УДК 332.14

# ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

***Нестеренко Ирина Юрьевна,***
Уральский социально-экономический институт (филиал) Академии труда и социальных отношений,
заместитель директора,
кандидат экономических наук, доцент,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: nesterenko-chel@mail.ru

*Аннотация*
В статье приведен сравнительный анализ государственных программ развития малого и среднего предпринимательства регионов Уральского федерального округа (Челябинской, Свердловской, Тюменской и Курганской областей). Дана характеристика направлений и инструментов реализации региональной политики, объемов финансирования поддержки предпринимательства, промежуточных и конечных результатов реализации региональных программ. Сделаны выводы о необходимости оценки эффективности реализации государственных программ поддержки предпринимательства с целью совершенствования деятельности органов власти по формированию благоприятного предпринимательского климата.

*Ключевые понятия:*
государственные программы, малое и среднее предпринимательство, меры государственной поддержки, Уральский федеральный округ, региональная политика.

Главными инструментами реализации государственной политики в настоящее время являются федеральные, региональные и муниципальные программы. Программно-целевой подход позволяет ориентировать политику органов государственной власти и органов местного самоуправления на формулирование и реализацию мероприятий деятельности во взаимосвязи с поставленными целями и намеченными конечными результатами государственной и муниципальной политики в определенных сферах. Это позволяет целенаправленно и эффективно использовать бюджетные средства [1, 2, 4].

Программы в отношении регулирования деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства разрабатываются в России уже более 15 лет. В программах формулируются ключевые задачи в данной области на определенный период, приводятся оценки ожидаемых результатов в виде количественных и качественных параметров, перечисляются мероприятия, которые необходимо реализовать для достижения поставленных целей, оцениваются объемы финансовых ресурсов на выполнение программных мероприятий, распределяются области ответственности исполнителей программы [3].

На федеральном уровне программный документ по развитию малого и среднего предпринимательства в настоящее время представлен подпрограммой «Развитие малого и среднего предпринимательства» в составе государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2013–2020 годы. Общие направления и инструменты реализации государственной политики в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства определены в программных и нормативных документах федерального уровня, в том числе и в отношении мер региональных и муниципальных органов власти. В частности, в вышеназванной программе перечислены меры государственной политики, которые должны быть реализованы органами государственной власти регионов как условие получения субсидий из федерального бюджета на софинансирование региональных программ. Но каждая территория имеет особенности экономического и социального развития, имеют место различия по финансовым воз-

можностям обеспечения мер воздействия. В силу этого при общности стратегической направленности в сфере реализации региональной политики имеют место существенные различия по инструментам ее реализации и условиям предоставления форм поддержки. С целью выявления особенностей региональных политик в отношении МСП был проведен сравнительный анализ программ поддержки малого и среднего предпринимательства регионов Уральского федерального округа (Челябинской, Свердловской, Тюменской, Курганской областей), действующих в 2014 году[1].

### Задачи и целевые показатели реализации программ поддержки МСП

Цели, которые ставят разработчики программ, в основном предполагают формирование благоприятных условий для развития малых и средних предприятий. Задачи программ, конкретизирующие направления реализации цели, в основном включают следующие:

– формирование нормативной правовой базы в сфере МСП;

– развитие инфраструктуры поддержки МСП;

– предоставление финансово– кредитной поддержки СМСП;

– создание условий для развития инновационного предпринимательства;

– содействие в продвижении товаров (работ, услуг), производимых субъектами МСП, на рынок РФ и рынки иностранных государств.

Во всех программах отмечается, что предоставление мер государственной поддержки распространяется на субъекты МСП, реализующие приоритетные виды деятельности. В состав приоритетных видов экономической деятельности включаются, как правило, обрабатывающие производства (кроме производства подакцизных товаров), строительство зданий и сооружений, сельское хозяйство, здравоохранение, образование и предоставление социальных услуг, жилищно-коммунальные услуги, предоставляемые населению, услуги по организации внутреннего туризма, физической культуры и спорта, бытовые услуги.

Эффективность деятельности органов власти по реализации поставленных задач должна оцениваться по степени достижения определенных в программах ожидаемых результатов. Результаты реализации программ могут включать:

– количественные и качественные параметры функционирования МСП (количество МСП всего, в том числе вновь зарегистрированных за период действия программы; доля среднесписочной численности работников СМСП в среднесписочной численности работников всех предприятий и организаций; отраслевая структура СМСП);

– социальный эффект от деятельности малого и среднего бизнеса (количество вновь созданных рабочих мест в сфере МСП; средняя заработная плата работников МСП);

– экономический эффект от деятельности малого и среднего бизнеса оценивается с точки зрения вклада в валовой региональный продукт и увеличения уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов в бюджеты любых уровней (увеличение доли малых и средних предприятий в общем обороте организаций; увеличение доли продукции, произведенной субъектами МСП, в общем объеме ВРП; темпы роста налоговых до-

[1] Государственная программа Челябинской области «Развитие малого и среднего предпринимательства в Челябинской области на 2014 год». Утверждена постановлением правительства Челябинской области от 22.10.2013 г. № 332-П (в редакции от 03.07.2014 г. № 309-П) [Электронный ресурс] URL:http://chelbiznes.ru/programsuppor/r&article=1305 &print=1 (дата обращения 10.10.2014 г.); Государственная программа Тюменской области «Основные направления развития малого и среднего предпринимательства» на 2014–2016 годы. Утверждена распоряжением Правительства Тюменской области от 01.10.2013 г. №1890-рп [Электронный ресурс] URL:http://smb.gov.ru/measuresupport/ programs/srf/?program_id=71,1181702(дата обращения 10.10.2014 г.); Государственная программа «О развитии и поддержке малого и среднего предпринимательства в Курганской области» на 2014–2020 гг. Постановление правительства Курганской области от 14.10.2013 г. № 505 URL:http://smb.gov.ru/measuresupport/programs/srf/?program_id=37,1185622(дата обращения 10.10.2014 г.); Областная целевая программа Свердловской области «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Свердловской области на 2011–2015 гг». Утверждена постановлением правительства Свердловской области от 11.10.2010 г. № 1483-ПП (в редакции от 04.10.2013 г.) [Электронный ресурс] URL:http://smb.gov66.ru/registry/program/srf/65,179212/ (дата обращения 10.10.2014 г.).

ходов по упрощенной системе налогообложения);

– экономическая эффективность программ поддержки предпринимательства (увеличение выпуска товаров (выполнения работ, оказания услуг) субъектами МСП-получателями поддержки на один рубль вложенных бюджетных средств).

Но в программах разных областей приведены разные показатели. Общими являются лишь показатели оценки ожидаемых результатов от реализации программ поддержки МСП областей УрФО по доле среднесписочной численности работников СМСП в среднесписочной численности работников всех предприятий и организаций и увеличению количества субъектов МСП (за исключением Тюменской области). Но и эти показатели позволяют сравнить уровень развития МСП по областям. В Челябинской области госпрограммой ставится задача довести долю среднесписочной численности работников СМСП в среднесписочной численности работников всех предприятий и организаций до 24,3% к концу 2014 года, в Курганской области – до 25,0%, в Свердловской области – до 33% (к 2015 году). Количество субъектов МСП в Челябинской области к концу 2014 года намечено довести до 36,4 тысячи единиц (ежегодный прирост примерно на 350 единиц).ВКурганской области число вновь зарегистрированных МСП запланировано на уровне 400 единиц за 2014 год. В Свердловской области к 2016 году число субъектов МСП должно составить 200 тыс. единиц (это предполагает, что ежегодно в области должно регистрироваться не менее 2500 новых субъектов МСП).

Увеличение доли оборота малых и средних предприятий в общем обороте организаций в Челябинской области планируется довести до 23,2% в 2014 году, в Свердловской области – до 34% (в 2015 году).

Доля продукции, произведенной субъектами МСП, в общем объеме ВРП в Курганской области должна составить в 2014 году – 24,3%, в 2015 году – 26,6%. Этот показатель в Свердловской области в 2015 году – 15,8%.

Сравнение показателей ожидаемых результатов реализации программ поддержки МСП требует, конечно, оценки их напряженности – сравнения фактического уровня показателей развития МСП с намеченными по программам. Но и проанализированные данные позволяют сделать вывод, что характеристики развития МСП Свердловской области существенно выше, чем в других регионах УрФО.

### Объёмы и источники финансирования региональных программ поддержки МСП

Финансирование региональных программ поддержки МСП осуществляется в основном за счет бюджетных средств разного уровня, но предусматривается и привлечение внебюджетных источников финансирования. В качестве внебюджетных источников финансирования предполагается использование средств некоммерческих организаций, осуществляющих услуги субъектам МСП. В Тюменской области создан Фонд «Инвестиционное агентство Тюменской области», который рассматривает возможность привлечения внебюджетных средств для предоставления целевых займов субъектам МСП, реализующим инвестиционные проекты в приоритетных для региона направлениях, в производственном секторе, сфере придорожного сервиса. Аналогичные фонды созданы во всех субъектах УрФО: «Фонд содействия кредитованию малого предпринимательства Челябинской области», Свердловский областной фонд поддержки предпринимательства, некоммерческая организация «Гарантийный фонд малого предпринимательства Курганской области», некоммерческая организация «Фонд микрофинансирования Курганской области» (табл. 1).

Объемы и структура финансирования региональных программ поддержки МСП приведены в табл. 1. В программах представленных регионов по-разному отражены источники финансирования программ. В Челябинской области рассматриваются в качестве источников финансирования только федеральный и областной бюджеты. Но определенная доля софинансирования расходов областной программы предполагается и из местных бюджетов. В частности, без выделения средств из местных бюджетов на финансирование муниципальных программ поддержки МСП муниципалитеты не могут получить субсидии из областно-

Таблица 1

**Объемы и структура финансирования программ поддержки малого и среднего предпринимательства регионов Уральского федерального округа**

| Период, годы | Всего, млн руб. | В том числе по источникам | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | федеральный бюджет | областной бюджет | местные бюджеты | внебюджетные источники |
| Челябинская область | | | | | |
| 2014 год | 210,5 | 161,3 | 49,2 | н.д. | н.д. |
| Свердловская область | | | | | |
| 2011–2015 | 5831,7 | 2093,5 | 1680,9 | 117,2 | 1940,1 |
| в т.ч. 2014 | 1025,9 | 240,0 | 353,9 | 32,0 | 400,0 |
| Тюменская область | | | | | |
| 2012–2016 | 1579,0 | нет данных | | | |
| в т.ч. 2014 | 308,6 | | | | |
| Курганская область | | | | | |
| 2014–2020 | 1410,7 | 1112,7 | 285,9 | 8,1 | 4,0 |
| в т.ч. 2014 | 190,4 | 148,7 | 37,1 | 0,6 | 4,0 |

го бюджета на реализацию этих программ. Также в области функционируют некоммерческие организации, предоставляющие услуги СМСП на платной основе (ГБУ Челябинской области «Инновационный бизнес-инкубатор», бизнес-инкубаторы в городских округах области, некоммерческая организация «Фонд содействия кредитованию малого предпринимательства Челябинской области» (Гарантийный фонд), Евро Инфо Корреспондентский Центр, Региональный Центр субконтрактации), которым выделяются субсидии на реализацию мероприятий программы. Но они формируют свои доходы и за счет предоставления платных услуг. Поэтому, вероятно, в программе Челябинской области отражены не все источники ее финансирования, которые выделены в структуре финансирования Свердловской и Курганской областей. Хотя, возможно, доля местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования программы в Челябинской области очень мала. По представленным данным 2014 года доля финансирования программы за счет областного бюджета составляет 23,4% от общих расходов на ее реализацию, федерального бюджета – 76,6%.

В Свердловской области, по сравнению с другими субъектами УрФО, достаточно высокую долю составляют внебюджетные источники финансирования программы – 33,4% в целом за весь период ее функционирования (2011–2015гг). 35,9% составляет финансирование из федерального бюджета и 29,0% – областного. Если исключить из общего объема финансирования внебюджетные источники, то структура финансирования следующая: 53,8% – за счет субвенций из федерального бюджета, 43,2% – из областного бюджета, 3,0% – за счет местных бюджетов.

В программе Тюменской области представлены только общие суммы финансирования (без выделения источников финансирования).

В Курганской области, хотя в структуре источников и представлены местные бюджеты и внебюджетные источники финансирования, но их доля в общем объеме меньше 1% и фактически не влияет на общие результаты. 79% финансирования областной программы обеспечивается за счет субвенций из федерального бюджета, 20,3% – за счет собственных доходов бюджета Курганской области.

В целом наблюдается высокая зависимость финансирования программ поддержки МСП от субвенций из федерального бюджета.

Значимость программ поддержки МСП в экономике региона и в деятельности региональных органов власти в определенной степени можно оценивать по доле расходов на финансирование программ в валовом региональном продукте и в об-

щих расходах областных бюджетов (см. табл. 2). Эти показатели не свидетельствуют о приоритетности данного направления деятельности органов власти. Доли расходов на программы поддержки МСП составляют тысячные доли процента от ВРП, и только в Курганской области – 0,12%. Доли расходов на эти программы в общих расходах областных бюджетов находятся в пределах от 0,18% (Челябинская область) до 0,56% (Курганская область) (табл. 2).

### Направления программных мероприятий поддержки МСП

В областных программах рассматриваемых регионов программные мероприятия сгруппированы по разным направлениям. Но при определенной специфике каждого региона можно выделить общие основные направления деятельности органов государственной власти по поддержке субъектов МСП:

– устранение административных барьеров в сфере развития предпринимательства;

– расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам;

– обеспечение имущественной поддержки СМСП;

– развитие объектов инфраструктуры поддержки МСП;

– обеспечение консультационной, организационно-методической и информационной поддержки субъектов МСП;

– повышение квалификации индивидуальных предпринимателей, руководителей и специалистов субъектов МСП;

– содействие развитию МСП на муниципальном уровне.

Наиболее востребованной формой поддержки предпринимательства является финансовая поддержка. Это направление мероприятий программ поддержки МСП занимает, как правило, наибольшую долю финансирования программ (по данным 2014 года): В Челябинской области – 40,8%, Свердловской области – 27,1%, Тюменской области – 91,3%, Курганской области – 53,3%. Финансовая поддержка включает предоставление субсидий на частичное возмещение затрат, кредитование и поручительство по кредитам, гранты начинающим предпринимателям.

В последние годы активно развивается создание объектов инфраструктуры поддержки МСП (бизнес-инкубаторов, областных и муниципальных фондов поддержки СМСП, информационно-консультационных центров). Финансирование данного направления программ составляет: в Челябинской области – 6,4%, в Свердловской области – 28,3%, в Тюменской области – 7,5%, в Курганской области – 34,3%.

Целевая имущественная поддержка СМСП осуществляется в форме предоставления офисов в бизнес-инкубаторах. Предоставление в аренду субъектам малого предпринимательства нежилых помещений бизнес-инкубатора с оборудованными

Таблица 2

**Расходы на финансирование государственных программ поддержки МСП относительно ВРП и расходов областных бюджетов УрФО в 2014 году**

| Сумма финансирования государственной программы, млн руб. | ВРП области за 2013 год (факт), млрд руб. | Доля расходов на госпрограмму относительно ВРП, % | Расходы областного бюджета за 2014 год (по Закону о бюджете), млн руб. | Доля расходов на госпрограмму в общих расходах областного бюджета, % |
|---|---|---|---|---|
| Челябинская область | | | | |
| 210,5 | 885,0 | 0,024 | 115 781,1 | 0,18 |
| Свердловская область | | | | |
| 1025,9 | 1600,0 | 0,064 | 190 382,5 | 0,54 |
| Тюменская область (без АО) | | | | |
| 308,6 | 800,6 | 0,038 | 125 155,5 | 0,25 |
| Курганская область | | | | |
| 190,4 | 163,0 | 0,12 | 34 100,0 | 0,56 |

рабочими местами осуществляется на конкурсной основе и прежде всего вновь создаваемым предприятиям в приоритетных сферах деятельности.

Информационно-консультационная, организационная поддержка предполагает проведение консультации по реализуемым инструментам поддержки; актуализацию реестра СМСП – получателей поддержки, развитие специализированного сайта по вопросам поддержки и развития предпринимательства; организацию освещения в средствах массовой информации вопросов развития МСП; организацию и проведение областных конкурсов, конференций по вопросам предпринимательской деятельности.

Достаточно актуальной услугой в этом направлении деятельности органов власти является сопровождение инвестиционных проектов. Оно предполагает информационное, организационное и консультационное сопровождение.

Расходы на информационную поддержку субъектов МСП составляют: в Челябинской области – 0,14%, в Свердловской области – 3,7%, в Тюменской области – 0,76%, в Курганской области (вместе с поддержкой СМСП, производящих и (или) реализующих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта) – 22,3%.

Реализация обучающих программ предполагает проведение курсов для начинающих и действующих предпринимателей по развитию предпринимательской грамотности. Расходы на данное направление составляют: в Свердловской области – 9,6%, в Тюменской области – 0,35%, в Курганской области – 6,2%. В Челябинской области данные расходы не выделены в отдельное направление и включены в направление «поддержка и развитие начинающих предпринимателей, молодежного, женского и семейного предпринимательства».

В настоящее время в большинстве субъектов РФ разрабатываются также и муниципальные программы поддержки МСП. В УрФО только в Тюменской области нет таких программ. Муниципальные программы должны включать те же элементы, что и областные программы. Во всех регионах, где принимаются муниципальные программы, предусмотрено их софинансирование из областного бюджета. Они составляют одну из наиболее значимых статей расходов областных программ: в Челябинской области – почти 50%, в Свердловской области (по данным 2014 года и только за счет средств областного бюджета) – 13,6%. В Курганской области данные субсидии не выделены в составе направлений деятельности и учтены по функциональному направлению в других статьях.

Условия предоставления таких субсидий и порядок определения размера софинансирования из областного бюджета существенно различаются по областям УрФО. В Челябинской области объемы субсидий на финансирование муниципальных программ рассчитываются с коэффициентом 4–6 от объемов финансирования муниципальных программ. Субсидии предоставляются только на софинансирование финансовой помощи субъектам МСП.

Субсидии Свердловской области на софинансирование муниципальных программ не предполагают ограничений для муниципальных органов власти направлений их использования и составляют 150% от размера средств, предусмотренных муниципальной программой.

В Курганской области уровень софинансирования за счет субсидии на финансирование муниципальных программ не может быть установлен выше 95% и ниже 50% объема расходов, предусмотренных муниципальной программой. Субсидии на софинансирование муниципальных программ предоставляются на конкурсной основе.

Уровень развития малого и среднего предпринимательства существенно различается по территориям Уральского федерального округа. В основном наблюдается прямая зависимость между показателями развития МСП и уровнем валового регионального продукта, численностью населения территории. Но к факторам формирования и развития субъектов МСП, несомненно, относятся и условия государственной поддержки предпринимательства. Для оценки влияния этого фактора необходимо проведение анализа результатов реализации программ. До настоящего времени не проводился комплексный анализ эффективности государственных программ поддержки МСП с точки зрения реализации программных задач и показателей.

Это, в основном, связано со следующими обстоятельствами. Во-первых, формирование программ с обязательным определением промежуточных и конечных результатов их реализации стало осуществляться относительно недавно, и по большинству программ, сформированных по новым требованиям, еще не окончены сроки их реализации. Во-вторых, нестабильность экономического развития страны, высокая степень несовпадения фактических макроэкономических показателей с теми, что прогнозировались при формировании программ, приводят к частым и весьма существенным пересмотрам программных показателей вплоть до отмены действия ранее принятых программ и принятия новых.

1. Алексеев, А.В. Государственные программы как инструмент регионального развития [Текст] / А.В. Алексеев // Регион: Экономика и социология. 2014. № 4 (84). С. 73–84.

2. Алексеев, А.В. Государственные программы: номинальный или реальный инструмент управления экономикой [Текст] / А.В. Алексеев // Экономист. 2014. № 6. С. 20–27.

3. Алещенко, А.А. Малый бизнес: пространственное развитие и приоритеты государственной политики [Текст] / А.А. Алещенко // ЭКО. 2014. № 11 (485). С. 132–141.

4. Тушов, А.А. Целевые программы в системе государственного регулирования экономики [Текст] / А.А. Тушов// Экономические науки. 2012. № 97. С. 40–43.

**References**

1. Alekseev A.V. (2014) *Region: Jekonomika i sociologija*, no. 4 (84), pp. 73–84 [in Rus].

2. Alekseev A.V. (2014) *Jekonomist*, no. 6, pp. 20–27 [in Rus].

3. Aleshhenko A.A. (2014) *JeKO*, no. 11 (485), pp. 132–141 [in Rus].

4. Tushov A.A. (2012) *Jekonomicheskie nauki*, no. 97, pp. 40–43 [in Rus].

UDC 332.14

# PROGRAMMED AND TARGET MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT OF SMALL AND MEDIUM BUSINESS ON THE REGIONAL LEVEL

***Nesterenko Irina Yuryevna,***
Ural Social and Economic Institute (branch) of the Academy of Labour and Social Relations,
Deputy Director,
Cand. Sc. (Economics), Associate Professor,
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: nesterenko-chel@mail.ru

*Annotation*
The article presents the comparative analysis of national programs for developing small and medium business of regions of Ural federal district (Chelyabinsk, Sverdlovsk, Tyumen and Kurgan regions). The author gives characteristics to trends and tools for realizing regional policy, amount of financing to support business, interim and final results of realizing regional programs. The author makes a conclusion about the necessity to evaluate the effectiveness of realizing national programs for supporting business with the aim of improving the activity of authorities towards ensuring a favorable environment for business.

*Key concepts:*
national programs,
small and medium business,
measures of state support,
Ural federal district,
regional policy.