») за размещение заказа (главным образом, со стороны должностных лиц крупной компании).

7. Навязывание в ходе переговоров невыгодных условий оплаты размещаемого заказа (форма, сроки и процедура оплаты).

8. Навязывание условий, приводящих к частичной или полной потере субконтрактором хозяйственной самостоятельности (необходимость резервировать производственные мощности, создавать склады, изменять систему организации производства и подготовки персонала и т.п.).

9. Навязывание условий, ограничивающих права субконтрактора самостоятельно устанавливать хозяйственные отношения с третьими лицами.

10. Задержка в сроках оплаты выполненного заказа по сравнению со сроками, указанными в условиях контракта.

11. Навязывание изменений заключенного договора в сторону ухудшения условий для субконтрактора.

12. Отказ от выполнения условий заключенного договора без объяснения причин.

Совершенствование антимонопольного законодательства положительно воздействует на развитие МСБ посредством:

- устранения соглашений между субъектами;
- пресечения действий хозяйствующих субъектов, направленных:
 - ◆ на ограничение конкуренции;
 - ◆ ущемление прав субъектов в несимметричных с экономической точки зрения отношениях;
- контроля экономической концентрации.

Недискриминационный доступ к ресурсам, инфраструктуре производства и сбыту продукции является необходимым условием развития потенциала МСБ для включения в цепочки удовлетворения спроса со стороны крупного бизнеса. Данный фактор необходимо учитывать при формировании антимонопольной политики³².

Ограничения конкуренции и методы исправления ситуации

Наиболее типичные формы ограничений конкуренции, наносящих ущерб в первую очередь субъектам МСБ – это злоупотребление доминирующим положением и рыночной властью. Распространенными типами подобного злоупотребления в переход-

³² См. более подробно в: Антимонопольное регулирование вертикальных ограничивающих контрактов: российская практика в контексте мирового опыта // Под ред. С.Б. Авдашевой и Т.А. Алимовой. М.: Тейс, 2004.

ных экономиках с относительно высокой концентрацией производства является (1) *повышение издержек конкурента* и (2) *применение исключающих контрактов*.

Повышение издержек конкурента практикуется вертикально интегрированными компаниями, устанавливающими для фактических и потенциальных конкурентов завышенные цены на использование ресурсов. Такая форма ограничений конкуренции особенно опасна в deregулируемых отраслях естественных монополий, проходящих процесс либерализации цен и внедрения конкурентных принципов функционирования там, где это возможно.

Исключающие условия контрактов применяются крупными компаниями в отношении своих дистрибуторов или поставщиков с целью ограничить их возможность реализовывать продукцию конкурентов или осуществлять поставки конкурирующим компаниям.

Для исправления ситуации необходимо, чтобы оба типа нарушений относились к компетенции антимонопольного органа, интерпретировались именно как нарушения антимонопольного законодательства, а к нарушителям применялись достаточно жесткие санкции. Применение антимонопольного законодательства позволит разрешать проблемные ситуации, возникающие между субъектами малого и крупного бизнеса в сфере контрактных отношений, перечень которых изложен выше (пункты 5, 6, 7, 8, 9, 12).

Конфигурация антимонопольного законодательства в данном случае может соответствовать классической концепции доминирующего положения (американское и европейское законодательство) либо содержать дополнительные нормы, запрещающие злоупотребление зависимым положением контрагента (см., например, французский торговый кодекс, ст. 442-6). В последнем случае нормы антимонопольного законодательства, рассчитанные на субъектов, занимающих доминирующее положение, распространяются и на субъектов, которые таковыми не являются. Причина в том, что инвестиции в специфические активы в рамках субконтрактных отношений обуславливают зависимое положение одной из сторон из-за значительных издержек переключения на альтернативного контрагента. Злоупотребление данной слабостью может ассоциироваться с недобросовестным поведением стороны, обладающей преимуществом в перегово-

рах, даже если эта сторона не занимает доминирующего положения на рынке.

Под запреты в данном случае попадают:

- применение к контрагенту дискриминационных цен, условий платежа или поставки продукции, которые непропорциональны выгодам контрагента;
- приобретение лицом несправедливых преимуществ вследствие зависимости от него контрагента, обусловленной торговой мощностью такого лица, осуществляемых путем принуждения контрагента заключать, исполнять договор на несправедливых условиях;
- установление цен, условий платежа и поставки товара, которые создают необоснованные преимущества под угрозой разрыва контрактных отношений.

В данном случае в законодательстве необходимо четко определить сферу компетенции антимонопольных органов (в рамках защиты контрактов), с одной стороны, и сферу действия контрактного права – с другой. Практика показывает, что указанные выше запреты с трудом применяются в реальных ситуациях и, как правило, имеют смысл в рамках регулирования торговых отношений, связанных с поставкой и реализацией товара. А потому могут быть прописаны в законах, регулирующих данные виды отношений.

Необходимо также создание мощного гаранта антимонопольного законодательства (с высоким уровнем экономической и правовой подготовки сотрудников) на фоне непрерывных усилий по стимулированию конкуренции между хозяйствующими субъектами.

Антимонопольное законодательство в специфических ситуациях

Отдельно стоит вопрос о допустимости соглашений и действий хозяйствующих субъектов, положительно воздействующих на субконтрактацию субъектов крупного бизнеса и МСБ, однако подпадающих под запреты антимонопольного законодательства *per se*.

Так, соглашения, предусматривающие осуществление обюдженных инвестиций в специфические активы, передачу отдельных прав на средства индивидуализации продукции (в том числе товарные знаки), патенты и технологии, имеют вид соглашений, не соответствующих унифицированным требованиям (запретам) ан-

тимонопольного законодательства. При этом их целью является не ограничение конкуренции, а, например, создание условий для окупаемости инвестиций.

Для разрешения подобных ситуаций в странах с развитым антимонопольным регулированием в рамках взвешенного подхода применяются нормы, допускающие соглашения и действия хозяйствующих субъектов, которые хотя и могут в некоторых аспектах ограничивать конкуренцию, но не квалифицируются судами как запрещенные, поскольку позволяют обеспечить более высокую эффективность использования ресурсов и повышают благосостояние участников рынка. Сложность заключается только в том, что необходимо четко определить грань между допустимыми и недопустимыми действиями и соглашениями с точки зрения эффективной реализации указанных видов контрактации между хозяйствующими субъектами.

Предложения по совершенствованию антимонопольного законодательства Республики Казахстан в контексте развития субконтрактных отношений между крупным бизнесом и субъектами МСБ описаны в приложении 4 к данной работе.

2.8. Роль государства в формировании системы контрактных отношений между малым и крупным бизнесом

Постановка проблемы

Инструменты поддержки малого и среднего бизнеса могут быть разделены на две группы: поддержка со стороны предложения и поддержка со стороны спроса. Поддержка со стороны предложения предполагает прямое и косвенное субсидирование затрат субъектов МСБ – от льготных кредитов до бесплатных правовых консультаций. Поддержка со стороны спроса означает поиск субъектов, готовых предъявить стабильный спрос на продукцию субъектов МСБ и тем самым создать стимулы для повышения их конкурентоспособности.

Разные типы поддержки эффективны на разных стадиях жизненного цикла отрасли, при разной отраслевой структуре субъектов МСБ в стране и соответственно при разной постановке задач развития МСБ в системе государственной политики.

На стадии формирования сектора МСБ особую роль приобретает поддержка, ориентированная на предложение. Она преобладает в том случае, если развитие МСБ решает прежде всего социальные задачи³³. Иначе говоря, число субъектов МСБ имеет большее значение, чем их конкурентоспособность.

Но если в качестве задачи выдвигается создание конкурентоспособного сектора МСБ, предпочтительной формой государственной поддержки является поддержка, ориентированная на спрос. Эта форма поддержки обычно ориентирована не на субъекты МСБ как таковые, а на потенциально конкурентоспособные кластеры малых и средних предприятий.

Существуют два основных источника массового спроса на продукцию субъектов МСБ:

- государство как покупатель товаров, работ и услуг;
- крупные компании, привлекающие МСБ в качестве поставщика/субконтрактора.

МСБ может создавать спрос и для самого себя, но данная компонента в странах с трансформационной экономикой, где сферы деятельности предприятий МСБ слабо диверсифицированы, а насыщенность экономики действующими предприятиями МСБ невелика, не может рассматриваться как значимая.

Итак, речь далее пойдет о втором типе спроса – со стороны крупных компаний, управляющих цепочками поставок и, как правило, специализирующихся на розничной торговле.

Цепочки создания стоимости и конкурентоспособность предприятий

Среди наиболее перспективных подходов к формированию государственной политики конкурентоспособности национального сектора МСБ – подход в рамках концепции цепочек создания стоимости (далее VCC – value chain concept).

Этот подход предполагает, что конкурентоспособность производителей как таковая не имеет объективного измерения. О конкурентоспособности с точки зрения соответствия комбинации цена/качество запросам покупателей можно говорить только на уровне цепочки в целом, а именно на том этапе, когда продукция поставляется конкретному производителю. Конкурентоспо-

³³ Обеспечение рабочими местами, большая гибкость рынка труда, расширение набора альтернатив для занятости населения и т.д.

собность для отдельного производителя – это возможность соответствовать требованиям, предъявляемым управляющим звеном в цепочке³⁴.

Данный подход подразумевает, что конкурентоспособность – это преимущества исключительно *в рамках данной цепочки*, которые имеют исключительно специфичный характер. Отличия от традиционного подхода к определению конкурентоспособности возникают благодаря тому, что цепочка – это не просто путь от сырья до конечного покупателя, а она имеет специфическое институциональное обрамление. Один и тот же продукт может обладать высокой конкурентоспособностью в рамках одной цепочки и низкой конкурентоспособностью – в рамках другой³⁵. Более того, даже такой фактор, как узнаваемый товарный знак, традиционно рассматриваемый как важнейший источник конкурентоспособности на рынке товаров потребительского назначения, в модульных или кэптивных цепочках совершенно не важен, поскольку конечная продукция продается под брендом глобально-го продавца.

В последние годы подход с позиций VCC особенно популярен для выработки промышленной политики в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Компании во многих секторах здесь обладают потенциальными преимуществами (например, возможностью производить с низкими издержками) с точки зрения отдельных цепочек, однако, как правило, изначально в них не встроены³⁶.

Достижение конкурентоспособности в цепочке создания стоимости не означает «долгосрочной конкурентоспособности» в том смысле, как понимается этот термин в современной экономической теории. Позиция участников VCC сама по себе двойственная:

³⁴ Цепочки могут управляться как продавцами, так и покупателями. Сказанное ниже относится в первую очередь к цепочкам, управляемым глобальными покупателями.

³⁵ Так, при изготовлении мебели, например в рамках «вертикально интегрированной цепочки», важным преимуществом является способность производить широкий ассортимент. В рамках модульной системы управления – когда независимые производители выпускают стандартизированную продукцию в строгом соответствии со спецификациями глобального покупателя, – эта способность не создает преимущества, поскольку ассортимент диверсифицируется на уровне глобального покупателя, а не производителя. Речь, заметим, может идти об одном и том же типе мебели.

³⁶ Подробней об этом в приложении 5.

- с одной стороны, в качестве успеха рассматривается сам факт встраивания в цепочку создания стоимости и достижение в результате этого высоких темпов роста;
- с другой стороны, сами участники VCC на основе анализа данных о мировой торговле показывают, что количественный рост может сочетаться со снижением доли в добавленной стоимости и прибыли (это чрезвычайно характерно для секторов, занимающих подчиненное место в цепочке).

Принципы политики поддержки конкурентоспособности

Обратимся к принципам политики поддержки конкурентоспособности в рамках VCC.

Таблица 2.14

Источником глобальной конкурентоспособности являются специфические преимущества региональных и локальных кластеров.	Этот принцип объединяет VCC с теорией кластеров. Однако кластерных преимуществ в рамках VCC далеко не достаточно, поскольку конкурентоспособность в цепочках добавленной стоимости не обезличена. Конкурентоспособность – это вопрос взаимоотношений с ключевыми участниками соответствующих цепочек. При этом соответствие требованиям компании, управляющей цепочкой, создает преимущества исключительно низкого порядка, которые могут быть легко утрачены.
Помощь отечественным производителям должна быть ориентирована на поддержку спроса, а не предложения (demand-oriented vs supply-oriented assistance).	Индивидуальный вход на рынок каждого независимого продавца возможен лишь в случае, когда цепочка организована путем «рыночного» взаимодействия, что является не правилом, а сравнительно редким исключением. Типичные направления поддержки, которые выглядят как поддержка со стороны спроса, могут оказаться недостаточно эффективными. Классические типы такой поддержки приведены после таблицы.
В национальных цепочках должна быть обеспечена кооперация.	В рамках VCC для создания конкурентоспособной цепочки (или «отрезка цепочки») внутри страны необходимо обеспечить координацию производителей ³⁷ . Однако и этот принцип не является вполне однозначным. Так, в ряде случаев существует альтернатива между созданием «полной» цепочки внутри страны и встраиванием в цепочки с участием зарубежных поставщиков или покупателей. В случае когда второй вариант приводит к созданию более эффективной цепочки (создающей большую суммарную добавленную стоимость), не исключено, что именно отказ от кооперации внутри национальной цепочки принесет бульшии выигрыши в долгосрочной перспективе.

³⁷ Именно «недостаток солидарности», отсутствие понимания взаимных выигрышей привело к резкому снижению конкурентоспособности производителей в цепочке мебельной промышленности Южной Африки (действия поставщиков древесины не учитывали проблемы конкурентоспособности производителей мебели) (см.: Kaplinsky, R, Morris M, Readman J. The Globalization of Product Markets and Immiserizing Growth: Lessons from the South African Furniture Industry // World Development. 2002. Vol. 30. № 7. P. 1159-1178).

Три классических типа поддержки со стороны спроса³⁸.

- Участие в выставках может способствовать развитию предприятия малого и среднего бизнеса только в тех случаях, когда на выставках действительно происходит отбор поставщиков. В противном случае потенциальный эффект от участия невелик. Соответственно предприятиям МСБ должна быть доступна информация не только о профиле выставки, но и о ее реальном статусе с точки зрения работающих механизмов подготовки и заключения контрактов.
- Обучающие поездки, по логике VCC, полезны только в том случае, когда они охватывают все звенья цепочки, что обычно довольно дорого.
- Сертификация, чтобы способствовать модернизации предприятий, должна, во-первых, четко соответствовать потребностям управляющей в цепочке компании, во-вторых, осуществляться не отдельным производителем, а группой производителей. Только так можно избежать возникновения «узких мест», которые не позволяют окупиться инвестициям в сертификацию.

Особенности политики в рамках подхода VCC

Подход VCC рассчитан преимущественно на страны с развивающимися, трансформационными экономиками, испытывающими потребность в занятии места в международном разделении труда.

Это означает следующее.

Таблица 2.15

Необходима промышленная политика в отношении отраслей на новой технологической базе.	Предполагается, что новые предприятия не страдают от проблем, унаследованных от размещения ресурсов в иной системе хозяйствования. Однако, как показывают исследования на российском материале, эта предпосылка неверна. В тех отраслях, реструктуризация которых могла бы опираться на VCC (производящих потребительскую продукцию), большинство предприятий действуют на старой технологической базе, многие из них до сих пор обременены избыточными активами. Дополнительной проблемой является высокий уровень вертикальной интеграции, но эта проблема в контексте цепочек создания стоимости выглядит не экзогенной, а эндогенной. Применительно к компаниям в трансформационных экономиках принцип поддержки только со стороны спроса не выглядит однозначным. В ряде случаев необходима поддержка реструктуризации предприятий для создания конкурентоспособного производства.
---	---

³⁸ Schmitz H. Reducing Complexity in the Industrial Policy Debate. 2006. Institute of Development Studies Working Paper Series. WP 271 (www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp271.pdf).

VCC ориентирована на развитие конкурентоспособности на мировом, а не на внутреннем рынке, для ограниченного числа отраслей (клUSTERов компаний).	<p>Концентрация усилий государства предполагает исключительно выборочную поддержку, то есть (применительно к межотраслевым сравнениям) создание неравных условий.</p> <p>Эффективность подобных методов поддержки весьма чувствительна по отношению к лоббированию и рентоориентированному поведению. В условиях сравнительно сложной структуры экономики планирование и проведение такой выборочной поддержки затруднено по политическим соображениям.</p>
Рекомендации VCC в качестве предварительного условия предполагают возможность некоторого «нормального» разделения ренты внутри цепочки.	<p>Рекомендации, связанные с поддержанием солидарности между национальными или локальными участниками цепочек опираются на представление о том, что в конечном счете они сами ориентированы на «сотрудничество».</p> <p>Имеется в виду стандартная постановка проблемы стратегического взаимодействия, когда участники могут выбирать между стратегиями «сотрудничества» и «хищничества».</p> <p>Стратегия «сотрудничать, пока сотрудничают остальные», приносит меньшие выигрыши при каждом взаимодействии, но более длительное время. Стратегия «хищничества» приносит бульшые выигрыш в однократном взаимодействии, но только один раз.</p> <p>Реализуемость рекомендаций VCC опирается на представление о том, что сотрудничество в долгосрочной перспективе предпочтительнее «хищнической» стратегии. Это предположение очень важно, поскольку совершенствование участников в цепочке создает квазиренту³⁹, которую участники на последовательных этапах могут изымать.</p>
VCC предъявляет высокие требования к конкретным знаниям субъектов экономической политики.	<p>Для выработки концепции развития отдельной отрасли промышленности необходимо представлять:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● в какие цепочки (а их может быть несколько) входят предприятия этой отрасли промышленности ● кто управляет этими цепочками ● какие требования управляющая цепочкой компания предъявляет к своим поставщикам/ контрагентам⁴⁰ ● что мешает целевой группе предприятий соответствовать этим требованиям ● какие методы поддержки помогут целевой группе соответствовать требованиям для включения в цепочку ● каким образом можно убедить в этом управляющую цепочкой компанию

³⁹ Alchian A., Crawford R.G., Klein B. Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process//Journal of Law and Economics. 1978. Vol. 21. № 2. P. 297–326.

⁴⁰ Обычно: цена, качество, время от заказа до поставки, соблюдение сроков и условий поставки, гибкость и способность к инновациям.

Включение в ВСС как инструмент реструктуризации сектора МСБ

Включение в цепочки создания стоимости может служить инструментом реструктуризации отдельных секторов МСБ. Воспользовавшись в качестве примера российским опытом поставщиков компаний IKEA, представляющих разные отрасли промышленности. В данном случае речь пойдет об одной из этих отраслей – мебельной.

Цель анализа заключается в описании и объяснении закономерности возникновения и распространения системы управления качеством в цепочке создания стоимости. Это предполагает получение ответов на следующие вопросы.

- Возможно ли использование в России системы управления качеством, созданной в мировой практике?
- Насколько российские производители готовы к применению системы управления качеством?
- Какую роль в создании системы управления качеством и повышении конкурентоспособности может сыграть государственная политика?

По нашему мнению, результаты проведенного анализа можно распространить и на другие сектора и страны, в том числе в Республике Казахстан (в той мере, в какой похожи структурные и поведенческие характеристики МСБ).

Исследовательские гипотезы в связи с системой управления качеством состояли в следующем.

- Локальные малые и средние предприятия (в данном случае российские) способны использовать систему управления качеством, однако только под воздействием крупного покупателя.
- Каждое отдельное предприятие не заинтересовано в самостоятельном развитии и применении системы управления качеством. Однако в том случае, когда система управления качеством внедряется извне, предприятия положительно оценивают ее воздействие на собственную конкурентоспособность и финансовое положение.
- Вопреки теоретическим представлениям о распространении инноваций, даже успешно работающие в системе управления качеством предприятия не инициируют их применение у своих поставщиков.

В том случае, если все три гипотезы окажутся подтвержденными, можно будет сделать выводы, актуальные для экономической политики в странах с развивающейся и переходной экономикой.

- Масштабный и гарантированный спрос в сочетании с жесткими требованиями соблюдения стандартов качества способны создать стимулы к повышению конкурентоспособности и дать толчок горизонтальной реструктуризации предприятий сектора.
- Субъекты МСБ поодиночке не восприимчивы к значительной части инноваций, доступных для внедрения (возможно, в силу действия проблемы «безбилетника») и существенно повышающих конкурентоспособность. Инновации внедряются только под прямым влиянием глобального покупателя.
- Самый действенный метод поддержки, ориентированной на спрос, — налаживание непосредственных связей между глобальными покупателями, с одной стороны, и субъектами МСБ, с другой.

Выводы для экономической политики

Все три гипотезы, выдвинутые при анализе политики повышения конкурентоспособности российской мебельной промышленности, подтвердились. Это дает основания для формулирования выводов для экономической политики в странах с трансформационной экономикой, где стоит задача поддержки субъектов МСБ с помощью комплекса мер, ориентированных на спрос.

- Конкурентоспособный кластер МСБ может быть создан в рамках контрактных отношений с глобальным покупателем, особенно если он имеет значительный опыт по созданию национальных систем управления поставками.
- На основе *вертикального взаимодействия* в ряде секторов может быть осуществлена *горизонтальная реструктуризация* национального сегмента МСБ путем осуществления целевого комплекса мер по повышению конкурентоспособности.
- Действенность любых мер поддержки как со стороны спроса, так и со стороны предложения в отношении национальных субъектов МСБ, встроенных в цепочки создания стоимости, многоократно возрастает.
- Отдельным направлением может быть создание устойчивых групп субъектов МСБ, ориентированных на выполнение постоянных или периодических заказов (не только со стороны государства) на производство специализированной продукции или услуг.

- Для повышения конкурентоспособности национального сектора МСБ путем интеграции в международные цепочки создания стоимости главным методом является привлечение в страну глобальных покупателей *на негласных условиях развития контрактных отношений с предприятиями национального сектора МСБ*. Как правило, суть этих условий заключается в определении доли национальных производителей в стоимости реализуемого ассортимента.
- Для повышения стимулов к успешной реструктуризации государство заинтересовано в привлечении в страну *как можно большего* числа глобальных покупателей. В идеале в каждом целевом секторе (отрасли) должно действовать не менее двух глобальных покупателей.

Возникающая между ними конкуренция за поставщиков позволит предотвратить, по крайней мере частично, проблему вымогательства ренты у национальных предприятий-поставщиков. Вместе с тем это не исключает необходимости повышения уровня эффективности антимонопольного регулирования в целях недопущения соглашений и согласованных действий со стороны глобальных покупателей, результатом которых будет перераспределение выигрышей в их пользу и в ущерб поставщиков – субъектов МСБ.

- Критерием успешности стратегии горизонтальной реструктуризации путем развития субконтрактных отношений является размер поставок национального сектора МСБ, но во все не финансовые результаты участников системы субконтрактации.

Мировой опыт показывает, что успешные проекты горизонтальной реструктуризации (особенно на стартовой стадии) могут сочетаться с плохими финансовыми показателями и даже банкротством значительной части неэффективных компаний МСБ, являющихся поставщиками глобальных покупателей. Критерием успешности этой политики является в первую очередь сама величина поставок МСБ, количество создаваемых рабочих мест и т.д.

Сложности подхода и способы их преодоления

Взаимоотношения в цепочке создания стоимости приносят управляемым предприятиям не только выигрыши, но и определенные сложности. В терминах новой институциональной эко-

номики они описываются как разновидность шантажа (вымогательства) или изъятия квазиренты. Формы такого изъятия разнообразны.

- В краткосрочном периоде поставщики крупных компаний страдают от низких закупочных цен. Способы их понижения могут различаться: от обязательного софинансирования рекламных компаний до платы за «места на полке».
- В долгосрочном периоде главной формой изъятия квазиренты является создание препятствий для повышения качества производителями и для их перемещения в сегмент цепочки с более высокой добавленной стоимостью.

Создание препятствий для повышения конкурентоспособности управляемых компаний характерно для многих, если не большинства, цепочек создания стоимости. Так, в случае с IKEA создание препятствий проявляется в том, что производителям запрещено использовать свои товарные знаки, так что годы производства конкурентоспособной продукции не создают репутации для внешнего покупателя.

Главный вопрос состоит в том, может ли государство поддержать переговорные позиции субъектов МСБ во взаимоотношениях с крупным бизнесом, какие инструменты при этом можно использовать, а какие — неприемлемы. Анализ накопленного мирового опыта позволяет сделать определенные выводы о воздействии государства на институциональную среду взаимодействия крупного бизнеса, с одной стороны, и субъектов МСБ — с другой.

- Проблема взаимодействия субъектов МСБ, с одной стороны, и крупных компаний — с другой, существует и является достаточно острой. Любое решение этой проблемы предполагает воздействие на перераспределение созданной добавленной стоимости в пользу одной из групп: в конкретном случае — сектора национальных производителей.
- Худший способ решения проблемы взаимодействия между крупными клиентами (например, сетями супермаркетов), с одной стороны, и производителями — субъектами МСБ — с другой, тот, который предполагает интервенцию в уже сложившиеся на рынке отношения.

- Предварительные условия, предъявляемые крупным компаниям *в момент входа на рынок*⁴¹, могут не только улучшить переговорные позиции субъектов МСБ, но и достаточно легко выполняются крупными компаниями.

Основные выводы

Международный опыт поддержки малого бизнеса в качестве поставщика продукции, работ, услуг для государства и/или поставщика (субконтрактора) крупного бизнеса позволяет сделать следующие выводы.

- Все три компонента поддержки субъектов МСБ⁴² являются необходимыми. В трансформационной экономике не может быть единственной поддержка МСБ, ориентированная только на одно направление политики.
- Между принципами единственной поддержки МСБ и принципами либеральной экономической политики существует противоречивое взаимодействие:
 - ◆ с одной стороны, выполнение традиционных требований либеральной экономической политики (снижение издержек входа на рынок, защита прав собственности и контрактных прав) является необходимым условием единственной поддержки МСБ;
 - ◆ с другой стороны, этого не достаточно, поскольку даже в идеальной рыночной среде для каждого отдельного субъекта МСБ ожидаемые затраты на реструктуризацию превосходят ожидаемые выигрыши от создания конкурентоспособного производства. Только на уровне экономики в целом затраты на развитие конкурентоспособного субъекта МСБ оказываются ниже ожидаемых выигрышей.
- Наиболее эффективным инструментом *горизонтальной реструктуризации* национального сектора МСБ является налаживание устойчивых контрактных отношений с компанией крупного бизнеса, управляющей цепочкой создания стоимости.

⁴¹ В частности квотирование доли национальных поставщиков, квотирование доли субъектов МСБ, обязательство по раскрытию информации о содержании типового договора с поставщиком, обязательство создать определенные процедуры для разрешения противоречий с поставщиками.

⁴² (1) Поддержка со стороны спроса (ориентированная на создание спроса). (2) Поддержка со стороны предложения (ориентированная на создание конкурентоспособного предложения). (3) Общие институциональные преобразования.

Типичным представителем подобной компании является организация розничной торговли, в большей или меньшей степени управляющая качеством продаваемой продукции.

Устойчивые контрактные отношения не только создают спрос на продукцию национального сектора МСБ, но и резко повышают результативность мер поддержки со стороны предложения благодаря дополнительным стимулам к реструктуризации и повышению конкурентоспособности.

- Поскольку звено, управляющее цепочкой, склонно перераспределять созданную в цепочке добавленную стоимость в свою пользу, целесообразно дополнить устойчивые контрактные отношения комплексом требований, которые препятствовали бы существенной дискриминации национального кластера МСБ.

Важным условием действенности этих дополнительных требований является их использование *ex ante* – в качестве предварительного условия входа.

Напротив, любая попытка воздействовать на уже сложившиеся отношения в цепочке чревата серьезными отрицательными последствиями.

2.9. МСБ в системе закупок для государственных нужд и для нужд субъектов естественных монополий

Постановка проблемы

Методы создания благоприятных условий для малого бизнеса, которыми располагает государство, разнообразны и могут быть как общего характера (создание конкурентной среды, в которой отсутствуют избыточные барьеры входа), так и более специальными (но допускающими минимальное искажение стимулов). К числу последних относится комплекс мер по созданию благоприятных условий для участия субъектов МСБ в системе государственных закупок, а также в системе закупок для нужд субъектов естественных монополий.

Здесь можно выделить следующие направления:

- оценка общего положения дел и формулирование принципиальных подходов к решению вопроса участия субъектов МСБ в закупках;

- описание возможностей стимулирования субъектов МСБ для участия в закупках;
- характеристики институтов, обеспечивающих вовлечение МСБ в систему закупок;
- анализ необходимой технической и информационной инфраструктуры.

Общее положение дел

Политика в области государственных закупок и закупок субъектов естественных монополий имеет существенный потенциал с точки зрения стимулирования развития предприятий МСБ. В развитых экономиках закупки являются эффективным инструментом развития субъектов МСБ, позволяющим вовлечь предприятия МСБ в процесс производства высокотехнологичных товаров и услуг.

Использование возможностей предприятий МСБ для удовлетворения спроса государства и субъектов естественных монополий *при определенных условиях* дополняет государственную политику в области поддержки малых и средних предприятий. Наличие таких условий определяется качеством институтов в сфере закупок, а также характеристиками государственной, административной и правовой системы.

Наличествующий массив исследований по трансформационным экономикам позволяет утверждать, что необходимые условия для эффективного включения субъектов МСБ в процесс размещения заказов отсутствуют. И напротив, существует ряд негативных явлений, препятствующих их возникновению.

- Широко распространены нелегальные трансакции между должностными лицами и представителями бизнеса при обеспечении доступа к государственным контрактам (так, в частности, невозможно выиграть конкурс без «откатов» и взяток). В этих условиях органы власти выбирают в качестве контрагента крупные предприятия, обладающие достаточными ресурсами для обеспечения административной ренты.
- Наблюдается низкий уровень информированности представителей МСБ о проводимых конкурсах.
- Системы государственных закупок в трансформационных экономиках часто характеризуются низким уровнем про-

зрачности, что позволяет должностным лицам выстраивать избирательные барьеры для хозяйствующих субъектов и применять дискриминирующие условия.

- Достаточно часто наблюдаются нарушения норм, предусматривающих необходимость размещения заказа среди представителей МСБ.

Конфигурация системы контрактации

Система контрактации бизнеса с государством, субъектами естественных монополий и сопутствующих трансакций между хозяйствующими субъектами может быть представлена в различных конфигурациях. С учетом акцента на механизмы включения МСБ в процесс контрактации с государством и субъектами естественных монополий ключевое значение имеет следующее.

- Минимизация оппортунистического поведения должностных лиц, которое приводит к воспроизведству дискриминационных условий доступа к государственным контрактам и контрактам субъектов естественных монополий.

Это предполагает внедрение эффективных норм, обеспечивающих максимальный уровень прозрачности системы закупок и максимально сужающих дискреционные зоны при выборе поставщика, с соответствующими механизмами принуждения к исполнению данных норм.

- Минимизация трансакционных издержек субъектов МСБ, связанных с участием в государственных закупках и закупках субъектов естественных монополий.

Это предполагает внедрение электронных систем торгов, создание информационной инфраструктуры государственных закупок и закупок субъектов естественных монополий.

Общая конфигурация системы контрактации представлена на рисунке, в рамках которой предусмотрено не только прямое включение МСБ в удовлетворение спроса государства и субъектов естественных монополий, но и опосредованное – через субподрядные отношения между МСБ и крупным бизнесом.

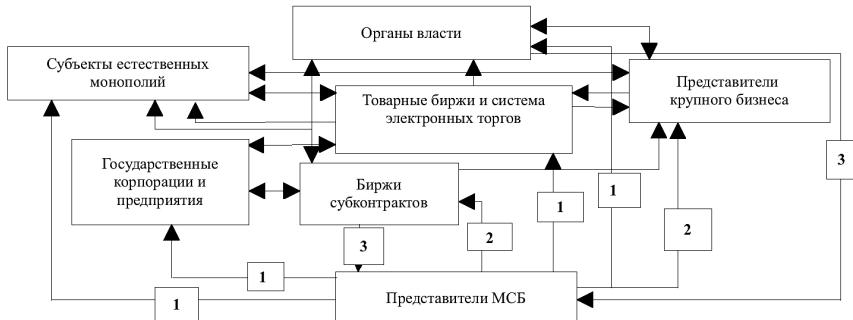


Рис. 2.3

Схема трансакций между МСБ, государством (государственными предприятиями), субъектами естественных монополий и крупным бизнесом

- 1 – непосредственное участие МСБ в процессе государственных заказов, заказов субъектов естественных монополий в качестве генерального поставщика товаров, реализуемых в том числе на товарных биржах (в большей степени для средних предприятий) и посредством электронных торгов;
- 2 – опосредованное участие МСБ в качестве субподрядчика компаний крупного бизнеса, государственных корпораций и предприятий, субъектов естественных монополий, в том числе через биржи субконтрактов;
- 3 – информационно-консультативное обеспечение субъектов МСБ со стороны государственного органа власти, уполномоченного в сфере контроля за размещением заказов, и со стороны бирж субконтрактов.

Централизация и контроль

В мировой практике выработаны различные по степени централизации системы реализации и контроля государственных закупок. Выбор степени централизации осуществляется в контексте решения задачи по минимизации издержек оппортунистического поведения при обеспечении адекватного уровня адаптивных возможностей системы закупок.

С учетом характеристик трансформационных экономик для (1) снижения трансакционных издержек системы государственных закупок, (2) минимизации коррупционных рисков и (3) обеспечения максимальной прозрачности оптимальными оказываются следующие подходы.

- Централизованное формирование нормативной и методической базы осуществления государственных закупок и закупок субъектов естественных монополий.

Это означает, что функции по формированию политики и разработке основных нормативных правовых актов, регули-

рующих процедуры размещения заказа, сосредоточены в компетенции уполномоченного органа в сфере контроля за размещением заказа.

Органы власти и государственные предприятия, являющиеся адресатами регулирования, уполномочены принимать внутренние инструкции проведения процедур размещения заказа, которые не противоречат нормативным актам более высокого уровня (данные инструкции подлежат контролю со стороны уполномоченного органа власти в сфере контроля за размещением государственного заказа).

- Децентрализованное размещение заказа.

В данном случае органы власти, государственные организации и иные субъекты реализуют размещение заказа самостоятельно⁴³ в соответствии с установленными процедурами, с уведомлением контролирующего органа и соблюдением требований информационной прозрачности.

Стимулирование участия МСБ в системе закупок

Действия по стимулированию участия представителей МСБ в системе закупок должны быть направлены на введение норм, предусматривающих обязательное размещение определенной доли заказа государственными учреждениями и естественными монополиями среди субъектов МСБ, или же предусматривать введение стимулирующих мер для МСБ при отсутствии обязательств со стороны заказчика⁴⁴.

В последнем случае меры, как правило, направлены на снижение трансакционных издержек МСБ, возникающих в процессе доступа к конкурсам на размещение государственного заказа, и, как правило, содержат шаги по снижению барьеров доступа к государственным контрактам, повышению информационной прозрачности и введению оперативных систем торгов. Вместе с тем реализация данных мер не является достаточным условием, обеспечивающим массовое участие субъектов МСБ в конкурсах

⁴³ В некоторых странах (например, Багамских островах) функции по размещению государственного заказа выполняет специализированная организация.

⁴⁴ Так, например законодательством Республики Казахстан (статья 44 Закона о государственных закупках) предусмотрена возможность поддержки субъектов малого предпринимательства, форма которой определяется правительством. Целесообразно четко наметить меры по стимулированию участия МСБ, процедуры доступа к государственным контрактам и требования к участникам.

по распределению государственных контрактов. Ситуация усугубляется, когда широко распространены неформальные отношения между представителями бизнеса, должностными лицами государственных органов и предприятий.

В этих условиях в дополнение к стимулированию представителей МСБ наиболее эффективно внедрение норм, предусматривающих обязательное размещение части закупок государственных учреждений и субъектов естественных монополий среди предприятий малого и среднего бизнеса⁴⁵.

Кроме того, возможно внедрение стимулирующих механизмов привлечения МСБ в качестве субподрядчика государственного контракта или контракта естественной монополии и представителей крупного бизнеса. В этом случае с точки зрения квалификационных требований, предусмотренных в законодательстве о государственных закупках и предъявляемых к потенциальному поставщику-субподрядчику, целесообразно определить отдельный упрощенный режим для субъектов малого предпринимательства с целью создания для них конкурентных преимуществ и расширения доступа к государственным контрактам (в данном случае через субподрядные отношения).

С точки зрения трансакций, обозначенных на приведенном выше рисунке номером 1, особое значение имеют институты, обеспечивающие недискриминационный и прозрачный доступ хозяйствующих субъектов к механизмам распределения контрактов на поставки товаров, работ и услуг для государственных нужд и нужд субъектов естественных монополий.

Отдельной задачей является развитие эффективных товарных бирж и электронных систем торгов, которые не только позволяют экономить государственные ресурсы и ресурсы поставщиков, но и снижают коррупционные риски, возможности создания барьеров входа в систему государственного заказа. В рамках обеспечения недискриминационного доступа к системе заказа целесообразно законодательно определить категории товаров, работ и услуг, которые могут закупаться только на товарных биржах или посредством электронных торгов. Последняя процедура, безусловно, возможна только тогда, когда создана необходимая

⁴⁵ Даже в странах с развитыми институтами государственных закупок и низким уровнем коррупции обязательные требования по включению МСБ в процесс государственных закупок демонстрировали наиболее ощутимые результаты по сравнению с использованием норм рекомендательного характера с элементами стимулирования.

техническая и правовая инфраструктура функционирования электронных систем торгов и товарных бирж.

В части субподрядных отношений возможно законодательное стимулирование привлечения субъектов МСБ в качестве субподрядчика при реализации государственного заказа генеральным подрядчиком – представителем крупного бизнеса – либо предложения со стороны государственного предприятия или естественной монополии. В этом случае важную роль играют трансакционные издержки как крупного бизнеса, так и предприятий МСБ при реализации субподрядных контрактов: расходы, связанные с поиском контрагента, заключением контракта и защищкой соответствующих контрактов. На их величину оказывают влияние информационная инфраструктура реализации субконтрактов; характеристики институтов в области антимонопольного, налогового регулирования; качество судебной системы.

Особую роль в снижении указанных трансакционных издержек для МСБ и крупного бизнеса играют посредники, реализующие функции координации, рационализации и информационного обеспечения. Снижение издержек осуществляется посредством экономии на масштабе.

К данным посредникам относятся биржи субконтрактов, в функции которых, как правило, входят: концентрация спроса и предложения субконтрактов, консультационная поддержка и сопровождение контрактов. Такого рода организации могут быть частными или государственными. Добросовестность соответствующих посредников – ключевая составляющая эффективных отношений между МСБ, крупным бизнесом, субъектами естественных монополий и государством. Важно, чтобы данные агенты не стали просто дополнительным звеном в коррупционном обмене.

Условия достижения положительных эффектов и первоочередные задачи

Положительные эффекты от включения субъектов МСБ в процесс контрактации с государством и естественными монополиями можно получить, когда выполнены следующие условия:

- возможен недискриминационный доступ к государственным закупкам и закупкам товаров и услуг субъектов естественных монополий;
- обеспечен надлежащий уровень информационной прозрачности процесса размещения государственных закупок, заку-

пок субъектов естественных монополий для всех категорий предприятий;

- существенно снижены трансакционные издержки входа предприятий МСБ в процесс размещения государственного заказа, заказа субъектов естественных монополий;
- созданы благоприятные стимулы как для заказчиков, так и для предприятий МСБ к взаимовыгодному сотрудничеству.

Следует отметить, что в зависимости от конкретной ситуации, указанный перечень может расширяться, если увеличивается вероятность выигрыша без использования административного ресурса, уровня рисков вымогательства и т.д.

Таким образом, первоочередными становятся следующие задачи.

- Разработка нормативных правовых актов и внедрение механизмов принуждения к исполнению предусмотренных ими норм (инфосмента, включая механизмы обжалования действий заказчика) в области государственных закупок и закупок субъектов естественных монополий.

Создание адекватного механизма принуждения к исполнению норм требует наличия гаранта, независимого от подконтрольных ему субъектов и обладающего достаточной мощностью для контроля над трансакциями (по сути, это означает обеспечение приемлемого уровня вероятности наказания).

Необходимыми условиями для эффективного включения МСБ в процесс размещения закупок являются:

- ◆ недискриминационный доступ;
 - ◆ низкие трансакционные издержки исполнения соответствующих норм;
 - ◆ минимальные риски злоупотребления должностным положением;
 - ◆ адекватные механизмы разрешения конфликтов по поводу ущемления прав потенциальных поставщиков.
- Создание технической и информационной инфраструктуры поддержки и контроля размещения государственных закупок, закупок субъектов естественных монополий, снижающих издержки контроля и доступа к процедурам закупок.
- Основные требования здесь – прозрачность, доступность, а также наличие адекватных систем оценки эффективности вовлечения МСБ в процесс закупок.

Формирование институтов в сфере закупок

Наиболее важная задача государственной политики в рассматриваемой сфере – преодоление и смягчение ограничений для участия субъектов МСБ в конкурсах на поставки продукции (работ, услуг) для государственных нужд и субъектов естественных монополий.

Такие ограничения могут быть:

- естественными – вытекающими из свойств субъектов МСБ: низкий потенциал экономии от масштаба, ограниченные возможности привлечения ресурсов и т.д.;
- искусственными – воспроизведимыми в условиях неэффективных институтов в области государственного заказа.

Если законодательство о государственных заказах характеризуется наличием зон неопределенности, касающихся процесса непосредственного отбора заказчиком победителя конкурса, то весьма вероятно использование скрытых и весьма действенных методов отсечения потенциальных поставщиков заказа. Крупные предприятия имеют преимущество в обеспечении «откатов» для коррумпированных чиновников, которые обеспечивают им выигрыш в конкурсе.

Поэтому центральной задачей является повышение издержек для создания барьеров и применения дискриминирующих практик должностными лицами при размещении заказа благодаря большей прозрачности и жесткой регламентации процесса закупок.

Развитие институтов государственных закупок и закупок субъектов естественных монополий требует серьезных усилий от политических элит, вовлечения представителей бизнеса и гражданского общества (например, бизнес-ассоциаций) в процессы формирования норм и процедур закупок.

Нормы, направленные на обеспечение открытости процесса закупок, недискриминационного доступа, ведут к росту издержек должностных лиц. К таким издержкам относятся непосредственные усилия для адаптации к новым правилам, а также «упущенная прибыль» – «откаты». Те представители бизнеса, которые систематически получают государственные заказы с помощью неформальных платежей, также не заинтересованы в реформах.

Все вместе это свидетельствует о том, что среди «инсайдеров» и даже части «аутсайдеров», вероятно, не будет наблюдаться активной поддержки институциональных изменений. Поэтому реформа раз-

мещения государственных закупок и закупок субъектов естественных монополий должна акцентировать внимание, помимо всего прочего, на стимулах субъектов МСБ, обеспечивающих их активное участие в процессе создания эффективной системы закупок, контрактации с государством и субъектами естественных монополий.

Нормативно-правовое и методическое обеспечение проведения конкурсов, торгов и аукционов, а также нормы, регулирующие доступ к закупкам, должны максимально снижать субъективный фактор при выборе победителя конкурса, ограничивать возможности злоупотребления должностным положением. Обеспечение соответствующих условий необходимо при одновременной минимизации издержек как должностных лиц (при реализации процедур размещения заказа), так и субъектов МСБ (при доступе к контракту и разрешению споров).

Направления изменений в области закупок

Как правило, в процессе закупок наибольшей неопределенностью характеризуются нормы, регулирующие процесс выбора поставщика, а также контроля исполнения контрактов. Именно поэтому акцент в рамках совершенствования законодательства в области размещения заказа⁴⁶ необходимо делать на следующих направлениях:

- Выявление и устранение дискреционных зон/зон неопределенности в нормативных правовых актах.

В рамках данного направления необходимо выявить и устранить риски ограничения конкуренции на право заключения государственного контракта (риски создания барьеров) и оказания услуг посредством осуществления дискриминирующих действий со стороны заказчика или организатора размещения государственного заказа.

- Обеспечение адекватной тяжести наказания за нарушение норм, регламентирующих процедуры размещения заказа.

Процесс включения хозяйствующих субъектов к размещению государственного заказа условно можно разделить на две стадии:

⁴⁶ Так, в Казахстане принят уже второй закон, регламентирующий процедуры размещения государственных закупок, совместно с рядом нормативных актов, регулирующих также и размещение заказа субъектов естественных монополий. Данный закон положительно отличается от предшествующего, однако имеет ряд недостатков с точки зрения создания условий недискриминационного доступа представителей МСБ в удовлетворение спроса государства и естественных монополий.

допуск к участию в конкурсе и отбор победителя конкурса. На каждой из них возможно возникновение барьеров для хозяйствующих субъектов.

Для противодействия этому в первом случае необходимы эффективные нормы, регламентирующие информационную открытость государственных учреждений при размещении заказа⁴⁷, а во втором – процедуры, регламентирующие формирование конкурсных комиссий, последовательности принятия ими решений для установления победителей конкурса.

Необходимо четко определять и регламентировать обязанности представителей органов власти или организаторов конкурса в рамках информационной поддержки хозяйствующих субъектов (потенциальных поставщиков) при реализации процедур размещения государственного заказа. Также следует четко зафиксировать ответственность (персональные материальные санкции и дисквалификацию) за нарушение соответствующих процедур. Описание данных процедур, в том числе описание способов и механизмов защиты прав, должны в обязательном порядке включаться в конкурсную документацию.

В дополнение к этому, как показывает практика, представители МСБ существенно хуже осведомлены о процедурах и механизмах государственных закупок, в том числе и из-за ограниченных материальных возможностей и незначительного опыта в реализации государственных контрактов. По этой причине целесообразно предусмотреть возможность независимой оперативной консультационной поддержки для разъяснения процедур размещения заказа и механизмов защиты прав, которая может осуществляться уполномоченным органом власти в сфере контроля за размещением государственного заказа.

Все это должно обеспечивать оперативное принятие решений хозяйствующими субъектами, необходимое для формального подтверждения классификационных требований и обжалования действий должностных лиц в случае осуществления ими дискриминирующих практик или нарушения норм законодательства. Фактически, тем самым будет обеспечиваться и выявление нарушений само по себе.

⁴⁷ Публикация/размещение на сайте извещения о проведении конкурса, четкое определение характеристик товаров, услуг, квалификационных требований к поставщикам и т.д.

Материалы о способах размещения заказа размещены в приложении 6.

Заказы естественных монополий

Если говорить о заказах, реализуемых субъектами естественных монополий, то особое внимание необходимо сосредоточить на создании специального режима размещения ими закупок. Вызвано это тем, что стандартные правила, действующие применительно к органам власти, не всегда в полной мере удовлетворяют требованиям адаптивности и бесперебойности функционирования субъектов естественных монополий.

Прежде всего, это касается установления пороговых значений суммы контракта, определения видов товаров и услуг как критериев выбора способа размещения заказа и наличия/отсутствия условий размещения заказа из одного источника.

Создание специализированного органа

В рассмотренной ситуации имеет смысл создавать независимого гаранта норм, регламентирующих процедуры размещения закупок (государственных органов и естественных монополий) с достаточным ресурсом влияния. Помимо контрольно-надзорных функций и функций по разрешению конфликтов данный орган должен осуществлять деятельность в сфере:

- формирования нормативных и правовых актов в области государственных закупок субъектов естественных монополий;
- рационализации и стандартизации процедур закупок;
- формирования методического обеспечения процедур закупок;
- контроля нормативных актов органов власти, регламентирующих процедуры размещения заказа (формирование комиссии, определение критерии и их относительных значений и т.п.);
- консультационной и методической поддержки хозяйствующих субъектов и органов власти.

Исходя из указанного выше перечня уполномоченный орган в сфере контроля за размещением государственного заказа должен:

- иметь адекватную материально-техническую и ресурсную обеспеченность;
- обладать достаточной переговорной силой по отношению к органам власти, являющимся адресатами контроля;

- обеспечивать вероятность и тяжесть наказания за нарушение предписанных процедур размещения заказа⁴⁸;
- минимизировать риски захвата регулятора подконтрольными субъектами при обеспечении адекватной вероятности наказания и надлежащей поддержки хозяйствующих субъектов в рамках снижения асимметрии информации между ними и заказчиком;
- обеспечивать публичность и прозрачность деятельности, наличие системы оценки результативности деятельности, включающей внутриведомственный (контроль территориальных органов) и межведомственный контроль (контроль со стороны вышестоящего звена иерархии государственного аппарата).

Техническая и информационная инфраструктура

Информационная и техническая инфраструктура имеют ключевое значение в обеспечении эффективного функционирования системы государственных закупок и закупок естественных монополий. При этом оптимальным является параллельное развитие соответствующих инфраструктур.

Внедрение единой системы электронных торгов для органов государственной власти, государственных корпораций и предприятий, естественных монополий и представителей крупного бизнеса одновременно позволяет:

- осуществлять контроль размещения заказа;
- оценивать эффективность функционирования системы размещения заказа;
- определять уровень вовлеченности представителей МСБ в процесс размещения заказов и ограничения такого вовлечения.

Результаты данных оценок используются для разработки мер по расширению участия субъектов МСБ в удовлетворении спроса со стороны государства, естественных монополий и крупного бизнеса, а также как информационная база для представителей МСБ. В последнем случае речь идет не только

⁴⁸ Так, например, значительными недостатками регулирования в сфере размещения государственного заказа в России являются: низкая вероятность наказания в силу того, что уполномоченный орган проверяет менее 1% реализуемых в стране заказов; пассивное поведение хозяйствующих субъектов при защите своих прав в силу низкого уровня информированности и доверия к органам власти.

об информировании хозяйствующих субъектов о возможностях и практике участия МСБ в заказах, но и о демонстрации эффективных стратегий, что необходимо для адекватной оценки барьеров входа и коррупционных рисков со стороны субъектов МСБ.

Помимо внедрения единой системы электронных торгов, необходимо создание единой информационной системы размещения государственных заказов и заказов субъектов естественных монополий, не реализуемых посредством электронных торгов или единой информационной системы электронных бирж. Даные системы должны содержать максимально детализированную информацию о размещаемых заказах и о функционировании товарных бирж.

Подробная информация о заказах позволяет снизить издержки, связанные с ее асимметрией между контролирующим органом и адресатами регулирования. Заказчик в обязательном порядке размещает на едином информационном портале сведения о заказах, результатах вскрытия заявок, отбора конкурсантов и победителей конкурса.

Информация о функционировании бирж обеспечивает прозрачность, что необходимо для контроля требований к размещению и минимизации рисков ограничения доступа к инфраструктуре товарных бирж со стороны предложения.

При отсутствии такого рода систем издержки поиска и оценки информации о соблюдении требований законодательства и об эффективности функционирования электронных систем торгов и товарных бирж для контролирующего органа, как правило, чрезвычайно (если не запретительно) высоки. Общая схема информационной и технической инфраструктуры в контексте информационных потоков представлена на рисунке.



**Рис. 2.4
Информационная и техническая инфраструктура государственного заказа,
заказа естественных монополий и представителей крупного бизнеса**

- 1 – уведомление уполномоченного государственного органа о размещении заказа;
- 2 – размещение информации о реализуемых заказах и предложении контрактов на едином информационном портале; организация информационных потоков от единой системы электронных торгов на информационный портал;
- 3 – информационное обеспечение хозяйствующих субъектов о проводимых заказах, предложении контрактов (субконтрактов), законодательстве, процедурах и механизмах защиты прав;
- 4 – информационное обеспечение процесса формирования политики в сфере заказов для нужд государства и естественных монополий и осуществления контроля процедур размещения заказов.

На едином информационном портале помещена информация не только о размещении заказов, но и о торгах по распределению имущества и имущественных прав (в том числе на недра, лесные, рыбные, водные, земельные ресурсы), о торгах по продаже государственного имущества. Благодаря этому можно обеспечить экономию на масштабе при одновременном контроле за эффективностью использования государственных ресурсов.

Технические и функциональные характеристики информационной системы и системы электронных торгов имеют определяющее значение с точки зрения оправдания затрачиваемых ресурсов на содержание данных систем. Они приведены в следующем перечне.

- **Бесперебойность функционирования.** Техническая составляющая систем должна характеризоваться низкими рисками сбоев и потери информации, высоким качеством каналов доступа и передачи информации.

- Доступность систем для всех релевантных субъектов⁴⁹. Доступ в систему должен ассоциироваться с низкими издержками, что предполагает наличие инфраструктуры, а также использование стандартного программного обеспечения при реализации информационных обменов.

Меры совершенствования законодательства о размещении заказов

- Ведение упрощенных процедур размещения государственного заказа, заказа субъектов естественных монополий среди представителей МСБ посредством использования порогового значения стоимости контракта, реализуемого субъектом МСБ. Другими словами, целесообразно ввести нормы, предусматривающие упрощенный режим размещения заказа, если:
 - ◆ потенциальные поставщики являются субъектами МСБ;
 - ◆ если цена контракта не превышает определенной величины, установленной законом.
- Отдельно определить квалификационные требования к субъектам малого предпринимательства, так как часто действующие требования являются непреодолимым препятствием для данной категории предприятий.
- Четко определить требования к содержанию конкурсной документации, утвердить типовые формы предоставления заявок и т.п. Конкурсная документация должна в обязательном порядке содержать:
 - ◆ инструкции по подготовке конкурсных заявок;
 - ◆ информацию о способе размещения заказа и основных процедурах, включая процедуры разрешения споров и обжалования действий должностных лиц;
 - ◆ не допускающее различий в толковании описание характеристик товаров, работ и услуг, являющихся предметом закупок, сроки, место поставки, способы оплаты;
 - ◆ описание критерии оценки участников и относительные значения таких критериев;
 - ◆ перечень и формы документов, подтверждающих соответствие предусмотренным законом квалификационным требованиям.

⁴⁹ Внедрение системы электронных торгов в США в 1990-е годы, предусматривающей использование хозяйствующими субъектами специализированного программного обеспечения, практически не оказало никакого положительного воздействия на рост доли заказа, приходящегося на представителей МСБ.

- Необходимо четко определить и регламентировать обязанности представителей органов власти или организаторов конкурса в рамках информационной поддержки хозяйствующих субъектов (потенциальных поставщиков) при реализации процедур размещения государственного заказа, а также зафиксировать ответственность (персональные материальные санкции и дисквалификацию) за нарушение соответствующих процедур.
- Необходимо определить условия, при которых тот или иной способ размещения заказа (торги с ограниченным участием, запрос котировок или предложений, закупки из одного источника, двухэтапные торги) является приоритетным. Формируемые институты при этом должны стимулировать развитие электронных торгов и обратных аукционов⁵⁰, что предполагает определение перечня товаров и услуг, закупаемых с помощью электронных систем (см. следующий раздел).
- Ввести нормы, регламентирующие процесс формирования конкурсной комиссии, определяющие требования к составу ее участников, во избежание конфликта интересов; определить процедуры принятия решений конкурсной комиссией при выборе победителя конкурса и обеспечения конкурсантов релевантной информацией; процедуры раскрытия информации, содержащейся в заключениях экспертов при выборе победителя конкурса.
- Ввести нормы, определяющие рамки формирования относительных значений критериев, во избежание субъективной манипуляции итоговыми баллами участников конкурса. В мировой практике действия законодателя направлены в сторону четкого определения границ относительных значений (весов) критериев с целью снижения значения субъективного фактора.
- Введение детализированных норм, регламентирующих процедуру обжалования действий органов власти и иных субъектов, участвующих в процессе государственных закупок, закупок субъектов естественных монополий.

⁵⁰ Обратный аукцион – аукцион на понижение начальной цены, установленной покупателем; выигравшим аукцион признается лицо, предложившее наименьшую цену на момент завершения аукциона или первым достигшее желаемой покупкой цены, установленной покупателем (которая не известна участникам аукциона).

ОБЩЕСТВО – МСБ – (БЮРОКРАТИЯ)

2.10. Поддержка развития саморегулируемых организаций бизнеса⁵¹

Постановка проблемы

В условиях недостаточно развитых институтов политической демократии для обеспечения обратной связи и учета интересов участников хозяйственно-общественной деятельности особое значение приобретает развитие массовых неполитических институтов гражданского общества, в том числе саморегулируемых организаций бизнеса.

В экономической практике под саморегулированием понимают регулирование определенных рынков и сфер экономики самими экономическими агентами без вмешательства государства, что ведет к снижению трансакционных издержек взаимодействия участников регулируемых рынков между собой, а также с государством и другими заинтересованными лицами (потребителями, инфраструктурными организациями и т.д.), к сокращению возможностей для оппортунистического поведения (поскольку экономические агенты заинтересованы в эффективности своей деятельности) и как результат к росту общественного благосостояния. С другой стороны, организации саморегулирования частично критикуют за создание входных барьеров на рынок и игнорирование интересов аутсайдеров. В этой связи выработано множество рекомендаций, касающихся создания необходимых стимулов со стороны государства, для формирования оптимального дизайна схемы саморегулирования, которая позволила бы преодолеть эти негативные последствия и получить выигрыш для всех участников процесса. Поэтому возникают вопросы: при каких условиях эффективность саморегулирования выше по сравнению с различными формами государственного регулирования; в каких сферах и при каких условиях развитие саморегулирования возможно и оправданно, а в каких нет? Ответы на эти вопросы чрезвычайно важны и для бизнеса, и для общества, и для государства, поскольку позволяют избежать излишнего государственного вмешательства в те сферы, где деятельность самих агентов более эффективна, менее конфликтна, в большей степе-

⁵¹ Материалы для данного подраздела были собраны и обработаны в рамках совместного проекта Института национального проекта «Общественный договор» и Торгово-промышленной палаты Республики Казахстан.

ни ведет к росту общественного благосостояния и тем самым обеспечивает оптимальное участие институтов гражданского общества, способствует его развитию и укреплению.

Саморегулирование реализуется посредством формирования участниками рынка специальных структур, которым в дальнейшем делегируется часть полномочий. Другими словами, не всякая ассоциация является организацией саморегулирования, ее можно считать таковой только в том случае, если участники delegirovali ей право на выполнение следующих функций:

- разработку системы правил ведения хозяйственной деятельности;
- осуществление контроля за соблюдением правил организации;
- установление и применение санкций за нарушение установленных правил;
- разработку и реализацию процедуры внесудебного разрешения спорных вопросов между членами организации и организацией и ее членами.

Помимо этого, выделяют еще две дополнительные функции организации саморегулирования:

- рассмотрение жалоб аутсайдеров на деятельность членов организации;
- внесудебное разрешение споров аутсайдеров с членами организации.

Первые четыре функции являются функциями контролера (регулятора). Отсутствие какой-либо из этих функций свидетельствует о том, что ассоциация бизнеса не является организацией саморегулирования.

Выполнение двух последних функций носит произвольный характер, в то же время они, как правило, присутствуют во всех действующих организациях саморегулирования (поскольку помогают сэкономить на трансакционных издержках осуществления мониторинга за деятельностью членов организации и являются своего рода общественным благом, то есть «платой» обществу за наличие института саморегулирования, подтверждением общественной полезности этого института).

Схемы саморегулирования весьма разнообразны, в общем виде можно разделить схемы саморегулирования по принципу обязательности или добровольности членства, по сфере деятельности, по способу возникновения.

1. Добровольность или обязательность членства представляется важным фактором, поскольку в зависимости от типа членства различаются стимулы для членов, структура и эффективность управления организацией. Во-первых, члены саморегулируемых организаций с обязательным членством в меньшей степени могут воздействовать на эффективность внутренней политики организации саморегулирования из-за отсутствия возможности «голосовать ногами». Во-вторых, различается и реальное воздействие на рынок. Для организаций с обязательным членством следование стандартам организации саморегулирования фактически означает возможность занятия профессиональной деятельностью, то есть в явной форме создается дополнительный входной барьер на рынок. С другой стороны, обязательность членства в организации является гарантией того, что влияние и правила организации будут распространены на всех участников рынка, что облегчает передачу организации саморегулирования определенных функций государственного контроля и помогает решить проблему «двойного регулирования»⁵², а это, в свою очередь, способствует налаживанию понятных прозрачных взаимоотношений между бизнесом и государством, улучшающих качество обратных связей.

2. По сфере деятельности можно выделить следующие типы организаций саморегулирования.

- *Отраслевые*, то есть организации, объединяющие предпринимателей по отраслевому признаку. Именно по поводу отраслевых ассоциаций, как правило, возникают споры: являются ли они организациями саморегулирования, способствующими формированию гражданского общества, или объединением бизнеса с иными, прежде всего, лоббистскими целями.
- *Объединения «по технологии»*. В этом случае объединяющим элементом служит не общий характер производимых товаров (услуг), а использование схожих ресурсов и/или технологий.
- *Межотраслевые*, то есть объединяющие фирмы, не связанные ни общей технологией, ни общим товаром.

⁵² Проблема «двойного регулирования» – это ситуация, когда регулирование происходит и со стороны государства и со стороны сотрудников саморегулируемой организации, что влечет за собой чрезмерное использование ресурсов.

Для отраслевых организаций саморегулирования не возникает особых сложностей при выработке свода правил и стандартов для ее организаций-членов. Гораздо больше трудностей появляется для саморегулируемых организаций, объединившихся «по технологии», а для межотраслевых саморегулируемых организаций издержки по созданию норм, регулирующих каждый аспект взаимоотношений членов такой организации между собой и ее членов с аутсайдерами, становятся запретительно-высокими. Поэтому в таком случае наиболее целесообразной стратегией оказывается выработка стандартов лишь по некоторым наиболее важным аспектам деятельности. В результате отраслевые саморегулируемые организации в большей степени соответствуют целям повышения социальной ответственности бизнеса, поскольку для них меньше издержки создания правил и мониторинга их выполнения (при условии, что отраслевое объединение создано не только с целью лоббирования конкретных интересов отрасли).

3. Организации саморегулирования можно классифицировать **по способу возникновения** (обычно выделяют пять основных схем возникновения организаций саморегулирования):

- *Защита общих интересов отрасли.* В данном случае первоначальной задачей организации является производство отраслевых благ, защита коллективных интересов отрасли — усиление переговорных позиций членов отрасли при взаимодействии с государством и обществом. Однако, для этого должны выполняться два объективных условия: 1) необходимо привлечь к участию в ассоциации достаточно большое количество членов и решить проблему «безбилетника» (путем создания избирательных стимулов⁵³, то есть путем производства благ, доступных только членам ассоциации, — клубных благ); 2) необходимо получить поддержку со стороны общества, создавая общественные блага (например, предоставление гарантий добросовестного поведения участников организации на рынке и т.д.).
- *Частные конкурентные интересы.* Главной целью создания организации саморегулирования является получение клубных благ (например, дополнительных конкурентных преимуществ членов организации по сравнению с другими уча-

⁵³ Избирательные стимулы — это стимулы, которые применяются к индивидам избирательно, в зависимости от того, вносят ли они свой вклад в обеспечение коллективным благом или нет (Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп. М.: Фонд экономической инициативы, 1995).

стниками рынка). Для получения таких преимуществ используется коллективный товарный знак⁵⁴, условием эффективного поддержания и продвижения которого является закрепление определенных стандартов качества и процедур, что, несомненно, приводит к повышению доверия со стороны общества к бизнесу, снижает трансакционные издержки их взаимодействия.

- *Возникновение «по традиции».* Организация саморегулирования создается только потому, что компании, являющиеся ее членами, входят в состав подобных организаций в других странах. Именно по этой причине достаточно часто такие организации не имеют ни четкой программы действий, ни понимания своей роли и функции (не в состоянии создавать ни отраслевые, ни клубные, ни тем более общественные блага; последнее говорит о негативном влиянии на развитие гражданского общества, так как одним из критериев его эффективного развития является производство общественных благ). Однако создание «по традиции» отнюдь не означает, что организации обязательно будут неэффективны. Это зависит от результативности модели «материнской» организации, а также от усилий компаний-учредителей.
- *Давление государства.* Под давлением государства (посредством принятия соответствующего нормативного акта либо применения административных методов давления на бизнес) создается организация с набором функций, который нужен именно государству, а не членам организации. В результате, как правило, нарушается баланс интересов государства, общества и бизнеса и соответственно не достигается один из основных результатов создания саморегулируемых организаций – налаживание обратных связей, поддержка развития гражданского общества.
- *Давление «третьей силы».* Организация саморегулирования создается под влиянием «третьей стороны» (например, организации потребителей), которая вырабатывает модель организации, включающую направления деятельности, механизмы финансирования, уставные документы и т.п. В будущем успех этой организации будет зависеть от степени ее

⁵⁴ Подробнее о теории рыночных сигналов и товарных знаках как рыночном сигнале см. Милгром П., Робертс Д. Экономика, организация и менеджмент. СПб: Экономическая школа, 1999; Менар К., Вальцескини С. Создание и защита коллективных товарных знаков//Вопросы экономики. 1999. № 3.

самостоятельности от «создателей», поскольку появление полностью «карманных» организаций не способствует ни созданию избирательных стимулов для участников, ни собственно производству общественных благ.

Достаточно часто, говоря о влиянии саморегулирования на развитие гражданского общества, понятие саморегулирования путают с понятием сорегулирования, то есть совместного участия в регулировании хозяйственно-общественной деятельности, как государства, так и различных участников рынка (не только производителей, но и потребителей, инфраструктурных организаций и т.п. – так называемых стейкхолдеров). Если саморегулирование – это регулирование хозяйственно-общественной деятельности бизнеса самим бизнесом, то сорегулирование – это совместное регулирование определенной сферы представителями бизнеса, государства и другими группами интересов (потребительскими организациями, профсоюзами и т.п.), которое позволяет обеспечить баланс интересов всех участников и выработать правила игры, приемлемые для всех заинтересованных сторон.

Имеющийся опыт

1. Добровольность или обязательность членства. В зарубежной практике в некоторых случаях предусматривается обязательность членства в профессиональных ассоциациях (для практикующих врачей, юристов и т.д.). В результате чего появляется возможность полного контроля со стороны организаций саморегулирования за ведением профессиональной деятельности в конкретной сфере. Однако следует иметь в виду, что законодательно введенная обязательность членства и реальная возможность организации саморегулирования влиять на деятельность всех участников рынка – далеко не одно и то же. К тому же обязательность членства приводит к негативным последствиям для конкуренции, которые можно смягчить, обеспечив возможность для создания нескольких организаций саморегулирования и конкуренции между ними. В России распространена практика применения обязательного членства, например, предусмотрено обязательное членство частнопрактикующих нотариусов в нотариальной палате в соответствии с Основами законодательства РФ о нотариате. (Вопрос обязательного членства в ТПП имеет богатую историю, и в разных странах он находил свое абсолютно специфическое решение; так, например, различают, как минимум пять

организационно-правовых систем торгово-промышленных палат (континентальная, азиатская, англосаксонская и т.д.), в одних – введена обязательность членства, в других – сочетается добровольное участие с частичным обязательным членством для крупных компаний; в-третьих – предполагается участие на абсолютно добровольной основе.)⁵⁵

Практика показала, что оптимальный вариант схемы саморегулирования, результатом функционирования которого является активное взаимодействие элементов гражданского общества, заключается в следующем: занятие определенным видом деятельности возможно и без членства в организации саморегулирования, но существующие традиции делают положение аутсайдеров существенно менее выгодным, чем инсайдеров: с одной стороны, это не создает входных барьеров, а с другой – обеспечивает распространение стандартов на всех участников рынка. Например, в Великобритании, Италии, США, Германии существует возможность заниматься архитектурной деятельностью, не являясь членом Архитектурной палаты, но при этом нельзя называться архитектором (сам термин «архитектор» предполагает членство в Архитектурной палате). Более мягкий вариант встречается в ассоциациях врачей Великобритании: формально можно заниматься медицинской практикой, не являясь членом данного объединения, но при этом спрос на услуги специалистов, не входящих в соответствующие организации, а соответственно и уровень доходов существенно ниже⁵⁶. Подобные схемы действуют в некоторых странах среди юристов⁵⁷ и аудиторов. Для работоспособности такой схемы на рынке должны существовать давние традиции и ярко выраженные предпочтения потребителей. Следовательно, вышеописанная схема возможна либо в традиционных сферах, где саморегулирование действует в течение многих десятилетий, либо при создании очень сильного коллективного бренда организации саморегулирования.

⁵⁵ Подробнее об истории и опыте работы торгово-промышленных палат можно прочитать на сайтах Международной торговой палаты (www.iccwbo.org); Торгово-промышленной палаты РФ (www.tpprf.ru), Алтайской торгово-промышленной палаты (www.altppr.ru).

⁵⁶ National Consumer Council. Self-Regulation of Professionals in Health Care. NCC, June 1999.

⁵⁷ См.: Браун К., Блинова Н., Гоулд С., Завидова С., и др. Методика проведения потребительских исследований. Результаты исследования юридических услуг. М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2000.

2. По сфере деятельности. Стандарты деятельности организаций, работающих в одной отрасли, гораздо проще поддаются кодификации и могут быть более всеобъемлющими, значительно подробнее и понятнее изложены, в то время как в технологических или межотраслевых ассоциациях подобными системами правил регулируется более узкий набор параметров. Чем более широкий отраслевой охват, тем менее детальными становятся требования к деятельности участников организации саморегулирования, тем труднее прописать основы взаимодействия между бизнесом, входящим в сферу саморегулирования, государством и обществом (потребителями и т.д.). В качестве примера можно привести кодекс американской ассоциации рекламодателей Better Business Bureau⁵⁸ (BBB – межотраслевая организация), содержащий фактически только общее требование вести бизнес законно и подчиняться решениям органа по внесудебному регулированию споров. А кодекс Британской страховой ассоциации Association of British Insurers General Code of Practice (отраслевая саморегулируемая организация) в противоположность ему занимает более 100 страниц мелким шрифтом и затрагивает практически все возможные сферы деятельности участников страхового рынка. В ряде случаев это может быть рациональным, поскольку чем детальнее и «техничнее» стандарты, тем сложнее их разработка и тем выше требования к системе мониторинга этих стандартов.

3. По способу возникновения.

- *Защита общих интересов отрасли.* Можно предположить, что именно по этой схеме зарождались американские BBB. Объединяющей целью для них стало повышение доверия общества к рекламе и препятствие принятию жесткого государственного регулирования рекламной сферы (и то и другое в одинаковой мере способствует созданию долгосрочных устойчивых механизмов партнерства бизнеса с властью и обществом). Именно для реализации этих целей бизнес стал объединяться, принимать стандарты рекламной деятельности, стремиться распространять их на более широкий круг компаний. Доказав на практике, что бизнес в состоянии самостоятельно повысить стандарт деятельности

⁵⁸ Подробную информацию о деятельности данной организации саморегулирования можно найти на сайте Council of Better Business Bureau www.us.bbb.org

в рекламной сфере, ВВВ сделали принятие нормативных актов и создание системы государственного регулирования этой сферы абсолютно ненужным. Похожие мотивы существовали и при создании ассоциаций прямых продаж⁵⁹ в развитых странах, поскольку у отрасли в целом был крайне низкий имидж в глазах потребителей, связанный с огромным количеством мошенничества, низким качеством товаров и завышенными ценами, сложностями с возвратом некачественных товаров и т.п. На наш взгляд, в России и Казахстане такой путь создания организаций саморегулирования является скорее исключением, чем правилом. Объяснение этому необходимо искать в слабости, дисперсности организаций бизнеса, для которых характерна гетерогенность, то есть принципиальная несходственность интересов, даже в масштабах одной отрасли; в незначительной переговорной позиции их объединений, не позволяющей им отстаивать свои интересы.

- *Частные конкурентные интересы.* При практической реализации различных схем саморегулирования оказалось, что конкурентные преимущества коллективного бренда сильнее проявляются в тех отраслях, где оценка качества товара или услуги, равно как стандарта обслуживания самим потребителем, затруднена (блага являются опытными). С некоторыми оговорками появление организаций саморегулирования финансовых рынков в Англии можно отнести именно к этой схеме, хотя там, помимо нее, присутствовали элементы других схем. Очень часто встречается смешанная схема создания организаций саморегулирования, когда одновременно решается и вопрос «чистки рынка» от недобросовестных конкурентов (извлечение конкурентных преимуществ из коллективного товарного знака), и защиты интересов отрасли в целом (ее добросовестной части). По такой смешанной схеме возникали российские гильдии риэлтеров (и региональные, и центральная). Отсутствие в международной практике саморегулируемых организаций, которые возникали только для защиты частных конкурентных преимуществ, в явной форме демонстрирует, что производ-

⁵⁹ Информацию о деятельности ассоциаций прямых продаж см. сайт www.dsa.org Американской ассоциации прямых продаж, сайт www.dsa.org.uk Ассоциации прямых продаж Великобритании.

ство исключительно клубных благ само по себе недостаточно для функционирования саморегулируемой организации, поскольку в этом случае нет сигнала для населения об общественной значимости этого явления (в виде производства общественных благ).

- *Возникновение «по традиции».* Такая схема, на наш взгляд, достаточно широко распространена в России. В России к организациям, созданным «по традиции», можно уверенно отнести Ассоциацию международных фармацевтических производителей и Российскую ассоциацию прямых продаж, членами которых являются преимущественно иностранные компании, а кодексы практически полностью скопированы с аналогичных документов, действующих в других странах. Соответствующая схема, по всей видимости, является самой бесполезной с точки зрения укрепления позиций бизнеса в переговорном процессе и улучшения обратной связи, необходимой для эффективного управления.
- *Давление государства:* Эта схема достаточно часто применяется в международной практике. В России соответствующим образом были созданы Национальная ассоциация участников фондового рынка и Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев⁶⁰, Нотариальная палата⁶¹, Российское общество оценщиков⁶². Эта схема является чрезвычайно привлекательной с точки зрения государства, но на развитие гражданского общества она работает в меньшей степени (существенной проблемой может явиться дорогоизна подобной системы регулирования для участников рынка: при том, что от уплаты налогов их никто не освобождает, они вынуждены еще в обязательном порядке содержать организацию саморегулирования, у которой нет особых стимулов к снижению издержек своего функционирования). Однако в конечном счете эффективность функционирования организаций саморегулирования, созданных по подобной схеме, зависит от дизайна схемы саморегулирования и настройки стимулов для членов организа-

⁶⁰ НАУФОР и ПАРТАД созданы на основе ст. 48–50 Закона РФ «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г.

⁶¹ Ст. 2–4, 9, 12, 14, 20, 24–32 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» от 11 февраля 1993 г.

⁶² Ст. 22 Закона РФ «Об оценочной деятельности» от 29 июля 1998 г.

ции и ее персонала. При правильной мотивации организации саморегулирования могут продемонстрировать значительную эффективность и способствовать повышению общественного благосостояния.

- **Давление «третьей силы».** Под давлением «третьей стороны» были созданы большинство региональных, включая московские, БББ в России (Ассоциация добросовестных предпринимателей «Бюро Бизнеса Будущего»). Подробная методика создания и функционирования этих организаций, типовые уставные документы и т.д. были разработаны специалистами Международной конфедерации обществ потребителей. Потребительские организации имели возможность выбрать именно те компании, которые придерживались высоких стандартов взаимоотношений с потребителями, а также, приняли саму идею саморегулирования. Главная сложность возникла на этапе «разведения» организации бизнеса и организации потребителей. Это серьезная проблема, поскольку слишком тесный альянс потребительской организации и бизнеса в таком контексте не способствует развитию гражданского общества, с одной стороны, подрывая доверие граждан к организации потребителей, а с другой — делая членство в организации саморегулирования менее привлекательным для компаний.

Все это позволяет сформулировать ряд рекомендаций по развитию саморегулирования в Казахстане в контексте общей задачи поддержки развития гражданского общества.

СРО бизнеса и государство: стимулы и взаимное воздействие

Укрепление обратных связей между *бизнесом и государством* посредством развития саморегулирования происходит благодаря тому, что:

1. Такого рода организациям гораздо проще вести диалог с государственными органами, влиять на формирование институциональной среды, увязывать и гармонизировать интересы государства и деловых кругов (так как они обладают, несомненно, более значимой переговорной позицией по сравнению и с отдельными предпринимателями, и с ассоциациями бизнеса, поскольку в саморегулируемых организациях существуют механизмы коллективной материальной ответственности и квазисудебного разрешения споров), что позволяет государству и частному сектору

выстраивать партнерские отношения, основанные на взаимном доверии и выгоде.

2. Развитие саморегулируемых организаций формирует потенциал для преодоления провалов рынка без вмешательства государства (то есть саморегулируемые организации как элемент гражданского общества в ряде случаев обеспечивают более высокий уровень общественного благосостояния по сравнению с другими институциональными альтернативами: рыночным механизмом и государственным регулированием).

3. Саморегулируемые организации формируют различные диалоговые площадки, создают инфраструктуру, позволяющую консультироваться с участниками рынка при выработке принципиальных решений (в отраслях со значительным количеством хозяйствующих субъектов становится затруднительным по объективным причинам проводить консультации со всеми участниками рынка, а консультации с отдельными представителями отрасли не могут обеспечить презентативности, поэтому эффективнее консультироваться с объединениями бизнеса).

Развитие саморегулирования способствует укреплению горизонтальных связей *внутри бизнес-сообществ*, поскольку:

1. Деятельность саморегулируемых организаций направлена на создание равных условий внутри бизнес-среды посредством ликвидации противоречий, «узких» мест в законодательстве, сдерживающих развитие определенных отраслей и предпринимательства.

2. Саморегулирование – это инструмент, посредством которого можно решать многие актуальные проблемы внутри бизнес-среды:

- стандарты саморегулирования, как правило, более гибкие, чем те, что устанавливаются государством; они легче адаптируются к изменяющимся условиям;
- участники саморегулируемой организации имеют больше легальных возможностей влиять на нормотворчество и на реализуемую ею политику, чем на политику государственных органов, в том числе путем выборов руководящих лиц организаций саморегулирования и «голосования ногами» (если членство в организации саморегулирования является необязательным);
- экспертные возможности организаций саморегулирования значительно выше, а обратная связь с аутсайдерами эффективнее, чем у государственных регулирующих органов;

- процедуры внесудебного разрешения споров в организациях саморегулирования лучше приспособлены к условиям конкретной сферы, чем типичные судебные процедуры.

Улучшение обратных связей между *бизнесом и обществом* посредством развития саморегулирования происходит благодаря тому, что:

1. Усиление транспарентности, социальной активности бизнеса (что является непосредственным результатом появления саморегулируемых организаций) позитивно сказывается на отношении общества к бизнесу.

2. Развитие саморегулируемых организаций способствует увеличению социального капитала в обществе, другими словами, содействует «искусству объединения». Система саморегулирования, как любой институт, имеет координационные и распределительные последствия. Координационная функция связана с координацией действий различных экономических субъектов и с ограничением множества доступных альтернатив их поведения и использования ресурсов (через разработку системы правил и стандартов деловой этики), что приводит к приращению стоимости (прежде всего, благодаря снижению уровня неопределенности). Другими словами, саморегулирование – это установление набора формальных и неформальных правил, которые делают деловые отношения прозрачными, что способствует взаимовыгодному сотрудничеству между бизнесом и обществом. Социальный капитал в такой форме создает дополнительные моральные нормы, которые в свою очередь способствуют развитию институтов политической демократии.

Сорегулирование, как упоминалось ранее, позволяет обеспечить баланс интересов всех сторон и выработать правила игры, приемлемые для всех заинтересованных лиц, что, несомненно, оказывает позитивное влияние на развитие гражданского общества. Однако одним из основных условий эффективности системы сорегулирования являются приблизительно равные переговорные позиции всех сторон. При слабом представительстве позиций какого-либо из участников процесса (не важно, государства, бизнеса или общества) теряется смысл сорегулирования как системы регулирования, построенной на балансе интересов. Саморегулирование же обеспечивает достойные переговорные позиции бизнеса в этом процессе, что поддерживает стабильность всей системы в целом.

Однако, несмотря на положительное влияние организаций саморегулирования на развитие гражданского общества, существует ряд отрицательных внешних эффектов функционирования данного института, а именно в некоторых случаях саморегулируемые организации рассматриваются как своеобразная форма картеля (объединение бизнеса с целью извлечения ренты, при этом общественные блага не производятся), поэтому не рекомендуется создавать организации саморегулирования в отраслях с небольшим числом крупных компаний (поскольку им легче договориться между собой, чем множеству небольших фирм). Кроме того, достаточно часто организации саморегулирования на основе добровольного членства носят элитный характер, в связи с чем видится целесообразным рассмотрение вопроса об обязательности членства с целью массового внедрения институтов гражданского общества и расчет реальной вовлеченности организаций бизнеса в деятельность саморегулируемых организаций.

Рекомендации по развитию саморегулирования

Учитывая международный опыт, можно сформулировать рекомендации по дальнейшему развитию саморегулируемых организаций, которые делятся на два блока: меры, направленные на улучшение институциональных условий; рекомендации, касающиеся оптимального дизайна самой схемы саморегулирования.

Меры, направленные на улучшение институциональных условий:

А. Нормативные рекомендации по улучшению процедур взаимодействия государственных органов и организаций саморегулирования.

Рекомендуется развитие отраслевого законодательства, снижающего вероятность появления отрицательных внешних эффектов от введения делегированного саморегулирования.⁶³ Для этого необходимо:

- исключить возможность «двойного регулирования» определенной сферы, то есть требуется четко прописать права и

⁶³ Делегированное саморегулирование предполагает, что государство осознанно передает определенные функции по регулированию рынка (например, лицензирование участников рынка) организации саморегулирования; устанавливает общие ограничения и права деятельности подобных организаций, идентифицирует ту или иную организацию как организацию саморегулирования. Подробнее о делегированном саморегулировании см.: Крючкова П., Обыденов А. Издергжи и риски саморегулирования. М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2003.

обязанности организаций саморегулирования и госорганов во избежание дублирования;

- создать возможность появления в конкретной сфере нескольких конкурирующих между собой организаций саморегулирования;
- выработать однозначные требования к транспарентности, информационной открытости для саморегулируемых организаций;
- разработать стандарты по разрешению споров с аутсайдерами и по возможным формам участия третьих лиц в функционировании организаций саморегулирования и в мониторинге за деятельностью этих организаций;
- установить конкретные условия необходимости государственного вмешательства в деятельность организации саморегулирования.

Все проекты отраслевых нормативных актов, предусматривающих передачу государственных полномочий организациям саморегулирования, в обязательном порядке должны проходить экспертизу на предмет влияния на конкуренцию.

Б. Рекомендации по проведению информационной и просветительской кампании.

Требуется реализация крупномасштабной просветительской кампании, включающей информацию о целях, условиях и преимуществах саморегулирования, рассчитанной не только на бизнес и государственных служащих, но и на широкую общественность. Основное внимание при этом должно уделяться следующим аспектам:

- развитие саморегулирования (в наиболее эффективных формах) выгодно не только бизнесу и государству, но и всему обществу;
- организация саморегулирования, взявшая на себя некоторые регулирующие функции государства, при этом не становится дополнительным контрольно-надзорным органом, а напротив, служит интересам бизнеса при соблюдении необходимых стандартов;
- государство отказывается от возможно избыточного вмешательства в определенную сферу только в том случае, если бизнес в состоянии самостоятельно организовать и поддерживать эффективное функционирование механизмов, обес-

печивающих высокие стандарты профессиональной деятельности, взаимоотношений со стейкхолдерами, разрешения споров. В случае если бизнес не расположен к принятию дополнительных обязательств, государство не может оставить без внимания эту сферу деятельности бизнеса.

Кроме проведения непосредственно просветительской кампании необходимо популяризировать конкретные организации саморегулирования с целью обобщения их положительного опыта по созданию эффективных форм саморегулирования, при этом предполагается применение и маркетинговых бизнес-технологий, и социального маркетинга. В зависимости от целевой аудитории упор можно делать как на возможном положительном воздействии на конкретную компанию членства в организации саморегулирования, так и на общем позитивном влиянии саморегулирования на рынок и общество в целом.

Необходимо также создание пакетов методических материалов для персонала по деятельности организаций саморегулирования.

В. Немаловажной, совершенно отдельной задачей является создание процедуры отказа от государственного регулирования определенных сфер. С учетом сформировавшихся в обществе стереотипов, согласно которым государственное вмешательство является единственным методом преодоления провалов рынка, резкое упразднение норм государственного регулирования может инициировать как политическое противодействие, так и общественное неприятие. Именно поэтому рациональнее создавать технологию поэтапной замены государственного регулирования на саморегулирование бизнеса, основанную на системе ясных индикаторов.

Рекомендации, касающиеся оптимального дизайна схемы саморегулирования

А. Требуется создание стимулов для развития добровольного саморегулирования (как упоминалось выше, добровольное саморегулирование является наиболее предпочтительной формой, так как меньше риски негативного воздействия на конкуренцию через создание входных барьеров).

Стимулами к развитию добровольного саморегулирования в Казахстане могут стать следующие меры:

- упразднение или упрощение определенных видов контроля при создании организаций саморегулирования (например, лицензионный контроль и т.п.);
- выработка нормы, согласно которой появляется возможность относить членские взносы в организации саморегулирования (возможно, в определенных пределах) на себестоимость;
- расширение списка возможных гарантий соблюдения интересов третьих лиц – введение, помимо субсидиарной ответственности, возможности обеспечения таких интересов путем страхования профессиональной ответственности, создания страховых или гарантитных фондов и т.д.

Б. Проекты стандартов и правил, разработанные саморегулируемыми организациями, в обязательном порядке должны проходить общественную экспертизу⁶⁴. Обеспечение транспарентности деятельности организаций саморегулирования позволяет избежать принятия ошибочных решений, обеспечить баланс интересов государства и гражданского общества.

2.11. Поддержка развития хозяйственно-общественных объединений на местном уровне⁶⁵

Постановка проблемы

Развитие разного рода хозяйственно-общественных объединений на местном уровне (кредитных, страховых и жилищных кооперативов) приводит к увеличению и изменению структуры социального капитала (набор неформальных норм и ценностей, которые делают возможным коллективное действие в группах людей) через создание механизмов инициирования коллективного действия и участия в нем, способствующих стимулированию развития гражданского общества.

⁶⁴ В Великобритании, например, широкое распространение получила практика, когда кодексы, принимаемые организациями саморегулирования, предварительно обсуждаются (формально или неформально) с представителями потребительских организаций и государства. Подробнее см.: National Consumer Council. Models of Self-Regulation. NCC, December 2000.

⁶⁵ Материалы для данного подраздела были собраны и обработаны в рамках совместного проекта Института национального проекта «Общественный договор» и Торгово-промышленной палаты Республики Казахстан.

В данном разделе базовым понятием при описании кооператива будет понятие кооперации. Кооперация – это «объединение совместных усилий отдельных людей или групп людей для достижения какой-либо цели»⁶⁶. Следовательно, под кооперативом мы будем понимать основанную на корпоративных принципах некоммерческую хозяйствственно-общественную организацию граждан, объединившихся для достижения общих целей⁶⁷, независимо от ее организационно-правовой формы.

В настоящее время в мировом кооперативном движении стоит более 800 млн человек по всему миру, трудоустроены в кооперативах – более 100 млн. В мировой практике существует множество разновидностей кооперативов⁶⁸. Исчерпывающий список составить затруднительно, поскольку круг интересов граждан нельзя ограничить искусственно, а объединение может произойти на базе любого из них. Это необозримое множество, разумеется, можно подразделять на группы, руководствуясь следующими классификационными признаками:

- *вид деятельности*: потребительский или производственный кооператив;
- *обязательность трудового участия*: с трудовым участием всех членов и без трудового участия;
- *характеристика субъекта*, то есть кто объединяется (профессиональная или иная принадлежность субъектов, отрасль): кооператив ткачей, фермеров, молодежный кооператив; сельскохозяйственный кооператив и т.п.;
- *цель объединения* (в той или иной степени детализации): промышловые, строительные, кредитные, страховые кооперативы; кооперативы получателей услуг здравоохранения; кооперативы пользователей жилья, потребителей коммунальных услуг.

Мировой кооперативный альянс признает приоритетными направлениями развития кооперации кредитную (построенную на взаимном кредитовании граждан), страховую (соответственно построенную на взаимном страховании), жилищную (коопера-

⁶⁶ Кредитные союзы. Теория и практика / Под ред. Плахотной Д.Г. М.: «СПРОС», 2000.

⁶⁷ Другие определения кооператива можно найти на сайте Международного кооперативного альянса (www.ica.coop).

⁶⁸ К. Вахитов, В. Шербакова. Социальное открытие новейшей цивилизации (www.council.gov.ru/files/journalsf/item/20061220131633.pdf).

цию, направленную на приобретение, строительство и содержание жилья) и сельскую.

За годы существования мирового кооперативного движения, был сформирован набор основных ценностей (взаимопомощь, справедливость, солидарность, честность, открытость, социальная ответственность и забота о других) кооперативного поведения, отраженный в Декларации Международного кооперативного альянса о кооперативной идентичности.

Эти идеи воплощаются в следующих кооперативных принципах:

- добровольное и открытое членство;
- равенство прав, обязанностей и ответственности;
- демократическое управление и контроль;
- экономическое участие членов в деятельности кооператива;
- автономия и независимость;
- информационная открытость;
- кооперативное сотрудничество;
- забота о социальном развитии своих обществ.⁶⁹

Кооператив, как и любая организация, появляется там, где объединение ресурсов приводит к получению более значимого результата, чем эти же самые ресурсы могут дать при раздельном использовании (то есть существует сверхсуммативный эффект). Это происходит благодаря:

- приросту *производимого продукта* вследствие разделения труда в производстве – основной источник эффективности для производственных кооперативов;
- приросту *потребительской полезности* благодаря экономии на издержках и/или более эффективной аллокации ресурсов домохозяйств – основной источник эффективности для потребительских кооперативов (в широком смысле слова, включая кооперативы жилищно-коммунального профиля, кредитные, страховые и т.п.).

Следует уделить особое внимание приросту общественного благосостояния как результату потребительской кооперации. Почему возможность перераспределять ресурсы на базе кооперации дает положительный эффект? Это происходит потому, что кооперация расширяет возможности потребительского выбора между сбережением и накоплением (в случае кредитных кооперативов), риском и доходностью (в случае страховых), между разными поставщиками услуг (в случае коопе-

⁶⁹ Кредитные союзы. Теория и практика.

ративов жилищно-коммунальной направленности) и т.п. Каждый получает возможность на свои ресурсы получить новый пакет услуг, возможно, более ценный. Конечно, в большинстве случаев те же услуги могут предоставляться и коммерческими организациями, но не по себестоимости, как в кооперативах. Кроме того, коммерческие организации порой просто не заинтересованы оказывать услуги определенным группам граждан. Так, в странах с низкой плотностью населения для банков может оказаться невыгодным открытие представительств в небольших населенных пунктах, поэтому доступ к кредитам и защите сбережений от инфляции для части граждан будет затруднен. Кредитные кооперативы при этом могут работать в данных населенных пунктах, потому что издержки их функционирования ниже, и они не нуждаются в получении прибыли.

Основные типические группы кооперативов описаны в приложении 7.

Существующий опыт

Группа 1: Кооперативы на основе взаимозависимости

Из всего многообразия кооперативов, сформированных на основе взаимозависимости, в качестве примера рассмотрим опыт создания и функционирования жилищных кооперативов, как наиболее приоритетного направления развития кооперации. То, что в мировой практике имеет название «жилищный кооператив», представляет собой крайне неоднородную группу, объединяющую хозяйственно-общественные объединения разного назначения. Единой международной ассоциации, как в случае кредитных союзов, у жилищных кооперативов нет, хотя существует и отдел Международного кооперативного альянса⁷⁰, и некоторые другие организации, регулирующие эту сферу. Нет и единой терминологии, позволяющей развести понятия жилищного кооператива и кондоминиума. Так, в одних странах под кондоминиумом понимается отдельный многоквартирный дом, который может входить в «кооператив» из многих домов, в других это разные, альтернативные формы собственности. В историческом обзоре мы будем руководствоваться определением Т. Кутаковой⁷¹: в кондоминиуме владельцу принадлежит квартира и доля в общей

⁷⁰ www.ica.coop/al-housing.

⁷¹ Фонд «Институт экономики города» (www.urbaneconomics.ru).

собственности; в кооперативе – весь дом, включая квартиры, находится в собственности кооператива, а хозяева квартир имеют пай в этом кооперативе.

Развитие кондоминиумов связано с развитием городов и распространением многоквартирных домов. Они появились в Западной Европе в начале XX в., потом в середине прошлого столетия распространились на Латинскую Америку и США⁷². Там много квартирный дом мог стать кондоминиумом по решению застройщика; по решению владельца, прежде сдававшего квартиры в аренду, а потом решившего их продать; позже – будучи переведен из другой, в том числе кооперативной формы собственности. Решение о таком переводе обычно бывает связано с желанием поднять рыночную цену жилья.

Жилищные кооперативы развивались параллельно на базе корпоративного движения. Идея жилищного кооператива – обеспечение пайщиков жильем зачастую включала и фазу строительства, и фазу содержания, то есть жилищно-строительный кооператив автоматически переходил в жилищно-эксплуатационный. Дом мог стать кооперативным путем перевода из другой формы собственности. В частности, в Дании за 1990-е гг. доля кооперативных квартир в частной собственности возросла до 45%, поскольку это давало ряд преимуществ, включая государственные субсидии и освобождение квартиры от нового налога на собственность. Однако наиболее массовой и проблемной, по мнению международных организаций, является первая, жилищно-строительная стадия – получение собственности на землю, строительство дома и т.п.

В то же время в постсоветских странах две проблемы – построить жилье и содержать его – почти не связаны⁷³, причем остнее стоит как раз вторая задача, почти не проработанная в западных источниках иначе как в рекомендациях⁷⁴ переходным экономикам по реформе ЖКХ. Иными словами, в постсоветских системах на первый план выходит не строительная, а эксплуатационная стадия, и это позволяет говорить о жилищно-эксплуатаци-

⁷² Обобщение международного опыта можно найти в работе *Весели Р. Перспективы всеобъемлющей жилищной стратегии. 2005.*

⁷³ Это отражает и терминология: «жилищные кооперативы» на Западе и два отдельных обозначения жилищно-строительных и жилищно-эксплуатационных кооперативов на постсоветском пространстве, например ЖСК и ТСЖ в России.

⁷⁴ Например, *Guidelines on Condominium Ownership of Housing for Countries in Transition (2003).*

онных кооперативах как о кооперативах на основе взаимозависимости, хотя на Западе они часто создаются (на этапе строительных) на основе уже имеющегося социального капитала.

Успешные примеры развития жилищно-эксплуатационных кооперативов⁷⁵ демонстрирует Польша. Развитие кондоминиумов там началось с принятия закона об «ассоциациях кондоминиумов» в 1994 г. К 2003 г., по данным CHF International⁷⁶, в Польше насчитывалось более 110 тыс. таких ассоциаций, около 10 тыс. – в Варшаве. Наблюдался растущий сектор независимых управляющих компаний, около 17–20 тыс. человек имели лицензию управляющего недвижимостью. Сформировались ассоциации национального уровня; начали выходить два периодических издания по вопросам кондоминиумов. Факторами успеха в Польше считают:

- непрекращающийся процесс обучения членов правления и рядовых членов кооператива;
- соблюдение принципов открытости и подотчетности руководителей кооперативов их членам;
- простые и понятные правила и процедуры;
- независимость управляющих компаний⁷⁷.

В России до 1996 г. не существовало закона о ТСЖ (товариществах собственников жилья), и даже когда он появился, целый ряд вопросов был отдан на откуп местным администрациям, что привело к «размножению» идей, из которых и стало возможно отобрать наиболее жизнеспособные практики.

Если обобщить все варианты формирования товариществ собственников жилья в различных регионах РФ, то выделяются следующие факторы, способствующие их эффективному функционированию:

- активная (либо пассивная, но дружественная) политика администрации города: создание благоприятных условий для организации ТСЖ, а именно проведение просветительской работы (организация обучающих семинаров для председате-

⁷⁵ По терминологии Кутаковой это кондоминиумы, но поскольку мы рассматриваем понятия кондоминиума и жилищного кооператива через призму нашей цели – построения гражданского общества, – правовые аспекты не так значимы, пока они не исключают некоммерческую, негосударственную природу организации и совместное принятие решений на демократической основе. Поэтому для ряда случаев термины «жилищный кооператив» и «кондоминиум» далее будут использоваться как синонимы.

⁷⁶ www.chfhq.org.

⁷⁷ CHF International, Emerging Governance Within Polish Condominium Associations.

лей и управляющих ТСЖ), оказание помощи в подготовке уставных документов, освобождение от уплаты госпошлин, освобождение от местных налогов, активная финансовая поддержка и т.д.;

- использование социального капитала, накопленного на предыдущем этапе (например, постепенный переход от жилищно-строительных кооперативов к товариществу собственников жилья);
- решение проблемы прав собственности.

Среди главных факторов, мешавших развитию ТСЖ в России, называли административные барьеры (в том числе сложные процедуры регистрации), проблему с передачей прав собственности на землю, нехватку средств в местных бюджетах и низкую активность населения. Обычно там, где администрация не содействовала развитию ТСЖ, развитие этой формы постепенно затухало, реже появлялась местная организация, принимавшая на себя консолидирующую функцию. Там же, где администрация на первых порах помогала, в том числе и консультациями, зачастую формировалось объединение первичных организаций, способное взять на себя функции консультационного центра и даже выступать с законодательными инициативами.

Жилищно-коммунальная реформа в Республике Казахстан стартовала во второй половине 1990-х гг., к 2006 г. было создано около 4,8 тыс. кооперативов собственников квартир (КСК), управляющие почти 90% жилищного фонда; 45 региональных ассоциаций КСК, а также Республиканская ассоциация кооперативов собственников помещений⁷⁸. Однако проблемы содержания жилищного фонда в Казахстане в целом далеки от решения. Разные источники называют в качестве причин:

- избыточную величину кооперативов (в один КСК могут входить жильцы 40–60 домов) – это увеличивает трансакционные издержки взаимодействия, координации внутри кооператива, так как усиливается риск оппортунистического поведения его членов;
- недостаточную оснащенность счетчиками потребления коммунальных услуг, что также увеличивает риск оппортуни-

⁷⁸ Программа развития жилищно-коммунальной сферы в Республике Казахстан на 2006–2008 гг. (Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 июня 2006 г. № 553).

стического поведения, приводит к сверхиспользованию социального капитала среди членов кооператива, ведущее к его истощению;

- создание в СМИ негативного образа КСК, что приводит к снижению доверия к управляющим со стороны потенциальных и действующих членов кооперативов;
- кроме того, в качестве причин называют два противоположных, по сути взаимоисключающих фактора, что говорит о необходимости соблюдения правильного баланса:
 - ◆ отсутствие рычагов давления на кооперативы со стороны акиматов;
 - ◆ избыточное давление на кооперативы со стороны акиматов.

К этому следует добавить еще одну возможную причину неэффективности – налоговый режим Республики Казахстан⁷⁹, согласно которому потребительский кооператив не признается некоммерческой организацией для целей налогообложения⁸⁰, а взносы на содержание жилья считаются платой за услугу и (начиная с определенного размера кооператива) должны облагаться НДС.

В настоящее время в Республике Казахстан ведутся работы в направлении уменьшения размера хозяйственных единиц в сфере ЖКХ благодаря созданию новых хозяйственных единиц, включающих один многоквартирный дом – кондоминиум⁸¹. Однако уже отмечается, что разукрупнение объектов вызвало к жизни новый пакет проблем. Там, где отказались от старой «неэффективной» системы КСК⁸² (наряду с этим, однако, существует мнение, признающее КСК оптимальной формой управления собственностью⁸³), оказались нехватка квалифицированных управленческих кадров (большее число объектов требует большего

⁷⁹ Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (налоговый кодекс) от 12 июня 2001 г. № 209-II ЗРК (по состоянию на 19 декабря 2007 г.).

⁸⁰ Таким образом, в случае если КСК образован в форме потребительского кооператива, то для целей налогообложения данный кооператив не признается некоммерческой организацией.

⁸¹ Понятие кондоминиума дается и в Гражданском кодексе РК, и в законе «О жилищных отношениях», существует в законодательстве более 10 лет, однако большая часть кондоминиумов до сих пор не зарегистрирована как объект собственности в органах регистрации недвижимости (регистрация многоквартирного дома как кондоминиума достаточно дорогая).

⁸² В качестве примера приводят города Новошахтинск, Экибастуз.

⁸³ http://archive.expert.ru/kazakhstan/07/07-39-41/data/qa_kvyatkovskaya.htm.

количества управляющих), потеря возможности экономии на масштабе при заказе услуг. Обе эти проблемы достаточно легко решаются: организацией обучающих семинаров для председателей и управляющих кондоминиумами; закупкой услуг через кооперативы второго уровня⁸⁴.

Группа 2: Кооперативы на основе «общей связи»

Хорошим примером кооперативов на основе уже существующих сетей является пример кредитных союзов (кредитных потребительских кооперативов⁸⁵). На этом примере наглядно видно, каким образом на практике происходит трансформация доверия (социального капитала) в источник реальной выгоды, а экономические соображения, в свою очередь, служат стимулом для развития социального капитала.

Кредитный кооператив – это организация взаимного кредитования, которая аккумулирует средства своих пайщиков (внесенные в виде обязательных и дополнительных паевых взносов) и из этих средств выдает займы, обычно под минимальный процент, обеспечивающий сохранность средств от инфляции и покрытие расходов. Возвращенные деньги распределяются между пайщиками пропорционально их вкладу.

Основное из ограничений для успешного функционирования кредитных кооперативов связано с тем, что пайщики кредитного кооператива должны хорошо знать друг друга. Другое важное ограничение заключается в том, что пайщики не должны состоять в каких-либо отношениях иерархии (в противном случае есть риск неравноправного доступа к кредитам) и быть примерно равны по уровню благосостояния. По правилам, рекомендуемым для кредитных кооперативов, взнос одного пайщика не должен превышать одной десятой от суммы всех взносов во избежание финансовой нестабильности в случае выхода этого пайщика из числа членов кооператива. Наконец, размер кредитного кооператива, экономическое положение его членов и структура их дохо-

⁸⁴ Кооператив второго уровня занимается перераспределением финансовых потоков от одних кооперативов к другим, то есть от временно избыточных к временно недостаточным (кооператив второго уровня, таким образом, является регулятором). Еще одной важной функцией кооперативов второго уровня является защиты интересов кооперативов первого уровня как юридических лиц и его членов, руководителей и специалистов кредитного кооператива.

⁸⁵ Кредитный кооператив (кредитный союз, кредитное товарищество) – это некоммерческая финансовая организация, специализированная на оказании финансовой взаимопомощи.

дов должны позволять им извлекать выгоду из кооперации. В излишне большом кооперативе возрастают издержки контроля (над соблюдением принципа общей связи, например), а в слишком малом нет возможности составить эффективный пул ресурсов для реальной финансовой взаимопомощи. Средним считается размер в 100–500 пайщиков, не рекомендуется превышать размер в 2000.

Тенденции развития кредитных союзов порой кажутся противоречивыми. С одной стороны, можно утверждать, что эта форма кооперации активно развивается в мировом масштабе. Согласно статистике Всемирного совета кредитных союзов (WOCCU)⁸⁶, на 1998 г. в мире насчитывалось более 37 тыс. кредитных кооперативов, в 2006 – уже более 46 тыс. Число членов кредитных союзов выросло от 101 до 172 млн человек, совокупные сбережения выросли с 392 до 904 млн долларов, а совокупные займы – с 291 до 758 млн. В Ирландии, по некоторым подсчетам⁸⁷, в кредитных союзах состоят 50% населения, в Америке и Австралии – около 30%. Мировая статистика также показывает, что кредитные кооперативы могут за короткое время совершить и больший рывок. Так, Лига кредитных кооперативов Южной Африки была основана в 1993 г., и за период с 1999 по 2006 гг. число ее членов выросло вчетверо, а сумма выданных займов – в семь раз.⁸⁸

С другой стороны, в развитых странах можно наблюдать отрицательную динамику. Так, в США число кредитных союзов сокращается с 1969 г.⁸⁹ из-за слияния и трансформации кредитных союзов в коммерческие организации⁹⁰ (банки с акционерной формой собственности). Среди причин слияний называют экономию на масштабе (в частности, удешевление компьютеризации), выживание конкурентоспособных, уменьшение клиентской базы (распад части общностей в результате экономических и политических процессов). Что касается преобразования КС в банки, то процесс вполне закономерен: кредитные союзы выводят своих пайщиков из бедности, и у данной группы индивидов появляются свободные деньги, которыми можно начать рисковать.

⁸⁶ Сайт Всемирного совета кредитных союзов – www.woccu.org.

⁸⁷ По данным Ассоциации британских кредитных союзов – www.abcul.org.

⁸⁸ Подробнее: www.saccol.org.za.

⁸⁹ World Council of Credit Unions Research Monograph Series №11. Credit Union Restructuring: A Response to the Developments in the International Finance Industry.

⁹⁰ ICA Digest. Issue 54. March 2007.

Один из механизмов данного процесса можно наблюдать на примере развивающихся стран. Исследования Всемирного совета кредитных союзов показывают, что в Никарагуа⁹¹ кредитные кооперативы выполняют важную функцию института микрокредитования⁹², финансируя открытие нового бизнеса на ранних стадиях. Традиционные коммерческие финансовые институты предпочитают не иметь дела с заемщиками, зачастую не имеющими ничего, кроме энтузиазма и социального капитала или, как в сельских районах Камбоджи⁹³, выдают кредиты под очень высокий процент⁹⁴. Кредитные кооперативы здесь действуют сразу в трех направлениях: собственно предоставляют займы, создают своим пайщикам кредитную историю и снижают цену на кредит благодаря появлению конкуренции⁹⁵.

Среди преимуществ кредитных союзов малые предприниматели выделяют доступность их услуг, готовность одолживать небольшие суммы, гибкий график выплат. По мере того как развивается бизнес, предпринимателям становится удобнее иметь дело и с банками, предоставляющими кредиты больших размеров и зачастую на больший срок.

Положительное влияние кредитных союзов на развитие гражданского общества можно наблюдать на примере ирландского города Дерри⁹⁶. Те же люди, которые создали в этом городе кредитный союз, впоследствии участвовали в борьбе за улучшение жилищных условий, в правозащитной и политической деятельности. Иными словами, кредитная кооперация в их случае не только укрепила связи, сколько сыграла роль обучающего механизма.

Степень распространенности кредитных кооперативов в разных странах зависит главным образом от трех факторов:

⁹¹ World Council of Credit Unions Research Monograph Series №15. Nicaragua Financial Services to Microentrepreneurs: A Study of Rural Credit Unions.

⁹² Существуют и другие механизмы микрокредитования — государственный и коммерческий (о коммерческом подробно, например: Кредит во имя мира, Ведомости. 16 апреля 2006 г. № 194(1721)), но оба подразумевают внешний источник средств, а кредитная кооперация — самопомощь.

⁹³ Credit Union World 6. Credit Unions Rebuild Trust in Rural Cambodia.

⁹⁴ Отчасти обусловленный высоким риском невозврата, отчасти — монополизмом местных займодавцев.

⁹⁵ Так, в сельских районах Камбоджи единственным доступным кредитом были ссуды у богатых соседей под 10% в месяц. Кредитные кооперативы предоставляли займы под 3% в месяц, и через некоторое время местные ростовщики стали давать ссуды под 4% в месяц.

⁹⁶ Кредитные союзы: теория и практика. Опыт Ирландии/ Под ред. Овсянниковой А.В. М., 2000.

- востребованности института: потребность в дешевых займах может быть уже удовлетворена каким-то другим институтом; может отсутствовать возможность сберегать и таким образом развивать взаимный кредит;
- степени консолидации общества: часто кооперативы развиваются на базе религиозных общин и прочих объединений⁹⁷;
- политики государства: может либо упростить создание кредитных союзов, либо осложнить.

Так, правительство Польши, дабы упростить создание кредитных союзов, распоряжением, вступившим в силу с января 1993 г., вынудило работодателей создать на производстве условия для создания кредитных кооперативов⁹⁸ на базе общности по месту работы. Это дало вновь образующимся кредитным кооперативам быстрый доступ к бесплатным помещениям, инфраструктуре, консультациям юристов, а главное – снизило до предела издержки вступления новых членов и созыва собраний⁹⁹.

С другой стороны, непонимание государством экономической сути кредитных союзов приводит к фактическим провалам этой формы экономической взаимопомощи¹⁰⁰. Так, в Италии кредитные кооперативы создавались в период, когда в правовой системе отсутствовало понятие кооператива, и они были вынуждены регистрироваться как акционерные общества¹⁰¹. Как следствие – «не сформировался институт субсидиарной и солидарной ответственности, который возможен только в паевой, членской организации».

Аналогично кредитным кооперативам функционируют страховые, с той разницей, что страховой кооператив не выдает кредиты, а выплачивает компенсацию при наступлении страхового случая¹⁰².

⁹⁷ Так, в Польше и Ирландии исследователи отмечают важную роль католической церкви в формировании «общей связи» как основы для кредитной кооперации.

⁹⁸ World Council of Credit Unions Research Monograph Series №17. Polish Credit Union Development: Building a Sustainable Network of Financial Services to Serve Low-Income Masses.

⁹⁹ Разумеется, такое возможно только при высоком изначальном уровне солидарности в обществе, иначе руководство предприятий будет всячески препятствовать созданию кредитных союзов и, учитывая неравенство в переговорной силе, преуспеет. Эту проблему можно решить, предусмотрев компенсации для предприятий с действующими на их территории КС в форме налоговых вычетов.

¹⁰⁰ Кредитный кооператив может существовать почти без поддержки со стороны государства, но не в противоборствующей или искажающей его суть институциональной среде.

¹⁰¹ Бубнов И.Л. Кредитная кооперация в Италии: тенденции развития (www.orema.ru).

¹⁰² Подробно о страховых кооперативах – www.icmif.org.

Влияние данного института

Влияние кооперативов на социально-экономическое развитие можно оценивать двояко. Во-первых, кооперативы способствуют смягчению ряда социальных проблем и таким образом достижению согласия в обществе. Во-вторых, они способствуют накоплению у граждан опыта объединения и необходимых для этого связей.

A. Кооперативы и социальная напряженность

Широкое распространение кооперативов делает экономику более устойчивой к кризисам, которые могут быть следствием как действия рыночных сил, так и политических процессов. Так, деятельности кооперативов присуща контрикличность: на фазе экономического подъема они уменьшают активность, на фазе спада — увеличивают. Поскольку кооператив — бесприбыльная организация с большим значением неформальных норм, он может пережить и провалы в государственном регулировании¹⁰³, и потери, которые привели бы к банкротству коммерческой организации. Как следствие, кооперативы сглаживают циклические колебания экономики, обеспечивая своим членам как дешевые продукты/услуги¹⁰⁴ в ответ на снижение благосостояния, так и трудоустройство в ответ на потерю работы.

Важна роль кооперативов в трудоустройстве граждан и при стабильно функционирующей экономике. Дело в том, что даже при отсутствии кризисов существует ряд провалов рынка, в частности связанных с асимметрией информации. Невозможность для работодателя сразу оценить все значимые для него качества работника ведет к так называемой «статистической дискриминации»¹⁰⁵ — самовоспроизводящейся форме дискриминации, поддерживаемой экономическими стимулами индивидов. Однако в кооперативах, члены которых располагают более полной информацией друг о друге, меньше оснований для статистической дискриминации и больше вероятности, что труд каждого будет оце-

¹⁰³ Как показал пример кредитных потребительских кооперативов в России, долгое время существовавших без государственного регулирования и все же успешно переживших дефолт 1998 г.

¹⁰⁴ В частности, кредитные кооперативы, хоть и специализируются на потребительском кредитовании, иногда предоставляют своим членам займы на развитие малого бизнеса, что особенно важно на фазе спада.

¹⁰⁵ Явление статистической дискриминации, когда о человеке судят по его принадлежности к группе с легко наблюдаемыми признаками (пол, возраст, раса/национальность) и предполагают, что он обладает среднестатистической для своей группы производительностью труда, введено Нобелевским лауреатом Гэри Беккером в классической работе: Becker G.S., The Economics of Discrimination. 1957.

нен в должной мере. Кооперативы помогают решить проблемы трудоустройства среди женщин и молодежной безработицы.

Кооперативы могут сыграть свою роль и в поддержке пенсионеров¹⁰⁶. В силу возраста они хуже приспосабливаются к нововведениям на постоянно меняющихся рынках и легко могут стать жертвами обмана или финансовых махинаций. В то же время к пенсионному возрасту они накопили максимально возможное число социальных контактов, которые в условиях кооператива могут использовать как ресурс.

Однако кооперативы служат и средством взаимопомощи бедных. Так, исследования, представленные на собрании Национальной федерации развития кредитных союзов (NFCDCU)¹⁰⁷, показали, что на рынке финансовых услуг помочь кредитных кооперативов пользуются все, даже те, кто не могут позволить себе банковские услуги из-за невозможности сделать вклад нужного размера, внести залог или выполнить другие требования банков к своим клиентам. Один из принципов кооперативного движения – услуги оказываются всем независимо от статуса, важна только принадлежность к общности и/или фактор трудового участия.

Помимо этого, кооперативы второго уровня, решив первостепенные задачи, направляют часть усилий на социальные программы, информационную поддержку кооперативного движения, разработку и выдвижение законодательных инициатив¹⁰⁸.

Б. Кооперативы и накопление социального капитала

Для накопления социального капитала¹⁰⁹, то есть развития доверия в обществе каждый человек должен быть вписан в не-

¹⁰⁶ В первую очередь речь идет, разумеется, о кооперативах без обязательного трудового участия.

¹⁰⁷ См.: Morrison D., Panel agrees that credit unions need to report better on how they serve low-income members, but how do you do it? // Credit Unions Times. June 26. 2002. Неизмеримость эффекта кредитных союзов в денежном выражении не должна смущать – у пайщиков кредитных союзов остается то же количество денег с поправкой на инфляцию, но их фактическое благосостояние растет благодаря тому, что эти деньги более удобно для них распределены во времени.

¹⁰⁸ Пример – нормотворческие инициативы некоммерческого партнерства «Апель-98», созданного по инициативе председателей товариществ собственников жилья в городе Кирове.

¹⁰⁹ Macy M.W., Skvoretz J., The Evolution of Trust and Cooperation Between Strangers: A Computational Model American Journal of Sociology. 1973 № 78(6). P. 1360–1380. Социальный капитал проявляется в ожидании добросовестного поведения незнакомых людей и готовности отвечать им тем же, что ведет к снижению трансакционных издержек в экономике.

кий социальный контекст. Стратегия сотрудничества (как противоположность «войне всех против всех») становится вполне рациональным выбором, когда индивид знает, что в будущем ему придется достаточно часто взаимодействовать с тем же контрагентом. В этом случае утрата множества будущих возможностей пугает его больше, чем сиюминутная выгода. Кооперативы не только становятся дополнительным контекстом из ряда прочих, но и создают дополнительный стимул для честного поведения. Репутация порядочного человека в кооперативах является активом, из которого можно извлекать непосредственную выгоду. Потеря ее – зачастую не только потеря друзей, но и возможности решать свои проблемы с помощью кооперации. Это создает вполне реальный стимул к накоплению и сбережению социального капитала.

Еще один плюс кооперативов в том, что они способствуют развитию так называемых «слабых связей»¹¹⁰ – увеличению числа знакомых (в противовес близким друзьям и родственникам). «Замкнув» человека в одном-двух контекстах (скажем, семья и работа), получим вероятность выработки доверия только внутри групп при враждебности и недоверии между ними. Чем больше для людей поводов регулярно взаимодействовать, чем больше контекстов, тем больше круг тех, кому каждый индивид может до известной степени доверять. Далее в дело вступают иррациональные факторы: с определенного момента сотрудничество и доверие (а эти понятия сцеплены психологически¹¹¹) интернализуются, то есть становятся привычной моделью поведения, следовать которой удобнее, чем подсчитывать выгоды и издержки.

Опыт участия в любого рода объединениях на местах снижает для граждан издержки подобных действий благодаря как обучению, так и увеличению числа связей и возможностей, в том числе возможностей получения информации о чужом опыте. Исследование¹¹², посвященное гражданским инициативам в сфере образования, показало, что большая и наиболее успешная их часть была основана на слабых связях.

¹¹⁰ О силе слабых связей, например: Granovetter M. // The Strength of Weak Ties. Sociological Theory. 1983. M. Vol. 1. 201–233.

¹¹¹ Macy M.W., Skvoretz J. *Op. cit.*

¹¹² Steinberg L. Preexisting Social Ties and Conflict Group Formation. Работа представлена на встрече Американской ассоциации социологов. Нью-Йорк. 1980 г.

Наконец, кооперативы благодаря принципу «один человек – один голос»¹¹³ предельно близки к современной избирательной системе и потому могут играть роль института, обучающего демократии.

Кредитные, страховые, жилищные и иные виды кооперативов, таким образом, содействуют развитию гражданского общества, через следующие механизмы:

- основным стержнем общества становятся горизонтальные связи взаимности и кооперации, а не вертикальные связи иерархической власти и зависимости (в отличие от вертикальных сетей, горизонтальные представляют собой объединения агентов одинакового статуса и моци, в результате чего перекидываются мостики, создающие условия для регулярных контактов, установления доверия, взаимовыгодной дискуссии и взаимного влияния);
- развиваются солидарность и доверие в обществе, что позволяет сдерживать оппортунизм, соответственно индивиды начинают активно участвовать в общественных делах (не будучи альтруистами, они преследуют только личные интересы, которые в то же время не противоречат интересам общества);
- кооперативы представляют собой своеобразную школу «искусства объединения», повышающую эффективность и стабильность институтов политической демократии.

Однако, несмотря на неоспоримое положительное влияние разного рода хозяйственно-общественных объединений на местном уровне на развитие и укрепление элементов гражданского общества, существует ряд негативных последствий, которые необходимо вовремя нивелировать. Так, на определенной стадии развития кооперативов происходит их вырождение в коммерческие организации, что ведет к снижению положительных эффектов от неформального взаимодействия. Кроме того, функционирование кооперативов может стать фактором дифференциации как между членами различных кооперативов, так и между членами кооперативов и экономическими агентами, не входящими в кооперативное движение.

¹¹³ Кооператив может быть построен только на равноправии и горизонтальных связях, иначе потенциальные «эксплуатируемые» не согласятся в него вступить.

Рекомендации по развитию хозяйственно-общественных объединений

Основываясь на международном опыте и учитывая спефику трансформационных экономик, можно сформулировать следующий перечень рекомендаций, направленных на поддержку развития различных видов кооперативов.

Возможные рекомендации целесообразно разделить на три группы: снижающие издержки создания кооперативов; снижающие издержки функционирования кооперативов; стимулирующие появление новых кооперативов.

1. Снижающие издержки создания кооперативов:

- создание пакета методических материалов по созданию и функционированию кооперативов для их персонала.
- снижение издержек регистрации кооперативов:
 - ◆ снижение регистрационной пошлины;
 - ◆ сокращение времени на оформление документов;
 - ◆ балансировка (введение разумного значения) количества/дولي граждан, необходимого для регистрации организации;
 - ◆ снижение жесткости государственного регулирования внутрикооперативных стандартов с параллельным введением системы коллективного стандарта путем внедрения саморегулирования в кооперативных сообществах.

2. Снижающие издержки функционирования кооперативов:

- признание потребительского кооператива некоммерческой организацией для целей налогообложения, создание организационно-правовых форм, отражающих некоммерческий характер деятельности кооперативов (в частности, кредитных);
- оказание консультационно-методической помощи, создание и содействие работе центров поддержки кооперативов и ликвидации экономической иправленческой безграмотности;
- содействие развитию кооперативов второго и последующих уровней, делегирование им части полномочий;
- исключение возможностей для конфликта интересов между кооперативами и местными властями, кооперативами и бизнесом:
 - ◆ путем информационной кампании;
 - ◆ путем законодательного разграничения сфер деятельности.

3. Стимулирующие появление новых кооперативов (способствующие производству клубных благ для членов хозяйствственно-общественных объединений) и повышение переговорной силы существующих:

- совершенствование правовой базы, в том числе с учетом существующих международных стандартов, вовлекая в этот процесс различные группы интересов;
- проведение среди целевой аудитории информационной кампании, способствующей распространению информации об успешных примерах создания и функционирования различных кооперативов и о возникающих в результате положительных внешних эффектах для гражданского общества;
- прямые дотации кооперативам;
- образование саморегулируемых организаций кооперативов, представляющих коллективную позицию своих членов органам власти и другим общественным субъектам.

2.12. Институты по защите прав потребителей в рыночной системе

Постановка проблемы

Рынок объективно создает ситуацию неравной переговорной силы потребителя (частного лица) и продавца (бизнеса). Это является следствием:

- информационной асимметрии (продавец, за редким исключением, знает о товаре больше, чем потребитель);
- непрофессионализма потребителей (даже получив нужную информацию, потребитель часто не в состоянии ее правильно интерпретировать или издержки по обработке информации для потребителя слишком высоки);
- невозможности для потребителя переложить издержки, связанные с последствиями информационной асимметрии, на кого-то еще (конечный потребитель – последнее звено в товарной цепочке);
- эффекта богатства (средняя фирма-продавец или производитель обладает большими ресурсами, чем средний гражданин-потребитель, поэтому имеет преимущества, например, в доступе к юридической помощи).

Следствием информационной асимметрии является возможность оппортунистического поведения продавца по отношению к

потребителю. Неравенство переговорной силы потребителя и продавца есть не результат «провалов» рынка, а свойство, внутренне присущее рыночной системе.

Для уравновешивания рыночного неравенства потребителя и продавца возникают институты по защите интересов потребителей. Они могут принимать различные формы: стереотипов массового поведения рыночных агентов, формального законодательства, организаций, ставящих своей целью защиту интересов потребителей. Государственные и общественные организации по защите прав потребителей, потребительское законодательство, изменение неформальных правил поведения потребителей и продавцов оказывают реальное влияние на поведение экономических субъектов и на экономику страны в целом. Таким образом, исследование роли институтов по защите интересов потребителей в экономической системе общества, закономерностей и особенностей их функционирования и развития становится все более актуальным при анализе взаимодействия общества с бизнесом и чиновниками.

Формальные и неформальные правила в сфере защиты прав потребителей

Наиболее надежным защитником интересов потребителей являются неформальные правила и стереотипы массового поведения. Особенно сильна их роль на локальных рынках и в небольших сообществах. Недостаточность стереотипов связана с появлением новых форм торговли, новых рынков, где старые обычай не действуют (при этом в рамках старых форм торговли такие стереотипы и обычай продолжают действовать).

Старые стереотипы перестают быть эффективными при резкой смене экономических условий (что характерно для трансформационных экономик). Они продолжают оказывать влияние на поведение потребителей, но скорее наносят ущерб, чем защищают. Примером этому может служить эволюция стереотипов поведения потребителей и бизнеса в переходной экономике. Переизделия таких типичных институтов экономики дефицита, как очередь, персонификация рыночных отношений, особое доверие к неформальным источникам информации и т.п. долгое время определяли поведение потребителей после исчезновения экономических основ подобного поведения. В случае когда старые обычай или стереотипы поведения перестают выравнивать ситуацию, особое значение приобретают формальные законодатель-

ные нормы. Формальное право может как закреплять спонтанно сложившиеся обычай, так и вступать с ними в конфликт.

Благодаря активной работе потребительских организаций и государственных органов по применению закона постепенно формируются новые стереотипы поведения как потребителей, так и продавцов. Более того, жесткие нормы закона нередко приводят к появлению «потребительского экстремизма» – своего рода потребительского предпринимательства, направленного на получение денег путем использования недостаточного знания фирмами законодательства о защите прав потребителей.

Активное использование формальных законодательных норм приводит к тому, что соблюдение определенных норм формального права становится моделью массового поведения. Так, например, постепенно приобрело силу привычки требование документально-го оформления сделки (например, получение товарного чека), внимание к условиям контракта, признание продавцом ответственности за продажу некачественного товара или услуги и т.п.

Переход норм формального права в статус стереотипа поведения происходит в потребительской сфере под влиянием двух факторов: активного и эффективного применения законодательства (эффективной программы инфорсмента) и конкуренции между продавцами. В реализации первого фактора роль организаций, направленных на защиту интересов прав потребителей (общественных и государственных) – обществ по защите прав потребителей, можно считать ключевой.

Институты, выравнивающие переговорные позиции потребителей и бизнеса

Институты, направленные непосредственно на преодоление информационной асимметрии между потребителем и продавцом.

- *Прямая корректировка информационных потоков* – поставка специфической потребительской информации, не сводимой к той, которая идет от производителя и от других неорганизованных потребителей.

Близко к корректировке информационных потоков лежит *потребительское образование* в широком смысле. Главная задача потребительского образования – научить добывать, сортировать и анализировать поток информации, идущий на потребителя, а затем на основании этой информации делать индивидуальный выбор.

- Различные формы *signalling*, в том числе в виде *внешних гарантii добросовестности продавца*, а также институты по поддержанию репутации.
- Законодательное обеспечение права потребителя на информацию и государственный контроль за полнотой и достоверностью предоставляемой потребителю информации.

Институты, направленные на выравнивание переговорной силы путем воздействия на общественное мнение.

Одним из важных направлений деятельности потребительских организаций является проведение массовых кампаний в защиту прав потребителей и политическая активность в защиту интересов потребителей. Это могут быть кампании в прессе, различные формы давления на бюрократию и большой бизнес с целью обеспечить соблюдение прав потребителей в той или иной сфере.

Институты, обеспечивающие соблюдение норм, являющихся эффективным средством преодоления пред- и постконтрактного оппортунизма бизнеса.

Качества законодательных актов недостаточно для эффективной защиты интересов потребителей в той или иной сфере. Во-первых, в некоторых сферах эффективное регулирование при помощи норм формального права объективно затруднено особенностями самой сферы регулирования (здесь возможным решением может стать *создание саморегулируемых организаций бизнеса*). Во-вторых, потребитель должен иметь реальную возможность воспользоваться *законодательством и судебным механизмом*. Возникает проблема доступа к юридическим услугам, включающая доступность юридической помощи, эффективность судебного механизма и четкость исполнения судебных решений.

Внесудебные процедуры защиты прав потребителей

Ограничителем эффективности правового механизма как института по защите прав потребителей является доступность юридической помощи и судебного механизма для потребителя. При высоком качестве самого законодательного акта рядовой потребитель может оказаться не в состоянии использовать закрепленные законом права.

В большинстве стран с переходной экономикой главной проблемой использования законодательства (не только потребительского, но и любого другого) является наличие высоких издержек использования судебной процедуры. Другой проблемой является работа самого судебного механизма. Судебная процедура по гражданским делам часто оказывается весьма затянутой. Частично проблема может решаться путем введения специальных судов для рассмотрения дел на незначительные суммы. Однако в целом проблема длительности судебной процедуры стоит очень актуально.

Таким образом, система формального права при всех достоинствах имеет ряд ограничений, заложенных в самой природе судебного механизма. Поэтому во многих случаях значительно более эффективной, чем судебная система, оказывается *система внесудебного разрешения споров*.

Идеальным способом внесудебного разрешения спора является неформализованный контакт потребителя и продавца, когда стороны приходят к взаимоприемлемому решению. Более сложный вариант, когда достигнуть согласия позволяет некий посредник, который организует неформальные переговоры и закрепляет найденное решение. Еще более сложный вариант – квазисудебная процедура, отличающаяся, однако, меньшими издержками для сторон и опорой не только на нормы формального, но и на некие добровольно принятые кодексы.

Для развития системы внесудебного урегулирования споров критическими являются:

- легитимность процедуры;
- репутация механизма (качество выносимых решений);
- исполнение судебных решений;
- малозатратность по сравнению с обычным судом для обоих сторон.

Эффективность системы сильно зависит от силы и репутации организации, на базе которой система создана. Для потребительских организаций условие создания внесудебной системы регулирования споров – признаваемое бизнесом качество юридических знаний. Для бизнес-ассоциаций это, как правило, важный элемент системы саморегулирования и механизм контроля за соблюдением принятых ими стандартов. Эффективность внесудебного урегулирования споров такими организациями зависит от

тех же факторов, что и эффективность системы саморегулирования в целом.

Важным фактором эффективности внесудебного разрешения споров является также включенность этого механизма в систему формального права: в случае неисполнения решений подобного третейского суда возможность принятия судебного решения без слушания дела, законодательное закрепление того, что решения третейского суда не могут быть обжалованы в обычный суд ни потребителем, ни фирмой.

Покрытие издержек коллективных действий в обществах потребителей

Существенной задачей является вопрос преодоления проблемы коллективных действий (КД) в обществах потребителей (ключевым является покрытие издержек КД). Например, немаловажный вопрос: на кого ложатся издержки функционирования системы внесудебного разрешения споров. Практика показывает, что это, как правило, либо государство, либо бизнес-ассоциации.

Соответствующие мотивации:

- для государства — это способ снизить нагрузку на судебную систему;
- для бизнес-ассоциаций — способ поддержания репутации организации и еще один аргумент в пользу того, что саморегулирование может быть не менее эффективно, чем государственное регулирование.

Хотя при потребительских организациях тоже существуют такие системы, они зачастую также финансируются государством или бизнес-ассоциациями, которые таким образом еще больше повышают статус подобных систем. Что касается самих потребительских организаций, то они заинтересованы именно в формализации системы внесудебного урегулирования. В противном случае юристы потребительских организаций реально выступают как посредники и в результате теряют в доходах, так как оплата юриста, решившего дело до суда, значительно меньше, чем юриста, выступавшего в суде. Формализация же процедуры позволяет переложить издержки на тех, кто заинтересован в системе не меньше чем сами потребители, — на государство или бизнес (способствует положительной реинтеграции их взаимодействия).

Однако для трансформационных экономик вышеперечисленных мотивационных стимулов оказывается недостаточно для преодоления проблемы КД, в связи с чем требуется законодательная поддержка преодоления проблемы коллективных действий в обществах потребителей, путем принятия нормативно-правовых актов, обеспечивающих покрытие издержек КД.

Основные выводы

Основными элементами системы защиты прав потребителей на сегодняшний день являются законодательство о защите прав потребителей, правоприменительная практика (инфосмент) и система государственных и общественных организаций, направленных на представительство и защиту интересов потребителей.

Эволюция институтов по защите прав потребителей будет происходить с учетом соотношения выгод и издержек всех взаимодействующих сторон, создавая предпосылки формирования системы саморегулирования бизнеса (которая, с другой стороны, в последующем может стать элементом системы защиты прав потребителей). Направлением развития институтов защиты интересов потребителей может также стать переориентация общей потребительской политики государства и общественных организаций от защиты потребителей к информированию и образованию (перестановка акцентов от стимулирования институтов, направленных на выравнивание переговорной силы путем воздействия на общественное мнение, на развитие институтов, способствующих решению проблемы информационной асимметрии).

Принимая регулирующие нормы по отдельным острым вопросам защиты прав потребителей, необходимо проводить оценку их последствий и с точки зрения минимизации возможностей для потребительского экстремизма.

Целесообразным является развитие альтернативных судебному механизмов разрешения споров.

Для решения проблемы по обеспечению покрытия издержек коллективных действий требуется законодательное закрепление за обществами потребителей эксклюзивных прав и источников получения доходов, например таких, как право на получение отчислений от штрафов, взыскиемых судом с субъектов, нарушающих права потребителей, а также право на государственную финансовую поддержку информационно-просветительских программ.

Заключение

Предлагаемые меры и международные индексы, оценка и мониторинг

В заключительной главе данного раздела обобщаются предложенные в предшествующих главах меры по следующим направлениям:

1. Сопоставление предлагаемых мер с компонентами международных индексов, оценивающих уровень развития среды для ведения бизнеса, свободы предпринимательства и т.д.
2. Рассмотрение возможных сценариев развития внешней ситуации с точки зрения ее воздействия на предлагаемые меры и выделение наиболее вероятных, по мнению авторов, вариантов.
3. Построение карты реализации мер с учетом анализируемых сценариев.

Влияние предлагаемых мер на международные индексы

По первому направлению в таблице 2.17 «Описание показателей оценки результативности мер» данные меры соотносятся с составными элементами международных индексов; здесь же приводятся системы оценки (показатели и индексы) для отслеживания изменений этих показателей.

Кроме того, введен показатель лага — средний временной интервал, проходящий между принятием меры и наступлением видимого эффекта от ее действия, улавливаемого системами мониторинга. Предлагается ввести три обозначения величины лага: малый — до 1 года, средний — от 1 до 2 лет, значительный — более 2 лет.

Рассматриваются следующие международные индексы: *Global Competitiveness Index*, *GEM*, *Doing Business*. Перевод показателей индексов осуществлен: для *Doing Business* — отделением Всемирного банка в России¹¹⁴; для *GEM* — исследовательской группой Высшей школы менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета; для *Global Competitiveness Index* — авторами данной работы (таблица соответствий приведена).

¹¹⁴ <http://russian.doingbusiness.org/MethodologySurveys/>.

Таблица 2.16

Показатель в GCI (англ.)	Перевод
Availability of latest technologies	Доступность современных технологий
Burden of government regulation	Бремя государственного регулирования
Domestic market size	Размер внутреннего рынка
Ease of access to loans	Доступность заемных средств
Effectiveness of anti-monopoly policy	Эффективность антимонопольной политики
Efficiency of legal framework	Эффективность правовой системы
Extent and effect of taxation	Охват и влияние налоговой системы
Extent of market dominance	Уровень рыночного доминирования
Favoritism in decisions of government officials	Фаворитизм при принятии решений официальными лицами
Financing through local equity market	Уровень финансирования посредством локальных рынков капитала
Firm-level technology absorption	Восприимчивость фирм к технологиям
Intellectual property protection	Защита интеллектуальной собственности
Intensity of local competition	Уровень конкуренции на локальных рынках
Local availability of research and training services	Доступность на местном уровне научных и образовательных услуг
Local supplier quality	Качество местных поставщиков
Local supplier quantity	Количество местных поставщиков
No of procedures required to start a business	Число процедур, необходимых для начала работы фирмы
Prevalence of trade barriers	Распространенность барьеров в торговле
Property rights	Защита прав собственности
Public trust of politicians	Уровень доверия в обществе к государственным деятелям
Reliability of police services	Качество работы служб правопорядка
Strength of auditing and reporting standards	Жесткость стандартов аудита и отчетности
Time required to start a business	Время, необходимое для начала предпринимательской деятельности
Transparency of government policymaking	Прозрачность принятия решений органами власти и управления
Value chain breadth	Размер цепочки добавленной стоимости
Venture capital availability	Доступность венчурного капитала

Таблица может быть прочтена следующим образом (пример для раздела 2.1, меры 2.1.1):

«Замена лицензирования обязательным страхованием ответственности примерно через один-два года может привести к заметному снижению бремени государственного регулирования для предприятий МСБ (показатель GCI), повышению уровня предпринимательской активности владельцев вновь созданного бизнеса и устоявшихся предпринимателей (показатели GEM); снижению издержек старта и увеличению числа создаваемых пред-

приятий (показатели DB), что может быть отслежено следующими показателями: количество лицензируемых видов деятельности, уровень активности хозяйствующих субъектов в ранее лицензируемых видах деятельности».

Следует отметить, что с учетом специфики **(а)** построения международных индексов и **(б)** предлагаемых в этой работе мер, представляется затруднительным выделить на данном уровне анализа меры, которые будут отрицательно влиять на составные элементы международных индексов.

Авторы, безусловно, отдают себе отчет, что примеры подобного отрицательного воздействия вполне вероятны, но, скорее всего, они будут проявляться опосредованно, при сочетании ряда факторов. Например, снижение налоговой нагрузки может вести к снижению доходов бюджета и (гипотетически) к ослаблению макроэкономической стабильности, но, заметим, при условии, если не увеличивается число предприятий МСБ и общая эффективность их деятельности; а это означает, что остальные предлагаемые меры не реализуются или реализуются в недостаточном объеме.

Таким образом, мы неявным образом полагаем, что реализация предлагаемых мер будет оказывать положительное (или нейтральное) влияние на составные элементы международных индексов.

Сама таблица начинается со следующей страницы.

Таблица 2.17

Описание показателей оценки результативности мер

Раздел	Предлагаемая мера	Временной лаг	Показатели/криптации, используемые в международных индексах	Предлагаемые показатели и индексы
2.1. Снижение издержек создания и функционирования фирм	<p>2.1.1. Замена лицензирования обязательным страхованием ответственности</p> <p>2.1.2. Замена технического надзора обязательным страхованием и контролем со стороны саморегулируемых организаций</p> <p>2.1.3. Сокращение статей и составов экономических правонарушений, предусматривающих уголовное наказание за экономические правонарушения</p> <p>2.1.4. Концентрация усилий правоохранительных органов в экономической сфере на борьбе с мошенничеством и контролем заigorным бизнесом, алкогольным оборотом, наркографиком</p>	Средний	Global Competitiveness Index	<p>Количество лицензируемых видов деятельности</p> <p>Показатели, характеризующие уровень активности хозяйствующих субъектов в ранее лицензируемых видах деятельности</p>
		Значительный		<ul style="list-style-type: none"> ● Время государственного регулирования ● Эффективность правовой системы ● Число процедур, необходимых для начала работы фирмы ● Время необходимо для начала предпринимательской деятельности ● Качество работы служб правопорядка
		Малый	GEM	<p>Оценка восприятия хозяйствующими субъектами:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● уровня административных барьеров (в сфере разрешительных функций государства), частоты оппортунистического поведения должностных лиц, выражающееся в давлении с целью извлечения административной ренты
				<ul style="list-style-type: none"> ● Уровень активности нарождающихся предпринимателей ● Уровень предпринимательской активности владельцев новых созданного бизнеса ● Уровень активности устоявшихся предпринимателей ● Индекс предпринимательской активности 115 ● Уровень выхода из бизнеса <p>Doing Business</p> <p>Создание предприятий (лицензии иные разрешения – издержки старта</p>

<p>2.2. Снижение налогового бремени и облегчение налогового администрирования</p> <p>2.2.1. Введение в Налоговый кодекс и веальную правопримени-тельную практику нормы пре-зумции невиновности налогоплательщика.</p> <p>2.2.2. Максимально возможное исключение из Налогового кодекса составов правонарушений для МСБ, предполагающих уголовное преследование</p> <p>2.2.3. Переход от чисто фискальной к дисциплинирующей и корректирующей роли сотрудников налоговых органов.¹¹⁶</p> <p>2.2.4. Создание консультационных центров для МСБ в форме государственных учреждений, оказывающих платные услуги по утвержденным ставкам и отвечающих перед налоговыми органами в случае выявления последними ошибок.¹¹⁷</p> <p>2.2.5. Разработка и законода-тельное установление порядков взаимодействия фирм, действую-щих в разных режимах налого-обложения</p>	<p>Малый</p> <p>Малый</p> <p>Значительный</p> <p>Средний</p> <p>Средний</p>	<p>Global Competitiveness Index</p> <ul style="list-style-type: none"> • Бремя государственного регулирования • Эффективность правовой системы • Охват и влияние налоговой системы • Жесткость стандартов аудита и отчетности <p>GEM</p> <ul style="list-style-type: none"> • Общий уровень предпринимательской активности • Индекс предпринимательской активности (IEA) • Уровень выхода из бизнеса <p>Doing Business</p> <ul style="list-style-type: none"> • Налоговое бремя, издержки администрирования 	<p>Показатели, характеризующие интенсивность использования действующих систем налогообложения</p> <p>Оценка восприятия хозяйствующими субъектами:</p> <ul style="list-style-type: none"> • издержек администрирования налогов (в рамках той или иной системы налогообложения) • ограниченной использования той или иной системы налогообложения • частоты оппортунистического поведения должностных лиц, выражающегося в давлении с целью извлечения административной ренты
---	---	--	--

¹¹⁶ Путем внедрения в практику обязательных разъяснений и консультаций субъектам МСБ допущенных ими ошибок и установления достаточно длительного периода для их устранения без введения карательных санкций.

¹¹⁷ Данная мера может рассматриваться в качестве альтернативы мере 2.2.3. Во избежание створов между предпринимателями и работниками таких учреждений нуждается в разработке система стимулов, нацеливающих консультантов на эффективное исполнение своих функций.

	2.2.6. Предоставление налогоплательщикам, субъектам МСБ, права выбора системы налогообложения ¹¹⁸	Значительный	
	2.2.7. Введение «траекторий смены» налоговых систем, не ухудшающих условия ведения бизнеса	Значительный	
	2.2.8. Решение вопросов пенсионного обеспечения владельцев и наемных работников МСБ в увязке с общей реформой пенсионной системы	Значительный	
2.3. Развитие рынка купли-продажи малого и среднего бизнеса			
	2.3.1. Создание агентов, способных на высоком уровне оценить спрос на механизмы купли-продажи бизнеса – консалтинговые компании по сопровождению сделок	Средний	<p>Global Competitiveness Index</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Защита прав собственности ● Эффективность правовой системы ● Жесткость стандартов аудита и отчетности <p>GEM</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Общий уровень предпринимательской активности ● Индекс предпринимательской активности (TEA) ● Уровень выхода из бизнеса
	2.3.2. Создание устоячивого механизма обратной связи между компаниями по сопровождению сделок и органами власти ¹¹⁹ и оказание МСБ поддержки, в том числе в проведении информационной и просветительской компаний	Средний	<p>Оценка восприятия хозяйствующими субъектами уровня издержек продажи (покупки) бизнеса в % от стоимости</p> <p>Показатели, характеризующие активность покупки-продажи бизнеса (число легально (прозрачно) совершаемых сделок)</p>

¹¹⁸ При условии законодательного установления частоты смены налоговых режимов (например, не чаще чем раз в год).

¹¹⁹ В данном случае необходимо содействие объединению компаний по сопровождению сделок в саморегулируемую организацию и установлению диалога с ней (для этого должно быть соответствуещее законодательство, регламентирующее работу организаций саморегулирования).

2.3. Разработка и введение минимально необходимого набора законодательных инициатив ¹²¹	Значительный	Doing Business	Показатели, характеризующие уровень капитализации сделок по покупке-продаже бизнеса (в денежном выражении)
2.3.4. Создание механизма оперативной подготовки и внесения поправок в законодательство при поступлении соответствующих сигналов	Средний		
2.4. Разработка систем общественного мониторинга	<p>2.4.1. Анализ и разработка систем мониторинга, прежде всего, для наиболее актуальных мер</p> <p>2.4.2. Создание процедур, позволяющих подключать к мониторингам независимые исследовательские организации, ассоциации, СРО и проч.</p>	<p>Средний</p> <p>Средний</p>	<p>Global Competitiveness Index</p> <ul style="list-style-type: none"> Регистрация собственности (последовательность процедур при передаче прав собственности) Ликвидация предприятий (временные и финансовые затраты) <p>Global Competitiveness Index</p> <ul style="list-style-type: none"> Фаворитизм при принятии решений официальными лицами Прозрачность принятия решений органами власти и управления Эффективность правовой системы Жесткость стандартов аудита и отчетности <p>Global Competitiveness Index</p> <ul style="list-style-type: none"> Бремя государственного регулирования Эффективность правовой системы Число процедур, необходимых для начала работы фирм Прозрачность принятия решений органами власти и управления

120 Законодательное определение понятия «бизнес» и деятельности по сопровождению сделок купли-продажи предприятий МСБ.
121 Эффект возникнет после реализации мер 2.3.1 и 2.3.2.

	2.5.2. Устранение избыточных административных процедур, упрощение действий и числа административных процедур¹²³	Средний	<ul style="list-style-type: none"> Время необходимо для начала предпринимательской деятельности Распространенность барьеров в торговле GEM Общий уровень предпринимательской активности Индекс предпринимательской активности (TEA) Уровень выхода из бизнеса Doing Business Создание предприятий (лицензии и иные разрешения – издержки старта) Регистрация собственности (издержки прохождения процедур банкротства) Инфраструктура (издержки доступа) 	<p>Оценка восприятия хозяйствующими субъектами:</p> <ul style="list-style-type: none"> уровня прозрачности административных процедур; качества стандартов, регламентов¹²² степени соответствия действий должностных лиц нормам, предусмотренным регламентом; качества внесудебных механизмов разрешения конфликтов <p>Показатели, характеризующие уровень административных барьеров в сфере:</p> <ul style="list-style-type: none"> реализации государством разрешительных функций налогового регулирования технического регулирования доступа к инфраструктуре и коммуникациям
	2.6. Введение элементов оценок регулирующего воздействия в процесс формирования институциональных форм регулирования	Средний	<p>2.6.1. Оценка ситуации в области регулирования хозяйственной деятельности на предмет анализа административных барьеров и выявления способов их устранения¹²⁴</p>	<p>Оценка восприятия представителями гражданского общества и бизнеса:</p> <ul style="list-style-type: none"> прозрачности механизма проектирования нормативных правовых актов и процедуры ОРВ; уровня издержек участия в процессе проектирования и утверждения нормативных правовых актов (наличия/отсутствия барьеров такого участия)

122 Уровня сложности для восприятия, наличия зон неопределенности, противоречий.

123 Если это не противоречит законодательству; включая уменьшение сроков исполнения действий и административных процедур. Исследования в области административных барьеров целесообразно проводить с помошью независимых исследовательских организаций.

	2.6.2. Регламентация процедур разработки и согласования концепций и проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов МСБ, конт-роль за их исполнением ¹²⁵	Средний	<ul style="list-style-type: none"> • Качество работы служб правопорядка • Защита прав собственности • Защита интеллектуальной собственности • Бремя государственного регулирования • Эффективность правовой системы <p>GEM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Показатели, характеризующие уровень активности представителей гражданского общества в рамках реализации процедур ОРВ Показатели, характеризующие уровень административных барьеров в сфере: <ul style="list-style-type: none"> • реализации государством разрешительных функций • налогового регулирования • технического регулирования дос-тула к инфраструктуре и комму-никации
	2.6.3. Создание информационно-консультативных механизмов поддержки участия институтов гражданского общества в про-цессе законотворчества	Значительный	<ul style="list-style-type: none"> • Общий уровень предпринимательской активности (IEA) • Индекс предпринимательской активности (IEA) • Уровень выхода из бизнеса <p>Doing Business</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Общий уровень предпринимательской активности • Индекс предпринимательской активности (IEA) • Уровень выхода из бизнеса
	2.6.4. Организация экспертизы на предмет администраторных барьеров с привлечением инсти-тутов гражданского общества нормативных правовых актов, касающихся регулирования хо-зяйственной деятельности	Значительный	<ul style="list-style-type: none"> • Создание предприятий • Регистрация собственности • Налогообложение • Международная торговля • Лицензiation предприятия <p>Global Competitiveness Index</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Эффективность антимонопольной политики • Защита прав собственности • Защита интеллектуальной собственности • Эффективность правовой системы
	2.7. Защита конкурен-ции при реализации контрактных отношений между участниками рынка	Средний	<ul style="list-style-type: none"> • Соглашений между хозяйствующими субъектами, ограничивающими доступ на рынок, создающими дискриминирующие ус-ловия, противоречащих нормам делового оборота и добросовест-ной контрактации 	<ul style="list-style-type: none"> Оценка восприятия хозяйствующими субъектами проблем входа в контрактные отношения с крупным бизнесом (как частота возникновения проблем и как оценка возможных потерь), на основе данных вы-борочных обследований, оценки ин-вестиционного климата

¹²⁵ В том числе с введением механизмов обжалования действий органа, нарушающего указанные процедуры.

	<p>2.7.2. Формирование перечня допустимых вертикальных соглашений, ограничивающих конкуренцию между хозяйствующими субъектами¹²⁶</p> <p>2.7.3. Предупреждение и пресечение недобросовестной конкуренции, воспроизводимой в рамках контрактных отношений либо после их завершения</p>	<p>Средний</p> <ul style="list-style-type: none"> Уровень конкуренции на локальных рынках Уровень рыночного доминирования Размер внутреннего рынка Количество местных поставщиков GEM Индекс предпринимательской активности (TEA) Общий уровень предпринимательской активности 	<p>Оценка степени интенсивности использования представителями МСБ норм антимонопольного законодательства, нацеленного на защиту конкуренции (на основе данных выboroughных обследований, оценки инвестиционного климата); в случае низкой интенсивности – оценка причин</p>
2.8. Развитие контрактных отношений между малым и крупным бизнесом	<p>2.8.1. Организация переговоров с глобальными покупателями о не- скольких отраслях промышленности, где глобальными покупателями мог бы быть достигнут достаточно высокий показатель локализации (не менее 50%)</p> <p>2.8.2. Определение по каждому из секторов:</p> <p>(1) целевого показателя локализации производства</p> <p>(2) сроков достижения целевого показателя локализации производства</p> <p>(3) перечня необходимых условий локализации производства</p>	<p>Средний</p>	<p>Global Competitiveness Index</p> <ul style="list-style-type: none"> Доступность на местном уровне научных и образова- тельных услуг Уровень конкуренции на локальных рынках Уровень рыночного домини- рования Эффективность антимо- нопольной политики Распространенность барье- ров в торговле Доступность современных технологий Восприимчивость фирм к технологиям

¹²⁶ В тех случаях, когда такие соглашения необходимы для устойчивого воспроизведения контрактации между МСБ и крупным бизнесом.

	(4) условия участия в поставках широкого круга национальных поставщиков	<ul style="list-style-type: none"> • Количество местных поставщиков • Качество местных поставщиков • Размер ценоочки добавленной стоимости <p>GEM</p> <ul style="list-style-type: none"> • Общий уровень предпринимательской активности (TEA) 	<p>Оценка масштабов поставок предпринимателя малого и среднего бизнеса в рамках субконтрактных отношений с компаниями крупного бизнеса (величина устанавливается для каждой целевой отрасли отдельно)</p> <p>Оценка количества предприятий МСБ, подтвердивших качество продукции и производственных процессов по международным стандартам, в соответствии с требованиями глобальных покупателей (целевой критерий определяется глобальным покупателем на основе переговоров).</p> <p>Оценка активности создания предприятий МСБ в целевых отраслях (% от общего числа предприятий)¹²⁷</p>
	2.8.3. Организация для отечественных поставщиков МСБ встреч и семинаров для разъяснения возможностей участия в поставках глобальному покупателю	Средний	
	2.8.4. В качестве меры поддержки ввести в целевых секторах:	Значительный	
	(1) гранты на подтверждение качества (сертификацию), привидимой продукции и системы производства		
	(2) гранты на повышение квалификации в целевой отрасли, в том числе в форме обучающих поездок		
	(3) гранты на софинансирование процентов на кредиты под закупку оборудования		
	2.8.5. Поддержка инициатив СРО в целевых секторах по созданию системы обмена профессиональным опытом и повышения квалификации ¹²⁸	Значительный	

¹²⁷ Показатель, характеризующий данную активность, должен расти ускоренными темпами (+2–3% в год) по сравнению с масштабами закупок глобальных покупателей на национальном рынке.

¹²⁸ Однако в данном случае необходимо четко пресекать попытки создания с помощью отраслевой СРО дополнительных необоснованных барьеров входа новых конкурентов на целевой рынок.

<p>2.9. Расширение участия МСБ в закупках для государственных нужд и нужд субъектов естественных монополий</p>	<p>2.9.1. Создание условий недискриминационного доступа к государственным закупкам и закупкам товаров и услуг субъектов естественных монополий</p> <p>2.9.2. Обеспечение надлежащего уровня информационной прозрачности процесса размещения государственных закупок, закупок субъектов естественных монополий для всех категорий предприятий</p> <p>2.9.3. Облегчение входа МСБ в процесс размещения государственного заказа, заказа субъектов естественных монополий</p> <p>2.9.4. Создание благоприятных стимулов, как заказчиков, так и представителей МСБ к взаимовыгодному сотрудничеству</p> <p>2.9.5. Разработка нормативных правовых актов и внедрение механизмов принуждения к исполнению предсмечтанных ими норм (включая действия механизмы обжалования действий заказчика) в области государственных закупок и закупок субъектов естественных монополий</p>	<p>Значительный</p> <p>Значительный</p> <p>Средний</p> <p>Значительный</p> <p>Средний</p>	<p>Global Competitiveness Index</p> <ul style="list-style-type: none"> Эффективность правовой системы Фаворитизм при принятии решений официальными лицами Уровень конкуренции на локальных рынках Уровень рыночного доминирования Эффективность антимонопольной политики Распространенность барьеров в торговле Количество местных поставщиков Качество местных поставщиков Размер цепочки добавленной стоимости GEM Общий уровень предпринимательской активности Индекс предпринимательской активности (TEA) 	<p>Оценка восприятия хозяйствующими субъектами издержек входа на рынок поставок товаров и услуг для государственных нужд и нужд субъектов естественных монополий (на основе данных выборочного исследования, оценки инвестиционного климата)</p> <p>Показатели, характеризующие активность участия представителей МСБ в процессе удовлетворения спроса государства и субъектов естественных монополий:</p> <ul style="list-style-type: none"> доля поставок предприятиями МСБ в общем объеме закупок производимых, работ и услуг для государственных нужд, а также для нужд субъектов естественных монополий (регулируемых компаний) доля предприятий МСБ в общем числе предприятий, участвующих в конкурсах на поставку продукции, работ, услуг для государственных нужд, а также нужд субъектов естественных монополий (регулируемых компаний) доля товаров и услуг, приобретаемых государством и субъектами естественных монополий (регулируемыми компаниями) у представителей МСБ, в общем объеме приобретаемых ими товаров и услуг
---	---	---	---	--

	2.9.6. Создание технической и информационной инфраструктуры поддержки и контроля размещения государственных закупок, закупок субъектов естественных монополий, снажающих издержки контроля и доступа к процедуре закупок	Средний		Оценка масштабов использования электронных систем торгов (аукционов) (как со стороны спроса, так и со стороны представителей МСБ) при удовлетворении спроса на товары и услуги со стороны государства и субъектов естественных монополий
2.10. Поддержка развития саморегулируемых организаций бизнеса	<p>2.10.1. Развитие отраслевого зондирования, снижающего вероятность появления отрицательных внешних эффектов от введения делегированного саморегулирования¹²⁹</p> <p>2.10.2. Реализация прозрачительской кампаний, включающей информацию о целях, условиях и преимуществах саморегулирования, рассчитанной не только на бизнес и государственных служащих, но и на широкую общественность</p> <p>2.10.3. Популяризация конкретных организаций саморегулирования, с целью обобщения их положительного опыта по созданию эффективных форм саморегулирования¹³⁰</p>	<p>Значительный</p> <p>Значительный</p> <p>Значительный</p>	<p>Global Competitiveness Index</p> <ul style="list-style-type: none"> Фаворитизм при принятии решений официальными лицами Бремя государственного регулирования Эффективность правовой системы <p>GEM</p> <ul style="list-style-type: none"> Прозрачность принятия решений органами власти и управление Доступность на местном уровне научных и образовательных услуг Общий уровень предпринимательской активности 	<p>Число саморегулируемых организаций, степень активности их деятельности, включая участие в процедурах совместной с государством выработки правил и норм</p> <p>Численность членов СРО, показатели, оценивающие «добропольность» участия</p> <p>Число правил и процедур переданных от органов государственной власти и управления в ведение СРО, их качественный состав</p> <p>Оценки гражданами, чиновниками и бизнесом качества услуг СРО</p>

¹²⁹ Включая (1) исключение возможности «двойного регулирования» определенной сферы; (2) создание возможности пользования несколькими конкурирующими между собой организациями саморегулирования; (3) выработку однозначных требований к трансферентности, информационной открытости для саморегулируемых организаций; (4) разработку стандартов по разрешению споров с аутайдерами.

¹³⁰ Это предполагает применение и маркетинговых бизнес-технологий, и социального маркетинга.

	2.10.4. Создание процедур отказа от государственного регулирования определенных сфер	Средний	
	2.10.5. Создание стимулов для развития добровольного саморегулирования ¹³¹	Средний	
	2.10.6. Внедрение принципа общественной экспертизы проектов стандартов и правил, разработанных саморегулируемыми организациями	Средний	
2.11. Поддержка развития хозяйствственно-общественных объединений на местном уровне	2.11.1. Снижение издержек создания кооперативов¹³²	Средний	<p>Global Competitiveness Index</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Доступность на местном уровне научных и образовательных услуг ● Уровень финансирования посредством локальных рынков капитала ● Доступность заемных средств ● Доступность венчурного капитала ● Восприимчивость фирм к технологиям ● Качество местных поставщиков <p>Число объединений, на страновом и региональном уровне, их качественный состав</p> <p>Оценка числа и качества услуг, предоставляемых кооперативами. Степень удовлетворенности граждан, бизнеса и инновников от деятельности кооперативов</p> <p>Финансово-хозяйственные показатели деятельности кооперативов, оценка их динамики</p>

¹³¹ Включая (1) упрощение или упразднение определенных видов контроля при создании организаций саморегулирования; (2) выработку нормы, согласно которой появляется возможность относить членские взносы в организации саморегулирования (возможно, в определенных пределах) на себестоимость; (3) расширение списка возможных гарантит соблюдения интересов третьих лиц – введение, помимо социальной ответственности, возможности обеспечения таких интересов путем страхования профессиональной ответственности, создания страховых или гарантитных фондов и т.д.

¹³² Включая (1) создание пакета методических материалов по образованию и функционированию кооперативов для их персонала; (2) снижение издержек регистрации кооперативов.

	<p>2.11.2. Снижение издержек функционирования кооперативов¹³³</p> <p>2.11.3. Стимулирование появления новых кооперативов и повышения переговорной силы существующих</p>	Средний	GEM	<ul style="list-style-type: none"> Общий уровень предпринимательской активности Индекс предпринимательской активности (TEA) <p>Global Competitiveness Index</p> <ul style="list-style-type: none"> Бремя государственного регулирования Эффективность правовой системы
2.12. Институты по защите прав потребителей в рыночной системе	<p>2.12.1. Развитие институтов по защите прав потребителей с учетом соотношения выгод и издержек всех взаимодействующих сторон¹³⁴.</p> <p>2.12.2. Усиление информационно-образовательной компоненты в политике государства и общественных организаций</p> <p>2.12.3. Оценка последствий принятия норм с точки зрения минимизации возможностей для потребителя экстремизма</p> <p>2.12.4. Развитие альтернативных судебному механизма разрешения споров</p> <p>2.12.5. Разработка мер по обеспечению покрытия издержек коллективных действий: законодательное закрепление за обществами потребителей эксклюзивных прав и источников в получения доходов</p>	Значительный	GEM	<p>Степень прозрачности реальных органами власти и управления конкуренции на локальных рынках</p> <p>Качество местных поставщиков</p> <p>GEM</p> <ul style="list-style-type: none"> Общий уровень предпринимательской активности Индекс предпринимательской активности (TEA)
		Средний		<p>Число удовлетворенности граждан, бизнеса и чиновников деятельностью институтов по защите прав потребителей</p> <p>Число споров (исков) о защите прав потребителей, характер их возникновения, развития, разрешения и последствий для предпринимателя и потребителя</p> <p>Число досудебных процедур разрешения споров и число дел, успешно разрешенных посредством данных процедур</p>

¹³³ Включая (1) признание потребительского кооператива некоммерческой организацией для целей налогообложения; (2) оказание консультационно-методической помощи, создание и содействие работе центров поддержки кооперативов и ликвидации экономической и управленческой безграмотности; (3) содействие развитию кооперативов второго и последующих уровней, делегированием им части полномочий и; (4) исключение возможности для конфликта интересов между кооперативами и местными властями, кооперативами и бизнесом.

¹³⁴ Здесь может быть актуальным создание предысколок для формирования системы саморегулирования бизнеса.

О сценариях реализации мер по развитию МСБ в РК

Успешность осуществления мер по развитию МСБ¹³⁵ зависит от ряда факторов, различные сочетания которых и определяют варианты сценариев условий реализации предлагаемых мер. Факторы, определяющие разнообразие сценариев, разделяются на две группы: оперативные и фундаментальные.

К оперативным факторам относится фактически один: скорость преодоления текущего кризиса. Фундаментальных факторов два: (1) готовность граждан и бизнеса к самоорганизации для активного участия в процессах формирования институциональной среды, благоприятной для развития МСБ¹³⁶; и (2) договороспособность возникающих ассоциаций (групп), которая определяет оперативность формирования компенсационных сделок между гражданами, бизнесом и государством и надежность их выполнения. Второй фактор в существенной мере зависит от первого, однако имеет и самостоятельное значение, поскольку связан с уровнем креативности отдельных групп, их предприимчивостью, наличием качественной экспертной поддержки и т.п.

Если предположить, что каждый из названных факторов может принимать только два возможных значения – высокое и низкое, их различные сочетания определяют следующее разнообразие возможных сценариев.

Таблица 2.18

Варианты сценариев осуществления мер по развитию МСБ

		Готовность граждан и бизнеса к самоорганизации			
Скорость выхода из кризиса	Nизкая	Договороспособность		Высокая	
	Низкая		Высокая	Низкая	
	Низкая (1 год)	I	II	III	IV
Высокая (2-3 года)	V	VI	VII	VIII	

Очевидно, варианты сценариев II и VI логически противоречивы, поскольку при низком уровне готовности граждан к само-

¹³⁵ Выражающаяся в положительной динамике индикаторов, отражающих ожидаемые социально-экономические последствия этих мер.

¹³⁶ Теоретически в состав данного фактора следовало бы включить и готовность государства к взаимодействию с ассоциациями граждан и бизнеса, однако в силу того, что государство в составе обсуждаемого комплекса мер играет ведущую роль, мы «автоматически» полагаем эту готовность высокой. Вместе с тем очевидно, что *внутри* самого государства такая готовность различается для отдельных групп государственных служащих.

организации договороспособность возникающих ассоциаций не может быть высокой. Тем самым реалистическими являются только шесть вариантов. Рассмотрим их подробнее.

I. Это *наиболее пессимистический* из всех возможных сценариев. При данном сочетании условий позитивные результаты трансформации сектора МСБ, если они вообще возникнут за обозримый период, можно ожидать к концу десятилетнего периода.

III. Низкая скорость выхода из кризиса в сочетании с высокой готовностью к коллективному действию, но низкой договороспособностью формирующихся групп и ассоциаций (следовательно, низкой скоростью формирования компенсационных сделок и их невысокой надежностью) говорит о значительной степени сопротивления переменам внутри общества. Соответственно ощутимые результаты в сфере МСБ могут быть получены в течение 5–7 лет.

IV. Сочетание факторов, соответствующее данному сценарию, свидетельствует о том, что основной помехой развитию МСБ оказывается низкая скорость выхода из кризиса. Соответственно положительные последствия предлагаемых мер начнут сказываться в течение 4–5 лет.

V. В данном сценарии, в отличие от предыдущего, лимитирующим фактором в процессе получения значимых результатов развития сектора МСБ оказывается готовность граждан и бизнеса к самоорганизации. Время ожидания упомянутых результатов можно оценить в 5–7 лет. Ускорение процесса предполагает разработку *специальных мер* по активизации граждан и предпринимателей, ведущих к росту их социального капитала.

VII. Лимитирующий фактор этого сценария – низкая договороспособность формирующихся ассоциаций, обусловливаемая, в частности, недостаточной экспертной поддержкой в подготовке приемлемых компенсационных схем, и затрудняющая формирование благоприятной институциональной среды. Время получения позитивных результатов можно оценить в 4–5 лет.

VIII. Наиболее оптимистичный из рассматриваемых сценариев. Если сочетание факторов таково, как предполагает данный сценарий, то положительные результаты развития МСБ можно ожидать в течение первых 3–4 лет после начала преобразований.

Таким образом, в итоге можно выделить три группы сценариев – «пессимистическую», «правдоподобную» и «оптимистиче-

скую». В первую входят сценарии I, III и V, во вторую – IV и VII, в третью – сценарий VIII. Разумеется, группировка может быть и иной, однако существенным представляется не состав групп, а вероятности их реализации.

Если для оперативного фактора соответствующие вероятности – суть следствия корректности действий правительства РК (а также правительства других стран, затронутых кризисом и имеющих тесные связи с РК), то для фундаментальных факторов (особенно первого из них) оценки вероятностей зависят как от знаний о положении дел в РК, так и от действий, способных изменить соответствующие характеристики граждан и предпринимателей.

Экспертные оценки фундаментальных факторов в РК

По имеющимся экспертным оценкам, в настоящее время склонность к добровольному объединению предпринимателей и коллективному решению общих проблем находится на очень низком уровне. Есть небольшие «ростки» коллективных действий под влиянием кризиса, поскольку постепенно приходит понимание того, что поодиночке не выжить. Объединение бизнес-организаций происходит в основном по отраслевому или региональному принципу (ассоциация финансистов, союз горнорудных предприятий, Казэнержи и т.д.), а не для решения каких-то общих проблем.

Аналогичные характеристики присущи и гражданам: склонность к объединению для производства каких-то коллективных благ низка, равно как низок и уровень доверия между людьми. На фоне кризиса заметны коллективные действия «обманутых дольщиков», «обманутых вкладчиков» и т.п., то есть объединения с целью минимизации реального ущерба, а не максимизации возможного выигрыша.

Доверие населения и бизнеса к чиновникам (низового и среднего уровней) очень низкое, оно практически отсутствует. Никто не верит, что без мзды можно решить какие-то вопросы. Наоборот, доверие между чиновниками достаточно высокое, они воспринимают себя «привилегированным классом», внутри которого хорошо поставлен обмен услугами.

Эксперты оценивают как невысокий и уровень доверия граждан к различным институтам улаживания конфликтов, в том числе и неформальным. Отмечается, что до сравнительно недавнего

времени существовал высокий уровень доверия к институту аксакалов, однако последние показали на практике, что их лояльность можно купить.

С учетом этих оценок можно предположить, что *наиболее вероятными* сценариями, в условиях которых будут осуществляться и приносить свои результаты предлагаемые меры, окажутся сценарии I и V. Рассмотрим в этой связи их более подробно.

Наиболее вероятные сценарии

Как отмечено выше, сценарий I является *наиболее пессимистическим* с точки зрения оценки сроков получения ощущимых результатов в области формирования институциональной среды, благоприятной для развития МСБ. Такая оценка обусловлена тем, что в условиях медленного выхода из кризиса, предполагаемых этим сценарием, основное внимание руководства Республики Казахстан будет неизбежно уделяться текущим оперативным вопросам, в то время как вопросы стратегии развития могут значительно утратить приоритетность. Соответственно и средства, необходимые для осуществления предлагаемых мероприятий, также будут ограничены, что приведет к откладыванию моментов начала их реализации.

Вместе с тем важно подчеркнуть, что в составе предлагаемых мер есть и такие, которые характеризуются *низкой ресурсоемкостью*, то есть не требуют значительных дополнительных затрат, выходящих за рамки текущего бюджетного финансирования. К ним относятся меры, предполагающие разработку и принятие законов, правоприменение которых не потребует значительных дополнительных средств. Очевидно, такие меры могут запускаться безотносительно к скорости преодоления кризиса, быть может, даже «впрок», с откладываем моментов вступления их в действие на будущее.

Сценарий V – это фактически тот же сценарий I, только возникающий в более близкий к настоящему моменту период времени. Его отличительная черта – возможность проводить не только «безресурсные» мероприятия, но и те, которые могут потребовать затрат дополнительных бюджетных средств.

Одновременно у рассматриваемых сценариев есть важная общая черта – низкая договороспособность граждан и бизнеса. С точки зрения предлагаемого подхода к формированию институциональной среды, благоприятной для развития МСБ, это означает

чает, что должны быть разработаны и предприняты *специальные меры*, нацеленные на повышение уровня данного параметра взаимодействий граждан и бизнеса. Разработка таких мер — одна из задач, которые должны быть решены на последующих стадиях реализации предложенного подхода.

Карта реализации предлагаемых мер

Реализация каждой меры рассматривается для двух экзогенно заданных сценариев: (1) кризис протекает быстро, и его основные негативные эффекты преодолеваются в течение года (то есть до конца 2009 г.) и (2) кризис протекает долго, и негативные эффекты наблюдаются долго, в течение 2–3 лет (то есть до конца 2011 г.).

Одной из отличительных характеристик сценариев с точки зрения реализации мер является стоимость реализации меры. В случае сценария 2 (кризис длится долго) более дорогие меры будут откладываться на более поздний период, а их лаг (то есть промежуток между началом реализации меры и проявлении эффекта от этого в каком-то из мониторинговых показателей) увеличиваться.

Цветом отмечается примерное время реализации меры: более бледным оттенком — временной лаг, более темным — действие меры (то есть появление отдачи по показателям мониторинга). Если клетка остается незакрашенной, то мера в данный момент не реализуется.

Первая строка для каждой меры — сценарий 1, вторая строка для каждой меры — сценарий 2.

Таблица 2.19

Раздел	Предлагаемая мера	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2.1. Снижение издержек создания и функционирования фирмы	2.1.1. Замена лицензирования обязательным страхованием ответственности саморегулируемых организаций								
	2.1.2. Замена технического надзора обязательным страхованием и контролем со стороны саморегулируемых организаций								
	2.1.3. Сокращение статей и составов экономических правонарушений, предусматривающих уголовное наказание за экономические правонарушения								
	2.1.4. Концентрация усилий правоохранительных органов в экономической сфере на борьбе с мошенничеством и контролем за игорным бизнесом, алкоголизмом, оборотом наркотрафиком								
	2.1.5. Выявление и оценка групп интересов, оценка их ресурсосмести, анализ возможных компенсационных сделок								
2.2. Снижение налогового бремени и облегчение налогового администрирования	2.2.1. Введение в Налоговый кодекс и реальную правоприменимую практику нормы презумпции невиновности налогоплательщика								
	2.2.2. Максимально возможное исключение из Налогового кодекса составов правонарушений для МСБ, предполагающих уголовное преследование								
	2.2.3. Переход от чисто фискальной к дисциплинирующей и корректирующей роли сотрудников налоговых органов								

2.10.2. Реализация просветительской кампании, включающей информацию о целях, условиях и преимуществах саморегулирования								
2.10.3. Популяризация конкретных организаций саморегулирования, с целью обобщения их положительного опыта по созданию эффективных форм саморегулирования								
2.10.4. Создание процедур отказа от государственного регулирования определенных сфер								
2.10.5. Создание стимулов для развития добровольного саморегулирования								
2.10.6. Внедрение принципа общественной экспертизы проектов стандартов и правил, разработанных саморегулируемыми организациями								
2.11. Поддержка развития хозяйствственно-общественных объединений на местном уровне								
2.11.1. Снижение издержек создания кооперативов								
2.11.2. Снижение издержек функционирования кооперативов								
2.11.3. Стимулирование появления новых кооперативов и повышение переговорной силы существующих								

2.12. Институты по защите прав потребителей в рыночной системе	2.12.1. Развитие институтов по защите прав потребителей с учетом соотношения выгод и издержек всех взаимодействующих сторон										
	2.12.2. Усиление информационно-образовательной компоненты в политике государства и общественных организаций										
	2.12.3. Оценка последствий принятия норм с точки зрения минимизации возможностей для потребительского экстремизма										
	2.12.4. Развитие альтернативных судебному механизму разрешения споров										
	2.12.5. Разработка мер по обеспечению покрытия издержек коллективных действий: законодательное закрепление за обществами потребителей эксклюзивных прав и источников получения доходов										

Раздел 3 Пространственное развитие Республики Казахстан

3.1. Приоритеты пространственного развития

Пространственное измерение процессов развития национальной экономики имеет принципиальное значение для любой страны, но особенную значимость оно приобретает в странах, для которых характерна значительная площадь территории и разнообразие географических условий. Основным регулятивным документом в этой сфере является «Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 г.», утвержденная в 2006 г. Стратегия ставит основными целями формирование конкурентоспособных специализаций в региональной и мировой экономике, рациональную пространственную организацию экономического потенциала и расселения населения. С помощью SWOT-анализа в ней жестко прописаны основные барьеры и выделены реальные преимущества развития, что крайне важно для разработок долгосрочного характера. Заявлены неизбежность неравномерного экономического роста и необходимость концентрации экономики в более благоприятных для ее развития территориях. Стратегия выгодно отличается от российского аналога выделением пространственных объектов (агломераций и систем городов, пограничных, депрессивных и других проблемных территорий), что отражает современные подходы к региональной политике. Важнейшие направления Стратегии:

- формирование осевой системы пространственного развития;
- развитие агломераций как узловых элементов выделенных осей и центров роста (поляризованное развитие);

- развитие пограничных территорий в контактных зонах (симметричный подход);
- узловое положение в Центральной Азии благодаря формированию крупных агломераций с инновационной экономикой и инфраструктурных коридоров;
- конкурентоспособные специализации двух уровней: для мирового и для макрорегионального рынка (страны Центральной Азии).

Рассмотрим, насколько реалистичны данные приоритеты и есть ли возможные альтернативы им с учетом барьеров слабой заселенности и инфраструктурной освоенности значительной части территории страны, доминирующего влияния факторов «первой природы» — сырьевых ресурсов и слабого влияния факторов «второй природы» — агломерационного эффекта, концентрации человеческого капитала и его модернизированности.

Пространственная организация территории: географические оси развития и «точки роста»

В основу Стратегии положена *осевая пространственная система*, нацеленная на усиление внутренней связности страны. На три оси (Северную, Южную и Центральную) «нанизаны» крупные города, обладающие агломерационным потенциалом. Однако выделенные оси вызывают вопросы в силу некоторой искусственности конструкции, если учитывать низкую плотность населения, конфигурацию транспортной инфраструктуры, унаследованную от советского периода, ее состояние и объем необходимых затрат на строительство и модернизацию дорог, существующие и перспективные направления транспортных потоков и экономических связей.

Северная ось реально существует только на отрезке от Костаная до Павлодара. В максимальной своей протяженности (от Актобе до Семипалатинск/Семей—Усть-Каменогорск) она прерывается пересечениями транспортных коммуникаций границ России, что создает очевидные барьеры. Кроме того, транспортные потоки основных экспортных грузов идут от приграничных областей за пределы страны и почти не связывают северные регионы Казахстана между собой. Формирование полномасштабного северного транспортного коридора (полимагистрали) по территории Казахстана крайне затратно и пока неэффективно в силу слабой связности хозяйств даже соседних ре-

гионов. Более рационально рассматривать западную (Актобе) и восточную зоны (Восточный Казахстан) как автономные территориальные системы наряду с уже выделенными в Стратегии прикаспийскими областями.

Центральная ось на отрезке от Караганды до Алматинской области носит транзитный характер из-за слабой заселенности и освоенности территории. Только южная ось реально выполняет функцию интеграции относительно плотно заселенной территории и поэтому в наибольшей степени способна ускорить ее развитие.

С учетом конфигурации расселения, транспортной сети, размеров центров и их способности интегрировать территорию возможной альтернативой является *узловое (центро-периферийное) зонирование*:

- зона притяжения Астаны (Север – в границах от Костаная, Петропавловска до Павлодара и Караганды);
- зона притяжения Алматы (Юг – в границах от Талдыкоргана до Шымкента, в перспективе до Кызылорды);
- зоны центров второго порядка (Восток – Семипалатинск/Усть-Каменогорск, ближний Запад – Актобе, потенциально – Атырау как нефтяная столица страны);
- зоны центров третьего порядка, прилегающие к Югу (Кызылорда), или прикаспийские (Актау, Уральск).

Вместо зон второго-третьего порядка можно выделить поликентрический Восток (Семипалатинск/Усть-Каменогорск) и поликентрический Запад (Актобе, Уральск, Атырау, Актау), отнеся Кызылорду к южной зоне тяготения Алматы. Хотя такой вариант отчасти повторяет советское экономическое районирование, но на ближайшие 10–20 лет он наиболее реалистичен.

Центро-периферийный вариант вместо осевого позволяет связать развитие агломераций с пространственным зонированием страны и более пригоден при жестком барьере низкой плотности населения и разреженной сети городов.

Формирование агломераций

Эффект масштаба (агломерационный эффект) играет важнейшую роль в территориальном развитии, а для стран с низкой плотностью населения помогает снизить высокие издержки, обусловленные барьерами экономического расстояния и слаборазвитой инфраструктуры. Мировой опыт позволяет выделить ряд

аспектов, которые необходимо учитывать при прогнозировании развития агломераций и проведении государственной политики территориального развития.

Современная людность городов. Хотя порога людности для агломераций не существует, в странах догоняющего развития агломерационный эффект наиболее заметно проявляется в городах с населением более 1 млн человек. В России, имеющей низкую плотность населения, агломерационные процессы (расширение внешней зоны агломерации, строительство в ней жилья, значительные макрополитические трудовые миграции из пригородов) заметны в городах с населением свыше 0,5 млн человек, но наиболее активно наращивают сервисные функции и жилищное строительство региональные центры-миллионники. Исходя из этого опыта, можно предположить, что и для Казахстана только в городах с населением более 0,5 млн человек (или в группе взаимосвязанных соседних городов) возникнет агломерационный эффект; менее крупные города должны иметь какие-то особые преимущества для формирования агломерации благодаря стягиванию населения.

Система расселения. Окружающая территория играет роль основного поставщика человеческих ресурсов. Российский опыт показывает, что даже города-миллионники (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга) слабо притягивают население из-за пределов региона, ограничиваясь своей периферийной зоной. Миграции в свой региональный центр имеют меньше барьеров, чем в другие регионы или в столичные города. Рост городов идет быстрее при более высокой плотности населения и относительно развитой транспортной инфраструктуре, что характерно только для юга Казахстана (Алматы, Шымкент). Города без плотного расселения вокруг них ограничены в ресурсах роста, агломерационные процессы слабы; такие условия имеет большая часть Казахстана. Радиус притяжения макрополитических трудовых мигрантов, исходя из российских исследований, только для Москвы превышает 100 км, для городов-миллионников – до 30–40 км, для менее крупных – 10–20 км.

Демографические процессы и стадия урбанизации. Регионы с не завершенным демографическим переходом отличаются пониженным уровнем урбанизации, эти процессы идут параллельно и создают условия для взрывной урбанизации в средне- и долгосрочной перспективе. При низкой рождаемости и более высоком уровне урбанизации собственных (региональных) ресурсов для развития агломераций мало (север Казахстана).

Миграционные процессы. Внутри страны обычно складывается двухступенчатая миграция – из сел и малых городов в региональный центр едет молодое и менее квалифицированное население, а из регионального центра в столичные города – более квалифицированное и конкурентоспособное. Такая схема работает и в Казахстане из-за концентрации высокоплачивающихся рабочих мест и наиболее доходной самозанятости в двух крупнейших городах. Помимо столичных, притягивают мигрантов нефтегазодобывающие города в силу значительного разрыва в заработках. Градиент различий в доходах и дефицит человеческих ресурсов приводят к формированию не только межрегиональной, но и международной миграции (нефтедобывающие страны Персидского залива). Такой сценарий вероятен и в Казахстане: при сохранении высоких цен на нефтегазовые ресурсы и росте добычи нефти поставщиками трудовых мигрантов будут страны Средней Азии.

Географическое положение. Наиболее значимыми являются факторы приморского положения и расположения на основных торговых путях. В развивающихся странах такие города сформировались еще в колониальную эпоху, и нередко они максимальны по размеру в своей стране. В постсоветских странах приморское положение играло ограниченную роль, и только после включения в глобальную экономику она стала расти. Приморское положение и развитие порта в г. Актау ускорило рост населения, но другие факторы (внутреннее море, низкая заселенность и слаборазвитая инфраструктура) препятствуют формированию агломерационного потенциала. Узловое положение на сухопутных магистралях имеют многие крупные города СНГ, но пока нигде это не стало фактором ускоренного роста, так как транспортная инфраструктура не модернизирована и экономические расстояния велики, особенно в больших по территории странах.

Административный статус. В постсоветских странах значимость административного статуса обусловлена возможностью концентрировать бюджетные ресурсы. Например, в России в переходный период более устойчивыми оказались города с населением свыше 250 тыс. человек не только из-за более диверсифицированной экономики, но, прежде всего, благодаря статусу региональных центров, который имеет подавляющее большинство таких городов. Лишение статуса регионального центра снижает возможности развития и модернизации города, ослабевают функции центра окружающей территории, прежде всего сервис-

ные (например Семипалатинск/Семей). Такие решения особенно чувствительны для территорий с низкой плотностью и мобильностью населения.

Статус столицы страны – важный, но в длительной перспективе не доминирующий фактор. Столичный город должен стать реальным и конкурентоспособным центром рыночных услуг, а не только государственного управления. Если в стране есть более крупные центры с развитыми сервисными отраслями и более выгодным местоположением (примеры Бразилии, Пакистана и др.), то в рыночной экономике они, как правило, выигрывают у столицы конкуренцию за человеческие и финансовые ресурсы, поскольку в них сильнее воздействие агломерационного эффекта. В Казахстане преимущественное развитие новой столицы из-за функций государственного управления и концентрации в ней штаб-квартир крупного бизнеса затормозило рост агломерационного потенциала крупнейшего города страны, но с середины 2000-х гг. рост Алматы ускорился (табл.1), при этом каждый процент ее прироста “весит” вдвое больше, чем в Астане.

Таблица 3.1.
Динамика численности населения, % (2000 г. = 100)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Астана	115,5	129,4	131,8	134,0	138,9	144,5	150,8	158,2
Алматы	99,9	100,2	101,7	104,0	107,0	110,4	113,9	117,2

Близкое соседство других городов ускоряет развитие агломерации, особенно при высоком качестве инфраструктуры. Однако в Казахстане «сгустки» городов немногочисленны и исторически формировались по производственному принципу (шахтерские города и поселки вокруг Караганды, города цветной металлургии вокруг Усть-Каменогорска). В силу промышленной специализации агломерационный эффект в таких «сгустках» городов выражен слабее из-за более низкой мобильности промышленных рабочих и преобладания технологических связей (по продуктовой цепочке) при меньшей развитости сервисных.

Специализация экономики. Сервисные отрасли являются важнейшими для агломераций, поэтому структура экономики Алматы имеет максимальный агломерационный потенциал. Если в крупном городе доминирует промышленная специализация, то процесс сервисизации его экономики идет медленнее. Это особенно типично для монопрофильных городов, где присутствует крупная компа-

ния (в России примером такого города является Магнитогорск). В Казахстане к крупным промышленным городам можно отнести Караганду, Павлодар и Усть-Каменогорск. Однако в масштабах республики их человеческие ресурсы велики, а с учетом статуса административных центров регионов сервисная экономика будет развиваться быстрее. Например, в российском Челябинске, который был типично промышленным городом, промышленная функция дополняется сервисной благодаря более высокому платежеспособному спросу и модернизации образа жизни, идущей быстрее по сравнению с региональными центрами сельских территорий.

Влияние государства на процессы агломерирования значительное, но не определяющее, как показывает мировой опыт. Путем повышения статуса города можно концентрировать финансовые ресурсы на развитии инфраструктуры и повышать его инвестиционную привлекательность. С помощью жилищной, земельной, миграционной политики можно стимулировать мобильность населения. Возможны меры поддержки сервисных отраслей экономики с максимальным агломерирующим эффектом. Однако в длительной перспективе результаты станут определяться базисными факторами – стадией урбанизации, людностью и местоположением городов, заселенностью окружающей территории.

Перспективы развития агломераций в Казахстане неоднозначны, хотя урбанизация не завершена и в ближайшие 15–20 лет до 50% городского населения может достичь 70%. Поляризация расселения и постепенное стягивание населения в крупнейшие города и региональные центры уже идет естественным путем (табл. 3.2.). Человеческие ресурсы для роста агломераций ограничены и локализованы преимущественно на юге, демографический переход в крупнейших городах, на севере и востоке страны завершается. Формирование агломераций будет зависеть от сложившейся людности и экономического развития крупных городов, плотности населения окружающих территорий.

Стратегия территориального развития выделяет в качестве лидеров новую и старую столицы Казахстана. Агломерационный потенциал Алматы выше благодаря более высокой численности населения, более плотному расселению (в ней, а также в трех прилегающих районах и г. Капчагай суммарно проживает более 1,7 млн человек) и преобладанию сектора рыночных услуг. Пока душевые инвестиции в основной капитал в Алматы на 35–40% ниже, чем в Астане. Для ускоренного развития всей страны важ-

но поддержать баланс двух центров и перенаправить часть ресурсов на развитие Алматинской агломерации, способной быстро расти благодаря трудовым ресурсам прилегающих территорий.

Астана быстро растет из-за административных преимуществ, стимулирующих приток мигрантов в основном из других регионов страны. В перспективе ее рост станет сильнее зависеть от развития сектора трудоемких рыночных услуг. Усилятся внутриобластные потоки мигрантов в столицу и замедлится рост областного центра г. Кокшетау, который неизбежно проиграет конкуренцию за ограниченные демографические ресурсы своей области в условиях завершения демографического перехода.

Таблица 3.2.

Людность и динамика городов-центров и окружающих территорий

	Численность населения, тыс. чел.	Динамика*, %	Доля в населении области, %	
Агломерации	1999	2007	2007 к 1999	1999
Алматы с г. Капчагай, Илийским, Карабайским, Талгарским р-нами	1583	1741	110	
в т.ч. Алматы г.а.	1129	1287	114	
Астана с Целиноградским р-ном	369	617	167	
в т.ч. Астана г.а.	327	574	176	
Потенциальные агломерации				
Шымкент с г. Ленгер и Сайрамским р-ном	656	804	123	33
в т.ч. Шымкент г.а.	420	535	127	21
Караганда с городами Темиртау, Шахтинск, Сарань и Абайским р-ном	787	774	98	56
в т.ч. Караганда г.а.	437	453	104	31
С низким потенциалом				
Павлодар-Аксу	391	386	99	48
в т.ч. Павлодар г.а.	318	319	100	39
Костанай-Рудный	342	331	97	34
в т.ч. Костанай г.а.	219	208	95	21
Семипалатинск г.а.	298	308	103	19
Актобе г.а.	282	300	106	34
Усть-Каменогорск г.а.	321	299	93	21
Тараз г.а.	330	338	102	33
Не имеющие потенциала				
Уральск г.а.	222	236	106	36
Атырау г.а.	194	207	107	44
Кызылорда г.а.	193	204	106	33
Актау г.а.	158	195	123	50
Петропавловск г.а.	204	193	95	28
Кокшетау г.а.	134	142	106	16

* без учета изменений административных границ

Во вторую группу городов с относительно высоким агломерационным потенциалом можно отнести Караганду (с Темиртау и менее крупными городами) и Шымкент (с прилегающими малыми городами и сельским окружением). Основа их роста разная. Шымкент будет развиваться как город, притягивающий многочисленное и растущее сельское население своего региона, которое уже перетекает в городской сектор услуг, в том числе теневых. Это типичный тренд для слаборазвитых стран и стран догоняющего развития с незавершенным демографическим переходом, и он реализуется при любых институциональных условиях. В Стратегии пространственного развития недооценивается агломерационный потенциал Шымкента как второго центра юга, причем все более сервисного: даже по официальным данным доля Шымкента в объеме промышленного производства области снизилась за 2001–2007 гг. с 72% до 59%. Переток населения в областной центр усилит давление на его рынке труда, самозанятость в малом бизнесе долго будет иметь полутеневой характер, вырастет молодежная безработица, то есть проявятся все издержки поздней урбанизации плотно заселенной сельской территории с сильным демографическим давлением. Для Тараза возможен схожий, но более поздний характер урбанизации. Пока его доля в населении области не растет, а формирование агломерации маловероятно из-за меньшей людности города и более сильного притяжения Алматы.

Для Караганды перспективы менее однозначны, поскольку демографические ресурсы окружающей территории сокращаются, и половина населения уже сконцентрирована в областном центре вместе с Темиртау. Рост Караганды идет путем перетока населения из средних и малых промышленных центров, а не только из села, но замедляющим фактором является низкая адаптивность жителей шахтерских городов. Для конкурентоспособных мигрантов более привлекательной альтернативой может оказаться Астана. В целом потенциал развития Карагандинской агломерации может быть реализован только при модернизации экономики и повышении качества населения.

Остальные областные центры с населением около 300 тыс. человек и значительными человеческими ресурсами окружающей территории имеют низкий агломерационный потенциал. В Павлодаре (с Аксу), а также Костанае (с Рудным) и Усть-Каменогорске этому препятствует депопуляция и сохраняющийся миграционный отток, в Актобе и Семипалатинске – слабая заселенность

окружающей территории, замедляющая концентрацию населения. Хотя Семипалатинск (в случае восстановления одноименной области) может расти быстрее благодаря административным преимуществам.

Региональные центры с меньшей плотностью не имеют шансов стать агломерациями, их демографический потенциал низок. Даже если уровень урбанизации всех регионов Казахстана вырастет до 70%, доля региональных центров в населении своего региона вряд ли превысит 50–60% (такую долю имеют наиболее урбанизированные области). В подобных условиях перспективная плотность менее крупных региональных центров может вырасти до 250–350 тыс. человек (за исключением Тараза, численность населения которого может вырасти более существенно с учетом крайне низкой урбанизации и значительного естественного прироста). Однако высока вероятность, что все эти центры проиграют конкуренцию за ограниченные человеческие ресурсы крупнейшим городам Казахстана, поэтому их население будет расти медленнее.

Таким образом, реальной перспективой Казахстана является формирование крупной Алматинской агломерации и дальнейший рост Астаны, которая в полной мере агломерацией не станет из-за недостатка человеческих ресурсов на прилегающей территории. Второй эшелон крупных центров сформируют Шымкент с пригородами и с меньшей вероятностью Карагандинская агломерация, если усилятся внутренние связи ее городов. Остальные города останутся важными точками роста в экономическом пространстве страны, но влияние эффекта масштаба будет ограниченным.

Формирование групп агломераций на ось развития (прежде всего, Kokshetau – Астана – Караганда на центральной оси) представляется нереальным из-за разреженной системы расселения и значительных расстояний между центрами. Можно отметить, что и в России прогноз развития групп агломераций (конурбаций) – Москва – С.-Петербург и Москва – Нижний Новгород – остался на бумаге из-за низкой плотности населения. Для Казахстана данные проблемы еще более актуальны.

Пограничные регионы

Создание контактных границ соответствует современным тенденциям региональной политики развитых стран (еворегионы). Из 12 пограничных регионов Казахстана контактными зонами с

большими объемами товаропотоков являются северная и восточная. Развитие пограничных регионов обусловлено не только экономическими, но и geopolитическими задачами, однако эффект приграничного положения не стоит переоценивать.

Для стран с переходной экономикой приграничное положение наиболее экономически выгодно в случае «разности потенциалов» — когда за границей расположен более развитый сосед, заинтересованный в переносе части производства на территорию с конкурентными преимуществами: более дешевой рабочей силой и инфраструктурой при низких транспортных издержках (например, штат Сонора в Мексике на границе с США; границы Чехии, Венгрии со старыми странами ЕС). Но даже при соседстве с развитыми странами приграничный эффект проявляется слабо, если институциональная среда остается неблагоприятной для инвестиций (например, северо-западная граница России и ЕС).

На границе Казахстана и России «разности потенциалов» нет, соседние регионы России не имеют явного преимущества в развитии, как и регионы Казахстана (табл. 3.3). Высокий душевой валовый региональный продукт (ВРП) в западных областях Казахстана и Тюменской области остается статистической величиной, большая часть нефтегазовых доходов направляется в центральный бюджет, что препятствует ускоренному развитию и созданию новых рабочих мест в самих регионах. Приграничное взаимодействие средне- или слаборазвитых регионов невелико или имеет узкую номенклатуру обмена, значительную долю теневой торговли.

Таблица 3.3.

Душевой ВРП (ВДС) регионов Казахстана и России в 2006 г., тыс. долл. США по паритету покупательной способности (ППС)

	Душевая ВДС*		Душевой ВРП**
Казахстан (душевой ВВП)	9*	РФ (душевой ВВП)	13**
<i>Запад</i>			
Мангистауская обл.	20	Астраханская обл.	6
Атырауская обл.	28	Волгоградская обл.	7
Западно-Казахстанская обл.	11	Саратовская обл.	6
Актюбинская обл.	10	Оренбургская обл.	10
<i>Север/Центр</i>			
Костанайская обл.	6,5	Челябинская обл.	9
Северо-Казахстанская обл.	5	Курганская обл.	5
Акмолинская обл.	5	Тюменская обл. (с авт.окр.)	55
Астана	26	Омская обл.	9
Карагандинская обл.	9	Новосибирская обл.	8
Павлодарская обл.	8		

Восток			
Восточно-Казахстанская обл.	6	Алтайский край	5
		Респ. Алтай	4
Юг			
Алматинская обл.	3	Китай***	7
Алматы	24	Киргизия***	2
Жамбылская обл.	2,5	Узбекистан***	2
Южно-Казахстанская обл.	2,5	Туркмения***	4
Кызылординская обл.	8		

* оценка с учетом динамики роста, в 2005 г. – 8,1 тыс. долл. ППС; ** без дооценки на нераспределемую часть ВВП (17%); *** 2005 г., данные ПРООН

Соседство южных регионов Казахстана с менее развитыми странами Средней Азии также не создает «разности потенциалов». Но эти страны способны поставлять трудовых мигрантов, что неоднозначно влияет на развитие приграничных территорий Казахстана. Опыт развитых стран показывает, что мигранты могут концентрироваться в приграничной зоне, работая в агросекторе (Калифорния) или секторе услуг, но в менее развитых областях южного Казахстана в этих нишах они конкурируют с местным населением. Использование труда мигрантов для развития трудоемкой промышленности Казахстана ограничено, в том числе в приграничных регионах. Например, трудовые миграции в Россию не имеют приграничного характера, мигранты из стран Средней Азии едут в крупнейшие города и регионы с более высокими заработками и заняты преимущественно в строительстве и услугах, а не в промышленности, хотя в ней больше всего вакансий. Аналогична структура занятости трудовых мигрантов из Узбекистана в Шымкентской области. Можно с уверенностью прогнозировать, что при либерализации режима пересечения границы трудовые мигранты из стран Средней Азии будут направляться в две столицы и нефтегазодобывающие регионы, имеющие сильный отрыв по уровню экономического развития.

Политика развития приграничных регионов должна учитывать сложившийся характер трансграничного взаимодействия.

Северная граница наиболее контактная, но она не создает инновационных связей. Доминирует вывоз казахстанской сырьевой продукции (топливных и металлургических ресурсов) на экспорт в дальнее зарубежье и в сопредельные регионы России, сохраняется небольшой миграционный отток населения из северных областей. Резкое сокращение транзита российских грузов через территорию северного Казахстана в 1990-е гг. и слабые межрегиональные экономические связи между его областями препятствуют развитию

широтных потоков, контакты ограничены меридиональными «отрезками». Развитие транзита из Китая через Астану до границы с Россией и далее в страны Европы вряд ли способно выполнить связующую функцию для северных областей Казахстана (в том числе ввиду осложнения отношений России с развитыми странами Запада). Политические риски транзита возрастают, как и конкуренция России за транзитные грузопотоки. Как следствие, северная граница на перспективу сохранит советские черты по номенклатуре товарных потоков, хотя и в усеченном виде.

Восточная граница. Соседство с наименее развитой частью Китая само по себе не обеспечивает ускоренного развития восточных приграничных территорий Казахстана. Обмены ограничиваются встречными потоками казахстанских ресурсов и китайской готовой продукции, велика доля теневого импорта. Развитие транзитных функций Казахстана («шелковый путь») потребует создания современных логистических услуг и поэтому имеет инновационный эффект для восточных областей, но только в узловых точках; линейный и площадной эффект распространения инноваций пока невозможен из-за инфраструктурных проблем.

Южная граница. Имеется сильное демографическое давление со-предельных стран с более плотным расселением и близостью их столиц, приток низкоквалифицированных трудовых мигрантов, который усиливается при быстром экономическом росте Казахстана. Приграничные области будут испытывать конкуренцию за рабочие места в секторе услуг, при собственном плотном расселении и незавершенной урбанизации, что создаст конфликтный потенциал. Стимулирование трудовых миграций в сочетании с жесткой системой регулирования их расселения нигде еще не было успешным. Производство трудоемкой и массовой промышленной продукции с помощью трудовых мигрантов затрудняется значительным экономическим расстоянием до рынков сбыта и конкуренцией готовой продукции Китая.

Западная граница – это экономически перспективные морские и трубопроводные перевозки углеводородов на экспорт, развитие портовых комплексов и современной логистики.

Таким образом, более значительный инновационный потенциал для пространственного развития имеют границы с Китаем и морские границы на западе (Актау) при условии формирования современных логистических комплексов и улучшения институциональной среды.

В Стратегии пространственного развития Республики Казахстан заявлен принцип развития городов-конкурентов в приграничных

областях, чтобы уравновешивать влияние крупных городов соседних стран. В первую очередь это касается севера (границы с Россией, где расположены три города-миллионника — Челябинск, Омск и наиболее быстро трансформирующийся в центр услуг Новосибирск), а также южной границы (близкое приграничное положение двух столиц — Ташкента и Бишкека). Представляется, что задача стимулирования городов-центров роста в приграничных регионах севера трудновыполнима, поскольку ни один из них не имеет демографического потенциала, позволяющего превысить размер полумиллионного города. Только Астана, обладающая мощным столичным потенциалом, выигрывает конкуренцию как центр предоставления современных услуг для всего севера страны, резко снижая влияние крупных российских городов-миллионников. На юге эту же функцию способна выполнять только Алматы; у Шымкента нет достаточных экономических и демографических ресурсов, чтобы стать центром, сопоставимым с Ташкентом.

В целом роль двух крупнейших городов Казахстана оказывается чрезвычайно высокой во всех аспектах пространственного развития. В период экономического роста они стягивали на себя все большую долю инвестиционных ресурсов, что способствовало ускоренному росту и концентрации экономики. Однако начавшийся мировой экономический кризис сломал этот тренд, инвестиции в крупнейшие города сократились наиболее сильно (рис. 3.1).

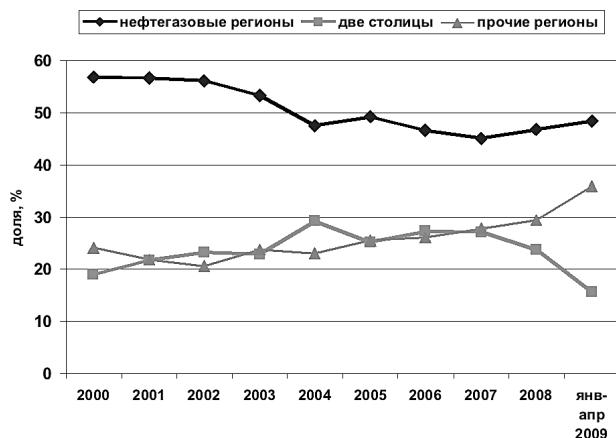


Рис. 3.1.
Доля регионов разного типа в объеме инвестиций в основной капитал, %.

3.2. Тренды и проблемы пространственного развития Казахстана

Для оценки перспектив необходимо выявить естественно складывающиеся тренды развития регионов, в том числе реакцию на финансовый кризис.

Экономическое неравенство регионов Казахстана растет (рис. 3.2).

Это общая тенденция для всех стран мира, особенно для стран догоняющего развития¹³⁷. При этом социальные различия между регионами Казахстана смягчаются, такой тренд характерен для развитых стран и пока не проявляется в странах догоняющего развития, в том числе в России, хотя ее душевой ВРП выше. Позитивный тренд сглаживания социального неравенства регионов Казахстана обусловлен тремя разнородными факторами: значительным объемом межбюджетного перераспределения; эффективностью финансовой помощи регионам при низкой стоимости душевых бюджетных услуг; укрупнением сетки регионов, что камуфлирует сильные внутрирегиональные различия.

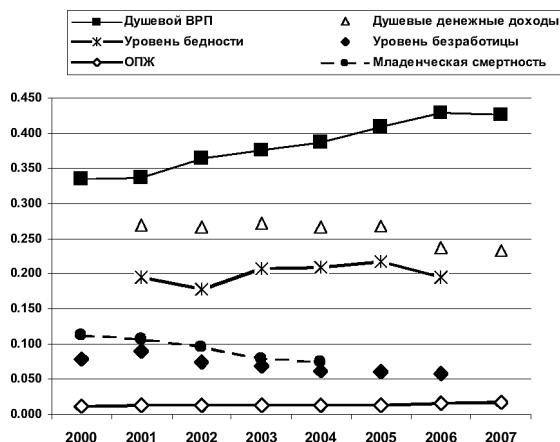


Рис. 3.2.
Индекс Джини для регионального неравенства в Республике Казахстан.

¹³⁷ Доклад о мировом развитии – 2009. Новый взгляд на экономическую географию. Вашингтон: Всемирный банк, 2009 (www.worldbank.org/wdr2009).

Сопоставление душевого ВРП показывает (рис. 3.3), что пространственные тренды развития обусловлены объективными преимуществами и барьерами:

- быстрее всего развиваются две столичные агломерации; при этом Алматы сильнее как центр экономики услуг (финансы, рекреация и др.), его доля в ВВП – 23% (как Москвы в РФ);
- отрыв ведущих нефтегазодобывающих регионов становится меньше из-за перераспределения ресурсов и роста бюджетной экономики слаборазвитых регионов;
- среднеразвитые угольно-металлургические регионы с трудом удерживают свои позиции;
- менее развитые полуаграрные регионы Севера только в 2007 г. начали немного опережать средние темпы роста по стране благодаря улучшению конъюнктуры цен на сельхозпродукцию;
- отставание наименее развитых регионов Юга продолжает усиливаться, хотя в последние 2–3 года медленно.

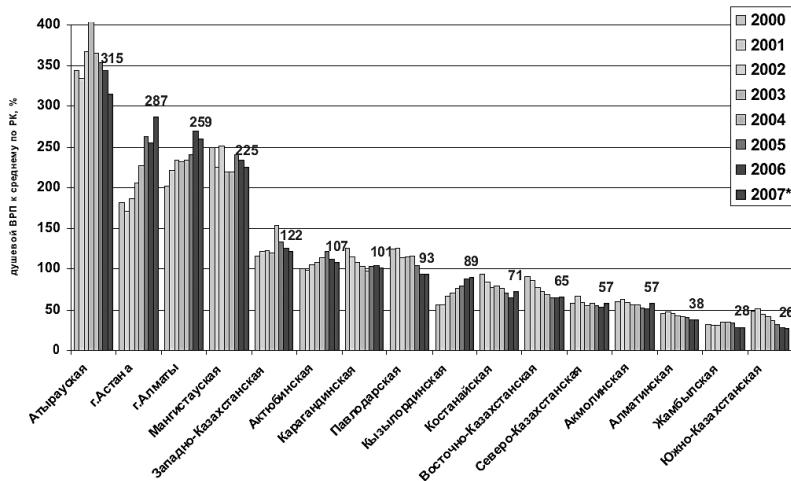


Рис. 3.3.
Душевой ВРП регионов к среднему по РК, % (РК=100).

Финансовый кризис, подрывающий начавшийся рост импортозамещающей промышленности агломераций, менее критичен для слаборазвитой промышленности отстающих регионов и минимально повлияет на нефтегазодобывающие регионы. Замкнутость

на конъюнктуру мирового рынка топлива является не только риском, но и преимуществом ведущих нефтегазодобывающих областей Казахстана, которые сохраняют неплохие условия для развития при нынешнем уровне цен на энергоносители. До 2008 г. самые высокие темпы роста имели регионы новой нефтьедобычи (эффект низкой базы), а также крупнейшие агломерации и их внешняя периферия (Акмолинская, Алматинская области), где концентрируются перерабатывающие отрасли внутреннего спроса - пищевая и производство стройматериалов (рис. 3.4). Однако эти отрасли оказались наиболее уязвимыми в условиях кризисного снижения платежеспособного спроса, и в 2008 г. агломерации и часть пищевых регионов показали сильный спад. При этом в алматинской агломерации с более емким рынком сбыта темпы спада меньше по сравнению с Астаной.

Среди среднеразвитых регионов низкие темпы роста и затем спад в начале 2008 г. имели металлургические/рудные Костанайская и Карагандинская области. Более устойчивым ростом отличалась Павлодарская область, возможные факторы ее устойчивости – отраслевая конъюнктура, инвестиции бизнеса в модернизацию крупных предприятий (однако по инвестициям в основной капитал заметных различий между регионами нет), позитивное влияние более диверсифицированной структуры экономики (глинозем, электроэнергетика, энергетические угли, нефтепереработка).

Динамика промышленности менее развитых и слаборазвитых аграрных регионов в период экономического роста была хуже, так как сельхозпереработка вдали от крупных рынков сбыта и концентрации платежеспособного спроса не обеспечивает устойчивого и динамичного роста (Северо-Казахстанская, Южно-Казахстанская, Костанайская области).

В период экономического роста инвестиционные процессы усиливают влияние агломерационного эффекта, а в кризисной стадии поддерживают только ведущие нефтегазовые регионы. При сохранении лидерства нефтегазодобывающих регионов растет доля двух столиц в общем объеме инвестиций. При этом в Астане велика доля госбюджетных ресурсов, а в Алматы государство вкладывает намного меньше. Диспропорция не исправлялась частными инвестициями, душевые показатели инвестиций в основной капитал из всех источников были в Алматы на треть ниже,

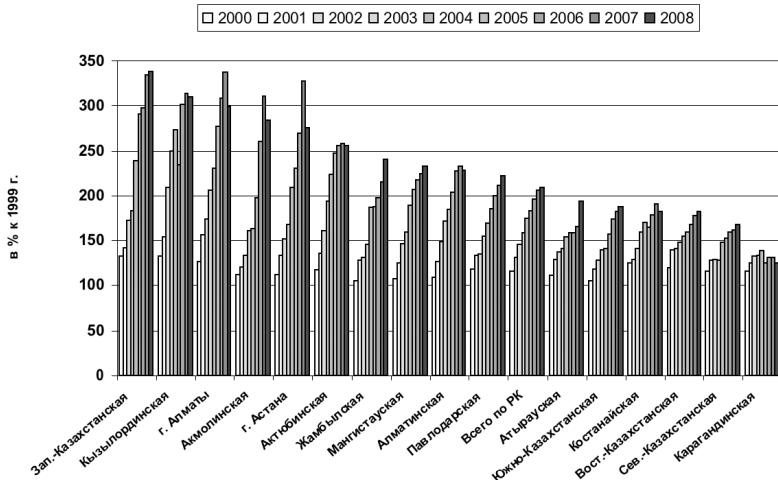


Рис. 3.4.
Индекс промышленного производства, в % к 1999 г.

чем в Астане (рис. 3.5). Влияние финансового кризиса не затронуло только ведущие нефтегазовые области, а наиболее пострадавшими оказались крупнейшие агломерации, в них кризис привел к резкому снижению инвестиций, особенно в столице. Уровень душевых инвестиций в регионы новой нефтегазодобы-

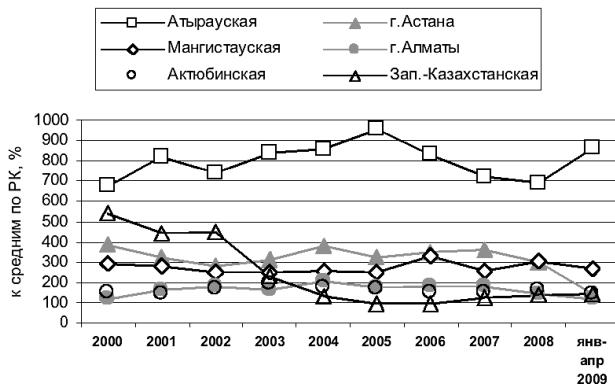


Рис. 3.5.
Душевые инвестиции в основной капитал регионов-лидеров, в % к средним по РК (РК=100).

чи остается более низким, чем в базовые (Атырауская, Мангистауская области), а динамика инвестиций неустойчива, что замедляет развитие.

В большинстве отстающих и слаборазвитых регионов также произошло относительное снижение инвестиций в период начавшегося кризиса, хотя и в период роста они имели невысокую инвестиционную привлекательность (рис. 3.6). Вторая особенность отстающих регионов – нестабильность инвестиций в 2000-е гг. из-за точечной модернизации отдельных крупных предприятий. Наоборот, слаборазвитые регионы стабильны в своей низкой инвестиционной привлекательности.

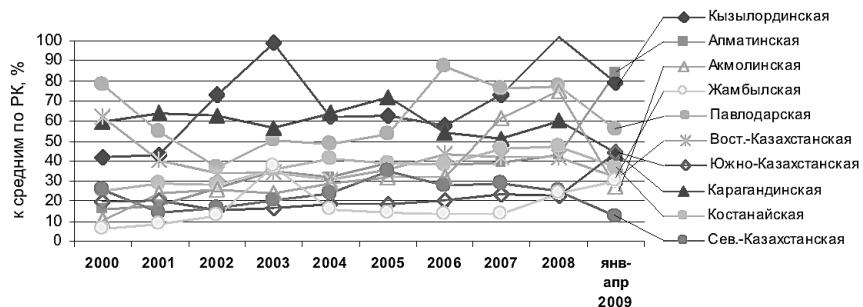


Рис. 3.6.

Душевые инвестиции в основной капитал отстающих регионов и аутсайдеров, в % к средним по РК (РК=100).

Территориальная картина инвестиций формирует будущее экономическое пространство, обеспечивая:

- доминирование в экономике основных нефтедобывающих регионов и агломераций;
- общий рост привлекательности приагломерационных областей, рекреации и перерабатывающих отраслей для крупнейшего рынка страны;
- ухудшение положения средних по уровню развития регионов с относительно диверсифицированной экономикой: при среднем душевом ВРП душевые инвестиции в них – только 60–70% от средних по Казахстану;
- дальнейшее отставание регионов-аутсайдеров из-за низких инвестиций в течение всего периода роста.

Занятость пространственно поляризуется; чрезвычайно высокий уровень самозанятости отражает проблемы рынков труда средне- и слаборазвитых регионов. Состояние региональных рынков труда невозможно оценить через малоинформационный показатель уровня безработицы. Более точную картину дает уровень самозанятости, который отражает скрытую безработицу, преимущественно сельского населения. Самозанятость невелика только в столичных агломерациях и двух ведущих нефтегазовых регионах, а также в наиболее урбанизированной Карагандинской области. В этих регионах-лидерах быстрее растет занятость по найму, обеспечивающая социальные гарантии занятым, в остальных регионах ситуация почти не улучшается (рис. 3.7) из-за растущего предложения рабочей силы или малочисленности новых рабочих мест. С одной стороны, высокая самозанятость снижает социальные обязательства государства, но, с другой стороны, экономия на инвестициях в человека тормозит рост человеческого капитала в отстающих регионах. Оптимальный баланс экономических и социальных целей в этой сфере пока не найден.

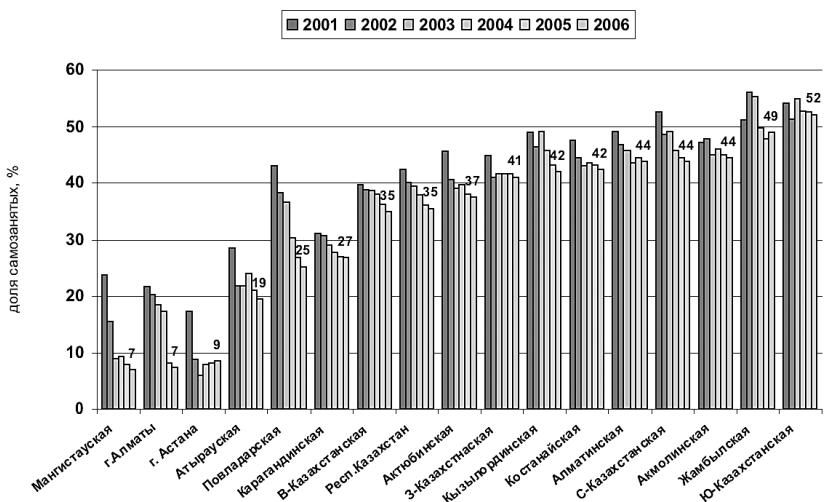


Рис. 3.7.
Доля самозанятых в общей численности занятого населения, %

Региональные различия в денежных доходах населения снижаются. С середины 2000-х гг. началось смягчение региональных различий в душевых доходах населения (рис. 3.8) благодаря межбюджетному перераспределению и более медленному росту заработков в нефтедобывающих регионах и Астане. Даже при невысокой достоверности статистики доходов тенденции объяснимы и схожи с российскими: доходы населения слаборазвитых регионов повышенены перераспределением и почти сравнялись с доходами в среднеразвитых, а рост доходов в экспортных регионах замедлился, в отличие от агломераций.

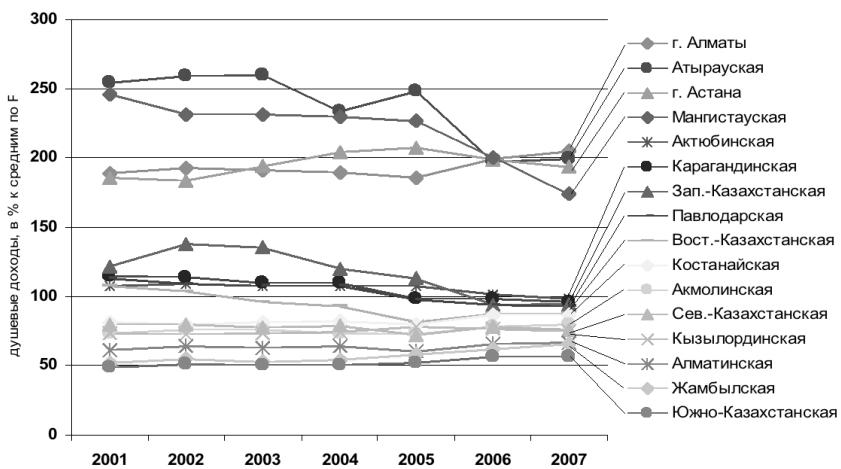


Рис. 3.8.
Душевые денежные доходы, в % к средним по РК (РК=100).

В 2008 г. кризисное снижение заработков затронуло в первую очередь слаборазвитые регионы и Алматы (рис. 3.9). Для слаборазвитых регионов это не несет значительных социальных рисков, так как их домохозяйства немалую долю доходов получают от личного подсобного хозяйства и эти доходы плохо учитываются статистикой. Для Алматы социально-политические риски выше, поскольку кризис сокращает доходы многих людей, занятых в рыночных услугах. Следствием ухудшения ситуации в крупнейших агломерациях, особенно в Алматы, может стать временное снижение миграций в них из слаборазвитых и более плотно заселенных областей Юга.

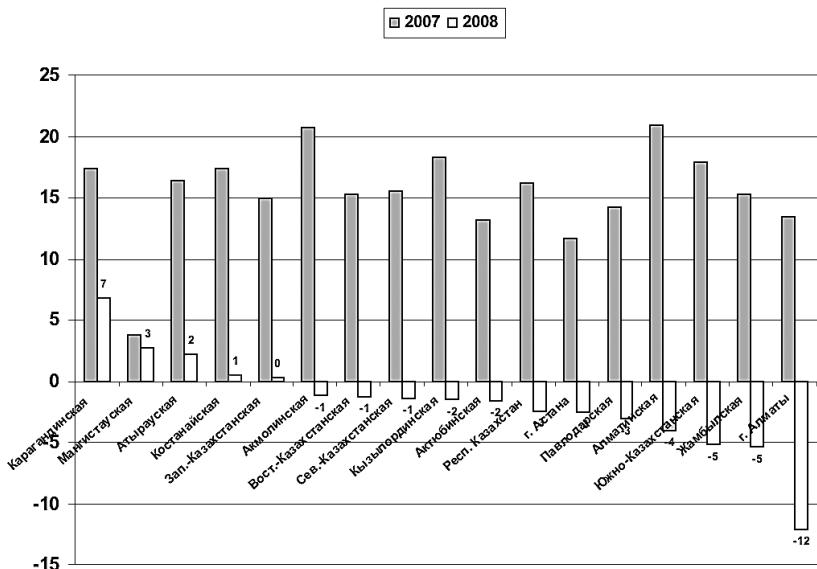


Рис. 3.9.
Индекс реальной заработной платы, в % к аналогичному периоду
предыдущего года.

Специфика Казахстана состоит в повышенном уровне бедности населения не только слаборазвитых регионов, но и основных нефтегазодобывающих из-за сильной поляризации по доходу городского и сельского (самозанятого в агросекторе) населения. В некоторых областях (слаборазвитая Южно-Казахстанская, Кызылординская и Жамбыльская, нефтегазодобывающие Атырауская и Западно-Казахстанская, рудно-зерновые Костанайская и Восточно-Казахстанская) темпы сокращения бедности в 2005–2007 гг. были настолько высоки, что эта статистика вызывает вопросы (рис. 3.10). Кризис явно затормозит снижение уровня бедности или даже увеличит долю бедных, но вряд ли до уровня начала 2000-х гг. Политико-социальные риски очевидны, но они более существенны для модернизированной Алматы, несмотря на меньший уровень бедности. В других регионах бедность сельских самозанятых существует длительное время и поэтому более привычна.

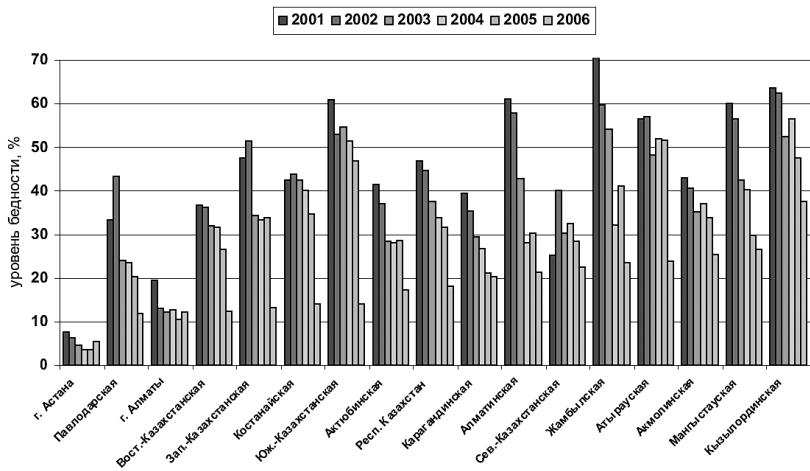


Рис. 3.10.

Уровень бедности, % (расчет по черте бедности, равной прожиточному минимуму).

Возможности инновационного развития подавляющего большинства регионов невелики. Во-первых, это следствие недофинансирования человеческого капитала – доля расходов на здравоохранение и образование составляет только 2,3% ВВП (в РФ – 3,5–3,7%)¹³⁸. Во вторых, массовизация высшего образования привела к резкому снижению его качества. Так, охват образованием детей и молодежи до 25 лет в Казахстане почти 95% (для сравнения, в РФ – 88%)¹³⁹. В-третьих, Республика Казахстан в 2005 г. имела в три-пять раз более низкие душевые показатели распространения инновационных услуг (сотовая связь, Интернет) и занятости в НИР по сравнению с Россией. Инновационный потенциал сосредоточен в двух столицах, причем в Алматы он существенно снизился в переходный период из-за миграций, а в Астане формируется с исходно низкого уровня. В «богатых» нефтегазодобывающих регионах инновационный потенциал концентрируется в секторе ТЭК, но пока не распространяется на весь городской социум. Это подтверждается воспроизводством полусельского образа жизни части населения горо-

¹³⁸ Доклад о развитии человека за 2007/2008. Нью-Йорк: ПРООН, 2008.

¹³⁹ Там же.

дов нефтедобывающих регионов, в том числе ростом поголовья скота (например, в Актау).

Проведенный анализ позволяет сделать выводы об основных тенденциях развития Казахстана:

- экономическое пространство трансформируется под влиянием рыночных сил и как следствие поляризуется;
- рыночные факторы и барьеры играют доминирующую роль в пространственном развитии Казахстана, поэтому уповать на широкие возможности государственной политики не стоит; ее влияние локально и дает эффект только при огромной концентрации финансовых ресурсов;
- высокие транспортные издержки внутриматерикового географического положения преодолеваются только для высокоэффективного экспорта топливных и металлургических ресурсов или при слишком плече перевозок сырьевых грузов в сопредельные регионы России;
- агломерационный эффект проявляется только в развитии двух столиц, причем в Алматы он имеет объективную основу, а в Астане обеспечен преимуществами административного статуса и масштабными инвестициями государства;
- пограничные преимущества регионов Казахстана не проявляются из-за негативного влияния других, более значимых факторов: не очень выгодного географического положения, значительного экономического расстояния, слаборазвитой инфраструктуры и др.;
- количественного дефицита рабочих рук пока нет, в сельской местности они даже избыточны при чрезмерном уровне сознанности, но менее квалифицированы и мобильны;
- региональное неравенство в доходах и уровне бедности смягчается благодаря растущему перераспределению, но это замедляет территориальную мобильность населения, особенно на юге;
- возросшее перераспределение бюджетных ресурсов не привело к заметному смягчению различий в качестве населения;
- переход к инновационной экономике при сложившейся структуре хозяйства и качестве человеческого капитала остается сложнейшей задачей и может быть реализован только в локальных точках с наиболее благоприятными условиями.

3.3. Управление региональной экономической специализацией

Стратегии управления экономической специализацией

Разработка эффективной региональной политики должна принимать во внимание стратегические приоритеты развития региональной экономической специализации, призванные обеспечивать максимальное использование хозяйственного потенциала территорий в средне- и долгосрочной перспективе. В качестве основы формирования соответствующих приоритетов выступают четыре группы факторов:

- существующие и потенциальные сравнительные преимущества территории в контексте использования производственных ресурсов;
- перспективы внедрения технологических и продуктовых инноваций;
- близость рынков (включая центры рыночного спроса в национальной экономике, а также зарубежные рынки);
- возможности развития агломерационных эффектов благодаря экономии на масштабах производства и позитивному взаимодействию хозяйствующих субъектов, работающих на данной территории (сбытовые связи, технологический обмен и технологическое сотрудничество, формирование рынка высококвалифицированных кадров и т.п.).

Для стран с развивающейся и переходной экономикой, традиционно опирающихся на сравнительные преимущества в сфере производства продукции первичного сектора (в первую очередь – сырьевых товаров и сельскохозяйственной продукции), спектр доступных стратегий управления экономической специализацией включает в себя следующие варианты.

1. Развитие традиционной экономической специализации с эволюционной динамикой ее структуры по мере изменения характера сравнительных преимуществ (в первую очередь под влиянием накопления капитала и повышения уровня образования населения). Данную стратегию, как правило, принято ассоциировать с отсутствием активной стимулирующей политики государства (промышленной и внешнеторговой), что не вполне верно. Во-первых, в случае если развитие традиционных отраслей сталкивается с ограничениями институционального и инфраструктур-

ного характера (неразвитость рыночных институтов кредитования, высокие издержки транспортировки продукции от мест производства к месту переработки), могут быть использованы инструменты как таргетированного (поддержка инвестиционных проектов и поощрение кооперации производителей в конкретных отраслях), так и нетаргетированного (создание транспортной, финансовой, информационной и социальной инфраструктуры в соответствующих регионах) воздействия. Во-вторых, задача нахождения новых рынков для продукции отраслей традиционной специализации является важным направлением внешнеэкономической политики стран, реализующих соответствующую стратегию, среди которых присутствуют и экономически развитые государства (Канада, Австралия, Новая Зеландия). При этом, однако, надежды на то, что данная стратегия «автоматически» обеспечит сдвиг экономической специализации с отраслей первичного сектора в отрасли вторичного (обрабатывающая промышленность) и третичного (сфера услуг) секторов редко оказываются обоснованными; напротив, высокая прибыльность операций в сырьевом секторе имеет тенденцию «притягивать» ресурсы с минимальными позитивными эффектами для развития других отраслей (пример – неудавшиеся попытки Австралии использовать экспорт продукции сырьевого сектора в Японию в качестве мотора развития несырьевых отраслей экономики).

2. Догоняющее промышленное развитие благодаря развитию обрабатывающих отраслей среднего технологического уровня. Данная стратегия существует в двух основных вариантах – импортозамещающем и экспорт ориентированном.

- *Импортозамещающий вариант* предполагает развитие в национальной экономике (при активной стимулирующей, включая бюджетные финансовые вливания и механизмы льготного налогообложения, промышленной политике и протекционистском внешнеторговом режиме) отраслей по производству продукции, ранее завозимой из-за рубежа. С начала 1980-х гг. (после краха модели импортозамещающей индустриализации и долгового кризиса в странах Латинской Америки) данный вариант стратегии догоняющего промышленного развития считается малоперспективным для развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Основная причина этого состоит в низкой емко-

сти внутреннего рынка соответствующих стран, что не позволяет использовать эффект масштаба производства для снижения издержек; как следствие отечественная импортозамещающая продукция оказывается существенно дороже импортной, что ведет к непроизводительной затрате экономических ресурсов. В настоящее время импортозамещающий вариант догоняющего промышленного развития может быть рекомендован только в отраслях, (а) имеющих значительный потенциал развития внутреннего рынка и (б) сталкивающихся со значительными ограничениями технологического и институционального характера, устранение которых может позволить существенно снизить издержки производства по мере роста его масштабов. Наиболее характерной отраслью такого рода может служить пищевая промышленность.

- *Экспортоориентированный вариант* стратегии догоняющего развития свободен от проблемы низкой емкости внутреннего рынка и способен обеспечить возникновение новых отраслей промышленности практически «с нуля» благодаря притоку прямых иностранных инвестиций. Данный вариант считается наиболее привлекательным для развивающихся стран со сравнительно низким (по отношению к экономически развитым странам) качеством человеческого капитала и значительным отставанием в технологическом развитии. Основными элементами данного варианта стратегии являются меры по привлечению прямых иностранных инвестиций и существенная либерализация (вплоть до создания особых экономических зон) операций по ввозу сырья и комплектующих и вывозу готовой продукции. Как правило, первичный эффект соответствующих мер связан с переносом на территорию страны сборочных производств зарубежных компаний, вторичный – с постепенным «апгрейдом» вновь созданных отраслей путем развития внутриотраслевых цепочек добавленной стоимости на национальной территории. Условием получения вторичного эффекта является стимулирование накопления капитала, инновационного процесса и повышения качества человеческого капитала (Южная Корея, Тайвань, приморские районы Китайской Народной Республики, Бразилия); в противном случае развитие новых отраслей будет законсервировано преимущест-

венно на сборочных стадиях без значимых общекономических эффектов (Индонезия, Филиппины).

В условиях международной конкуренции за привлечение прямых иностранных инвестиций возможны три основных сценария реализации данного варианта стратегии:

- создание благоприятных базовых условий для притока прямых иностранных инвестиций, с тем чтобы инвесторы сами определили наиболее перспективные отрасли специализации;
- создание системы дифференцированных стимулов для прямых иностранных инвестиций, поощряющих их приток в заранее определенные отрасли специализации;
- «перехват специализации» у стран, по каким-либо причинам проигрывающих конкуренцию за привлечение инвесторов в обрабатывающие отрасли экономики.

Первый сценарий традиционно популярен среди международных экспертов, которые подчеркивают опасность внесения в экономику значительных диспропорций в случае неверной идентификации перспективных отраслей специализации. В то же время дифференцированные стимулы могут оказаться необходимыми для компенсации специфических проблем, с которыми сталкиваются те или иные отрасли (например, отсутствие «длинных» кредитных ресурсов или высокая волатильность конъюнктуры в отраслях с длительным сроком оборота капитала). Чем выше международная конкуренция за привлечение прямых иностранных инвестиций в соответствующую отрасль, тем выше роль дифференцированных стимулов. Создание соответствующих стимулов может играть существенную роль и в рамках сценария «перехвата специализации» (характерный пример – «перехват» сборочных производств американских автомобильных компаний китайскими приморскими территориями у приграничных с США терриорий Мексики).

3. Стратегия промышленного лидерства реализуется странами, изначально имеющими достаточно высокий стартовый уровень развития промышленности, либо развивающимися странами и странами с переходной экономикой, ранее успешно реализовавшими стратегию догоняющего промышленного развития в ее экспорт ориентированном варианте. В обоих случаях необходимо выполнение ряда достаточно жестких условий, обеспечивающих

соответствующим странам возможность бороться за лидирующие позиции в мировой обрабатывающей промышленности. Эти условия таковы:

- продуманная стратегия таргетированного привлечения прямых иностранных инвестиций в высокотехнологические отрасли, обладающие значительным экспортным потенциалом;
- наличие сильной национальной инновационной системы и/или привлечение на территорию страны высококвалифицированных иностранных специалистов в сфере НИОКР;
- высокое и стабильно растущее (на основе реализации комплексной политики в образовательной сфере) качество человеческого капитала;
- наличие крупных, инновационно ориентированных национальных компаний, способных использовать агломерационные эффекты в соответствующих отраслях экономики.

В зависимости от того, выполняются ли эти условия в масштабах отрасли в целом или исключительно в отдельных технологических нишах, стратегия промышленного лидерства может быть реализована в двух вариантах — выстраивания отраслевых цепочек добавленной стоимости под эгидой национальных компаний либо встраивания национальных компаний в существующие кросс-границевые цепочки добавленной стоимости транснациональных бизнес-субъектов.

- *Выстраивание цепочек добавленной стоимости под эгидой национальных компаний* предполагает наличие базирующихся в данной стране крупных транснациональных компаний, контролирующих элементы производственного цикла, размещенные как в национальной экономике, так и за рубежом. Вариант создания высокотехнологичных цепочек добавленной стоимости исключительно на национальной территории в настоящее время рассматривается как нереалистичный даже применительно к экономически развитым странам ввиду невозможности обеспечения конкурентных преимуществ сразу на всех стадиях производственного цикла (частичное отступление от этого правила наблюдается в оборонных отраслях и мотивируется соображениями национальной безопасности). Этим обстоятельством и обуславливается ключевая роль крупных транснациональных компаний в реализации данной стратегии. В настоящее время

такими компаниями обладает ограниченный круг стран с развивающейся и переходной экономикой (Россия, Китайская Народная Республика, Индия, Бразилия, Тайвань), причем даже в этих странах слабость национальных инновационных систем создает существенные трудности в выстраивании цепочек добавленной стоимости в высокотехнологичных отраслях. В частности, тайваньские эксперты отмечают, что потенциал технологического лидерства тайваньских компаний существенно ограничивается небольшим размером «научного рынка» Тайваня, ввиду чего значительная часть специалистов и студентов предпочитает уезжать за рубеж.

- *Встраивание национальных компаний в существующие кросс-границы цепочки добавленной стоимости* позволяет обеспечить развитие высокотехнологичных производств на уровне отдельных продуктовых ниш даже в том случае, если для захвата лидирующих позиций на уровне отрасли в целом отсутствуют необходимые предпосылки (например, в силу относительной слабости национальных компаний или отсутствия необходимой ресурсной базы). Важное преимущество данного варианта заключается в том, что предпосылки к его реализации могут складываться в рамках экспортноориентированного варианта стратегии доляющего промышленного развития как «отправного пункта» промышленного развития для многих стран с развивающейся и переходной экономикой. При этом возможны два базовых сценария:
 - ◆ изначальная ориентация на привлечение высокотехнологичных производственных подразделений компаний-лидеров – в случае наличия квалифицированной рабочей силы и близости рынков сбыта (Ирландия, Чешская Республика, Венгрия);
 - ◆ постепенный переход от низкотехнологических к высокотехнологическим сегментам производства в рамках одной отрасли (наиболее успешный вариант данного сценария был реализован в Малайзии, которая в настоящее время предпринимает усилия по переходу к выстраиванию кросс-границых цепочек добавленной стоимости под эгидой «собственных» транснациональных компаний).

4. Стратегия постиндустриального развития основана на признании доминирующей роли сектора услуг в современной мировой экономике и предполагает целенаправленные усилия по поддержке сервисных отраслей, обслуживающих внутренний и/или международный рынок. При этом проводится четкое различие между трудоемкими отраслями, ориентированными исключительно на внутренний рынок (бытовые услуги, розничная торговля, общественное питание), и отраслями, использующими высококвалифицированный человеческий капитал.

- *Поддержка трудоемких отраслей услуг* практикуется, как правило, с целью сокращения бремени безработицы и иных проблем социально-экономического характера на территориях, затронутых кризисными процессами либо отличающихся застойным характером экономического развития. Данное направление не имеет перспектив сколько-нибудь серьезно повлиять на экономическую специализацию страны в мировой экономике. Имеющиеся в международной практике примеры эффективного проникновения компаний из развивающихся стран на международные рынки трудоемких услуг (в том числе успешная экспансия индийских компаний на рынки бытовых и офисных услуг) свидетельствуют о том, что залогом успеха стала корректная идентификация стратегий экспорта услуг на корпоративном уровне, а не государственная поддержка.
- *Поддержка производства и экспорта услуг, требующих высокого уровня человеческого капитала* («интеллектуальных услуг»), потенциально способна вывести страну на лидирующие позиции в отраслях, определяющих перспективные контуры мировой экономики. Однако для успеха данной стратегии необходимо выполнение ряда важных условий, специфичных для каждого из сегментов рынка «интеллектуальных услуг»:
 - ◆ финансовые услуги: развитые финансовые институты и законодательство, макроэкономическая стабильность, географическая близость к потенциальной клиентуре (в том числе зарубежной);
 - ◆ информационные услуги (разработка программного обеспечения): высокое качество подготовки специалистов, конкурентоспособные условия труда, развитая инфраструктура нетворкинга и аутсорсинга;

- ◆ телекоммуникации: высокий стартовый уровень освоения информационно-телекоммуникационных технологий в национальной экономике, наличие сильных национальных компаний в секторе;
- ◆ деловые услуги (аудит, консалтинг, инжиниринг, дизайн): возможности создания конкурентоспособных условий труда (включая как его оплату, так и качество жизни) для привлечения высококвалифицированных специалистов (в том числе из-за рубежа);
- ◆ образовательные и медицинские услуги: высококвалифицированные кадры, отсутствие языковых барьеров с соседними странами;
- ◆ рекреационные услуги: развитая инфраструктура туризма и развлечений, «поддерживающая» инфраструктура пассажирских перевозок, гостиничного бизнеса и общественного питания, подготовленный персонал с хорошим знанием иностранных языков;
- ◆ транспортные услуги: высокая интенсивность товаропотоков в рамках национальной экономики и экспортно-импортных операций, интеграция национальной транспортной системы с транспортными системами соседних стран, возможность получения агломерационного эффекта благодаря созданию крупных транспортных узлов (хабов);
- ◆ дистрибуторские и логистические услуги (управление товарными потоками на уровне оптовых операций, в отличие от преимущественно трудоемкой розничной торговли): внедрение специализированных технологий (в том числе компьютерных) контроля пространственного движения товаров, интегрированные информационные решения для обеспечения синхронности поставок, тесное взаимодействие компаний-дистрибуторов и транспортных компаний.

Поскольку в странах с развивающейся и переходной экономикой данные условия редко выполняются в полном объеме, успешные примеры развития сектора «интеллектуальных услуг» связаны, как правило, с территориально компактными центрами развития сектора услуг, где возникает (при государственной поддержке) благоприятное сочетание соответствующих условий: Бангалор (производство программного обеспечения – высоко-

квалифицированная рабочая сила, развитая система аутсорсинга); Мальта (образовательные услуги – широкое распространение английского языка, высокое качество жизни); Варшава (потенциально складывающийся финансовый центр стран Восточной Европы – развитые финансовые институты, географическая близость к клиентуре).

С точки зрения политики регионального развития, рассмотренные выше четыре базовых стратегии с их основными вариантами не являются взаимоисключающими и могут осуществляться как по отдельности, так и в сочетании друг с другом *в соответствии с характером условий, присущих конкретным территориям*. Нахождение оптимального сочетания этих стратегий является необходимым условием совершенствования структуры региональной экономической специализации в Республике Казахстан.

Перспективы управления региональной экономической специализацией в Республике Казахстан

В настоящее время в основу развития территориальной экономической специализации (в соответствии со Стратегией территориального развития Республики Казахстан) заложены принципы рациональной территориальной организации (если использовать терминологию советского планирования). Однако искусственное конструирование специализации и экономических связей регионов в рыночных условиях невозможно, и даже масштабная инвестиционная поддержка государства не гарантирует эффективного развития и конкурентоспособности отраслей, которые «назначены» приоритетными. Учитывая мировой опыт реализации стратегий управления экономической специализацией, следует предостеречь от попыток навязывания конкретным регионам направлений промышленной специализации, основанных скорее на видении желаемого будущего, чем на реалистичном анализе объективных факторов конкурентоспособности. Например, для экономически слаборазвитой Шымкентской области в настоящее время выделены такие отрасли специализации, как пищевая и текстильная промышленность на базе собственного сырья, нефтепереработка и рекреация, хотя потенциал повышения рыночной конкурентоспособности в этих отраслях крайне неоднороден (в частности, развитие текстильных производств может быть серьезно затруднено из-за конкуренции с более дешевым импортом). Создание конкурентоспособной специализа-

ции экономики регионов должно базироваться на выявлении существующих и потенциальных сравнительных преимуществ страны в международной экономической специализации, а также на реалистическом анализе возможностей выполнения условий, необходимых для успешного претворения в жизнь каждой из рассмотренных в предшествующем разделе стратегий. Что касается существующих сравнительных преимуществ, то на сегодняшний день их можно выделить два.

1. Богатство минеральными ресурсами, востребованными мировым рынком, хотя следствием этого стала почти монопрофильная структура экономики регионов: в пяти областях (Атырауская, Западно-Казахстанская, Мангистауская, Актюбинская, Кызылординская) доля нефтегазовых ресурсов в промышленном производстве достигала 70-95%, еще в четырех (Костанайская, Павлодарская, Карагандинская, Восточно-Казахстанская) велика доля металлургии и угольной отрасли.

2. Наличие большого массива сельскохозяйственных земель для не требующего значительных трудовых ресурсов производства зерна в степной черноземной зоне.

Соответствующие преимущества способны до определенной степени «работать» автоматически, хотя основанная на них структура экономической специализации подвержена конъюнктурным колебаниям мировых цен на продукцию первичного сектора. В то же время для полноценной реализации *стратегии развития традиционной экономической специализации* необходимо осуществление мер государственной политики, направленных на обеспечение максимального эффекта от использования существующих сравнительных преимуществ:

- в нефтедобывающих регионах – развитие региональной транспортной и социальной инфраструктуры, направленное на повышение качества жизни и распространение импульсов развития (в первую очередь – через механизмы рыночного спроса) из нефтяного сектора в другие отрасли региональной экономики;
- в регионах metallurgической специализации – стимулирование роста технологического уровня производственных мощностей, в том числе с акцентом на экологическую безопасность для улучшения качества жизни, содействие решению социальных проблем, обусловленных рационализацией производства и занятости на корпоративном уровне;

- в северных («целинных») районах зерновой специализации – стимулирование концентрации земельных ресурсов в руках крупных сельскохозяйственных компаний и эффективных фермерских хозяйств (в России, например, фермеры дают 15% урожая зерна), развитие инфраструктуры зернового экспорта;
- в южных сельскохозяйственных регионах – расширение доступа производителей к кредитным ресурсам, развитие механизмов кооперации производителей для реализации экономии на масштабах закупочно-сбытовых и финансовых операций, а также в сфере водопользования.

Ни одна из перечисленных сфер специализации в условиях Республики Казахстан не может стать объектом «классической» кластерной политики ввиду значительных расстояний, низкой плотности населения и отсутствия в соответствующих регионах развитых городских агломераций, способных стать центрами притяжения сопутствующих отраслей (включая отрасли сферы услуг). В связи с этим основный акцент должен быть сделан на поддержке значимых инвестиционных проектов в соответствующих отраслях мерами промышленной политики, на развитии инфраструктуры (в том числе за счет бюджетных средств и механизмов частно-государственного партнерства), а также на мерах бюджетной политики, направленных на повышение объема налоговых поступлений (в первую очередь от нефтяного и металлургического комплекса), остающихся в распоряжении региональных властей для решения социальных проблем и повышения качества жизни.

Стратегия догоняющего промышленного развития в условиях Республики Казахстан сталкивается с серьезной проблемой дефицита кадров, обладающих необходимой профессиональной квалификацией, при острой конкуренции с соседними странами (Китайская Народная Республика, Республика Узбекистан), обладающими значительными резервами дешевой рабочей силы для развития трудоемких обрабатывающих производств (в том числе на основе иностранных инвестиций). Поэтому возможности развития экспортноориентированных отраслей обрабатывающей промышленности оказываются существенно ограниченными. В частности, развитию высоких стадий переработки минеральных ресурсов препятствуют небольшой внутренний рынок,

не позволяющий экономить на масштабах производства, а также значительное экономическое расстояние (логистические издержки) до потребителей на мировом рынке. Более благоприятны условия развития в тех отраслях, где производители из Республики Казахстан могут использовать преимущества географической близости к рынкам:

- производство изделий из металлов для экспорта в Российскую Федерацию (Костанайская область);
- производство строительных материалов для экспорта в Российскую Федерацию (Костанайская, Павлодарская области) и на развивающиеся рынки стран Центральной и Южной Азии (Афганистан, Таджикистан, в перспективе – Пакистан и Индия);
- производство (в том числе сборочное) машиностроительной продукции среднего технологического уровня для рынков СНГ, а также иных стран Центральной и Западной Азии (включая Турцию) и Иран.

С точки зрения обслуживания внутреннего рынка наибольший потенциал имеет привлечение прямых иностранных инвестиций в пищевую промышленность районов, непосредственно прилегающих к столичным агломерациям, а в среднесрочной перспективе (при успешном преодолении кризиса в строительном секторе) в производство строительных материалов, в том числе в регионах горнорудной специализации.

Необходимым условием реализации *стратегии промышленного лидерства* является радикальное повышение качества человеческого капитала в Республике Казахстан. Для развития инновационной экономики нужен более высокий уровень образования и более модернизированные институты. В мире мало примеров быстрого развития инновационной экономики в преимущественно сырьевых странах; только в Австралии и Канаде произошел сдвиг к современной высокотехнологичной экономике благодаря выгодному соседству, качественной институциональной среде и быстро растущему человеческому капиталу, сформированному управляемым миграционным притоком.

На сегодняшний день в Республике Казахстан отсутствуют крупные компании, которые могли бы под своим контролем эффективно выстраивать кросс-границевые цепочки добавленной стоимости в высокотехнологичных отраслях. В этих условиях не-

обходимо целенаправленное привлечение на территорию страны высокотехнологичных транснациональных компаний для реализации «точечных» инвестиционных проектов, которые в перспективе могут привести к созданию высокотехнологичных кластеров на уровне отдельных продуктовых ниш. Складывание этих кластеров, однако, не может начаться до того, как «стартовые» инвестиционные проекты продемонстрируют устойчиво позитивные результаты. С учетом этого усилия по поддержке формирования кластеров должны следовать за успешным инвестиционным опытом, а не опережать его. Преждевременное «назначение» продуктовых (и тем более отраслевых) высокотехнологичных кластеров в конкретных городах и регионах, как правило, не дает позитивных результатов.

Важно учитывать, что на сегодняшний день Республика Казахстан не обладает настолько выраженными преимуществами в сфере человеческого капитала и научно-инновационного потенциала, чтобы «автоматически» рассчитывать на пионерные позиции в Центрально-Азиатском регионе по привлечению инвестиций в высокотехнологичные проекты. В этих условиях усилия по стимулированию таких инвестиций должны быть сконцентрированы на достаточно узкой группе городов, где такие преимущества в той или иной мере уже присутствуют или могут быть развиты с меньшими издержками, чем где бы то ни было еще. Наиболее перспективным центром притяжения высокотехнологичных проектов является Алматы, в потенциале – Костанай, Павлодар, Караганда.

В контексте *стратегии постиндустриального развития* наибольшие перспективы имеют складывание национального центра предоставления деловых услуг в Алматы, некоторых типов медицинских услуг в Алматы и Астане; создание высокотехнологичных транспортных хабов в портовых (Актау, Атырау) и железнодорожных (Алматы, Астана, Октябрьск, Петропавловск) центрах, а также в центрах шоссейных грузоперевозок (Алматы, Астана, Уральск). Кроме того, логистические функции наиболее востребованы в точках пересечения границы с наибольшим грузопотоком. При этом развитие транспортных хабов в Октябрьске, Петропавловске и Уральске, а также в приграничных транспортных узлах будет в решающей степени зависеть от прогресса в реализации планов развития кросс-границевых грузоперевозок,

сформулированных в Совместном заявлении о будущем развитии евроазиатских транспортных связей (подписано в Женеве 19 февраля 2008 г. представителями 20 стран, включая Республику Казахстан и Российскую Федерацию), а также в соглашениях о сотрудничестве в сфере транспорта между государствами СНГ. При этом реализация транзитной функции (транспортный мост Азия-Европа) требует масштабных инвестиций в инфраструктуру, модернизации логистики и снижения барьеров на границе, чтобы выиграть конкуренцию у альтернативных маршрутов грузоперевозок. Для этого необходим всесторонний анализ экономических издержек и выгод от реализации конкретных транспортных проектов. С учетом их высокой капиталоемкости ошибка в оценке соответствующих параметров и/или ориентация на geopolитические соображения могут привести к колоссальным непроизводительным расходам ресурсов по примеру Байкало-Амурской магистрали в СССР или нефтепровода «Набукко» (в настоящее время аналогичные риски существуют применительно к транзитному проекту «Шелковый путь»). Оптимальной является модель, при которой крупные инфраструктурные проекты, реализуемые государством, ориентируются на интересы бизнеса. Успешным примером реализации данной модели в Республике Казахстан является развитие нефтеэкспортного морского порта Актау. В свою очередь, развитие эффективной инфраструктуры наземного транспорта может дать мощный импульс развитию других отраслей экономики, в том числе высокотехнологичных, обеспечивающих обслуживание элементов транспортно-логистической инфраструктуры.

Из-за продолжающегося финансового кризиса планы создания в Республике Казахстан регионального финансового центра в среднесрочной перспективе (5–7 лет) представляются неосуществимыми. Развитие других сервисных отраслей, в том числе реинкарнации, замедляется невысоким уровнем урбанизации, низкой плотностью населения и слаборазвитой сетью городов, наличием только одной крупной агломерации-миллионника, что не позволяет использовать фактор внутреннего спроса для снижения издержек благодаря экономии на масштабах производства. Обязательные языковые требования являются дополнительным барьером для привлечения иностранных специалистов (в том числе русскоязычных из числа ранее покинувших Республику Казахстан) в сферу образования, деловых и финансовых услуг.

В этих условиях даже при значительных усилиях государства развитие «интеллектуальных» отраслей сферы услуг (кроме деловых, транспортных и дистрибуторских) сдвигается на более отдаленную перспективу, поскольку барьеры и риски для бизнеса велики. С учетом этого в настоящее время имеет смысл сконцентрировать усилия по созданию *институциональных и инфраструктурных предпосылок* для развития соответствующих отраслей – в первую очередь в рамках городских агломераций Астаны и Алматы, где быстрее формируется платежеспособный спрос на услуги, в том числе образовательные и рекреационные. Другим направлением политики развития сферы услуг должна стать поддержка сектора трудоемких услуг (в первую очередь малых предприятий, предоставляющих бытовые услуги и услуги в сфере общественного питания) в районах, для которых характерна вялая динамика хозяйственных процессов. Это будет благоприятствовать (наряду с продолжением политики бюджетного перераспределения с целью выравнивания региональных диспропорций в уровне доходов) сокращению безработицы и снижению остроты социальных проблем, тем самым косвенно способствуя снижению социальных рисков и повышению привлекательности соответствующих районов для потенциальных инвесторов.

Перспективной целью развития экономической специализации Республики Казахстан на долгосрочный период (до 2020 г.) является обеспечение условий для выхода страны на *лидерующие позиции в системе экономических взаимосвязей Центральной Азии и Прикаспийского региона*. Для достижения этой цели может быть рекомендовано следующее сочетание стратегий развития экономической специализации, опирающееся на структуру конкурентных преимуществ казахстанской экономики.

- В контексте развития *традиционных направлений специализации* – дальнейшее расширение нефтедобывающих мощностей и стимулирование развития экспортно-ориентированного зернового хозяйства для наращивания экспортных доходов, являющихся основой роста внутреннего спроса и одновременно обеспечивающих увеличение инвестиционных ресурсов для повышения технологического уровня отраслей традиционной специализации. Главными региональными конкурентами в решении задач данной стратегии являются Азербайджан, Иран и Туркменистан. По отношению ко

всем этим странам Республика Казахстан имеет гарантированные преимущества в развитии сельскохозяйственного экспорта, потенциал которого должен быть задействован в полном объеме, что требует разработки и проведения в жизнь целевых мер поддержки зернового экспорта. В энергетической сфере развитие потенциала Ирана и Туркменистана сдерживается сравнительной закрытостью этих экономик и осторожным отношением к ним со стороны иностранных инвесторов; в то же время в Туркменистане динамика политических процессов после прихода нового руководства позволяет ожидать, что значение соответствующего фактора будет сокращаться. В целом, однако, главным конкурентом в энергетической сфере будет оставаться Азербайджан, что обуславливает необходимость:

- ◆ опережающих усилий по созданию благоприятных условий для притока инвестиций (в том числе иностранных) в энергетический сектор и
 - ◆ разработки стратегических решений в области экспортных поставок (в том числе их транспортного обеспечения), не зависящих от политической ситуации в Южно-Кавказском регионе.
- Вклад стратегии *догоняющего промышленного развития* в обеспечение лидирующих позиций Республики Казахстан в Центральной Азии и Прикаспийском регионе связан с отмеченным выше потенциалом развития экспортно-ориентированных отраслей обрабатывающей промышленности. Необходимо констатировать, однако, что ни в одной из этих отраслей Казахстан не имеет гарантированных конкурентных преимуществ, причем масштабы конкуренции будут стремительно возрастать по мере развития западных регионов КНР (производство машиностроительной продукции среднего технологического уровня, строительных материалов, текстильных изделий), наращивания экспортного потенциала Индии (в первую очередь по машиностроительной продукции) и Узбекистана (машиностроительная продукция, текстиль), а также развития национального производства в странах Центральной Азии, являющихся потенциальными рынками казахстанской продукции. С учетом того, что конкурентное давление со стороны всех перечисленных

факторов достигнет максимального уровня через четырех-пять лет, Республике Казахстан необходимо в течение ближайших двух-трех лет предпринять целенаправленные усилия по созданию стимулов для развития экспортно-ориентированных производств в металлургии, промышленности строительных материалов и машиностроении с помощью мер промышленной и налоговой политики, налаживания технологической кооперации с зарубежными компаниями, в том числе российскими и, возможно, украинскими (в металлургии), а также путем «перехватывающего» привлечения прямых иностранных инвестиций:

- ◆ по отношению к Республике Узбекистан (ввиду сохраняющегося негативного воздействия андижанских событий 2005 г. на поведение прямых иностранных инвесторов);
 - ◆ по отношению к западным регионам Китайской Народной Республики (сейчас их развитие идет преимущественно благодаря бюджетным средствам, и иностранные инвесторы только начали рассматривать их как потенциальный регион производительных вложений).
- Реализация потенциала *стратегии промышленного лидерства* в решающей мере зависит от повышения уровня инновационной активности, технологической модернизации, привлечения национальных (на начальном этапе – за счет диверсификации вложений средств, генерируемых в сырьевом секторе) и прямых иностранных инвестиций в высокотехнологичные отрасли машиностроения, производство новых материалов, медицинскую промышленность и биотехнологии. Решению двух первых задач может способствовать интенсификация и договорное оформление партнерских связей с ведущими научно-инновационными центрами южноуральского и западно-сибирского региона России (Новосибирск, Томск, Омск, Тюмень). Географическая близость соответствующих центров, существенно облегчающая сотрудничество (в том числе благодаря возможности непосредственного взаимодействия на уровне персональных контактов), является безусловным конкурентным преимуществом Республики Казахстан по отношению к другим странам региона. Кроме того, немаловажное значение имеет то обстоятельство, что в соответствующих центрах работает значи-

тельное число выходцев из Республики Казахстан, человеческий капитал которых, таким образом, сможет внести вклад в развитие экономики Республики.

Что касается привлечения иностранных инвестиций высокотехнологического характера, то здесь основными конкурентами в Центральной Азии и Прикаспийском регионе могут выступать Узбекистан и (в перспективе) Армения, имеющие сравнительно высокий уровень накопленного человеческого капитала. В то же время конкурентный потенциал Армении существенно ограничен факторами политического характера (Карабахский вопрос) и фактической географической изоляцией, а применительно к Узбекистану продолжает сказываться обеспокоенность иностранных инвесторов характером развития политических процессов и значительным уровнем вмешательства государства в экономику. Данные обстоятельства обусловливают наличие у Республики Казахстан определенных преимуществ в привлечении иностранных инвесторов. Особое внимание следует уделить привлечению высокотехнологичных компаний из стран, близких Республике Казахстан в культурно-религиозном отношении, в первую очередь Малайзии и Турции, а также развитию уже складывающихся контактов с Японией и Южной Кореей. Взаимодействие с Малайзией может строиться с учетом «перехватывающей» – по отношению к Республике Узбекистан – стратегией по привлечению малайзийских инвестиций в обрабатывающие производства.

- В рамках *стратегии постиндустриального развития* в среднесрочной перспективе основной акцент необходимо сделать на развитии логистических и дистрибуторских, а также деловых услуг. Наличие развитого сектора деловых услуг является абсолютно необходимой предпосылкой усилий, направленных на достижение статуса регионального экономического лидера, поскольку высокое качество и низкие издержки доступа к соответствующим услугам способствуют повышению эффективности деятельности всех секторов и отраслей экономики. Для сектора деловых услуг характерна высокая степень территориальной концентрации, что обуславливает целесообразность поддержки развития центров предоставления подобных услуг в Алматы и Астане. В свою очередь, развитие сектора логистических и дистрибуторских услуг предполагает создание сетевых

структур управления товаропотоками (внутренними, внешнеторговыми и транзитными), узлы которых рассредоточены по территории страны. С учетом этого развитие данного сектора может не только способствовать снижению издержек товарных поставок (в том числе в отношении товаров для дальнейшей промышленной переработки с повышением доли добавленной стоимости) и увеличению эффективности внешнеторговых операций, но и служить фактором роста доходов на региональном уровне.

3.4. Принципы разработки стратегии территориального развития

Региональная политика в разрезе макрорегионов

Мировой опыт региональной политики позволяет выделить следующие **принципы политики территориального развития**:

- опора на существующие конкурентные преимущества или формирование таких преимуществ;
- поэтапное выделение пространственных приоритетов в зависимости от стадии развития страны;
- использование разных стратегий для регионов разного типа (вместо конструирования «осей», «узлов» и кластеров).

Первый принцип достаточно четко прописан в Стратегии, но ей не хватает реалистического понимания «коридора возможностей» для формирования новых конкурентных преимуществ. В данном контексте можно напомнить опыт Китая, который в 1980-1990-е гг. взял курс на усиление территориальных различий, сконцентрировав ресурсы поддержки (институциональные и финансовые) в наиболее выгодно расположенных приморских регионах с минимальными транспортными издержками и привлекаемой туда дешевой рабочей силой, чтобы ускорить экономический рост и модернизацию. Только в 2000-е гг. приоритеты Китая стали меняться в сторону реализации курса на смягчение территориальных контрастов¹⁴⁰.

Опыт Китая напрямую невоспроизводим в Казахстане в силу иных условий развития, но важен принцип этапности. Для Ка-

¹⁴⁰ «Доклад о мировом развитии – 2009. Новый взгляд на экономическую географию». Вашингтон: Всемирный банк. 2009 (www.worldbank.org/wdr2009).

захстана опора на существующие конкурентные преимущества означает опережающее развитие сырьевых (нефтегазовых) регионов и крупнейших агломераций (Алматы и Астана). Второй этап – расширение зоны роста и модернизации на приагломерационные территории вокруг столиц (в основном вокруг Алматы, имеющей развитую агломерацию); развитие городов-центров второго порядка с полумиллионным населением и регионов с полифункциональной структурой экономики, включающей более доходные экспортные отрасли. Только на следующем этапе возможны линейные/осевые формы развития, объединяющие уже сложившиеся центры роста на Севере и Юге.

Третий принцип в Стратегии не использован, хотя регионы Казахстана развиваются на основе разных факторов, поэтому для них должны ставиться разные цели, максимально использующие конкурентные преимущества и снижающие барьеры развития. Примером может служить Китай, разработавший дифференцированные стратегии регионального развития для разных типов регионов¹⁴¹:

- Прибрежный Китай (наиболее модернизированная зона) – внутренняя интеграция, стыки логистических цепочек, развитие агломераций, переход к производству товаров и услуг с более высокой добавленной стоимостью.
- Западный Китай (слаборазвитая зона) – создание инфраструктуры, урбанизация, развитие негосударственного сектора, выделение ключевых районов с более крепкой экономической базой и высокой плотностью населения, близко расположенных к транспортным узлам, миграции из города в село, формирование системы соцзащиты и инвестиции в человеческий капитал (образование и здравоохранение). Опора на «три кита»: создание более благоприятных условий для ведения бизнеса, развитие инфраструктуры и формирование квалифицированной рабочей силы.
- Северо-Восточный Китай (отстающая/депрессивная зона социалистической индустриализации и традиционной промышленности – угольной, металлургической и др.) – реструктуризация тяжелой промышленности и государственно-ориентированной производственной базы, изменение структуры и повышение квалификации рабочей силы в соответствии с новыми потребностями и структурой рынка.

¹⁴¹ Там же.

Аналогичный опыт «зонирования» стратегий развития должен быть использован и применительно к разработке новых подходов к территориальному развитию Республики Казахстан, тем более что проблемы выделенных в КНР зон развития во многих аспектах имеют близкие параллели с регионами Казахстана. Политика регионального развития Казахстана должна иметь выраженную специфику в зависимости от конкретного типа регионов (рис. 3.11), среди которых выделяются:

1. *Столичные города/агломерации* с более модернизированной экономикой и доминированием третичного сектора, преимущественно рыночного (Алматы) или со значительной долей нерыночных услуг государства (Астана).

2а. *Основные нефтегазодобывающие* регионы Запада с низкой плотностью населения и резким разделением на богатый сырьевой сектор и бедное и немодернизированное село (Атырауская, Мангистауская области).

2б. *Регионы новой добычи нефтегазовых ресурсов* с более низким ВРП, но относительно конкурентоспособным аграрным сектором зерновой специализации, с неравномерным расселением жителей (Западно-Казахстанская, Актюбинская области).

3. *Среднеразвитые полифункциональные* регионы добычи угля и рудных ресурсов и отраслей первого передела, агросектора и пищевой промышленности, проблемных/депрессивных отраслей машиностроения, с неравномерным расселением (Карагандинская, Павлодарская обл., переходные от отстающих полуаграрных – Костанайская и Восточно-Казахстанская области).

4. *Отстающие полуаграрные* регионы Севера с депрессивной обрабатывающей промышленностью, более выгодной зерновой специализацией села и относительно освоенной территорией (Северо-Казахстанская, Акмолинская области).

5. *Наименее развитые и слабоурбанизированные аграрные регионы Юга* (Жамбылская, Южно-Казахстанская, Алматинская – ее Талды-Курганская часть, а также переходная к новым нефтедобывающим Кызылординская область). Это аграрные регионы с наиболее высокой плотностью населения (кроме Кызылординской области), избыточными сельскими трудовыми ресурсами и более низким человеческим капиталом, слаборазвитой социальной инфраструктурой.

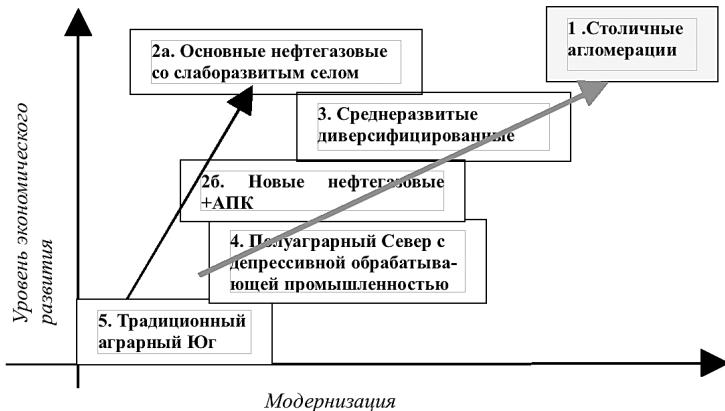


Рис. 3.11.
Типология регионов Республики Казахстан.

Сравнение соответствующих типов регионов с системой макрорегионов, разработанной для территориального планирования Казахстана, показывает, что только макрорегионы Центр и Жетысу-Семиречье, включающие крупнейшие города страны, отличаются сочетанием разных территориальных типов социально-экономического развития (табл. 3.4). Все остальные макрорегионы в основном монотипичны, что, с одной стороны, упрощает задачу формирования адекватной региональной политики, но, с другой стороны, резко сужает альтернативы и возможности развития конкретных макрорегионов.

Таблица 3.4.
Соотношение «макрорегионов» и выделенных типов регионов

Макрорегионы	Типы регионов	Специфика
Центр (Карагандинская и Акмолинская области)	Типы 1, 3, 4: столичная агломерация, среднеразвитый промышленный регион угольно-металлургической специализации, отстающий полуаграрный регион	Столичный центр (Астана) дополняется центром второго порядка с промышленной специализацией (Караганда) при слабозаселенной аграрной периферии
Север (Костанайская и Северо-Казахстанская области)	Тип 4: отстающие полуаграрные с депрессивной обрабатывающей промышленностью и лучшими условиями для развития АПК	Относительно плотно заселенная территория с менее крупными центрами, потенциалом развития АПК и транспортных функций

Прикаспий (Атырауская и Мангистауская области)	Тип 2а: основные регионы нефтедобычи	Моноотраслевая территория с точечным освоением, концентрацией населения в областных центрах, минимальным заселением территории и ее слабой внутренней связностью, за исключением технологических связей в нефтедобыче
Запад (Западно-Казахстанская и Актюбинская области)	Тип 2б: менее развитые регионы новой добычи нефтегазовых ресурсов	Потенциал роста нефтегазодобычи дополняется относительно конкурентоспособным аграрным сектором при неравномерном расселении и недостаточной инфраструктурной связности территории
Восток (Восточно-Казахстанская и Павлодарская области)	Тип 3 (с элементами типа 4): среднеразвитые промышленные регионы с аграрной периферией	Сочетание промышленных городов, в том числе относительно крупных, которые специализируются на отраслях добычи угольного и металлургического сырья и первого передела, и редко заселенной аграрной периферии со слаборазвитой транспортной инфраструктурой
Жетысу-Семиречье (Алматинская область)	Типы 1, 5: крупнейшая агломерация и слаборазвитая аграрная периферия	Моноцентрическая территория с крупнейшей агломерацией страны, более развитыми пригородными районами и обширной аграрной периферией, с транзитно-приграничным положением
Юг (Жамбыльская, Шымкентская, Кызылординская области)	Тип 5 (с элементами типа 2б): наименее развитый аграрный юг и слабозаселенный полуаграрный район новой добычи нефти	Полицентрическая слаборазвитая зона с плотным аграрным расселением на юге и редким – в полупустынных районах, с потенциальной агломерацией Шымкента.

Для каждого из макрорегионов можно сформулировать важнейшие приоритеты развития, исходя из рассмотренных выше преимуществ и барьеров.

Центр – модернизация территориальной структуры и снижение издержек расстояния, стимулирование естественных процессов концентрации населения и формирование оси развития. В условиях контрастной заселенности важнейшими инструментами развития становятся меры по формированию пространственно концентрированных «точек» и «коридоров» роста, позволяющих снизить издержки расстояния:

а) расширение пригородной зоны Астаны путем развития импортозамещающих отраслей (пищевой промышленности, произ-

водства стройматериалов) и стягивание населения Акмолинской области в две зоны: к столице и к областному центру Kokшетау (с более широким сельскохозяйственным ареалом);

б) развитие агломерации второго порядка с центром в Караганде, рост внутриагломерационных трудовых миграций и экономической связности на основе расширения сервисных (преимущественно в Караганде) и модернизации промышленных отраслей;

в) формирование транспортных коридоров Астана – Караганда и Астана – Kokшетау как основной оси развития макрорегиона. С учетом слабой заселенности Карагандинской области экономическая активность за пределами этого коридора будет иметь точечный характер.

Север – использование конкурентных преимуществ в агропромышленной сфере: модернизация аграрно-индустриальной функции (АПК) макрорегиона и развитие региональных центров, поддержка устойчивости монопрофильных центров добычи рудных ресурсов, загрузка существующих транспортных коридоров (в кооперации с Россией). Основными приоритетами политики регионального развития являются:

а) формирование системы поддержки агросектора, особенно зернового направления: регулирование земельных отношений, стимулирование сбытовой кооперации сельскохозяйственных производителей, лизинга техники, государственная поддержка развития инфраструктуры аграрного рынка, хранения и транспортировки продукции, кредитования, стимулирования инвестиций в агросектор из других секторов экономики, развитие местных брендов пищевой продукции, содействие выходу производителей зерновой продукции на мировой рынок; поддержка государством социальной инфраструктуры села;

б) развитие центральных функций областных городов путем стимулирования их жилищного рынка, торговых и иных сервисных отраслей, системы профессионального образования, привлечение инвесторов в переработку сельскохозяйственной продукции; при этом следует учитывать, что без стабильных локальных (региональных) центров аграрная периферия не может устойчиво развиваться;

в) снижение институциональных рисков и транспортных издержек при выстраивании трансграничных технологических це-

почек в процессе поставок рудного сырья в места переработки за пределами Республики Казахстан; это позволит сохранить устойчивость развития монопрофильных промышленных центров областей Севера.

Прикаспий – использование ресурсных преимуществ для модернизации центров и смягчения внутренних социальных контрастов. Основные приоритеты политики регионального развития:

а) модернизация отрасли и рост объемов добычи основного ресурса – нефти; в перспективе – содействие развитию нефтепереработки и нефтехимии с учетом конъюнктуры цен и спроса на продукцию;

б) ускорение модернизации городской среды областных центров, что позволит обеспечить модернизацию отраслей сектора услуг;

в) сокращение сельской бедности через повышение качества населения и его мобильности;

г) постепенное стягивание населения из наименее благоприятных для жизни территорий в города, развитие профессионального образования как механизма роста мобильности сельской молодежи.

Запад – стимулирование развития двух несвязанных секторов экономики (ТЭК и АПК) для достижения синергетического эффекта и повышения устойчивости развития. Основные приоритеты политики регионального развития:

а) рост нефтегазодобычи, обеспечивающий увеличение финансовых ресурсов для инфраструктурной поддержки других конкурентоспособных секторов экономики и развития городов – региональных центров;

б) развитие крупных городов благодаря сочетанию промышленных и сервисных функций, модернизация отраслей переработки сельскохозяйственного сырья в первую очередь в региональных центрах и их пригородах;

в) дисперсное аграрное расселение в районах, благоприятных для сельского хозяйства, и медленная пространственная концентрация населения в связи с недостаточной развитостью региональных центров требуют более длительной поддержки социальной инфраструктуры села;

г) постепенное стягивание населения из наименее благоприятных для жизни территорий в более плотно заселенные районы

и города, развитие профессионального образования как механизма роста мобильности сельской молодежи, жителей малых и монопрофильных городов.

Восток – индустриальная модернизация и развитие отраслей с более высокой долей добавленной стоимости в промышленных городах; сервисная диверсификация экономики региональных центров. Основные приоритеты политики регионального развития:

а) модернизация угольно-энергетического и металлургических кластеров, привлечение капитала и современных технологий для развития перерабатывающих отраслей на основе производимого сырья и полуфабрикатов;

б) различие в акцентах структурной диверсификации крупных городов: более активная промышленная модернизация диверсифицированной экономики Павлодара и окружающих промышленных городов, развитие Усть-Каменогорска как центра металлургического кластера и сервисного центра Рудного Алтая, ускоренная сервисная модернизация Семея в связи со значительным притоком сельского населения из окружающих районов;

в) модернизация АПК и развитие инфраструктуры в зерновых районах с более плотным расселением и более устойчивой сельской средой;

г) привлечение населения из наименее благоприятных для жизни территорий в более плотно заселенные районы и города, развитие профессионального образования как механизма роста мобильности сельской молодежи, жителей малых и монопрофильных городов.

Жетысу-Семиречье – рост на основе агломерационного эффекта и расширения зоны влияния крупнейшей агломерации страны в сочетании с усиливающимся трансграничным взаимодействием создают условия для ускоренной модернизации макрорегиона при поддержке таких направлений политики регионального развития, как:

а) зонирование и поэтапное формирование новых зон расселения на внешней периферии Алматинской агломерации; складывание двух типов рекреационных территорий – пригородных водных (Капчагай) и горных; формирование промышленно-логистических секторов в восточном (к границе с Китаем) и западном направлениях вдоль транспортных магистралей; стягивание

населения менее развитой Талды-Курганской части на внешнюю периферию агломерации;

б) институциональная поддержка, привлечение инвестиций и новых технологий в отрасли импортозамещения, обслуживающие потребности агломерации: интенсивные отрасли агросектора (птицеводство, тепличное хозяйство и др.), пищевую и консервную промышленность, производство строительных материалов, тары, упаковки и др.;

в) опережающее инфраструктурное развитие территории агломерации и ее полимагистральных лучей, а в перспективе – нового транспортного коридора на восток от Алматы до границы с Китаем;

г) формирование трансграничной зоны развития на границе с Китаем (Хоргос) как центра предоставления логистических услуг и (в перспективе) центра промышленных технологий с относительно высокой обеспеченностью трудовыми ресурсами; подготовка кадров для трансграничных проектов в областном центре (Талды-Курган).

Юг – формирование новых конкурентных преимуществ в слаборазвитых регионах в виде более дешевого и качественного предложения на рынке труда. Социальная модернизация требует развития социальной инфраструктуры, повышения степени урбанизации и мобильности населения. Для формирования новых конкурентных преимуществ необходима реализация следующих приоритетов:

а) выравнивающая финансовая помощь для развития социальной инфраструктуры и роста инвестиций в человеческий капитал;

б) поддержка роста урбанизации (снижение барьеров в сфере землепользования и индивидуального жилищного строительства) и мобильности населения (профессиональное образование, информационные услуги);

в) стимулирование более эффективной и доходной самозанятости путем развития кооперации в сфере производства, сбыта продукции и водопользования, а также малого предпринимательства;

г) формирование конкурентных преимуществ для трудоемких отраслей (АПК, сектора услуг) благодаря более дешевой и многочисленной рабочей силе и лучшим агроклиматическим условиям.

Выделенные территориальные приоритеты позволяют уточнить функции создаваемых в Казахстане социально-предпринимательских корпораций (СПК), в которых будут сконцентриро-

ваны принадлежащие государству активы. При этом само по себе объединение разнородных активов укрупненных территорий под единым управлением не создает дополнительных преимуществ для развития. Большие проблемы возникают и с кластерной политикой, поскольку кластер нельзя искусственно сформировать из разнородных и зачастую второстепенных и низкорентабельных активов, многие из которых требуют санации.

Как следствие, важнейшей задачей для СПК может стать не столько кластерная, сколько **территориальная политика** – выделение городов и районов с конкурентными преимуществами, поддержка эффективных социальных, производственных и инфраструктурных активов с более значительным потенциалом развития, соответствующим приоритетам макрорегиона, санация принадлежащих государству промышленных и инфраструктурных объектов с обязательным учетом их размещения и возможностей встраивания в приоритетные направления развития.

Именно СПК могут балансировать инструменты региональной политики с учетом выделенных приоритетов для каждого макрорегиона, снижая тем самым риски неэффективной государственной поддержки и концентрируя ресурсы на главных направлениях. Поскольку большая часть макрорегионов однородна по структуре экономики, а входящие в них области близки по уровню развития, это облегчает выбор адекватных инструментов развития и их координацию между собой. Более разнообразный инструментарий необходим для макрорегионов, включающих в себя крупнейшие города, особенно для макрорегиона Жетысу-Семиречье, в котором сочетаются крупнейшая агломерация со значительным потенциалом расширения, наименее развитые аграрные районы, а также районы с трансграничными перспективами развития при обеспечении необходимой инфраструктурой.

Пограничные регионы

В Республике Казахстан можно выделить четыре пограничные зоны, для каждой из которых характерны свои приоритеты и соответственно своя специфика политики регионального развития.

Западная морская граница – наиболее экономически перспективные морские и трубопроводные перевозки углеводородов на экспорт, развитие портовых комплексов и современной логистики, формирование в Актау крупного логистического узла на базе

современных транспортных технологий, что существенно снизит риски монопрофильного сырьевого развития макрорегиона «Запад». Приоритетной задачей является расширение логистических функций по номенклатуре грузов и объемам, в том числе с использованием механизма особой зоны в границах порта и прилегающей территории.

Восточная граница с Китаем – перспективные логистические и трансграничные функции на границе с самой быстро растущей экономикой мира. При этом существующий погранпереход Дружба и новый погранпереход Хоргос, для которого необходимо развитие транспортно-логистической инфраструктуры, могут функционально дополнять друг друга. Первый – остается преимущественно транзитным узлом, поскольку не имеет достаточных человеческих ресурсов для формирования других трансграничных функций. Второй – с учетом более высокой плотности населения и относительной близости с растущей Алматинской агломерацией может стать трансграничной зоной не только логистики, но и промышленной переработки. В то же время зависимость от номенклатуры поступающей из Китая продукции, а также очевидное преимущество по стоимости рабочей силы может привести к недостаточной стабильности развития новой трансграничной зоны на востоке. Этапы и механизмы развития нового трансграничного логистического узла Хоргос могут быть следующими: финансирование развития транспортной инфраструктуры в виде целевой инвестиционной программы; создание особой таможенной или экономической зоны и специального органа управления с четко прописанными полномочиями; система льгот для привлечения инвесторов в сектор логистических и дистрибуторских услуг и в перспективе в промышленную переработку; система подготовки кадров, финансируемая и реализуемая центральными и региональными властями.

Северная и северо-восточная граница с Россией – наиболее контактная граница со значительными грузопотоками, но с ориентацией преимущественно на вывоз сырья из Казахстана (угля, руд черных и цветных металлов, глинозема и др.). Несмотря на контактность этой границы, ее модернизационный потенциал для Казахстана относительно невелик из-за структуры товарообмена. Тем не менее она имеет самый высокий уровень приграничного сотрудничества в силу многолетних устой-

чивых технологических связей, развитости человеческих контактов, многочисленности погранпереходов. Перспективы изменения структуры экспорта благодаря развитию обрабатывающих производств в приграничных с Россией макрорегионах Республики Казахстан остаются трудно прогнозируемыми, но одним из форматов модернизации трансграничных обменов может стать более широкое применение механизмов создания совместных предприятий и других форм кооперации бизнеса, в том числе в технологической сфере. Кроме того, трансграничному взаимодействию явно не хватает контактов в сервисных отраслях, то есть межгородских связей в сфере культуры, профессионального образования, обмена деловыми услугами. Хотя в данном случае велики риски высокой конкуренции со стороны городов-миллионников Южного Урала и Западной Сибири, в том числе за человеческие ресурсы, только расширение взаимодействия в сервисных отраслях экономики может хотя бы отчасти диверсифицировать ресурсовывозящую функцию северной границы Республики Казахстан.

Южная граница со странами Центральной Азии требует наиболее четкого регулирования как зона миграционного притока избыточных трудовых ресурсов из стран-соседей. Пока мигранты в основном направляются в крупнейшие агломерации Республики Казахстан и территории нефтегазодобычи с более высокими заработками, не влияя существенно на трудоизбыточный и низкооплачиваемый рынок труда макрорегиона «Юг». При сохранении социально-политической напряженности в соседних странах Центральной Азии, которые все более отстают в экономическом развитии от Казахстана, трансграничные потоки мигрантов будут расти и оседать в южных приграничных регионах Казахстана, с особо сильным давлением на агломерацию Алматы и в перспективе на формирующуюся агломерацию Шымкента. Механизмы регулирования трудовой миграции общеизвестны (квотирование и более жесткий контроль за перемещениями по территории), но нигде в мире они не работают удовлетворительно. После завершения финансового кризиса и с началом новой волны роста инвестиций неизбежен приток трудовых мигрантов в строительство и сферу услуг. Можно предложить следующие механизмы, способствующие более эффективному использованию труда мигрантов и одновременно сохранению контроля над ситуацией:

- легализация трудовых отношений через недискриминационные миграционные квоты, облегчение получения разрешений на работу, контроль работодателей, привлекающих трудовых мигрантов, в том числе в сфере оплаты труда;
- создание совместно с бизнесом системы ускоренной подготовки мигрантов по рабочим профессиям;
- создание временных мест размещения (общежитий) с контролем условий проживания и санитарно-эпидемиологической ситуации;
- проведение политики, препятствующей созданию этнических районов (гетто) мигрантов в крупных городах и пригородных зонах.

При этом планировать конкретные направления использования и распределения трудовых мигрантов по производственным объектам (особенно промышленным предприятиям) и территориям бессмысленно, так как весь мировой опыт показывает нереализуемость таких планов.

Этапы и механизмы реализации Стратегии территориального развития

Для выработки очередности мер политики регионального развития важно учитывать влияние объективных факторов, среди которых:

- уровень экономического развития региона и структура его экономики;
- специфика воздействия финансового кризиса на регионы с разной специализацией;
- характер расселения и условия для развития агросектора;
- процессы урбанизации и пространственной концентрации, старения населения.

Как показывает опыт стран догоняющего развития, в том числе России, финансовый кризис наиболее остро проявляется на территориях, вовлеченных в глобальную экономику. В крупных агломерациях он приводит к сокращению инвестиций и объемов строительства, финансовых, торговых услуг и соответственно к масштабному сокращению рабочих мест в секторе услуг и строительстве. В экспортных отраслях и местах их локализации он ведет к частичному высвобождению занятых на базовых предприятиях или сокращению длительности рабочего времени, что прямо отражается на заработках большей части занятых и дохо-

дах их семей. Для слаборазвитых регионов воздействие кризиса носит отложенный характер и проявляется в виде сокращения бюджетных трансфертов, затрагивая занятых в госсекторе и затем в менее конкурентоспособном малом предпринимательстве, которое зависит от ограниченного платежеспособного спроса. Как правило, выход из кризиса быстрее происходит в крупных агломерациях, которые притягивают финансовые ресурсы всей страны, и в последнюю очередь распространяется на слаборазвитые регионы.

Необходимо также учитывать долгосрочные факторы расселения, урбанизации и условий хозяйственной деятельности. В территориях с редким расселением депопуляция сельской местности идет быстрее, чем в плотнозаселенных аграрных регионах с благоприятными агроклиматическими условиями, где этот процесс начинается позднее (или еще не начался) и более растянут во времени. В регионах с преимущественно неаграрной специализацией экономики и с более развитой сетью городов миграции из села в город более интенсивны, хотя и до определенных пределов, обусловленных истощением миграционных ресурсов села и малых городов. Все это означает, что в городах, расположенных в плотнозаселенных аграрных регионах, например Шымкента, агломерационные процессы развиваются медленнее и имеют свою специфику: медленно формируются городской образ жизни и структура занятости, поскольку такие города окружены многочисленными сельскими поселениями, поставляющими немодернизированные трудовые ресурсы. Если же пригороды более модернизированы, как, например, в Алматинской агломерации, то формирование интенсивных трудовых и экономических связей с городом ускоряется.

Достигнутый уровень урбанизации и возрастная структура населения взаимосвязаны, что также следует учитывать в региональной политике. Так, модернизация аграрного сектора на Севере и в других макрорегионах со специализацией на зерновом хозяйстве является весьма срочной задачей, поскольку старение населения и депопуляция села уже формируют ограничения по качественным и количественным характеристикам трудовых ресурсов. Благодаря улучшению институциональной среды и росту конкурентоспособности зернового сектора можно удержать наиболее качественных сельхозработчиков и тем самым сохранить кадровый потенциал конкуренто-

способной отрасли. На Юге же эта задача менее актуальна в силу избыточного предложения рабочей силы, но при этом на первый план выходят задачи подготовки квалифицированных кадров и формирования полноценной городской среды, ускоряющей модернизацию.

Исходя из вышеперечисленных факторов, а также текущего состояния и перспектив развития экономики Республики Казахстан можно выстроить систему целей и важнейших инструментов региональной политики. С учетом высокой степени неопределенности, обусловленной финансовым кризисом, весьма сложно обосновать приоритетность и очередность поддержки тех или иных зон развития. Нижеприведенный перечень разработан с учетом следующих факторов:

- первоочередная поддержка территорий с максимальным конкурентным потенциалом и уже сформировавшимися механизмами саморазвития;
- объем необходимых финансовых ресурсов государства (качественная оценка);
- количественные и качественные ограничения по человеческим ресурсам и инфраструктуре;
- ожидаемый модернизационный эффект;
- представленность макрорегионов, то есть широкая география приоритетов.

Этап 1.

Опережающее развитие агломерации Алматы (макрорегион Жетысу-Семиречье)

- Институциональные механизмы: регулирование землепользования, производственного и жилищного строительства; формирование института координации политики развития всей агломерации (координационный совет или другой орган с представительством города и муниципалитетов окружающих территорий).
- Финансовые механизмы: более щадящий механизм изъятия налоговых доходов города, инвестиции в развитие инфраструктуры из центрального бюджета.
- Планировочные механизмы: выделение границ и разработка схемы территориального зонирования агломерации в рамках города и прилегающих территорий; прогнозные оценки численности населения и обеспеченности инфра-

структурой; выделение зон расселения, лучей промышленно-логистического характера, рекреационных зон (Медео, Капчагай), резервных территорий под перспективное развитие и т.д.

- Институциональные механизмы: создание технопарков на базе университетов и исследовательских организаций, промышленных площадок.
- Формирование бренда города и агломерации.

Этап 2.

1. Социально-инфраструктурная модернизация центров ведущих нефтегазовых регионов (макрорегион Прикаспий)

- Инвестиционные механизмы: опережающее развитие сектора услуг и инфраструктуры областных центров Атырау и Актау, что позволит создавать новые рабочие места и стягивать сельское население.
- Развитие логистических функций Актау для формирования более диверсифицированной экономики и новых транспортных выходов на мировой рынок.
- Институциональные механизмы: модернизация системы профессионального образования, в том числе подготовки рабочих специальностей с участием бизнеса.

2. Расширение модерниzierующего влияния Астаны на пригородную зону и на ближайшие областные центры, в том числе на агломерацию промышленных городов с центром второго порядка – Карагандой (макрорегион Центр)

- Инвестиционные механизмы: развитие транспортной инфраструктуры сообщения с Карагандой и промышленными городами Карагандинской агломерации.
- Инвестиционные механизмы: инвестиции в качество городской среды и в человеческий капитал двух областных центров, в первую очередь более крупного – Караганды.
- Институциональные механизмы: формирование в Караганде крупного центра технического профессионального образования.
- Стимулирование развития потребительских услуг (торговых сетей, досуга и спорта, современных коммуникаций) для модернизации образа жизни населения Караганды, а затем других промышленных городов.

- Санация проблемных угледобывающих городов и поселков с низким человеческим капиталом (профессиональная переподготовка, стимулирование мобильности населения).

3. Формирование современной рыночной инфраструктуры АПК и развитие экспортной зерновой зоны (макрорегион Север)

- Институциональные механизмы: развитие рынка земли, действие сбытовой кооперации сельскохозяйственных производителей, господдержка лизинга техники.
- Инвестиционные механизмы: льготные механизмы кредитования производителей, стимулирование инвестиций бизнеса в АПК.
- Бюджетные механизмы: бюджетная поддержка социальной инфраструктуры в сельской местности.

Этап 3.

1. Формирование агломерации Шымкента (макрорегион Юг)

- Институциональные механизмы: расширение городских границ, модернизация системы землеотвода, развитие ипотеки и других форм поддержки жилищного строительства.
- Планировочные механизмы: городское планирование и зонирование территории.
- Модернизация системы профессионального образования для повышения человеческого капитала.
- Кредитные механизмы: кредитная поддержка развития во внешней зоне формирующейся агломерации пищевой промышленности на базе собственного сырья, промышленности строительных материалов, других трудоемких отраслей.
- Инвестиционные механизмы: развитие городской инфраструктуры и транспортных коридоров, связывающих потенциальную агломерацию и прилегающие районы, а также два главных центра – Шымкент и Туркестан.
- Инвестиционные механизмы: инвестиции в развитие системы водоснабжения.

2. Развитие промышленных кластеров (макрорегион Восток)

- Институциональные механизмы: стимулирование технологической модернизации полифункционального промышленного кластера Павлодар-Экибастуз.

- Оценка перспектив развития и модернизации металлургического кластера Горного Алтая с учетом ресурсных, инфраструктурных и других ограничений, необходимости снижения загрязнения окружающей среды.
- Планировочные механизмы: координация программ развития городской среды монопрофильных городов металлургического кластера Горного Алтая с учетом сходства проблем их развития.
- Инвестиционные механизмы: государственные инвестиции в модернизацию городской среды двух областных центров, а также крупного города без развитых индустриальных функций (Семей) с целью формирования в нем современного сектора услуг и адаптации сельских мигрантов.

3. Рост нефтегазодобычи и индустриально-сервисное развитие областных центров (макрорегион Запад)

Ключевую роль в обеспечении двух указанных приоритетов призван играть инвестиционный механизм: стимулирование инвестиций в нефтегазодобычу, развитие инфраструктуры крупных городов, вложения в транспортную инфраструктуру для развития трансграничных экономических контактов (торговые и иные услуги).

Таким образом, государство в своей политике пространственного развития должно быть нацелено на **максимизацию конкурентных преимуществ регионов, координацию своих территориальных стратегий со стратегиями бизнеса, смягчение провалов рынка**. Кроме того, именно государство должно стимулировать конкуренцию регионов за частные инвестиции и бюджетные ресурсы для повышения эффективности пространственного развития. На всех трех этапах реализации Стратегии на первый план выходит стимулирование самых эффективных территорий с наибольшим потенциалом саморазвития. Только концентрация государственных ресурсов в территориях с самыми большими конкурентными преимуществами способна переломить негативный тренд развития и с помощью лидеров постепенно «вытягивать» остальные регионы.

Раздел 4 Проекты концепций отдельных законопроектов

4.1. Концепция проекта закона Республики Казахстан «О законодательном регулировании контрольно– надзорных полномочий государственных органов по отношению к малому и среднему бизнесу»

Контроль и надзор – ключевые элементы государственного регулирования предпринимательской деятельности, призванные обеспечивать соблюдение баланса интересов между бизнесом и потребителями, предотвращать возникновение вреда жизни, здоровью и имуществу граждан, пресекать деятельность недобросовестных участников рынка, привлекая их к ответственности за нарушение установленных правил ведения бизнеса.

Настоящая концепция представляет собой систему взглядов на проблемы контроля и надзора цели, задачи и направления реформирования действующей системы контроля.

Обоснование необходимости реформирования существующей системы контроля и надзора

Действующая система государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства субъектами малого и среднего бизнеса является одним из основных барьеров для развития предпринимательства в Республике Казахстан.

На сегодняшний день отсутствует закрепленное в законодательстве определение понятий «контроль» и «надзор» и соответственно нет разграничения между этими видами деятельности. Отсутствует систематизированный перечень обязательных требо-

ваний к ведению предпринимательской деятельности, что приводит к наличию дискреционности и избирательности в деятельности органов государственного контроля. Нет разграничения компетенции между органами государственного контроля: одни и те же требования проверяются различными структурами, причем ряд структур (например, органы внутренних дел) по существу выполняют несвойственные им задачи.

Отсутствует закрепление в законодательстве прав и обязанностей субъектов предпринимательской деятельности при проведении проверок, ответственности органов власти и их должностных лиц за нарушения, допущенные при проведении проверок, а также ответственности за причинные предпринимателям убытки.

Деятельность контрольно-надзорных органов носит карательный характер. В качестве показателей результативности используются статистические данные о количестве выявленных нарушений и числе субъектов, привлеченных к ответственности за допущенные нарушения. Никаких превентивных мер (разъяснение правил, проведение обучения и др.) органы государственного контроля и надзора не осуществляют.

Все это свидетельствует о необходимости комплексного подхода к реформированию системы контроля и надзора. Исправить ситуацию путем внесения изменений в отдельные законодательные акты слишком сложно и неэффективно, так как это повлечет лишь точечные решения отдельных тактических проблем, но не приведет к изменению государственной политики в области контроля и надзора.

Основные цели и принципы реформирования системы государственного контроля и надзора

Основной целью реформирования системы контроля и надзора за соблюдением правил осуществления предпринимательской деятельности является изменение процедур, компетенций и механизмов, позволяющих реализовать государственные гарантии в части:

- предотвращения причинения вреда жизни, здоровью и имуществу граждан;
- оперативного выявления и пресечения нарушений прав и свобод граждан и юридических лиц, а также государственных интересов и обеспечения компенсации причиненного ущерба;
- привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства.

Стратегическими задачами реформирования являются:

- повышение эффективности деятельности контрольно-надзорных органов, оптимизация контрольно-надзорных функций, в том числе путем ликвидации избыточных функций и передачи части функций по контролю и надзору местным властям, а также создаваемым саморегулируемым организациям;
- повышение качества исполнения государственных функций по контролю и надзору и предоставления сопутствующих государственных услуг через разработку административных регламентов и стандартов, определяющих порядок осуществления государственной функции по контролю и надзору;
- создание условий для развития различных форм негосударственной деятельности по осуществлению независимого мониторинга соблюдения требований к предпринимательской деятельности;
- развитие просветительской, образовательной и иной деятельности по формированию инициативного и ответственного потребителя.

Принципами реформирования должны стать:

- прозрачность, непротиворечивость и достаточность компетенции органов государственного контроля и надзора и иных служб для обеспечения оперативности и эффективности принимаемых мер;
- четкое распределение полномочий и компетенций между органами разных уровней, закрепление механизмов взаимодействия между ними в целях предотвращения возможного вреда жизни и здоровью граждан, экологической ситуации;
- устойчивость, достаточность и своевременность финансирования деятельности по контролю и надзору;
- обеспечение прозрачности государственных расходов на осуществление государственного контроля (надзора);
- персональная ответственность должностных лиц контрольно-надзорных органов за соблюдение установленных процедур и результаты проведенных ими мероприятий, а также полная имущественная ответственность контрольно-надзорных органов за вред, причиненный субъектам рынка вследствие неправомерных действий (бездействий);

- создание условий для общественного контроля эффективности деятельности государственных органов в области обеспечения безопасности жизни, здоровья и имущества граждан;
- поддержка негосударственных инициатив, направленных на обеспечение безопасности продукции и услуг на потребительском рынке.

Основные направления реформирования контроля и надзора за соблюдением законодательства о предпринимательской деятельности

Обеспечение единства и координации деятельности по контролю и надзору путем наделения органа исполнительной власти координирующими полномочиями

Уполномоченный координирующий орган должен сосредоточиться на формировании методических подходов к осуществлению органами государственного контроля и надзора разных уровней контрольно-надзорных функций, в том числе путем разработки административных регламентов взаимодействия органов государственной власти при осуществлении контроля и надзора; утверждения методик проверки соблюдения требований к осуществлению предпринимательской деятельности; толкования действий контрольно-надзорных служб и субъектов рынка с позиции политики поддержки малого и среднего бизнеса. При этом уполномоченный орган должен быть освобожден от непосредственного осуществления контроля и надзора, что позволит исключить конфликт интересов.

Распределение компетенции по контролю и надзору между центральными и местными органами исполнительной власти

Местные власти не могут обеспечить эффективный контроль на всей территории Республики Казахстан. Для этого недостаточно ни специалистов, ни финансовых ресурсов. Они не в состоянии оперативно распространить информацию о выявленных опасных товарах и пресечь появление опасных товаров в других регионах. В то же время без взаимодействия с местными властями невозможно осуществить контроль за исполнением предписаний об изъятии опасных товаров с рынка, пресечь нарушения, совершаемые крупным бизнесом, имеющим широкую филиальную сеть.

Решение этой задачи возможно путем распределения полномочий и ответственности в области обеспечения контроля и надзора между различными уровнями власти.

Формирование инструментов и процедур оперативного реагирования на сигналы о нарушениях, которые могут привести к угрозам безопасности жизни, здоровья экологии и др.

Обеспечение безопасности жизни, здоровья и имущества потребителей во многом зависит от того, насколько полно внутри системы государственного контроля в сфере технического регулирования представлена информация о состоянии рынка (о наличии на нем опасных товаров), в том числе о случаях выявления опасных товаров, действиях органов контроля и надзора разных уровней по обнаружению и пресечению реализации продукции и услуг, не соответствующих требованиям технических регламентов, и т.п. Для решения данной задачи необходимо создание информационных механизмов сбора и обработки информации.

Взаимодействие органов государственного контроля и надзора с институтами гражданского общества в целях повышения эффективности контроля

Чем больше альтернативных форм контроля будет присутствовать на рынке, тем более эффективным окажется этот контроль. Активизация взаимодействия органов государственного контроля и надзора с организациями бизнеса и гражданского общества позволит в большей степени нацелить их деятельность на проблемные участки и сектора рынка, то есть повысить ее результативность и эффективность.

Для решения этой задачи необходимо создание условий для проведения государственного и общественного контроля и мониторинга эффективности исполнения контрольно-надзорных функций путем раскрытия информации, формирования административных регламентов и стандартов, позволяющих отслеживать соблюдение процедур контроля и надзора, формирование механизмов внесудебного рассмотрения споров.

Закрепление прав и обязанностей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)

Необходимо принятие специального законодательства, которое определит принципы контроля; полномочия контрольно-надзорных органов; процедуры и сроки осуществления контрольных мероприятий; права и обязанности проверяемых субъектов; механизмы обжалования решений контрольно-надзорных служб.

Изменение форм ответственности и задачи деятельности контрольно-надзорных служб

Необходимо переходить от карательных функций контроля и надзора к превентивным. С этой целью контрольно-надзорные органы должны быть наделены обязательствами по разъяснению положений законодательства, консультированию (в том числе публичному), принятию предупредительных мер (предписаний, предостережений).

Кроме того, необходимо сократить уголовную ответственность за нарушения в экономической сфере, заменив ее имущественной. Нарушения должны быть невыгодны не только конкретному должностному лицу, но и организации в целом. Следует закрепить возможность ликвидации организации за систематические нарушения с установлением судебных запретов для учредителей и руководителей осуществлять деятельность путем создания аналогичных организаций.

Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта

Принятие законопроекта создаст благоприятные условия для развития малого и среднего бизнеса в Республике Казахстан; будет способствовать защите прав и интересов граждан; снизит административные барьеры, возникающие при взаимодействии с контрольно-надзорными службами.

Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами

Вопросы контроля и надзора регулируются многочисленными нормативными правовыми актами. Предлагаемая концепция направлена на реформирование действующей системы.

Необходимость приведения нормативных правовых актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом

Потребуется разработка комплекса нормативных правовых актов, пересмотр компетенции органов власти.

Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта

Реализация законопроекта потребует бюджетных затрат, связанных с внедрением новых систем налогообложения и с реализацией других положений закона.

4.2. Концепция проекта закона Республики Казахстан «О стандартах предоставления государственных услуг»

Обоснование необходимости принятия законопроекта

Одной из важнейших проблем повышения эффективности деятельности государства в интересах граждан и их объединений является отсутствие достаточной правовой базы и традиций, определяющих государственные услуги как обязательный результат деятельности государственных органов, а качество и доступность этих услуг как основной показатель (индикатор) результативности деятельности органов власти.

В результате низкое качество государственных услуг, их труднодоступность (начиная с элементарных очередей по любому поводу и заканчивая искусственными административными барьерами) вызывают постоянные нарекания граждан. К установленным в законах требованиям в процессе административной практики добавляются новые, не предусмотренные законодательно требования и обременения для потребителей государственных услуг. Государственные органы, организации, учреждения и их должностные лица при исполнении ими своих обязанностей по реализации государственных функций навязывают гражданам и организациям различные платные услуги (которые воспринимаются гражданами) и нередко преподносят их как законные государственные услуги.

Отсутствуют общепринятые и единые для государственных органов, органов местной власти, а также для граждан и их объединений представления о качестве и доступности государственных услуг. На низком уровне находится информированность граждан и организаций о своих правах во взаимоотношениях с государством и способах их защиты. Отсутствуют ответственность чиновника за то, насколько быстро, доступно, качественно и без избыточных обременений он окажал государственную услугу, а также возможность для граждан и их объединений обжаловать избыточные административные требования и обременения при оказании государственной услуги и некачественное оказание государственных услуг. Создается почва для коррупции, извлечения административной ренты, нарушения прав личности, избыточных обременений и затрат всех видов ресурсов для граждан и организаций.

Это приводит к необходимости создания законопроекта, который установил бы законодательную основу для разработки и применения стандартов государственных услуг. Основная идея законопроекта должна состоять в закреплении на законодательном уровне прав получателей государственных услуг и способов их защиты, а также в обязанности органов власти разрабатывать и применять стандарты государственных услуг, соблюдая при этом определенные процедуры.

Цели принятия законопроекта

Законопроект «О стандартах предоставления государственных услуг» разрабатывается в целях:

- установления единой и единообразной правовой регламентации процедур исполнения каждой государственной услуги, обеспечивающей их прозрачность, открытость для общественного и административного контроля;
- снижения всех видов издержек граждан и организаций на преодоление административных барьеров, взаимодействие с органами власти;
- укрепления доверия граждан и организаций к органам власти путем повышения уровня их удовлетворенности качеством и доступностью государственных услуг, результатами исполнения других государственных функций;
- повышения открытости органов власти путем обеспечения доступности для граждан и организаций информации о порядке и ходе предоставления государственной услуги на каждой ее стадии;
- обеспечения реальных возможностей общественного контроля за предоставлением органами власти государственных услуг;
- обеспечение реальных возможностей участия и влияния граждан и организаций на разработку и применение требований к качеству и эффективности предоставления государственных услуг.

Предмет регулирования законопроекта

Предметом регулирования являются правовое положение, а также основания и порядок разработки, принятия, изменения и применения с участием заинтересованных граждан и организаций стандартов предоставления государственных услуг, их структуру, содержание и основные требования.

К предмету регулирования законопроекта относятся:

- закрепление прав получателей государственных услуг и ответственности за их нарушения;
- процедуры разработки, утверждения, применения стандартов предоставления государственных услуг, а также процедуры внесения изменений и дополнений в принятый стандарт;
- процедуры участия заинтересованных групп в разработке стандартов предоставления государственных услуг;
- формы контроля за соблюдением стандартов, в том числе общественный контроль за соблюдением стандартов предоставления государственных услуг;

В предмет регулирования законопроекта не входят отношения, касающиеся оказания публичных услуг, а также услуг, предоставляемых неопределенному кругу лиц. Данные вопросы предполагается регулировать законодательством об административных регламентах.

Структура законопроекта

Пreamble

Глава 1 «Общие положения», описывающая предмет регулирования, цели стандартизации, законодательство о стандартизации государственных услуг, обязанности уполномоченного органа государственной власти по созданию и ведению реестров государственных услуг, а также основные понятия, использующиеся в законе.

Глава 2 закрепляет права получателей государственных услуг, требования к информированию о стандартах государственных услуг и содержащихся в них требованиям к предоставлению государственной услуги, требования к содержанию стандарта государственной услуги, а также базовые требования стандартов (время, место, сроки, защита персональных данных и т.п.), принципы взимания платы за предоставление государственных услуг.

Глава 3 «Порядок разработки, принятия, отмены и изменения стандартов предоставления государственных услуг» закрепляет понятие и виды стандартов, соотношение стандартов и административных регламентов исполнения государственных функций; закрепляет обязанности органов государственной власти по разработке и внедрению стандартов представления государственных услуг, принципы разработки стандартов и процедуры, включающие независимую экспертизу и публичное обсуждение проектов

стандартов, а также изучение предпочтений получателей государственных услуг. В данной главе закрепляются также обязанности органов власти по проведению периодических мониторингов качества предоставления государственных услуг и обязательства по изменению стандартов, в том числе на основании результатов мониторингов.

Глава 4 «Применение стандартов государственных услуг» устанавливает требования к применению стандартов и контролю за соблюдением положений стандартов, процедуры обжалования действий (бездействий), нарушающих стандарты, а также ответственность за нарушение стандартов.

Глава 5 «Заключительные положения» регламентирует порядок вступления закона в силу (возможно, предусматривает различные даты для введения в действие отдельных положений закона).

Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта

Принятие законопроекта позволит классифицировать услуги, предоставляемые государством, провести их ревизию на предмет выявления властных полномочий, выявить услуги, предоставление которых не связано с властными полномочиями и может осуществляться на условиях привлечения внешних исполнителей.

Внедрение стандартов государственных услуг сможет существенно упорядочить процедуры предоставления государственных услуг, сделает их более прозрачными и открытыми для получателей, установит возможность внешнего контроля деятельности государственных органов, что способствует снижению коррупции.

Наличие четких требований к качеству предоставления государственных услуг, к документам и процедурам будут способствовать укреплению доверия населения к органам власти.

Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами

В настоящее время специального законодательства, устанавливающего порядок принятия и внедрения стандартов предоставления государственных услуг, не существует. Отдельные положения, связанные с предоставлением государственных услуг, содержатся в законодательстве об административных процедурах. Кроме того, ряд положений урегулированы подзаконными нор-

мативными правовыми актами, например требования к разработке стандартов содержатся в Государственном стандарте «Стандартизация государственных услуг».

Необходимость приведения нормативных правовых актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом

Принятие законопроекта потребует изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты Республики Казахстан.

Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта

В странах Западной Европы реформирование органов власти по схожим принципам началось в 1980-х гг. и продолжается до сих пор. Большое значение, особенно в области обеспечения качества государственных услуг, имеют рекомендации Межведомственной комиссии по пересмотру деятельности государственных учреждений, созданной 3 марта 1993 г. Президентом США Клинтоном. Имеется также опыт стандартизации в отдельных странах, например во Франции хартия Марианна, установившая обязательные требования к деятельности органов исполнительной власти, принятая в 2004 г.

Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта

Реализация законопроекта потребует бюджетных затрат, в том числе связанных с разработкой методического обеспечения стандартизации, организацией независимой экспертизы стандартов, мониторингов деятельности по стандартизации и др.

4.3. Концепция проекта закона «О государственном регулировании системы государственных закупок и закупок, осуществляемых естественными монополиями в Республике Казахстан»

Обоснование необходимости изменения действующей системы закупок

Использование возможностей предприятий малого и среднего бизнеса для удовлетворения спроса государства и субъектов естественных монополий при определенных условиях дополняет государственную политику в области поддержки малых и средних

предприятий. Наличие таких условий определяется качеством институтов в сфере закупок, а также характеристиками государственной, административной и правовой системы.

Правовое регулирование системы закупок в Республике Казахстан в настоящее время осуществляется на основании закона «О государственных закупках», вступившего в силу 1 января 2007 г. Приходится констатировать, что на сегодняшний день данный закон не решает всех проблем включения субъектов малого и среднего бизнеса в систему закупок. В частности:

- широко распространены нелегальные трансакции между должностными лицами и представителями бизнеса при обеспечении доступа к государственным контрактам и контрактам естественных монополистов (так, в частности, выиграть конкурс невозможно без «откатов» и взяток). В этих условиях органы власти выбирают в качестве контрагента крупные предприятия, обладающие достаточными ресурсами на обеспечение административной ренты;
- наблюдается низкий уровень информированности представителей малого и среднего бизнеса о проводимых конкурсах;
- система государственных закупок характеризуется низким уровнем прозрачности, что позволяет должностным лицам выстраивать избирательные барьеры для хозяйствующих субъектов и применять дискриминирующие условия;
- достаточно часто наблюдаются нарушения норм, предусматривающих необходимость размещения заказа среди представителей малого и среднего бизнеса.

Цели изменения законодательства

Необходимы внесение изменений и дополнений в действующее законодательство о государственных закупках, а также разработка нормативных правовых актов, которые в совокупности позволят обеспечить максимальный уровень прозрачности процедур государственных закупок от момента принятия решения о проведении закупки до момента определения результатов конкурсов, в том числе путем уменьшения дискреционных полномочий и выработки способов независимого контроля и принуждения к исполнению установленных правил.

Законодательство о закупках должно быть «настроено» на минимизацию издержек субъектов малого и среднего бизнеса, свя-

занных с участием в конкурсах. Для этого необходимо внедрение электронных систем торгов, создание информационной инфраструктуры закупок, позволяющих обеспечить равный (в том числе своевременный) доступ субъектам малого и среднего бизнеса вне зависимости от размера их капитала и местонахождения.

Предмет регулирования и предлагаемые нововведения

Предметом регулирования являются отношения, возникающие при организации и проведении закупок товаров и услуг для государственных нужд и для нужд субъектов естественных монополий.

Принимаемые законодательные акты должны предусматривать специальные законодательные меры, обеспечивающие равный доступ к системе закупок субъектов малого и среднего бизнеса, а также меры, стимулирующие их участие в конкурсах.

Для этого необходимо предусмотреть возможность непосредственного участия в процессе государственных заказов, заказов субъектов естественных монополий в качестве генерального поставщика товаров, реализуемых на товарных биржах (в большей степени для средних предприятий) и посредством электронных торгов, а также опосредованное участие малого и среднего бизнеса в качестве субподрядчика компаний крупного бизнеса, государственных корпораций и предприятий, субъектов естественных монополий, в том числе через биржи субконтрактов. Важным шагом является закрепление обязанностей органа, производящего закупку (субконтрактора), осуществлять информационно-консультативное обеспечение субъектов малого и среднего бизнеса.

Задача стимулирования участия представителей малого и среднего бизнеса в системе закупок может быть решена через введение норм, предусматривающих обязательное размещение определенной доли заказа государственными учреждениями и естественными монополями среди субъектов малого и среднего бизнеса, или же через введение стимулирующих мер при отсутствии обязательств со стороны заказчика (например, через включение в законодательство специальных правил, снижающих издержки субъектов малого и среднего бизнеса по доступу к конкурсам на размещение государственного заказа, устранение барьеров, связанных с непрозрачностью и усложненностью участия в торгах).

В качестве дополнительных стимулирующих мер законодательство должно предусматривать обязательства крупного бизне-

са, участвующего в конкурсе, привлекать в качестве субподрядчиков субъектов малого и среднего бизнеса. В этом случае с точки зрения квалификационных требований, предусмотренных в законодательстве о государственных закупках и предъявляемых к потенциальному поставщику-субподрядчику, следует закрепить отдельный упрощенный режим для субъектов малого предпринимательства с целью создания для них конкурентных преимуществ и расширения доступа к государственным контрактам (в данном случае через субподрядные отношения).

Законодательство также должно создать правовые основы для развития эффективных товарных бирж и электронных систем торгов, которые не только позволяют экономить государственные ресурсы и ресурсы поставщиков, но и снижают коррупционные риски, возможности создания барьеров входа в систему государственного заказа. В рамках обеспечения недискриминационного доступа к системе заказа целесообразно законодательно определить категории товаров, работ и услуг, которые могут закупаться только на товарных биржах или посредством электронных торгов. Для этого следует закрепить в законодательстве и подзаконных актах возможность создания технической и правовой инфраструктуры функционирования электронных систем торгов и товарных бирж. При этом должны быть урегулированы не только процедурные механизмы, но и вопросы интеллектуальной собственности на технические решения в области электронных торгов.

Необходимо определить правовой статус посреднических организаций, осуществляющих функции координации, рационализации и информационного обеспечения закупок. Снижение издержек реализуется посредством экономии на масштабе. К данным посредникам относятся биржи субконтрактов, в функции которых должны войти концентрация спроса и предложения субконтрактов, консультационная поддержка и сопровождение контрактов.

Важной составляющей законодательства о закупках является разработка норм, направленных на принуждение к исполнению установленных процедур и правил, в том числе через ужесточение ответственности должностных лиц за нарушение требований к организации и проведению закупок, формирование конкурсных условий, неосновательно дискриминирующих субъектов малого и среднего бизнеса. Необходима разработка эффективных (в

том числе ускоренных) механизмов обжалования нарушений, допущенных на каждой стадии прохождения закупки. При этом важно предусмотреть разные последствия для различных нарушений и различных сроков заявления о нарушениях (от штрафов и компенсационных выплат другим участникам до отмены результатов торгов).

Предлагаемые содержательные положения законодательства

Ввести упрощенные процедуры размещения государственного заказа, если (а) потенциальные поставщики являются субъектами малого и среднего бизнеса, (б) если цена контракта не превышает определенной величины, установленной законом.

Отдельно определить квалификационные требования к субъектам малого предпринимательства, так как действующие в законодательстве Республики Казахстан требования являются зачастую непреодолимым препятствием для данной категории предприятий.

Четко определить требования к содержанию конкурсной документации, утвердить типовые формы предоставления заявок и т.п. Конкурсная документация должна в обязательном порядке содержать:

- инструкции по подготовке конкурсных заявок;
- информацию о способе размещения заказа и основных процедурах, включая процедуры разрешения споров и обжалования действий должностных лиц;
- не допускающее различий в толковании описание характеристик товаров, работ и услуг, являющихся предметом закупок; сроки, место поставки, способы оплаты;
- описание критериев оценки конкурсантов и относительные значения таких критериев;
- перечень и формы документов, подтверждающих соответствие предусмотренным законом квалификационным требованиям.

Необходимо определить и регламентировать обязанности представителей органов власти или организаторов конкурса в рамках информационной поддержки хозяйствующих субъектов (потенциальных поставщиков) при реализации процедур размещения государственного заказа, а также четко зафиксировать ответственность (персональные материальные санкции и дисквалификацию) за нарушение соответствующих процедур.

Следует точно определить условия, при которых тот или иной способ размещения заказа (торги с ограниченным участием, запрос котировок или предложений, закупки из одного источника, двухэтапные торги) является приоритетным. Формируемые институты при этом должны стимулировать развитие электронных торгов и обратных аукционов, что предполагает определение перечня товаров и услуг, закупаемых с помощью электронных систем.

Ввести нормы, регламентирующие процесс формирования конкурсной комиссии, определяющие требования к составу ее участников, во избежание конфликта интересов. Определить процедуры принятия решений конкурсной комиссией при выборе победителя конкурса и обеспечения конкурсантов релевантной информацией; процедуры раскрытия информации, содержащейся в заключениях экспертов при выборе победителя конкурса.

Ввести нормы, определяющие рамки формирования относительных значений критериев, во избежание субъективной манипуляции итоговыми баллами участников конкурса.

Ввести детализированные нормы, регламентирующие процедуры обжалования действий органов власти и иных субъектов, участвующих в процессе государственных закупок, закупок субъектов естественных монополий.

Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законодательства

Результатом принятия законодательных актов в области закупок должно стать создание эффективных механизмов участия малого и среднего бизнеса в системе государственных закупок и закупок, осуществляемых субъектами естественных монополий. Это будет способствовать развитию конкуренции, снижению коррупции в сфере государственных закупок и поддержке малого и среднего бизнеса.

Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами

В настоящее время в Республике Казахстан имеется законодательство, регулирующее осуществление государственных закупок, однако оно не обеспечивает в достаточной мере решение задач снижения коррупции в сфере закупок и расширения круга субъектов, участвующих в закупках.

Необходимость приведения нормативных правовых актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом

Принятие законопроекта потребует изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты Республики Казахстан.

Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта

Анализ мирового опыта свидетельствует, что в экономически развитых странах управление процессами формирования и эффективного использования информационных ресурсов по государственным закупкам является одной из приоритетных функций правительства. Существует разветвленная сеть общедоступных баз и банков данных, где имеются сведения о заключенных контрактах и отчетах об их исполнении, которые интенсивно используются не только государственными уполномоченными, но и специалистами, работающими в сферах бизнеса, обороны, производства, научно-технических исследований и разработок.

Наиболее значительный опыт информационного обеспечения госзакупок накоплен в США, где с 1948 г. действует законодательно оформленная система закупки продукции для государственных (федеральных) нужд. Все законодательство, относящееся к этой сфере, распадается на две категории. Первая – общефедеральное законодательство, которое регламентирует организацию процесса госзакупок и устанавливает юридические нормы, касающиеся конкретных видов закупок, отнесенных к компетенции соответствующих органов исполнительной власти на федеральном уровне. Вторая – специальное законодательство, регламентирующее процедуры и формы контрактов, а также информационное обеспечение процессов закупок и анализа их результатов.

Управление системой государственных закупок США опирается на три основных принципа, проистекающих из американского подхода к функциям и задачам государства:

- достижение справедливости – обеспечение условий для равноправного участия подрядчиков в конкуренции за государственные заказы;
- соблюдение честности и борьба с коррупцией при государственных закупках;
- экономия и эффективность – обеспечение по максимально возможно низким ценам закупок товаров и услуг требуемого качества при минимальных затратах на проведение закупок.

Организационно система закупок продукции для федеральных нужд США включает около 100 федеральных ведомств, представляющих государственный, хозяйственный и научно-технический комплекс, который ежегодно размещает заказы на товары, услуги и НИОКР непосредственно через центральный федеральный орган управления, через собственные ведомственные центры и через 12 региональных центров федерального правительства, размещенных в крупнейших городах страны.

В странах Евросоюза проведение и анализ государственных закупок обеспечивают многие информационно-консультационные центры; ежегодно в базы данных этих центров вводится несколько сот тысяч документов о госзакупках.

Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта

Реализация законопроекта потребует бюджетных затрат, в том числе связанных с разработкой технического обеспечения информационных систем, направленных на снижение барьеров доступа к информации, а также электронных торгов.

4.4. Концепция проекта закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты, устанавливающие основы добросовестной конкуренции и меры по ограничению монополистической деятельности»

Обоснование необходимости принятия законопроекта

Законом Республики Казахстан от 7 июля 2006 г. № 173-III «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности» (с изменениями и дополнениями от 27 июля 2007 г.) предпринята попытка создать правовые основы реализации антимонопольной политики и обеспечения добросовестной конкуренции. Одновременно в Республике Казахстан продолжает действовать Закон Республики Казахстан от 9 июня 1998 г. № 232 «О недобросовестной конкуренции», который содержит ряд дублирующих положений, а также ряд положений, применение которых в настоящее время является неоправданным.

В действующем законодательстве отсутствуют стимулы для развития малого и среднего бизнеса и внедрения инноваций, а

также различия между антиконкурентными соглашениями и согласованными действиями; признаки доминирования основываются только на количественных показателях; отсутствуют эффективные процедуры, позволяющие проводить антимонопольные расследования.

Антимонопольный орган на основании анализа соответствующих товарных рынков может устанавливать более высокие пороговые значения стоимости активов и объемы реализации товаров для данных рынков, при которых необходимо его согласие на осуществление сделок, в рамках контроля за экономической концентрацией. Данная норма действующего закона провоцирует риски захвата регулятора в области антимонопольного регулирования (результатом чего являются дискриминирующие условия регулирования из-за манипулирования пороговыми значениями), особенно при отсутствии процедур обоснования и его раскрытия для заинтересованных лиц (вышестоящих органов, хозяйствующих субъектов, представителей гражданского общества и т.п.), что также не предусмотрено в нормативных правовых актах Республики Казахстан.

Можно также отметить следующие проблемы.

- Наличие возможности у антимонопольного органа пересматривать собственные решения при отсутствии фиксации в законе надлежащих процедур внутриведомственного согласования и обеспечения прозрачности процесса принятия решений в рамках такого пересмотра. Подобная ситуация потенциально коррупционна.
- Отсутствие норм, регламентирующих взаимодействие и сотрудничество антимонопольного органа с представителями гражданского общества, бизнес-ассоциациями в рамках проектирования нормативных актов и формирования практики их правоприменения.
- Отсутствие четких норм, регламентирующих процесс рассмотрения обращений физических и юридических лиц по вопросам защиты их законных прав, консультаций в области правоприменения антимонопольного законодательства.

Таким образом, антимонопольное законодательство нуждается в серьезной переработке, в ходе которой были бы преодолены большинство законодательных пробелов.

Цели принятия законопроекта

Законопроект разрабатывается в целях:

- обеспечения недопустимости соглашений между хозяйствующими субъектами, ограничивающими доступ на рынок, которые создают дискриминирующие условия, противоречат нормам делового оборота и добросовестной контрактации;
- формирования перечня допустимых вертикальных соглашений, ограничивающих конкуренцию между хозяйствующими субъектами в тех случаях, когда это необходимо для устойчивого воспроизводства контрактации между субъектами малого, среднего и крупного бизнеса;
- обеспечения более эффективных механизмов защиты от недобросовестной конкуренции, воспроизводимой в рамках контрактных отношений либо после их завершения.

Предмет законопроекта

Предметом законопроекта является внесение изменений и дополнений в действующий Закон Республики Казахстан «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности». Изменения и дополнения должны зафиксировать перечень условий и характер соглашений, при которых не действуют запреты и ограничения антимонопольного законодательства, а также механизмы и процедуры определения такого перечня. Должны быть закреплены требования к обеспечению публичности и прозрачности формирования нормативных правовых актов, регламентирующих условия исключения соглашений и действий хозяйствующих субъектов из-под запретов антимонопольного законодательства, в целях исключения лоббирования.

Законопроект должен закрепить характеристики хозяйствующих субъектов, между которыми допустимы соответствующие соглашения (например, доля покупателя или продавца на рынке определенного товара, находятся ли покупатель и продавец в состоянии конкуренции между собой и т.п.); характеристики допустимых соглашений между хозяйствующими субъектами, то есть действий, которые предписываются участвующим субъектам в данных соглашениях (раздел рынка по территориальному принципу, ограничение продажи товара определенному кругу покупателей и т.п.). Кроме того, для соглашений с осуществлением инвестиций в специфические активы необходимо определить допустимые ограничения перепродажи товара покупателем, сроки

действия таких ограничений с учетом окупаемости инвестиций; значимые характеристики товаров, услуг и работ, являющихся предметом соглашений (является ли товар запасной частью или компонентом производственного процесса и т.п.); условия допустимости соглашений о совместных научных исследованиях.

Структура законопроекта

Законопроект будет состоять из статей, закрепляющих правовые основы антимонопольного регулирования и защиты конкуренции. В законопроекте должны быть четко определены полномочия и порядок взаимодействия антимонопольных органов с регулирующими органами, закреплены процедуры проведения антимонопольных расследований, установлена ответственность за нарушения антимонопольного законодательства и механизмы ее внесудебного применения (антимонопольные разбирательства). Законопроект должен содержать нормы, устанавливающие компетенцию антимонопольных органов по предупреждению нарушений антимонопольного законодательства, преодолению оппортунистического поведения субъектов рынка, в том числе путем распространения принятого решения на аналогичные действия по отношению к другому субъекту (система антимонопольных precedентов).

Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта

Принятие законопроекта, направленного на совершенствование антимонопольного законодательства, положительно воздействует на развитие малого и среднего бизнеса путем устранения соглашений между субъектами. Законопроект будет способствовать пресечению действий хозяйствующих субъектов, направленных на ограничение конкуренции и ущемление прав субъектов в несимметричных с экономической точки зрения отношениях. Законопроект позволит обеспечить эффективный контроль экономической концентрации.

Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами

В настоящее время имеются законодательство и подзаконные акты, регулирующие вопросы антимонопольного законодательства. Предлагаемый законопроект направлен на изменение и дополнение этих актов.

Необходимость приведения нормативных правовых актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом

Законопроект потребует внесения изменений и дополнений в подзаконные акты, регулирующие отдельные вопросы реализации антимонопольного законодательства, а также пересмотра действующих законодательных актов в данной сфере (например, отмены Закона «О недобросовестной конкуренции»).

Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта

Предлагаемые положения концепции основываются на изучении международного опыта в этой сфере. Существуют многочисленные законодательные акты, действующие в США и Евросоюзе, на основе которых обеспечивается защита конкуренции и ограничение недобросовестных действий монополистов в этих странах. В качестве эффективных примеров законодательного регулирования можно привести Закон Шермана 1890 г. (США), Закон Клейтона 1914 г. (США), Кодифицированный закон о торговле и конкуренции 1988 г. (США), Закон о конкуренции 1986 г. (Канада), Римский договор об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г., Типовой Закон о конкуренции Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)

Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта

Реализация законопроекта не предполагает финансовых затрат.

4.5. Концепция проекта закона Республики Казахстан «О кредитных потребительских кооперативах граждан»

Обоснование необходимости принятия законопроекта

Наблюдающиеся в настоящий период тенденции развития кредитного рынка Республики Казахстан, расширение доступа к кредитным ресурсам и вовлечение в кредитные отношения все более значительной части населения справедливо называют «кредитным бумом».

Исторический опыт развития кооперации на территории Республики Казахстан, а также опыт развития кооперации на терри-

тории других государств постсоветского пространства свидетельствует, что коммерческие кредитные организации в силу направленности своей деятельности на извлечение прибыли, высоких издержек на создание и обслуживание филиальной сети не могут полностью удовлетворить спрос на финансово-кредитные услуги. При этом трудности доступа к кредитным услугам в настоящее время в Казахстане испытывают в наибольшей степени как раз те категории потребителей, кому такие услуги больше всего необходимы. А именно:

- население, живущее вне крупных городов, где практически отсутствует финансовая инфраструктура; здесь особенно остро стоят и проблемы низкого уровня жизни, безработицы;
- малообеспеченное население, которое не рассматривается традиционной банковской системой в качестве надежных заемщиков;
- представители наиболее мелкого сегмента предпринимательства: действующие индивидуальные предприниматели, микропредприятия, субъекты семейного бизнеса, стартующие предприятия.

Указанные категории населения и хозяйствующих субъектов предъявляют спрос, прежде всего, на небольшие по своим объемам финансовые услуги.

Не имея возможности удовлетворить свой спрос в коммерческих финансово-кредитных организациях, граждане создают кооперативные организации с целью взаимной финансовой помощи. Деятельность этих организаций во многом сродни деятельности существовавших до начала рыночных реформ касс взаимопомощи. В то же время, в отличие от касс взаимопомощи, создававшихся, как правило, при профсоюзных организациях, кредитные кооперативы действуют как самостоятельные юридические лица, сами определяют внутреннюю политику, систему управления и контроля, самостоятельно выступают в имущественном обороте и несут ответственность по принятым на себя обязательствам.

Однако правовое положение данных организаций определяется лишь статьей 108 («Потребительский кооператив») Гражданского кодекса Республики Казахстан. В Республике Казахстан действует несколько законодательных актов в сфере потребительской кооперации. В частности, можно назвать Закон РК от 8 мая 2001 г. № 197-II «О потребительском кооперативе», Закон

РК от 21 июля 1999 г. № 450-1 «О сельской потребительской кооперации в Республике Казахстан», Закон РК от 8 апреля 2003 г. № 404-II «О сельском потребительском кооперативе водопользователей» и т.д. Однако нет специфических нормативно-правовых актов, отражающих специфику кредитных потребительских кооперативов граждан как финансовых кооперативных организаций. Кроме того, в статье 110 ГК Республики Казахстан установлено, что особенности создания ассоциаций (союзов) юридических лиц, осуществляющих деятельность на финансовом рынке, и участие в них устанавливаются законодательными актами Республики Казахстан. Однако специальных правовых актов, устанавливающих специфику создания и деятельности ассоциаций кредитных потребительских кооперативов граждан, нет.

В результате этого сдерживается развитие кредитной кооперации, а в единичных возникающих кредитных кооперативах или родственных им по сути деятельности организациях нельзя исключить опасность потери сбережений пайщиков в результате неэффективного менеджмента, а также возникновение под названием кредитных потребительских кооперативов финансовых пирамид.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым разработать законопроект, который устанавливает бы особенности правового положения кредитных потребительских кооперативов граждан, предусматривал необходимые меры обеспечения финансовой устойчивости кооператива, защиты интересов пайщиков, государственного мониторинга и регулирования деятельности кредитных кооперативов. Основная идея законопроекта должна состоять в закреплении на законодательном уровне кооперативной демократической основы создания и функционирования кредитных потребительских кооперативов граждан, эффективном сочетании ограниченного государственного регулирования их деятельности как финансовых организаций с саморегулированием их деятельности как кооперативных организаций.

Цели принятия законопроекта

Законопроект «О кредитных потребительских кооперативах граждан» разрабатывается в целях:

- содействия наилучшему осуществлению гражданами их прав на объединение в кредитные потребительские кооперативы граждан и на участие в их деятельности;

- обеспечения деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- укрепления доверия граждан к кредитным потребительским кооперативам граждан;
- повышения защиты прав и интересов членов кредитного потребительского кооператива граждан;
- формирования системы контроля со стороны государства за деятельность кредитных потребительских кооперативов граждан и за соблюдением ими установленных нормативов;
- развития инфраструктуры финансового рынка, преодоления региональных диспропорций в уровнях валового регионального продукта и занятости, преодоления уровня бедности.

Предмет регулирования законопроекта

Предметом регулирования законопроекта является правовое положение кредитных потребительских кооперативов граждан как особого вида потребительских кооперативов.

К предмету регулирования законопроекта относятся:

- формулировка понятия, принципов, основных финансовых нормативов и ограничений деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан;
- определение особенностей создания, деятельности, реорганизации и ликвидации кредитных потребительских кооперативов граждан;
- определение прав и обязанностей членов кредитных потребительских кооперативов граждан, мер по защите их интересов;
- определение форм и методов взаимодействия кредитных потребительских кооперативов граждан и органов государственной власти;
- определение пределов и методов государственного регулирования и саморегулирования деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан.

Законопроект учитывает опыт применения действующих законов о кредитных потребительских кооперативах граждан в государствах постсоветского пространства, выявившиеся на практике недостатки правового регулирования их статуса, создания и деятельности.

Структура законопроекта

Глава 1 «Общие положения» описывает предмет и цели регулирования, основные понятия, правовые основы деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан, порядок осуществления деятельности кредитного потребительского кооператива граждан.

Глава 2 «Создание, реорганизация и ликвидация кредитного кооператива» устанавливает основные процедуры создания и государственной регистрации кредитного потребительского кооператива граждан, требования к его уставу, особенности реорганизации и ликвидации кредитного потребительского кооператива граждан.

Глава 3 «Членство в кредитном кооперативе» определяет порядок приема в члены кредитного потребительского кооператива граждан, требования к реестру членов кооператива, права и обязанности членов кооператива, основания и порядок прекращения членства в кредитном потребительском кооперативе граждан.

Глава 4 «Управление кредитным кооперативом» закрепляет структуру и компетенцию органов кредитного потребительского кооператива граждан, порядок принятия ими решений и их обжалования.

Глава 5 «Имущество кредитного кооператива» определяет источники формирования и направления использования имущества кредитного потребительского кооператива граждан, устанавливает порядок имущественной ответственности кредитного потребительского кооператива граждан и его членов.

Глава 6 «Обеспечение финансовой устойчивости и регулирование деятельности кредитных кооперативов» устанавливает ограничения деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан, финансовые нормативы их деятельности, прописывает страхование и создание специальных фондов защиты сбережений как возможные формы снижения рисков деятельности кредитного потребительского кооператива граждан, защиты прав и интересов членов кооператива.

Глава 7 «Государственное регулирование деятельности кредитных кооперативов» определяет формы и пределы государственного нормативно-правового регулирования деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан, функции и права уполномоченных государственных органов.

Глава 8 «Объединения кредитных потребительских кооперативов граждан» устанавливает возможность объединения кредитных потребительских кооперативов граждан в кредитные кооперативы последующих уровней, а также в ассоциации (союзы) кредитных потребительских кооперативов, в том числе международные, устанавливает особенности создания системы саморегулирования кредитных потребительских кооперативов граждан в Республике Казахстан и ее взаимодействия с системой государственного регулирования, основные правила государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций кредитных потребительских кооперативов граждан.

Глава 9 «Заключительные и переходные положения» определяет порядок вступления закона в силу, регулирование отношений в сфере кредитной потребительской кооперации после вступления закона в силу, требует приведения учредительных документов кредитных потребительских кооперативов граждан в соответствие с нормами закона, устанавливает переходный период для построения системы государственного регулирования и саморегулирования деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан, особенности регулирования и контроля деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан в течение переходного периода.

Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта

Принятие законопроекта будет способствовать наилучшему осуществлению гражданами Республики Казахстан их права на объединение в кредитные потребительские кооперативы и на участие в их деятельности, а также на обеспечение деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Предусматривается, что настоящий законопроект позволит обеспечить соблюдение принципов деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан, укрепить доверие граждан к ним и способствовать развитию предоставляемых кооперативами услуг, сформировать систему контроля со стороны государства за деятельность данного вида кооперативов и за соблюдением ими установленных нормативов, а в итоге увеличить защиту интересов и прав членов кредитных потребительских кооперативов граждан.

Кроме того, реализация предусмотренных законопроектом норм обеспечит общее совершенствование институциональных

условий для развития деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан, их инфраструктуры; будет способствовать повышению устойчивости системы кредитной кооперации; создаст механизмы привлечения частного капитала в данный сектор рынка, что в результате вызовет существенный рост объемов финансирования населения и развитие отдельного сегмента финансового сектора, необходимого для поддержки малого предпринимательства и в конечном счете преодоления уровня бедности; обеспечения устойчивых темпов экономического роста, занятости и самозанятости населения, выравнивания региональных диспропорций в экономическом и социальном развитии.

Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами

В настоящее время специального законодательства, устанавливающего особенности правового положения и регулирования деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан, их объединений, не существует. Общие нормы о потребительских кооперативах формулирует ст. 108 Гражданского кодекса Республики Казахстан и несколько специальных законов, в частности, Закон РК от 8 мая 2001 г. № 197-II «О потребительском кооперативе», Закон РК от 21 июля 1999 г. № 450-1 «О сельской потребительской кооперации в Республике Казахстан», Закон РК от 8 апреля 2003 г. № 404-II «О сельском потребительском кооперативе водопользователей» и т.д. Однако специфику финансовых организаций они не отражают. Закон РК от 28 марта 2003 г. № 400 «О кредитных товариществах» определяет особенности их деятельности как коммерческих организаций, объединяющих и физических, и юридических лиц. Поэтому специфика деятельности некоммерческих финансовых кооперативных организаций граждан требует отдельной регламентации.

Одновременно требует правового регулирования деятельность саморегулируемых организаций кредитных потребительских кооперативов граждан, а также кооперативов последующих уровней (кооперативных объединений самих кооперативов).

Необходимость приведения нормативных правовых актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом

Принятие законопроекта потребует изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты Республики Казахстан.

Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта

Законодательство о кредитных потребительских кооперативах граждан есть в США (они именуются здесь кредитными союзами – credit unions), в Ирландии, в ряде государств Западной Европы, в Австралии, Таиланде, Южной Корее, некоторых других государствах Азиатско-Тихоокеанского региона. Из стран бывшего социалистического лагеря развитое законодательство о кредитных потребительских кооперативах граждан есть в Польше, Литве, Украине, России.

В ноябре 2002 г. в Душанбе на Межпарламентской Ассамблее государств – членов Евразийского экономического сообщества (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Российская Федерация) принят Типовой проект «О кредитных потребительских кооперативах граждан (кредитных союзах)».

В его развитие в ряде государств постсоветского пространства были приняты свои законодательные акты о кредитных потребительских кооперативах граждан (кредитных союзах). В России в настоящее время идет работа по внесению изменений в закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан» с учетом норм Типового проекта и опыта, наработанного более чем за 15 лет деятельности российских кредитных потребительских кооперативов граждан.

Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта

Реализация проекта потребует бюджетных затрат, в том числе связанных с разработкой методического обеспечения деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан, организацией системы государственного контроля их деятельности.

Приложение 1.

Теоретическое обоснование подхода позитивной реинтеграции

Общие принципы

Концепция нового подхода оперирует не только достоинствами и недостатками мер, используемых при устранении административного давления в развитых и переходных экономиках (программ дерегулирования и дебюрократизации), но и опирается на *фундаментальное теоретическое обоснование*.

Вовлечение в процесс принятия решений государства, бизнеса и общества, анализ их взаимодействия¹⁴² с точки зрения всех возможных выгод и издержек базируется на основополагающем методе неоинституциональной экономической теории – *сравнении дискретных институциональных альтернатив*. В данном случае это подразумевает разработку «меню контрактов», то есть набора альтернативных правил (институтов), выбирать из которого могут не только властные элиты, но и остальные субъекты экономических отношений, наделенные меньшей переговорной силой, в частности субъекты малого и среднего бизнеса, гражданского общества.

Интерпретация роли государства как *поставщика сервисных услуг бизнесу и обществу* также основывается на неоинституциональном подходе: взаимодействие государства с бизнесом и обществом интерпретируется в терминах и категориях рынков товаров и услуг. Таким образом, решающим фактором при выборе схемы работы является эффективность предоставления таких услуг с точки зрения граждан, некоммерческих организаций и биз-

¹⁴² В нашем случае для выработки мер по созданию благоприятной среды для развития малого и среднего бизнеса, в частности сокращения административного давления на МСБ.

неса. Государство перестает рассматриваться как *естественная монополия* по производству общественных благ, становясь одной из возможных альтернатив¹⁴³.

Взаимодействие между тремя субъектами может осуществляться в различных форматах, и оказание гражданам и бизнесу тех или иных услуг со стороны государства является лишь одним из них. Многие вопросы (такие, например, как упорядочивание процедуры обмена правами собственности и защита сторон) могут решаться как государством, так и частными лицами (и их группами, не аффилированными с государством). Другими словами, государство, бизнес и общество могут рассматриваться как *взаимозаменяемые сущности, для которых характерна конкуренция на определенных уровнях взаимодействия*.

New public management и роль НКО

Повышение эффективности государства при таких предпосылках возможно путем развития институтов *new public management*¹⁴⁴, ориентированных:

- на оценку качества государственных услуг со стороны потребителя (общества и бизнеса);
- на оценку адекватности и необходимости тех или иных государственных функций со стороны потребителя;
- на разработку и внедрение (инфурсмент) стандартов государственных услуг.

Институты *new public management* *занимают схемы взаимодействия, применяемые в негосударственном секторе* (как в некоммерческих организациях, так и в бизнесе). Эти методы ориентированы на существенное повышение гибкости принятия решений в государственном аппарате, уменьшение его иерархично-

¹⁴³ Buchanan J. Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy // Journal of Law and Economics. 1959. Vol. II. P. 124–138; Buchanan J., Tullock G. The Calculus of Consent. University of Michigan Press, 1962; Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press, 1971(1964) (см. рус. перев.: Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп / Под ред. Р.М. Нуреева. М.: Фонд экономической инициативы, 1995); North D.C. Structure and Performance: The Task of Economic History // Journal of Economic Literature. 1978. Olson M. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities. New Haven: Yale University Press, 1982.

¹⁴⁴ Однозначного перевода этого термина на русский язык в экономической литературе не существует. Встречаются следующие варианты: «новая модель управления обществом», «новое общественное управление», «новое государственное управление» или «новый государственный менеджмент».

сти, делегирование полномочий на более низкий уровень принятия решений, усиление механизмов обратной связи¹⁴⁵.

Целесообразность вовлечения *институтов гражданского общества* в процесс принятия решения по вопросам, касающимся изменения среды функционирования МСБ, подтверждается трансформацией теоретических взглядов на экономическую природу гражданского общества. Новый подход к изучению институтов гражданского общества¹⁴⁶ в экономической литературе последнего времени рассматривает их в качестве *производительной силы, конкурентной бизнесу и государству*¹⁴⁷.

Гражданское общество в целом и его организации в частности отнюдь не являются «чистыми потребителями» общественных ресурсов. Более того, реализуемые ими экономические функции непосредственно нацелены на повышение эффективности использования ресурсов и экономический рост.

В числе этих экономических функций:

- производство «эмоциональных благ»;
- *интернализация негативных внешних эффектов*, создаваемых всеми сторонами, включая государство и бизнес¹⁴⁸;
- содействие *увеличению переговорной силы негосударственных субъектов*, что ведет к усилению конкуренции и, следовательно, более эффективному использованию ресурсов, созданию большей стоимости.

Бизнес и бюрократия: смягчение ухудшающего отбора

Определенный теоретический сдвиг во взглядах произошел и в отношении трактовки деятельности бизнеса. Согласно концеп-

¹⁴⁵ Parsons W. Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cambridge, 1995. P. 17–29; Peregudov S.P. Civil Society as Agent of Public Policy // Journal of Political Studies. 2006. № 2.

¹⁴⁶ Подробнее см.: James E. Economic Theories of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspective. New York: Walter De Gruyter, 1990. P. 21–30; Dollery B., Wallis J. Economic Theories of the Voluntary Sector: A Survey of Government Failure and Market Failure Approaches. Economic discussion papers. № 0208. New Zealand. 2002. May.

¹⁴⁷ Аузан А.А., Тамбовцев В.Л. Экономическое значение гражданского общества // Вопросы экономики. 2005. № 5.

¹⁴⁸ Интернализация может реализовываться самыми разнообразными способами воздействия: от опоры на неформальные сети до угрозы репутации на международном уровне. При наличии достаточных мотиваций и компенсаций институты гражданского общества могут достаточно существенно влиять на процессы принятия решений органами государственной власти, как на этапе их подготовки (интернализация *ex ante*), так и пересмотра (интернализация *ex post*). Аналогично и институты гражданского общества способны эффективно вменять экстерналии и бизнесу.

ции ухудшающего отбора¹⁴⁹, которая связывает два параметра рыночной среды – качества блага и фактора неопределенности поведения субъектов, в условиях *асимметрии информации* (то есть на рынках опытных и доверительных благ) рыночный механизм может «выбраковывать» более качественные блага и сохранять менее качественные. В результате рынок упомянутых типов благ, если не вводятся специальные механизмы, повышающие информированность потребителей, саморазрушается, поскольку на нем остаются товары только плохого качества.

Выше уже приводилось описание и обоснование явления, когда в трансформационных экономиках «консервируются» неоптимальные, неэффективные решения. Из этого следует, что трансформация поведения бизнеса в таких условиях – трудная, многоэтапная задача, а экономическая цена *недобросовестного поведения* велика.

Согласно новой парадигме при развитии институтов рынка основное внимание следует уделять:

- снижению трансакционных издержек от оппортунистического поведения бизнеса;
- поддержанию добросовестной конкуренции;
- закреплению и легитимации прав собственности;
- информационной прозрачности, привлечению экспертных оценок со стороны институтов гражданского общества для противостояния тенденциям ухудшающего отбора.

По этой же схеме развивается ухудшающий отбор в бюрократической среде. Механизмом противодействия точно так же может служить активизация взаимодействия «бизнес–власть–общество», например:

- реализация гражданского аудита государства;
- выработка стандартов властных услуг, позволяющих определить, в какой степени деятельность органов исполнительной власти соответствует предпочтениям конечных «потребителей» функций и услуг.

Спрос на демократию

В экономической теории достаточно подробно анализируется еще одна проблема, характерная для большинства трансформационных экономик и связанная с низким спросом на де-

¹⁴⁹ Akerlof G.A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // The Quarterly Journal of Economics. 1970. Vol. 84. P. 488–500 (рус. перев.: Акерлоф Дж. Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм // Thesis. 1994. Вып. 5).

*мократию*¹⁵⁰, то есть институциональным ограничителем, при котором сохраняется доминирующая роль государства и устойчивая, неэффективная бюрократия.

Согласно теории общественного выбора в условиях низкого спроса на демократические институты, издержки изменения положения сторон с высокой переговорной силой (политический истеблишмент, большой бизнес) оказываются запретительно-высокими. Из чего следует вывод о *высокой вероятности* авторитарного режима управления на *определенном этапе* развития экономики.

По мере роста издержек авторитарного управления, в том числе из-за *отсутствия каналов обратной связи*, появляется необходимость во «взращивании» демократических (в ряде случаев «промежуточных») институтов¹⁵¹. Налаживанию обратной связи, повышению управляемости системой способствуют мониторинг процедур оказания государственных услуг, разработка стандартов и административных регламентов, внедрение процедуры оценки регулирующего воздействия и так далее.

¹⁵⁰ Попов В. Сильные институты важнее скорости реформ // Вопросы экономики. 1998. № 8. С. 56–70; Полтерович В.М. Трансплатация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 24–50.

¹⁵¹ Полтерович В.М. Указ. соч.

Приложение 2

Организация гражданского мониторинга: методы исследования

A. Опрос

Репрезентативные опросы практически невозможно провести силами общественности. Если при подготовке технического задания мониторинга будет принято решение о проведении репрезентативного опроса, необходимо привлечь профессиональную социологическую службу.

Не исключается вариант проведения нерепрезентативного опроса, однако надо понимать, что его итоги могут быть подвергнуты серьезной критике. Нерепрезентативный опрос допустим, когда неизвестно, как построить репрезентативную выборку, то есть неизвестна структура опрашиваемой аудитории, например неясно, кто обращается в органы исполнительной власти (ОИВ), поэтому можно провести опрос посетителей ОИВ без четких количественных характеристик выборки.

Необходимо принять меры, чтобы выборка делалась максимально случайным образом. Удобным вариантом является сплошной опрос всех посетителей ОИВ в течение случайно выбранного дня (еще лучше – двух-трех случайно выбранных дней). Максимально случайные выборки позволяют не только получить более надежные результаты, но и понять структуру опрашиваемой аудитории.

Методика проведения экспертного опроса

Экспертный опрос – это деятельность по сбору новой информации (первичных данных), основанная на использовании опыта, знаний, навыков экспертов в исследуемом явлении.

В данном случае эксперты – это люди, которым известны специфические стороны взаимодействия ОИВ с населением и

представителями бизнеса: функционирование разных механизмов взаимодействия, проблемы и достижения. Помимо этого, к экспертам можно отнести представителей разных целевых групп, имеющих специфические предпочтения во взаимодействии с ОИВ (например, представители отдельных бизнес-отраслей, журналисты и т.д.), а также предлагающие разные «стандарты» реализации прав гражданина, общественных групп и общества в целом с органами исполнительной власти (потребительские, правоохранительные сообщества).

Идентификация экспертов для проведения опроса

Мониторинговая группа, реализующая общественный мониторинг, сама или по согласованию с ОИВ определяет, каковы специфические «ведомственные» признаки «экспертности» той или иной персоны, опрос которой должен быть проведен в рамках общественного мониторинга деятельности ОИВ. Они будут связаны с имеющимися проблемами и спецификой деятельности ведомства. В большинстве случаев экспертные интервью проводятся с представителями бизнес-ассоциаций и гражданских организаций, депутатами представительных органов власти, журналистами, сотрудниками негосударственных, частных экспертных или консультационных структур, членами экспертных советов, учеными, работниками вузов и научно-исследовательских организаций. Минимальные требования при формировании панели экспертов, опрос которой будет проводиться мониторинговой группой, следующие.

- Необходимо, чтобы были представлены разные целевые группы, представляющие интересы бизнес-сообщества и граждан, причем в связи со спецификой деятельности ОИВ допускается, чтобы доля представителей бизнеса была несколько больше (ОИВ в сфере экономического регулирования) или меньше (ОИВ социальной направленности).
- Нельзя исключать из опроса представителей организаций, которые вошли в советы или иные консультационные или инфраструктурные институты при ОИВ, поскольку их «экспертность» в оценке деятельности ОИВ очевидна. Но нельзя и ограничиваться только ими, так как существуют сообщества, представители которых имеют проблемы во взаимодействии с ОИВ, и чрезвычайно важно выявить данную проблемность через мнения экспертов. Поэтому

стоит ограничиться экспертным опросом не более трех-четырех членов имеющихся советов в составе опрашиваемых экспертов.

- Необходимо включить в опрос людей, имеющих устойчивый опыт решения *своих* проблем или проблем своего предприятия в органах ОИВ (представители конкретных бизнес-структур, жалобщики и т.п.), и тех, кто занимается анализом, оценкой и толкованием политики и практики взаимодействия ОИВ с гражданами и организациями (руководители бизнес-ассоциаций и гражданских организаций, аналитики, журналисты).

Поэтому для целей общественного мониторинга деятельности ОИВ рекомендуется проводить экспертный опрос среди представителей некоммерческих организаций и представителей бизнеса, деятельность которых пересекалась или предположительно пересекается с деятельностью соответствующего органа. Это могут быть торгово-промышленные палаты, организации крупного, среднего и малого бизнеса, отраслевые бизнес-ассоциации, общества защиты прав потребителей, социальные и правозащитные организации, но лучше всего те, кто имеет опыт формирования независимых общественных докладов либо специализируется, к примеру, на праве на доступ к информации. Также рекомендуется включить в опрос журналистов, аналитиков и представителей экспертных организаций, в том числе сотрудничающих с ОИВ.

Главными критериями отбора экспертов являются их компетентность и авторитетность, поэтому численность и представительность группы респондентов в данном случае оценивается не столько количественными, сколько качественными показателями. Представляется, что для целей локального исследования должно быть опрошено не менее семи экспертов. Минимальность выборки можно частично компенсировать, если полученную у экспертов информацию попытаться дополнить через ее обсуждение экспертной группой.

Особенности и этапы сбора информации

Задачей экспертного опроса является выявление представлений экспертов о том, насколько результаты деятельности органов власти совпадают с их взглядами на общественную полезность и эффективность такой деятельности, а также в какой мере и с помощью каких инструментов они сами информированы о дейст-

виях ОИВ. Помимо этого, выявляется мнение лиц, имеющих опыт контактов с органами ОИВ либо предположительную возможность таких контактов, исходя из компетенции органов ОИВ и направлений реализации административной реформы.

Методы опроса делятся на две группы: (1) очные (личные) и (2) заочные: индивидуальные и групповые (коллективные). Личный опрос – это процедура, в процессе которой исследователь осуществляет очный контакт (непосредственную беседу) с экспертом. Недостатком очного опроса являются большие затраты труда и времени как со стороны исследователя, так и экспертов. Необходимость длительного участия в выявлении его мнения обычно вызывает недовольство со стороны экспертов. Кроме того, при очном опросе могут возникать нежелательные искажения информации вследствие психологического воздействия исследователя на эксперта. Заочный опрос осуществляется путем пересылки анкеты эксперту по почте, его преимущества – простота и дешевизна. Однако надежность полученных данных может быть ниже, чем при очном опросе, поскольку некоторые вопросы эксперт может неправильно истолковать, а на некоторые вообще не дать ответа.

При проведении локальных исследований в рамках общественного мониторинга деятельности ОИВ можно использовать оба способа. Однако в опрос могут попасть эксперты, представляющие «нетрадиционные» для ОИВ целевые группы, к примеру представители гражданских и правозащитных организаций. Именно в отношении них лучше использовать метод личного опроса. Он позволяет более гибкую «настройку» на собеседника, который в данном случае будет высказывать экспертное мнение в отношении новой для себя прикладной сферы деятельности. Интервью позволяет по ходу исследования корректировать выявленные ошибки недопонимания, «нового языка», что невозможно при проведении заочного опроса. Опрос экспертов имеет свои особенности, отличающие его от массовых опросов.

Для проведения опроса интервьюер должен обладать достаточной компетентностью в изучаемом предмете, а также знать терминологию, используемую профессионалами при обсуждении вопросов по теме исследования. Важно сохранять деликатность и вежливость. Необходимо акцентировать внимание на важности для исследования мнения каждого эксперта, тогда как в массовых опросах респондентам сообщают, что все полученные дан-

ные будут подвергнуты общей статистической обработке. Для того чтобы повысить компетентность интервьюеров, мониторинговым группам предлагается ознакомиться с аналитическим разработками ИНП «Общественный договор» в области концепции общественного мониторинга деятельности ОИВ.

Методы индивидуального экспертного опроса

Сравнительно простым методом проведения индивидуального экспертного опроса является *интервью*. Название этого метода говорит само за себя. Свои суждения эксперт высказывает в беседе с человеком, осуществляющим опрос, отвечая на поставленные перед ним вопросы. Эксперт в данном случае не имеет времени для предварительного анализа этих вопросов, поэтому интервьюер при проведении интервью должен тщательно продумывать формулировки и смысловое содержание вопросов. Необходимо учитывать тот факт, что наш язык является полиморфным, и в силу этого нужно вопросы формулировать так, чтобы всеми экспертами они понимались однозначно. Результаты интервью во многом зависят от специальной подготовленности интервьюера и от его умения вести свободную беседу, удерживая инициативу в своих руках. Для облегчения проведения опроса мониторинговыми группами составлен модельный гид по интервью с опорными вопросами. Результаты интервью необходимо фиксировать (то есть вести аудиозапись или заносить информацию в рабочую карту). В данном случае лучше, если опрос будет носить именной характер, то есть в рабочей карте с согласия эксперта будут указаны его персональные данные, а также его место работы и должность.

Вторым методом проведения индивидуального экспертного опроса является *аналитический* способ. Сюда относятся докладная записка и морфологический анализ. Аналитический способ предполагает длительную работу эксперта по анализу поставленных перед ним вопросов. Термин «морфологический анализ» был впервые введен американским астрофизиком Ф. Цвики, который занимался техническим прогнозированием в области реактивных двигателей. При использовании этого метода объект исследования, прежде всего, рассматривается с точки зрения его структуры, а не с точки зрения выполняемых им функций. Однако для целей данного исследования лучше использовать метод аналитической записи. При этом экспер-

тами может использоваться в качестве канвы для рассуждений гид интервью.

Поскольку, как правило, экспертный опрос нацелен на уточнение гипотез, разработку прогноза и пополнение интерпретации определенных социальных явлений и процессов, в нем должны доминировать открытые формулировки, а закрытые вопросы предназначены лишь для оценки уверенности.

При проведении интервью необходимо всячески поощрять использование экспертом для иллюстрации своих выводов материалов исследований общественных объединений и независимых экспертиз, в которых он принимал участие. Анализ разнообразных материалов общественных объединений может дать достаточно информации о проблемах, возникающих с получением государственных услуг и исполнением государственных функций ОИВ, а также о предложениях по улучшению ситуации. К таким материалам могут быть отнесены целевые отчеты и результаты исследований, проводимых общественными объединениями (например, результаты гражданской экспертизы по мониторингу административных барьеров в экономике или карта «барьерности» городской среды, составляемая обществами инвалидов), материалы общественных слушаний и гражданских дискуссий, обращения, доклады о состоянии с правами отдельных групп и т.д.

В качестве факультативной части можно получить дополнительную информацию о степени «экспертности» опрашиваемого, а также содержательную информацию об информационной открытости ОИВ. Для этого интервьюируемому предъявляется список дел, которые сам ОИВ указал в своих отчетах как значимые, и задаются следующие вопросы:

- слышали ли они об этих делах;
- как получили информацию (СМИ, коллеги и пр.);
- насколько эти дела актуальны, касались ли действительно наиболее острых в тот момент проблем;
- достаточно ли эти дела были освещены в СМИ, чтобы улучшить ситуацию (предотвратить новые нарушения, научить защищать свои права в аналогичных ситуациях и пр.)?

Б. Анкетирование

Анкетирование удобнее опроса, так как позволяет проводить исследование не только в определенном месте, но охватывать большую аудиторию с помощью общественных организаций, ас-

социаций, а также используя разнообразные каналы связи (факс, электронная почта). Минусом является меньший контроль над процессом, например анкету может заполнить представитель не той группы, которая интересует исследователей.

Анкетирование сложнее опроса, так как заполняющий анкету человек не всегда может задать уточняющие вопросы. Вопросы анкеты следует поручать составлять профессиональному или проводить тестирование анкеты на однозначное понимание на небольшой группе людей.

Анкета не должна быть слишком большой (не более двух страниц), в противном случае от ее заполнения будет отказываться большая доля представителей интересующей группы, а результаты окажутся искаженными.

Вопросы, ответы на которые будут обрабатываться статистическими методами, должны быть закрытыми (перечислены варианты ответов, хотя вариант «иное» также можно включить). Открытые вопросы могут вызвать у респондентов затруднения, если они не сформировали свое мнение о работе ОИВ до получения анкеты, какое, например, уже имеется у экспертов. Открытые вопросы, требующие осмысливания и рассуждений, лучше задавать на фокус-группе, где участники могут их обсудить друг с другом.

Анкетирование удобно тем, что привлечение специалистов необходимо только на этапах составления анкеты и обработки результатов. Недостатком является невозможность обнаружить специфические, малораспространенные аспекты, а также влияние на результаты предложенных вариантов ответов в открытых вопросах.

В. Интервью

Интервью предполагает ответы получателей услуги на вопросы, носящие более общий, оценочный и открытый характер, чем при опросе или анкетировании. Интервьюеру необходим сценарий интервью, описывающий его общую схему, но все равно он должен разбираться в теме интервью, чтобы разговор был адекватным. Интервью надо записывать на диктофон, если интервьюеру это разрешат, чтобы ответы мог прослушать (прочитать расшифровку) более компетентный специалист, иначе вся информация будет искажаться при трансляции интервьюером.

Интервью позволяет по ходу исследования корректировать выявленные ошибки, что невозможно при проведении опроса или анкетирования. Интервью позволяет более тщательно исследовать оценки и мотивы.

Г. Фокус-группа (групповое интервью)

Фокус-группа как форма совместного обсуждения проблемы незаменима при исследовании взаимодействия групп, конфликтов интересов и составления комплексного описания проблем. Как правило, в результате группового интервью появляются возможности ранжирования проблем и формирования согласованных рекомендаций. В процессе обсуждения могут быть выявлены факты, найдены новые углы зрения или варианты согласования интересов, которые практически невозможно получить иными методами.

Фокус-группы незаменимы в случае невозможности выявления мнения заинтересованной группы, которая никак не оформлена: не имеется ни соответствующих объединений, нет явных лидеров, выражающих мнение группы. Примером такой группы как раз являются клиенты ОИВ.

Экспериментальные методы

А. Натурное наблюдение

Натурное наблюдение проводится в месте расположения организации и не зависит от желания ОИВ сотрудничать в получении информации. Наблюдение стоит проводить анонимно (без предупреждения ОИВ); наблюдатель должен фиксировать все увиденное, прежде всего моменты, вызвавшие (могущие вызвать) затруднение или недовольство посетителей ОИВ.

Как правило, для проведения натурного наблюдения формируется информационная карта, содержащая перечень основных параметров, которые заполняются наблюдателем: общение получателей и работников, изучение информации для посетителей, осмотр места оказания услуги и подходов к нему, выяснение фактического времени работы, условия ожидания приема и т.п.

Следует учитывать, что наблюдатель оценивает увиденное субъективно, в том числе как представитель той группы, к которой он относится. В этой связи в ОИВ могут направляться как

простые граждане (взгляд населения), так и специалисты коммерческих фирм (взгляд бизнеса).

Методика проведения натурных наблюдений

Натурные наблюдения – исследовательская деятельность, направленная на выявление соответствия реальной ситуации в органе исполнительной власти установленным законодательным требованиям или заявленным добровольно правилам (стандартам).

Преимущество этого метода исследования в том, что (1) исследователь может не иметь специальной подготовки и (2) проведение исследования не требует специального взаимодействия со специалистами ОИВ. Недостатки заключаются в том, что наблюдатель оценивает увиденное субъективно, как представитель той группы получателей услуг, к которой он сам относится. Ему сложно оценить доступность сервиса для других групп населения.

Натурное наблюдение проводится в два этапа. Первый этап – сбор предварительной информации. На данном этапе необходимо получить информацию о местонахождении ОИВ, времени работы, телефонах, документах, которые необходимо иметь, чтобы пройти в офис. Собранную информацию можно систематизировать в таблице.

Второй этап – сбор фактической информации. В данном случае исследователь должен приехать в ОИВ для составления личных впечатлений о процессе взаимодействия с посетителями. Лучше всего собирать данные по заранее составленной информационной карте, в которой будут отражены все оцениваемые параметры. Это позволит не упустить важные для исследования моменты. Составление такой карты особенно важно в том случае, когда исследователь должен оценить доступность сервиса для определенной группы получателей услуг, к которой сам не относится (например, для слабовидящих людей).

Примерный перечень параметров деятельности ОИВ, оцениваемых при подготовке общественного доклада, таков.

Транспортная доступность. Необходимо оценить возможность добраться до здания ОИВ общественным транспортом и личным автотранспортом. Следует отметить примерное расстояние от здания ОИВ до ближайших остановок общественного транспорта и оценить возможность «найти» необходимое здание по ука-

занному адресу. Следует также отметить, имеется ли возможность для парковки личного автотранспорта возле здания ОИВ (собственная автостоянка для посетителей, муниципальная парковка и т.п.).

Информационная доступность. Следует посмотреть, есть ли на здании, в котором размещается ОИВ, соответствующая вывеска. Если вывеска есть, то надо оценить место ее размещения с точки зрения удобства (высоко, низко, в темном или освещенном месте), внешний вид (читаемый ли шрифт и т.п.), а также ее информативность (только наименование органа, указание на режим работы, время приема и т.п.). Аналогичным образом надо оценить информационные стенды, расположенные внутри здания (в холле). Например, если ОИВ располагается в многоэтажном здании, важно отметить, как посетитель получает информацию о том, на какой этаж ему необходимо подняться.

Проходная. Наблюдатель должен указать, как осуществляется проход в здание. Если в здании существует пропускной режим, следует описать, как этот режим организован (охранник, милиция, бюро пропусков и т.п.), какие документы требуются для прохода, какую информацию необходимо предоставить охраннику или сотруднику бюро пропусков для того, чтобы пройти в здание. Желательно оценить доброжелательность и информированность охраны (сотрудников бюро пропусков), готовность дать пояснения, связанные с проходом в ОИВ.

Помещение ОИВ. Далее наблюдатель должен оценить помещение ОИВ на предмет удобства для посетителей. Следует обратить внимание на наличие базового сервиса для посетителей (гардероб, открытые санузлы). Кроме того, надо оценить помещения для ожидания с точки зрения безопасности для здоровья (наличие вентиляции, освещенность, возможность пройти по коридору, не задев других людей, скользкость пола, ступенек и др.) и удобства ожидания (есть ли места для ожидания, как много, всем ли ожидающим хватает места).

Информация внутри. Следует обратить внимание на то, какая информация имеется внутри помещения и каким образом она размещена. В частности, имеется ли указатель, позволяющий впервые пришедшему посетителю сориентироваться и разобраться, к какому из специалистов и в какой кабинет ему надо обратиться. Также надо посмотреть, имеются ли на кабинетах информационные таблички с указанием сведений о сотрудниках. Надо

оценить информационные стенды на предмет их содержания (о направлениях деятельности ОИВ, правилах обращения, необходимых документах и т.п.), а также размещения (в доступном для посетителей месте и т.п.).

Учет специальных потребностей. При проведении натурного наблюдения необходимо обратить специальное внимание на возможность обращения в ОИВ лиц, имеющих специальные потребности. Исследователь должен оценить все вышеперечисленные позиции с точки зрения лица, имеющего эти потребности. Например, если помещение ОИВ расположено на четвертом этаже в здании, не имеющем лифта, это сразу делает его недоступным для людей, имеющих заболевания опорно-двигательного аппарата. Если все информационные материалы распечатаны красным или желтым шрифтом, это затрудняет информирование слабовидящих людей. Чтобы осознавать специальные потребности, необходимо до начала натурного наблюдения сформировать перечень заинтересованных в ОИВ групп и опросить их представителей на предмет возможных специальных требований к взаимодействию.

Б. Эксперимент

Для анонимной закупки (эксперимента) приглашается исследователь (или доброволец), не имеющий специальных познаний о процессе оказания исследуемой услуги. Его просят получить услугу и зафиксировать все параметры качества услуги и возникшие сложности.

Эксперимент удобен для выявления специальных потребностей групп потребителей, например инвалидов. В этом случае приглашается человек из целевой группы получателей, например инвалидов, которого просят получить услуги в реальной обстановке.

Результат эксперимента – описание характеристик существующего качества, прежде всего, с точки зрения проблем с качеством и доступностью.

Специфика анонимной закупки как консьюмеристской технологии заключается в том, что стадии процесса получения услуги фиксируются с помощью технических средств (диктофонов, при необходимости – видеокамер и т.п.). Особо ценные результаты получаются, когда доброволец не принадлежит к типичным потребителям сервиса, например является инвалидом, несовершеннолетним или плохо владеет русским языком. Анонимная закупка дает доказательства значимости тех или иных факторов, вли-

яния поведения сторон на формирование предпочтений: появляются документы, показания очевидцев, аудио- и видеозаписи, которые могут быть использованы для корректировки ситуации различными методами. Сложность использования данного метода заключается в том, что доброволец-потребитель должен действительно иметь право на получение услуги и принадлежать к исследуемой группе потребителей, поэтому в некоторых случаях его трудно найти.

Методика проведения эксперимента

Эксперимент – пробное испытание, метод исследования, чаще всего встречающийся в практике консьюмеристских исследований, то есть направленных на защиту прав потребителей. В практике потребительских сообществ он еще называется «анонимная закупка».

Объект исследования – процесс конкретного взаимодействия получателя государственной услуги или лица, участвующего в выполнении государственной функции, с органом исполнительной власти.

Предметом исследования являются параметры процесса взаимодействия, значимые для граждан и организаций, взаимодействующих с ОИВ. К ним могут быть отнесены группы функциональных, информационных и эмоциональных потребностей. Каждая из представленных групп включает в себя три характеристики.

Функциональные потребности предполагают взаимодействие:

- в определенном месте: здесь оцениваются расположение учреждения и помещение, в котором непосредственно происходит оказание услуги; они должны быть удобными для клиента, в том числе имеющего специальные потребности;
- путем использования (применения) определенной материально-технической и организационной структуры: способа оказания, к которому потребителем могут быть отнесены возможности или отсутствие «одного окна», способ и организация деятельности персонала, а также возможность электронных (в том числе Интернет) или заочных процедур;
- за определенное время: при этом временной критерий состоит не только из времени собственно взаимодействия, но и времени работы органа (которое также должно быть удобным взаимодействующему лицу, в том числе со специальными потребностями или, например, работающему).

Информационные потребности лица, взаимодействующего с ОИВ, включают в себя:

- содержание информации, то есть оказание органом исполнительной власти услуг, понятных для потребителя (терминология, связь с базовой потребностью адаптирована для потребителя) и простых с функциональной точки зрения (минимизация заполняемых документов и процедур);
- конфиденциальность: защиту личной информации гражданина, коммерческой тайны предприятия и т.д.;
- надежность и безопасность: данная характеристика включена в группу гипотетических информационных потребностей лица, взаимодействующего с ОИВ, так как защищенность и безопасность воспринимаются ими как результат опыта совместной работы с этим или аналогичным представителем государства, по отзывам других потребителей и в зависимости от имиджа (репутации) данного органа и услуги в обществе и отдельными группами.

Эмоциональные потребности определяют ощущение удовлетворения от услуги:

- потребитель заинтересован в том, чтобы его обслужили точно и аккуратно (отсутствие ошибок);
- критерий удовлетворенности показывает, насколько уровень сервиса (обслуживания) позволил или помог решить проблему потребителя;
- обратная связь отражает оценку лицом, взаимодействующим с ОИВ, работы по выявлению потребностей разных категорий контрагентов ОИВ, а также по вопросам разрешения конфликтов и предъявления жалоб.

Наиболее простым экспериментом, позволяющим исследовать взаимодействие ОИВ с гражданами и организациями, является запрос на получение информации от ОИВ. Он предполагает исследование следующих характеристик деятельности ОИВ:

- доступность информации о методе и форме запроса, о требованиях, барьерных для получения информации от ОИВ;
- потраченное время на получение ответа, включая время на поиск информации, проезд и прочее;
- удобство графика работы, методов и форм связи;
- обращение обслуживающих специалистов;
- качественность полученных материалов.

Приложение 3

Анализ законодательства Республики Казахстан о законотворческой деятельности органов власти

С точки зрения полноты институционального проектирования нормативные правовые акты Республики Казахстан, выстраивающие процедуры разработки и введение правил регулирования хозяйственной деятельности и определения приоритетов политики, анализировались в соответствии со следующими критериями:

- требования к качеству анализа (обоснования) проблемы, на решение которой направлен проектируемый институт;
- требования к привлечению заинтересованных сторон (адресатов регулирования) и независимых экспертов к процессу проектировки института, наличие барьеров такого привлечения;
- требования к фиксации мнения заинтересованных лиц и независимых экспертов, разногласий и представление соответствующих материалов в орган, принимающий конечное решение;
- полнота требований к содержанию института.

В рамках анализа были охвачены следующие нормативные правовые акты Республики Казахстан:

- Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213-І «О нормативных правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04 июля 2008 г.);
- Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»;
- Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан»;

- Постановление Бюро Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 27 января 2003 г. № 1741-II БМ «О Положении о порядке проведения научной экспертизы проектов законодательных актов»;
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003 г. № 840 «Об утверждении Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан»;
- Закон Республики Казахстан от 18 марта 2002 г. № 304-II «Об органах юстиции» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24 июня 2008 г.);
- Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении в Республике Казахстан»;
- Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 г. (В редакции Постановления Мажилиса Парламента РК от 12 октября 2005 г. №407-III);
- Регламент Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 г. (В редакции Постановлений Сената Парламента РК от 13 мая 1996 г., 03 июня 1998 г., 17 мая 2000 г., 06 июня 2002 г., 17 января 2006 г. №276-III, 29 июня 2006 г. №399-III, 26 июня 2007 г. №626-III, 20 сентября 2007 г. №17-IV);
- Методические Рекомендации по подготовке и оформлению Концепций и проектов законов Республики Казахстан;
- Методические Рекомендации по прогнозированию последствий принятия нормативных правовых актов;
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2006 г. № 477 »Об утверждении Правил проведения аккредитации объединений субъектов частного Предпринимательства».

Внесение предложений о перечне нормативных правовых актов, а также разработку нормативных правовых актов, вносимых в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, по поручению Президента Республики Казахстан или Руководителя Администрации Президента, основанному на поручении Президента Республики Казахстан, могут осуществлять Администрация Президента, Правительство, иные государственные органы, а также *негосударственные организации и граждане по согласованию с ними*. Однако процесс планирования законотворческой деятельности, разработка

концепций законопроектов может быть изолирована от негосударственных организаций и граждан, так как не предусмотрены следующие требования, являющиеся необходимым условием для включения институтов гражданского общества в процесс законотворчества:

- информирование заинтересованных лиц (хозяйствующих субъектов, их ассоциаций, представителей некоммерческих организаций и экспертного сообщества) о планировании законопроектных работ в рамках соответствующих направлений с целью формирования независимого мнения и согласования планов законодательной деятельности¹⁵². Реализация информационного обеспечения должна осуществляться в обязательном порядке как посредством публичного объявления о соответствующих работах, так и через экспертные советы при органах власти;
- публичное обсуждение концепций законопроектов с проведением экспертизы концепций, являющейся необходимым ее приложением при направлении в Министерство юстиции на согласование;
- включение представителей институтов гражданского общества в рабочие группы, создаваемые при разработке проектов законов (рабочие группы вообще могут не создаваться, если действие законопроекта не распространяется за рамки компетенции уполномоченного органа, разрабатывающего законопроект, тем самым являются чисто межведомственными механизмами координации);
- обязательное включение в процесс подготовки проекта нормативного правового акта представителей институтов гражданского общества (данные требования носят рекомендательный характер);
- отсутствие обязательных требований к публичности заседаний, слушаний представительных органов власти в случае рассмотрения проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства;

¹⁵² Более того, особенности планирования подготовки проектов нормативных правовых актов центральных исполнительных и иных центральных государственных органов Республики Казахстан как входящих, так и не входящих в Правительство Республики Казахстан, а также органов местного государственного управления определяются каждым из этих органов самостоятельно.

- отсутствуют санкции за нарушения существующих процедур привлечения и использования институтов гражданского общества в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов.

Согласно действующим в Республике Казахстан нормам подготовка концепции законопроекта требует от разработчика: изучить, обобщить и проанализировать экономическую, социологическую, статистическую и иную необходимую информацию; произвести необходимые финансово-экономические расчеты; изучить зарубежный опыт; проанализировать действующее законодательство в соответствующей области правового регулирования, определить причины недостаточной эффективности существующих правовых механизмов (при их наличии), выявить пробелы в законодательстве, устаревшие нормы либо наличие множественности актов, регулирующих сходные правоотношения. Вместе с тем полностью отсутствуют нормы, четко определяющие:

- требования к содержанию документов, включающих обоснование целесообразности разработки и утверждения нормативного правового акта;
- процедуры публичного обсуждения данных документов и включения соответствующих выводов с экспертным мнением заинтересованных лиц в материалы, представляемые в Министерство юстиции для согласования концепции законопроекта.

Нормы, определяющие требования к содержанию института, носят общий характер и не охватывают всех значимых его характеристик, что может приводить к высокому уровню неопределенности вводимых правил, характеризующихся наличием широких зон принятия дискреционных решений. Поэтому необходимо введение норм, предусматривающих регламентацию содержания проектируемых и вводимых институтов в части описания нормы, четкое определение условий ее применения; четкое определение адресатов нормы, гаранта нормы, его полномочий и прав; определение санкций за нарушение соответствующей нормы.

В рамках методических рекомендаций предусмотрено прогнозирование финансово-экономических последствий, связанных с принятием нормативного акта:

- прямые и косвенные расходы из бюджета;
- расходы правоприменителей и иных субъектов реализации норм акта;

- доходы бюджета, а также доходы физических и юридических лиц;
- иные расходы и доходы;
- иной экономический эффект (влияние на развитие конкуренции; доступность кредитных ресурсов; создание новых рабочих мест и т.д.).

Однако требования к прогнозированию имеют рекомендательный характер, отсутствуют требования учета результата прогнозирования, учета мнения заинтересованных лиц на уровне согласования и утверждения актов. Между тем необходимо в обязательном порядке оценивать расходы не только бюджета и органов власти, применяющих соответствующий закон, но и расходы адресатов регулирования, причем делать это необходимо в контексте сравнения альтернативных способов достижения целей регулирования.

В законодательстве Республики Казахстан содержатся нормы, предусматривающие проведение двух типов экспертизы: осуществляющей аккредитованными объединениями субъектов частного предпринимательства и научной. При этом научная экспертиза является обязательной только для проектов нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, за исключением случаев внесения проектов законодательных актов в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан. В иных случаях требования по проведению научной экспертизы носят рекомендательный характер. Проведение же экспертизы аккредитованными объединениями субъектов частного предпринимательства осуществляется в обязательном порядке в том случае, если соответствующие нормативные правовые акты затрагивают интересы данных субъектов. Экспертные заключения при этом носят рекомендательный характер, являясь обязательным приложением к законопроекту. Отсутствуют также требования по включению результатов экспертиз в материалы, предоставляемые для регистрации нормативного правового акта в Министерство юстиции.

Экспертное заключение может осуществляться только аккредитованным объединением субъектов частного предпринимательства, при этом выбор таких объединений ничем не регламентирован в части установления запрета на создание дискриминирующих условий для участия в процессе нормотворче-

ства таких организаций. Правила¹⁵³ же аккредитации характеризуются высоким уровнем неопределенности, сопровождающейся возможностью создавать барьеры в процессе аккредитации. В том случае, если существует зависимость органов аккредитации от органов местного государственного управления, вероятна монополизация соответствующих услуг аккредитации и создание барьеров для объединений субъектов частного предпринимательства. В данной ситуации у органов власти существуют рычаги воздействия (посредством угрозы прекращения действия аккредитации) на объединения субъектов частного предпринимательства, обеспечивающих соответствующие экспертные заключения, что означает имитацию процесса учета мнения заинтересованных лиц. Таким образом, сохранение обязательного условия аккредитации при допуске к процессу нормотворчества, с одной стороны, минимизирует трансакционные издержки органов власти, с другой стороны, требует не только детализации норм, регламентирующих процесс аккредитации, но и обеспечения независимости от органов власти (прежде всего, на местах), органов аккредитации с последующим контролем их деятельности (что также требует дополнительных издержек).

С точки зрения оптимального исполнения законодательства должностными лицами, снижения дисфункционального их поведения при осуществлении контрольно-надзорной деятельности и выполнении функций в области непосредственного регулирования вообще, особое значение имеет качество регламентации функций органов власти (должностных лиц), механизмов обжалования их решений и действий (как судебных, так и внесудебных). При определенных условиях соответствующая регламентация повышает для должностных лиц издержки дисфункционального поведения. Регламенты и стандарты исполнения должностными лицами своих функций, в свою очередь, должны разрабатываться и утверждаться органами власти с привлечением заинтересованных лиц, что не урегулировано законодательством Республики Казахстан. Практика показывает, что при введении такого рода регламентов высока вероятность имитации их применения на практике, посредством информацион-

¹⁵³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2006 года № 477 «Об утверждении Правил проведения аккредитации объединений субъектов частного предпринимательства».

ной непрозрачности и отсутствия четкой регламентации механизмов обжалования. Именно поэтому необходима реализация внешнего общественного контроля результата внедрения соответствующих регламентов (это же относится и к любым нормативным правовым актам, определяющим правила ведения хозяйственной деятельности).

Приложение 4

Совершенствование антимонопольного законодательства Республики Казахстан в контексте развития субконтрактных отношений между крупным бизнесом и субъектами МСБ

Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 г. № 173-III «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности» (с изменениями и дополнениями от 27 июля 2007 г.) (далее – Закон о конкуренции) достаточно конкретно и полно (с точки зрения реализации целей антимонопольного законодательства) в рамках классического подхода определяет функции антимонопольного органа, а именно:

- обеспечение и реализация государственной политики по вопросам развития конкуренции и ограничения монополистической деятельности;
- пресечение актов, действий (бездействия) государственных органов, направленных на ограничение конкуренции;
- недопущение экономической концентрации, противоречащей требованиям закона;
- предупреждение и устранение злоупотреблений доминирующим (монопольным) положением на соответствующем товарном рынке;
- предотвращение и пресечение антиконкурентных соглашений, недобросовестной конкуренции;
- содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства;
- государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Республики Казахстан.

Статья 7 Закона о конкуренции «Антиконкурентные соглашения (согласованные действия) субъектов рынка» определяет запрет на ряд действий, пересекающихся с перечнем проблем контрактации между МСБ и крупным бизнесом:

Запрещаются и в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, признаются недействительными полностью или частично достигнутые в любой форме соглашения (согласованные действия) между субъектами рынка, которые имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции, в том числе соглашения (согласованные действия), касающиеся:

1) установления (поддержания) согласованных цен либо других условий приобретения или реализации товаров;

2) искажения итогов торгов в результате повышения, снижения или поддержания цен либо иных соглашений между участниками торгов;

3) раздела товарных рынков по территориальному признаку, ассортименту товаров, объему их реализации или приобретения, по кругу продавцов или покупателей либо по другим признакам;

4) необоснованного ограничения производства либо реализации товаров, включая квотирование;

5) необоснованного отказа от заключения договоров с определенными продавцами либо покупателями;

6) ограничения доступа на товарный рынок или устранения с него других субъектов рынка в качестве продавцов определенных товаров или их покупателей;

7) применения дискриминирующих условий к равнозначным договорам с другими субъектами;

8) заключения договоров при условии принятия контрагентами дополнительных обязательств, которые по своему содержанию или согласно обычаям делового оборота не касаются предмета этих договоров (необоснованных требований передачи финансовых средств и иного имущества, имущественных прав и других).

Запрещается координация физическими лицами, коммерческими и некоммерческими организациями экономической деятельности субъектов рынка, которая приводит или может привести к последствиям, перечисленным в пункте 1 настоящей статьи.

В рамках злоупотребления доминирующим положением реализован, в свою очередь, запрет на следующий перечень действий:

1) установление монопольно высоких (низких) цен;

2) применение разных цен либо разных условий к равнозначным соглашениям с субъектами без объективно оправданных на то причин;

3) установление ограничений на перепродажу купленных у него товаров по территориальному признаку, кругу покупателей, условиям покупки, а также количеству, цене;

4) обусловливание либо навязывание заключения соглашения путем принятия субъектом рынка дополнительных обязательств, которые по своему содержанию или согласно обычаям делового оборота не касаются предмета этих соглашений;

5) необоснованный отказ от заключения договора с отдельными покупателями при наличии возможности производства или реализации соответствующего товара;

6) обусловливание поставки товаров принятием ограничений при покупке товаров, произведенных либо реализуемых конкурентами;

7) необоснованное сокращение объемов производства или прекращение производства товаров, на которые имеются спрос или заказы потребителей, при наличии возможности их производства или поставки;

8) нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования.

Соблюдение хозяйствующими субъектами и органами власти ограничений и указанных выше запретов является достаточным условием решения очерченных проблем контрактных отношений между МСБ и крупным бизнесом, однако возможно расширение спектра применения соответствующих запретов посредством введения в законодательство Республики Казахстан понятия злоупотребление зависимым положением контрагента.

С точки зрения исключения дисфункционального поведения субъектов крупного бизнеса и недопущения монополизации рынков необходим жесткий контроль за группами лиц, даже с учетом субъектов МСБ, вплоть до введения запрета на владение крупным бизнесом более чем 20% капитала субъекта МСБ с учетом лиц, входящих в одну группу (в том числе и по родственным связям).

Ограничениями на решение проблем соблюдения указанных запретов и защиты экономических и контрактных прав хозяйствующих субъектов (в том числе субъектов МСБ) в рамках Закона о конкуренции являются:

1. Возможности антимонопольного органа на основании анализа соответствующих товарных рынков устанавливать более высокие пороговые значения стоимости активов и объемы реа-

лизации товаров для данных рынков, при которых необходимо согласие антимонопольного органа на осуществление сделок, в рамках контроля за экономической концентрацией (ст.13). Данная норма провоцирует риски захвата регулятора в области антимонопольного регулирования (результатом чего являются дискриминирующие условия регулирования посредством манипулирования пороговыми значениями), особенно в условиях отсутствия процедур обоснования, и его раскрытия для заинтересованных лиц (вышестоящих органов, хозяйствующих субъектов, представителей гражданского общества и т.п.), что также не предусмотрено в нормативных правовых актах Республики Казахстан.

2. Наличие возможности для антимонопольного органа пересмотра собственных решений (ст. 34) при отсутствии фиксации в законе надлежащих процедур внутриведомственного согласования и обеспечения прозрачности процесса принятия решений в рамках такого пересмотра.

3. Отсутствие норм, регламентирующих взаимодействие и сотрудничество антимонопольного органа с представителями гражданского общества, бизнес-ассоциациями в рамках проектирования нормативных актов и формирования практики их правоприменения.

4. Отсутствие четких норм, регламентирующих процесс рассмотрения обращений физических и юридических лиц по вопросам защиты их законных прав, консультаций в области правоприменения антимонопольного законодательства.

Введение общих исключений для соглашений и действий хозяйствующих субъектов

В соответствии с антимонопольным законодательством Республики Казахстан на соглашения по лицензионным договорам, договорам комплексной предпринимательской лицензии (франчайзинга), договорам, связанным с передачей технологий, договорам о кооперации в научно-исследовательской и опытно-конструкторской работах, иным договорам, связанным с передачей прав на объекты интеллектуальной собственности, не распространяются ограничения на заключение антiconкурентных соглашений (ст. 7). При этом остаются неопределенными специальные режимы контроля контрактации указанных видов, что, по сути, выводит данные соглашения из-под контроля антимонополи-

польного органа, тем самым провоцируя риски ограничения конкуренции и воспроизведения недобросовестных действий со стороны контрагентов.

С этой точки зрения целесообразно четко зафиксировать перечень условий и характер соглашений, при которых не действуют запреты и ограничения антимонопольного законодательства, а также механизмы и процедуры определения такого перечня. В последнем случае важную роль играет открытость процесса формирования нормативных правовых актов, регламентирующих условия исключения соглашений и действий хозяйствующих субъектов из-под запретов антимонопольного законодательства, так как введение данного перечня допустимых соглашений может лоббироваться представителями крупного бизнеса с целью создания возможностей для усиления влияния на соответствующих рынках.

Таким образом, необходимо четко определить:

- характеристики хозяйствующих субъектов, между которыми допустимы соответствующие соглашения (например, доля покупателя или продавца на рынке определенного товара, находятся ли покупатель и продавец в состоянии конкуренции между собой и т.п.);
- характеристики допустимых соглашений между хозяйствующими субъектами, то есть действий, которые предписываются участвующим субъектам в данных соглашениях (раздел рынка по территориальному принципу, ограничение продажи товара определенному кругу покупателей и т.п.). Кроме того, для соглашений с осуществлением инвестиций в специфические активы необходимо определить допустимые ограничения перепродажи товара покупателем, сроки действия таких ограничений с учетом окупаемости инвестиций;
- значимые характеристики товаров, услуг и работ, являющихся предметом соглашений (является ли товар запасной частью или компонентом производственного процесса и т.п.);
- условия допустимости соглашений о совместных научных исследованиях.

Отсутствие эффективных норм, регулирующих рассматриваемые виды контрактации, ограничивает развитие добросовестных отношений между хозяйствующими субъектами, осложняет защиту прав собственности, что в конечном счете снижает привлекательность соответствующих форм ведения бизнеса.

Приложение 5

Удачи и неудачи промышленной политики в контексте VCC

Подход, основанный на концепции цепочек создания стоимости, является одной из возможностей выявления реальных приоритетов в государственной промышленной политике.

Изначально ориентированный на показатели рыночной эффективности в глобальной экономике, данный подход позволяет строить стратегические планы развития промышленности исходя из потенциала конкурентоспособности национальных компаний на мировых рынках. Поиск возможных ниш на рынках конечной или промежуточной продукции, разработок, логистических или маркетинговых решений, в которых национальные компании могли бы создать (или уже создают) наибольшую долю стоимости конечного продукта — важнейшая задача государственной политики поддержки конкурентоспособности.

Исследование одного из *бразильских кластеров* мировой обувной цепочки¹⁵⁴ демонстрирует характер проблем с модернизацией, возникающих при внедрении национальных кластеров в международные цепочки. В 1970–1980 годы прежде ориентированные на внутренний рынок небольшие компании-производители обуви, пройдя через создание ряда местных саморегулируемых организаций производителей, смогли резко модернизироваться под эгидой крупных американских покупателей (владельцев брендов).

При помощи прямых иностранных инвестиций и опытных консультантов в организации производства, выборе производст-

¹⁵⁴ Bazan L., Navas-Aleman L. The Underground Revolution in the Sinos Valley: a Comparison of Upgrading in Global and National Value Chains // Schmitz H. (Ed.). Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. P. 110–139.

венных технологий к концу 1980-х в Бразилии появился эффективный национальный обувной кластер, представленный в основном крупными производителями, соответствующий по оценкам экспертов лучшим мировым стандартам (например, Италии).

Ключевыми элементами прорыва стало активное межфирменное взаимодействие (проведение бизнес-ассоциациями целого ряда общих мероприятий), включая:

- разработку программы совместных действий на международных рынках;
- лоббирование интересов национальных производителей (в том числе на государственном уровне);
- маркетинговые меры в глобальном масштабе (в частности, грамотное позиционирование национального промышленного кластера на мировых рынках).

Вместе с тем сохраняется вопрос об устойчивости и соответственно адаптационном потенциале кластера. После некоторого периода успеха пришедшие на рынок США китайские производители сильно сбили цены, что потребовало от бразильцев серьезных инноваций. Но проведенные изменения в организации производства не помогли им отстоять прежние позиции на американском рынке. Предложенные местными бизнес-ассоциациями стратегии расширения сферы деятельности до дизайна и маркетинга не нашли поддержки у крупных производителей.

Исследователи отмечают¹⁵⁵, что выступление бразильского правительства в качестве посредника в переговорах могло бы в значительной степени изменить ситуацию. Однако государственные органы Бразилии на тот момент отказались от активной промышленной политики и возложили бремя переговоров полностью на частный сектор.

¹⁵⁵ Schmitz H. Global Competition and Local Cooperation: Success and Failure in the Sinos Valley // World Development. 1999. Vol. 27. № 9. P. 1627–1650.

Приложение 6

Способы размещения государственного заказа

С точки зрения вовлечения субъектов МСБ в процесс реализации государственного заказа и заказа субъектов естественных монополий имеет значение также способ их размещения, так как от этого зависят уровень издержек и субъективная оценка хозяйствующими субъектами рисков, связанных с коррупционным давлением. Законодательно необходимо четко определить условия, при которых тот или иной способ размещения заказа (торги с ограниченным участием, запрос котировок или предложений, закупки из одного источника, двухэтапные торги) является приоритетным.

Формируемые институты при этом должны стимулировать развитие электронных торгов и обратных аукционов¹⁵⁶, что предполагает определение перечня товаров и услуг, закупаемых с помощью электронных систем. Размещение заказа способом, не предусматривающим физического контакта с поставщиком и персонифицированных отношений, ограничивает коррупционные возможности, поэтому будет неохотно применяться в практике. Именно поэтому особое значение имеют системы контроля практик, реализуемых в данной сфере органами власти и государственными учреждениями.

На стадии рассмотрения конкурсных заявок особое значение имеют:

¹⁵⁶ Обратный аукцион – аукцион на понижение начальной цены, установленной покупателем; выигравшим аукцион лицом признается лицо, предложившее наименьшую цену на момент завершения аукциона или первым, достигшим желаемой покупной цены, установленной покупателем (не известной участникам аукциона).

- процедуры формирования состава конкурсной комиссии, требования к членам конкурсной комиссии и минимальному количеству ее участников при осуществлении голосования;
- процедуры принятия решений конкурсной комиссией при выборе победителя конкурса и обеспечения конкурсантов релевантной информацией;
- процедуры раскрытия информации, содержащейся в заключениях экспертов при выборе победителя конкурса. Данные процедуры имеют большое значение с точки зрения выявления нарушений прав участниками конкурса, против которых реализованы дискриминирующие действия;
- ответственность членов комиссии, наступающая при нарушении указанных процедур.

Отдельно стоит вопрос спецификации критерииов отбора победителя конкурса, а также их относительных значений, так как соответствующие критерии в зависимости от их характеристик могут расширять дискреционные зоны для органов власти при отборе победителя. С целью снижения возможностей манипулирования критериями, на основе которых определяется победитель конкурса, в ряде стран действуют нормы, ограничивающие значение (вес) «субъективных» критериев в совокупном значении относительных весов критериев.

Процедуры размещения заказа должны также четко регламентировать действия организатора конкурса и (или) заказчика при публичном заключении контракта с победителем конкурса и формировании отчета о проведении государственного заказа, включающего детализированное описание реализованных процедур с фиксацией мотивированных решений заказчика или организатора конкурсных процедур.

Наличие возможностей злоупотребления должностным положением, несоблюдения норм законодательства говорит о необходимости наличия эффективного механизма обжалования решений комиссии, предусматривающего компенсации хозяйствующим субъектам при нарушении их прав. Механизм обжалования является важным ограничением недобросовестного поведения должностных лиц, нарушающих процедуры размещения заказа. Именно посредством данного рода механизмов обеспечивается контроль и пресечение нарушений в соответствующей сфере, что наиболее эффективно при активной позиции хозяйствующих

субъектов, против которых были предприняты дискриминирующие действия. Пассивное поведение хозяйствующих субъектов, прежде всего, связано с отсутствием уверенности в возмещении затрачиваемых ресурсов и сил и приводит к высокому уровню латентности нарушений норм в области государственного заказа. Это говорит о необходимости формирования адекватного уровня достоверных обязательств со стороны государства, что предполагает создание благоприятной репутации гаранта законодательства в области размещения государственных закупок, а также компенсаций ущерба.

Процедуры обжалования могут предусматривать три уровня: обращение с жалобой в орган власти, размещающий заказ (жалоба вышестоящему лицу); обращение в орган власти, отвечающий за контроль и надзор размещения государственного заказа; обращение в суд. В первых двух случаях процесс обжалования и принятия решения по жалобе хозяйствующего субъекта организатор конкурса (вышестоящее должностное лицо) или уполномоченный орган в сфере контроля за государственными закупками должен реализовывать до момента заключения договора о реализации заказа (что предусмотрено законодательством Республики Казахстан, но не ясно, реализует ли контролирующий орган). Это говорит о необходимости регламентации функций органов власти по рассмотрению жалоб хозяйствующих субъектов в рамках указанных двух уровней в отдельности. Как регламенты, так и процедуры размещения государственного заказа должны предусматривать обязательный порядок уведомления хозяйствующих субъектов о возможностях и процедурах обжалования действий должностных лиц; четкое определение объекта обжалования, механизмы и соответствующие данным механизмам процедуры; сроки подачи жалоб и их рассмотрения. При этом особенно важно, чтобы процедуры обжалования не противоречили обеспечению целостности и достаточного уровня оперативности процесса государственных закупок.

С точки зрения специализированных норм, предусматривающих прямую поддержку субъектов МСБ, можно выделить следующие действия государства:

- введение упрощенных процедур размещения государственного заказа, заказа субъектов естественных монополий при определении стоимостного порога применения соответствующих норм (например, если сумма заказа не превышает

двухтысячекратного размера месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год);

- устранение обязательных требований имущественных гарантий (обеспечения) исполнения договора о государственных закупках для МСБ¹⁵⁷;
- обеспечение гарантий для субъектов МСБ при их участии в качестве субподрядчика в контракте, реализуемом крупным предприятием для государства или субъекта естественной монополии.

¹⁵⁷ Следует учитывать, что отсутствие такого обеспечения повышает риски недобросовестности со стороны субъектов МСБ. Для обеспечения единственности системы закупок с участием субъектов МСБ должны быть найдены такие инструменты, которые стимулировали бы участников закупок придерживаться долгосрочных решений и удерживали бы их от недобросовестного поведения.

Приложение 7

Типы кооперативов

Группа 1: Кооперативы на основе взаимозависимости

Когда существует некий интерес, который может быть реализован группой потребителей только совместно (например, развитие территории, сети подземных коммуникаций, строительство многоквартирного дома и его содержание и т.п.), возможным препятствием на пути реализации этого интереса может стать «проблема безбилетника». Это может произойти, так как заинтересованные лица надеются, что благо будет приобретено без их участия, но в дальнейшем они будут иметь возможность извлекать из этого блага пользу, поскольку другие индивиды не смогут исключить их из доступа. Эта проблема традиционно решается тремя способами. Можно поменять технологию на другую, позволяющую исключать из потребления неплатильщиков (однако издержки внедрения и/или эксплуатации этой второй технологии часто бывают запретительно высоки). Можно прибегнуть к помощи государства, которое облагает потребителей данного блага налогом, и на собранные деньги содержит данный объект (однако трансакционные издержки решения проблемы через государственный аппарат тоже довольно высоки: во-первых, бюрократическая система всегда имеет склонность к «сползанию» в неэффективность и часто неподконтрольна гражданам, что ведет к повышенному риску коррупции; во-вторых, несмотря на все усилия правоприменительной системы, проблема «безбилетника» нередко воспроизводится в форме уклонения от налогов). Таким образом, зачастую единственным решением оказывается третий вариант: люди должны объединиться сами для решения своей проблемы. Высока вероятность, что издержки коллективного

действия по сравнению с другими вариантами окажутся менее значительными. Но для этого экономические агенты очень четко должны представлять весь спектр возможных вариантов решения стоящей перед ними проблемы и последствия выбора какого-то из вариантов.

Для создания кооперативов на основе взаимозависимости первоначальное накопление социального капитала необязательно, достаточно, чтобы экономические агенты осознавали необходимость долгосрочного взаимодействия друг с другом. Более того, образование новых сетей в дополнение к уже существующим, то есть усиление взаимозависимости элементов гражданского общества, может происходить именно благодаря появлению такого вида кооперативов.

К создаваемым на основе взаимозависимости кооперативам относятся, в частности, кооперативы по совместному содержанию общей собственности.

Группа 2: Кооперативы на основе «общей связи»¹⁵⁸

На местном уровне существует возможность решения многочисленных проблем, связанных не только с инфраструктурными объектами и взаимозависимостью. Возможности объединения отдельных индивидов в кооперативы ограничены только по масштабам задействованных в этом процессе социальных сетей, но не по целям. Размер сетей является ограничением, поскольку экономия на трансакционных издержках (поиск контрагента, проверка его надежности, риск оппортунистического поведения) возможна только в рамках сети, для которой характерны длительные личные связи между большинством участников и в которой единственный случай оппортунизма может оборвать для индивида множество социальных контактов. До тех пор пока кооператив не выходит за рамки, где эта общая связь служит значимым сдерживающим фактором, трансакционные издержки будут относительно малы.

Таким образом, в кооперативах, созданных на основе существующих сетей, используется уже созданный социальный капитал. Там же он и приумножается: люди, до известной степени доверяющие своим знакомым, начинают доверять им еще в большей степени, когда видят, что те выполняют обя-

¹⁵⁸ Общую связь (common bond) можно определить как принадлежность к одной группе — по месту жительства, по работе и т.п.

зательства. Существуют примеры того, как локально накопленный социальный капитал давал положительный внешний эффект: опыт первого кооператива не только упрощал создание последующих в том же регионе, но и ломал инерцию старых привычек, заставлял граждан увидеть вариант решения своих проблем. Этот эффект «инфицирования» кооперативным движением можно усилить благодаря грамотной информационной поддержке.

К создаваемым на основе социальных сетей относятся кредитные, страховые и другие виды кооперативов.

В теории, рассматривая кооператив как институт, можно обнаружить одну особенность. Любой институт состоит из пяти компонентов: адресат правила; ситуация, в которой действует правило; предписываемое действие; санкция за неисполнение правила и гарант этой санкции¹⁵⁹. Гарантом нормы может быть как государство, представленное своими правоприменительными¹⁶⁰ органами, так и неопределенный круг лиц (фактически каждый, кто заметил нарушение правила). В первом случае норма называется формальной, во втором – неформальной. Многие нормы не могут существовать на неформальной основе, поскольку издержки выявления нарушителя и/или применения санкций достаточно высоки, а также из-за проблемы «безбилетника» при производстве общественного блага. Однако неформальная поддержка правила населением упрощает для государственных органов их правоприменительную деятельность. В случае же кооператива правила, определяющие обязанности участников по отношению к сообществу, могут действовать и безо всякой формальной основы. Во-первых, члены кооператива связаны общим экономическим интересом, а значит, стимулы для применения санкций к нарушителю довольно существенны. Это до известной степени ослабляет проблему «безбилетника», хотя и не снимает ее полностью. Во-вторых, сами санкции (общественное осуждение нарушителя, исключение из привычного круга социальных

¹⁵⁹ Подробнее об институтах в неоинституциональной теории можно найти в следующих работах: Норт Д. – Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997 гл.1, 9–11; Тамбовцев В.Л. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений // Общественные науки и современность. 2001 № 5. С. 25–38; Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. М.: Дело., 2001. Гл. 3.

¹⁶⁰ Милиция, прокуратура, суды и т.п.

контактов) не слишком затратны для каждого гаранта, но в совокупности представляют существенную угрозу для потенциального оппортуниста. Остаются издержки выявления нарушителя, но эта проблема решается формированием кооперативов на базе «общей связи» (что упрощает циркулирование информации); внедрением стандартов открытости и прозрачности, упрощающих выявление нарушения и идентификацию нарушителя; а также ограничением деятельности кооперативов теми сферами, где выявить отклонение от правила относительно просто.

Итак, теоретически кооператив может действовать и как «частный институт», без деятельного участия государства. На практике, безусловно, без формального каркаса формирующих институт норм не обойтись. Однако важнейшие процессы в кооперативах протекают без участия государства, при минимальном содействии и контроле с его стороны, и эта схема доказывает свою конкурентоспособность.

Идея кооперативов вырастает из использования «общей связи» для снижения трансакционных издержек в процессе производства или потребления. Возможность экономии на издержках в социальных сетях¹⁶¹ ограничена числом устойчивых связей каждого индивида. Эти сети могут существовать только потенциально, на основании некоего фактора, порождающего взаимозависимость экономических агентов и, следовательно, специфический экономический интерес. Появлению такой связи, например, может способствовать несовершенство технологий, не позволяющей отключать от энерго- или водоснабжения только должников. Будучи негативным фактором, эта технологическая проблема может порождать положительную экстерналию в виде прироста социального капитала, если честные плательщики объединятся с целью уменьшить свои убытки от действий должников. Сработает ли это именно таким образом зависит от двух факторов: 1) удастся ли решить проблему коллективного действия; 2) от соотношения трансакционных издержек объединения индивидов для решения проблемы и сохранения статус-кво.

В теории рассматривают две формы проявления проблемы коллективных действий: проблема старта коллективных действий

¹⁶¹ Термин «социальная сеть» был введен в 1954 г. социологом из «Манчестерской школы» Джеймсом Барнсом в его работе: Barnes J. A. Class and committees in a Norwegian island parish // Human Relations. 1954. № 7. P. 39–58 [London School of Economics].

(start up problem) и проблема продолжения коллективных действий (follow up problem). Первый вариант типичен для ситуаций, когда на начальном отрезке отдача от масштаба возрастает. Так, в кредитном кооперативе выгоду получают все, но те, которые объединились первыми, понесли издержки оформления документов и т.д. Второй – для ситуаций, когда отдача от масштаба убывает. Это возможно, когда производимое благо (например, управлеченческое решение кооператива собственников жилья) мало зависит от того, сколько людей примут участие в процессе. С какого-то момента увеличение числа членов кооператива, реально участвующих в управлении, не оказывает заметного влияния на качество решения.

Проблема начала коллективного действия имеет и неявную составляющую: издержки обучения. Прежде чем организовать коллективное действие, кто-то должен продумать, как это сделать. Именно этот фактор (наряду с явлением социального капитала) позволяет утверждать, что кооперативы полезны для развития гражданского общества: они позволяют «научиться» как инициировать коллективное действие, так и участвовать в нем.

Еще одним важным теоретическим вопросом, связанным с процессом создания и функционирования кооперативов, является сверхиспользование¹⁶² социального капитала, ведущее к его истощению. В теории это не исключено, предотвратить такие случаи помогает правильная организация кооператива и защита прав граждан со стороны государства. Для первого нужно распространение уже существующих стандартов, для второго – адекватная правовая база. Почти наверняка к усилению социальной усталости может привести и централизованное насаждение кооперативного движения «сверху», оптимальная роль государства в этом процессе должна заключаться исключительно в обеспечении институциональных условий развития разного рода хозяйствственно-общественных объединений на местном уровне.

¹⁶² Сверхиспользование ресурса – явление, которое возникает вследствие существования открытого доступа к ограниченному ресурсу. Проблема свободного доступа, вызывающая сверхиспользование ресурсов, обусловлена тем, что каждый из субъектов, принимающих решения, присваивает выгоды от использования ресурсов непосредственно, тогда как бремя издержек, связанных со сверхиспользованием, распределяется между всеми экономическими агентами (см.: Шаститко А. Неинституциональная экономическая теория. М., ТЕИС, 2000).

Приложение 8

Контракты субъектов МСБ с сетевыми компаниями розничной торговли (сетями супермаркетов)

Одна из разновидностей проблемы вертикальных взаимоотношений, которая воздействует на стимулы горизонтальной реструктуризации – контракты субъектов МСБ с сетевыми компаниями розничной торговли (сетями супермаркетов). Внимание к этой проблеме было привлечено в России в 2006–2007 гг. Для решения проблемы было принято решение о разработке закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности» (закон «О торговле»). В настоящее время принято решение отказаться от разработки и принятия этого закона. Вместе с тем, сама проблема взаимодействия между крупными участниками розничного рынка и более мелкими производителями заслуживает внимания. Заслуживают внимания и причины того, почему именно проект закона «О торговле» в России был отвергнут экспертным сообществом и органами исполнительной власти.

Со стороны поставщиков-субъектов МСБ причиной поддержки законопроекта выступали дискриминационные условия со стороны розничных сетей. Фактически значительная часть дискриминационных условий представляла собой скрытое снижение закупочной цены – в виде софинансирования потерь от воровства, оплаты места на полке «лучших» и т.д.

Проект российского закона «О торговле» при регулировании взаимоотношений между супермаркетами и поставщиками опирался на следующие пункты.

Во-первых, это ограничение на рост рыночной доли предприятия розничной торговли. Проект закона *прямо запрещал* повы-

шение доли продавца на рынке, с учетом определения географических и продуктовых границ¹⁶³ – 35%.

Во-вторых, проект закона предусматривал введение дополнительных обязательств участников рынка, которые признавались доминирующими. В разных вариантах закона предусматривалось определение как одностороннего (при доле свыше 15%), так и коллективного (при суммарной доле трех продавцов свыше 40%) доминирования. На продавцов, признанных доминирующими, возлагались обязательства по обеспечению *недискриминационного доступа продавцов к инфраструктуре розничной торговли*.

Последовательные варианты разработки законопроекта предполагали разные методы обеспечения выполнения нормы о недискриминационности. Первоначальный вариант предполагал, что правительство должно разработать правила недискриминационного доступа, а уполномоченный орган (антимонопольный) контролировать его соблюдение. Один из последующих вариантов предполагал, что организаторы розничной торговли должны самостоятельно разработать условия договора с поставщиками и информировать неограниченный круг лиц об условиях поставок.

Разбор ожидаемых последствий принятия закона не входит в цели данной работы. Однако можно заметить следующее. В мировой практике существуют аналоги ограничений, которые предлагалось ввести для российской розничной торговли. Так, в Германии не разрешено открывать супермаркеты в населенных пунктах с числом жителей менее 10 тыс. Фактически это эквивалентно ограничению рыночной доли путем предъявления требований к минимальному размеру рынка. В Великобритании на протяжении нескольких последних лет действует *Кодекс поведения супермаркетов*, в соответствии с которым супермаркеты должны разработать типовые правила закупок и сделать их доступными неограниченному кругу лиц. В свою очередь, поставщик может требовать как объяснений, почему предлагаемые ему условия контракта отличаются от типовых, так и компенсации за отклонение от типовых условий контракта. В любом случае, международный опыт свидетельствует о том, что правительства и регулирующие органы могут ставить целью перераспределение выигрышер от крупных участников к субъектам МСБ. Эффек-

¹⁶³ Определение и географических, и в особенности продуктовых границ рынка в законопроекте было неудовлетворительно. Однако рассмотрение этого вопроса выходит далеко за пределы данного материала.

тивность применяемых для этого инструментов обычно расценивается как умеренная (например, по результатам недавнего опроса около 75% поставщиков супермаркетов в Великобритании не только не прибегали к нормам *Кодекса поведения супермаркетов*, но и не знают о его содержании), однако они не вызывают существенных негативных последствий.

Почему же с точки зрения большинства представителей экспертного сообщества законопроект «О торговле» оказался непримлемым? Два фактора представляются весьма важными.

Во-первых, в отличие от ограничений, применяемых в мировой практике, законопроект в основном использовал инструменты воздействия на уже сложившиеся отношения, вместо того чтобы предъявлять требования *ex ante*. Мало сомнений в том, что если бы некоторые требования предъявлялись на стадии разворачивания сетей супермаркетов в РФ (например, требование о предоставлении типового договора с поставщиком), большинство участников рынка адаптировались бы к этим инструментам без высоких дополнительных издержек. Сам факт распространения информации об условиях типового договора с поставщиком мог бы исключить применение наиболее одиозных требований. В свою очередь, анализ потенциальной конкуренции на рынке – это вопрос не розничных сетей, а тех органов власти, которые предоставляют разрешения на строительство нового магазина. Если бы такие нормы применялись фактически (как условия, известные заранее, а не как нормы вмешательства и дискриминации *ex post*), они вряд ли бы вызвали существенную негативную реакцию.

Второй фактор отрицательного воздействия законопроекта «О торговле» на сектор – крайне неудачное использование инструментов антимонопольного законодательства для целей промышленной политики. Подробный анализ данного вопроса также не входит в цели настоящей работы. Однако необходимо заметить, что применяемые агрессивно (как это предполагал законопроект) меры *защитного законодательства*, каковым является антимонопольное законодательство, создает основу не только для многочисленных добросовестных ошибок, но и для многочисленных попыток злоупотребления правом.

Редактор-составитель А. В. Золотов

Взаимодействие государства бизнеса и общества: позитивная реинтеграция

Редактор: С. Петросова
Корректор: Е. Миклашевская
Дизайн и верстка: А. Романов

Подписано в печать 01.06.2009 г. Формат 60 x 88 1/16
Печать офсетная. Бумага офсетная № 1. Печ. л. 21,5

Тираж 1000 экз. Зак. №

ИИФ «СПРОС» КонфОП

117312, г. Москва, ул. Вавилова, д. 53, корп. 2

Отпечатано с готовых диапозитивов

в ФГУП «Производственно-издательский комбинат ВИНИТИ»
140010, г. Люберцы, Московской обл., Октябрьский пр-т, 403.

Тел.: 554-21-86

Для заметок

Для заметок

Для заметок

