

## Введение

Лауреатов второй ежегодной премии в области социального предпринимательства «Импульс добра» премьер-министр России Дмитрий Медведев охарактеризовал как людей, «которые по личной инициативе, по зову сердца, берут на себя ответственность за улучшение социального климата в стране». Важность социального предпринимательства сложно переоценить. Руководствуясь ничем иным как «зовом сердца», движимые социальной идеей, они работают в тех областях, в которых и государство (по причине неэффективности используемых механизмов), и бизнес (по причине коммерческой направленности деятельности) бессильны. СП увеличивает благосостояние общества - иными словами, частично выполняет основную функцию государства. Это обуславливает заинтересованность государства в развитии социального предпринимательства.

Государство может поддерживать социальных предпринимателей принимая профильное законодательство, регламентируя налоговые и иные преференции, спонсируя школы социальных предпринимателей и т.д. Это прямая поддержка, ведь она предполагает прямое взаимодействие с социальными предпринимателями. Существует два принципиально противоположных мнения относительно того, должно ли государство оказывать прямую поддержку СП и тем самым вмешиваться в экономику. Однако вне зависимости от того, какую политику выбрало государство, оно должно, по крайней мере, не мешать развитию СП. Для того чтобы это сделать, необходимо идентифицировать барьеры, а также разработать меры по их ликвидации/смягчению. Этому и будет посвящена моя выпускная квалификационная работа. Основным ее допущением станет то, что я буду проводить исследование «классических СП» - представителей малого и микробизнеса. В будущем (если организационно-правовая форма СП так и не будет закреплена законодательно) это открывает перспективу более глубокого изучения темы с анализом АБ не только для малого бизнеса, но и для НКО, государственных учреждений, общественных организаций и др. возможных форм СП.

Основная трудность при написании этой работы - отсутствие статистики и небольшое количество работ, посвященных СП в России; отсутствие тематических работ (именно об АБ) и статистики на иностранном языке. С одной стороны, это делает работу новаторской, первой в своем роде. С другой стороны, это может стать причиной непреодолимых трудностей. Поэтому я решила пойти дедуктивным методом от общего к частному - сначала рассмотреть административные барьеры для малого бизнеса, по которым информации несравнимо больше, а затем, сузив круг исследования до СП, провести интервью, чтобы сделать результаты профильными. Цель исследования - выявление административных барьеров для развития СП. Это необходимо для того, чтобы стимулировать социальное предпринимательство в

России. Для этого нужно решить следующие задачи:

- Исследовать феномен социального предпринимательства; выделить основные барьеры для его развития, показать, что административные барьеры входят в число препятствий для развития СП;
- Рассмотреть основные административные барьеры для развития малого бизнеса с поправкой на специфику социального предпринимательства;
- Используя выводы, полученные из анализа основных административных барьеров, выяснить у самих социальных предпринимателей, какие административные барьеры на практике мешают их деятельности, насколько они отличаются от барьеров для малого бизнеса, сделать выводы по барьерам и по специфике взаимодействия власти и СП;
- Дать рекомендации по смягчению административных барьеров для развития социального предпринимательства в России.

Объект исследования - среда функционирования СП и её институциональная организация.

Предмет исследования - административные барьеры для социальных предпринимателей.

Актуальность этой работы обусловлена разрастающейся в последние годы дискуссии вокруг СП, апогеем которой стало решение 26 февраля 2013 года на заседании экспертной комиссии государственной думы о разработке отраслевого законодательного акта для социального предпринимательства. В конце работы, после анализа барьеров, я планирую дать рекомендации, которые могут быть полезны для разработчиков закона.

## Глава 1. Социальное предпринимательство

### 1.1 Что такое социальное предпринимательство

Согласно Грегори Дизу [1998], «Концепция социального предпринимательства может значить для исследователей абсолютно разные вещи». Иными словами, социальное предпринимательство многолико, и имеет множество определений, выбор которого зависит от исследователя, а также целей, преследуемых в его работе.

К примеру, одни исследователи склоняются к тому, что социальное предпринимательство - это поиск некоммерческими организациями новых путей создания социального блага, которому сопутствует применение альтернативных схем финансирования или моделей управления [Austin, Stevenson, & Wei-Skiller, 2003]; другие исследователи, такие как Sagawa, Segal [2000] принимают за социальное предпринимательство социальную ответственность коммерческих предприятий; для третьих, социальное предпринимательство - это способ сглаживания социальных проблем [Alvord, Brown, Letts, 2004]. Несмотря на разность трактовок, большинство исследований сводится к тому, что социальное предпринимательство - это социально-экономическая деятельность, обладающая следующими признаками:

1. Социальная миссия. Несмотря на то, что «не существует предприятий, которые не создавали бы социальной ценности» [Seelos, Mair, 2005], социальные предприятия ставят своей первостепенной задачей решение/смягчение социальной проблемы.

Согласно теории о «невидимой руке рынка», описанной основоположником экономической теории Адамом Смитом, все экономические агенты, движимые исключительно личными интересами, максимизируют собственную прибыль, при этом создавая «социальную ценность». Самым простым примером может быть увеличение предприятия за счет найма дополнительных рабочих. Владелец предприятия заинтересован лишь в увеличении объемов производства, в то время как в обществе происходит снижение безработицы, которое дает мультипликативный эффект в виде увеличения уровня благосостояния общества, увеличения объемов потребления, увеличения налоговых поступлений в бюджет города и т.д. Таким образом, получение ценности экономической стимулирует ценность социальную, хотя это и не является самоцелью.

Чуть ближе в этом вопросе к социальному предпринимательству находится социально ответственный бизнес. По Ким Альтер, социально ответственный бизнес одновременно имеет две цели - получить прибыль для вкладчиков и решить социальную проблему. Поскольку решение социальной проблемы не лежит в основе выбора методов ведения бизнеса, чаще всего бизнес этого типа сводится к перераспределению части доходов в пользу СО НКО, благотворительных фондов, а также спонсирование программ и мероприятий по поддержке представителей социально слабых групп. Однако, как писала Jolita Greblikaite в своей работе *Development Of Social Entrepreneurship: Challenge For Lithuanian Researchers* «Предприниматель может пожертвовать деньги, однако эти усилия лишь косвенно затронут социальную проблему» [p.212].

СП, напротив, пусть и используя методы и инструменты бизнеса, в первую очередь ориентированы на решение социальной проблемы. Прибыль выступает не основной целью организации, а лишь способом ее достижения [Mair, Marti, 2006].

2. Прибыльность и стабильность. «Существование устойчивого коммерческого эффекта, обеспечивающего самокупаемость и конкурентоспособность предприятия» [Московская, 2011] обуславливается отсутствием стабильной финансовой поддержки, которыми обладают другие организации с социальной миссией - прежде всего НКО и благотворительные организации. Иными словами, отсутствие налоговых и других видов преференций, определяемые вышеперечисленным организациям государством ввиду важности их миссии, фактически приравнивает социальные предприятия с другими представителями малого и среднего бизнеса, вынужденными работать на основе общей финансовой дисциплины.

Логично, что решение/смягчение социальной проблемы требует больших ресурсов, в том числе и временных, поэтому отсутствие постоянного финансирования, как в случае с благотворительными организациями и НКО, стимулируют социального предпринимателя быть заинтересованным в стабильности и, как следствие, прибыльности своего предприятия. Прибыльность предприятия зависит от позиций, занимаемых предприятием на рынке, которые обуславливает набор конкурентных преимуществ - характеристик, которые бы выгодно отличались от характеристик других участников рынка. К примеру, внедрение в производство принципиально

новых моделей управления, уникальных ресурсов, увеличение эффективности использования внедренных ранее ресурсов и т.д. Из чего следует такая важная характеристика социального предпринимательства, как:

3. Инновационная компонента. Во-первых, как и любая коммерческая организация, социальное предприятие вынуждено искать ресурсы и возможности для получения конкурентных преимуществ, дабы обеспечить стабильность и прибыльность. Во-вторых, социальное предприятие, решая социальную проблему или нейтрализуя так называемые провалы рынка, часто вовлекает в процесс производства ресурсы, которые были не востребованы на рынке труда ранее - к примеру, труд инвалидов или беременных женщин. В-третьих, логично, что если бы социальная проблема могла бы быть решена «старыми» методами, она была бы решена государством, что изначально предполагает наличие у социального предпринимателя уникальной идеи. Положенной в основу деятельности предприятия.

Ввиду указанных признаков, самым подходящим определением, которое могло бы было быть взято за основу в данной работе, является определение Ким Альтер, данное в ее работе Social Enterprise Typology: «Социальное предприятие - это любое бизнес предприятие, созданное в социальных целях и для создания социальной ценности - т.е. призванное смягчить или уменьшить социальную проблему либо «провалы» рынка, - функционирующее на основе финансовой дисциплины, инноваций и порядка ведения бизнеса, установленного в частном секторе» [р.12].

Иными словами, СП - это достижение социальной цели рыночными методами.

Я хотела бы проиллюстрировать это определение кейсом из российской практики: в Москве существует ресторан «В Темноте», в котором работают 8 незрячих официантов. Посетители выбирают один из 5 видов меню - белое (любое блюдо), красное (мясные блюда), синее (морепродукты), зеленое (вегетарианские блюда) и желтое (японские блюда). Поскольку прием пищи проходит в абсолютной темноте, конкретный состав блюд посетители узнают лишь после окончания ужина. Концепция этого ресторана состоит в том, что обычный посетитель имеет возможность узнать, какого это - потерять зрение, в то время как незрячие официанты выступают их проводниками. Ресторан был открыт по франшизе французского ресторана «Dans le noir?».

В данном кейсе социальная ценность создается благодаря трудоустройству инвалидов по зрению, не востребованных на рынке труда. Экономическая ценность создается благодаря новизне и необычности идеи, привлекающей москвичей к новому ресторану.

Помимо трех признаков, перечисленных выше, этот кейс удовлетворяет четвертому признаку, который также часто указывают исследователи - масштабируемость и тиражируемость идеи. Любое предприятие создается в уникальных условиях, продиктованных внешними и внутренними факторами конкретной страны. Тем ценнее идеи, которые можно использовать в разных условиях, переводя получаемую социальную ценность с местного уровня на международный, как это случилось, к примеру, с Банком Грамин. Такие идеи особенно поощряются из-за их перспективности с точки зрения решения социальных проблем. При оценке проекта,

к примеру, при оценке проектов в рамках конкурса «Социальный Предприниматель», перспективность предприятия с точки зрения тиражируемости является одним из необходимых условий для получения премии.

## 1.2 Основные барьеры для развития социального предпринимательства в России

Итак, мы выяснили, что социальное предпринимательство решает социальные проблемы в ситуации, когда методы государства неэффективны, улучшая при этом обстановку в обществе, увеличивая уровень благосостояния граждан, не требуя при этом поддержки со стороны (в отличие от благотворительных организаций и классических НКО). Поэтому логично предположить, что в ликвидации/смягчении барьеров для социального предпринимательства заинтересованы не только социальные предприятия, но и государство, и общество. На эту тему написано не так много научной литературы, а также проведено несколько опросов. Резюмируя результаты проведенных исследований, можно выделить такие барьеры для развития СП, как:

- «Непонимание природы социального предпринимательства»;

В 2008 году Исследовательская группа ЦИРКОН проводила исследование: «Восприятие населением понятия Социальное предпринимательство». С 1614 респондентами было проведено личное интервью, целью которого было выявление уровня осведомленности по теме «социальное предпринимательство». Результаты действительно можно назвать показательными: 70% интервьюируемых слышали об этом феномене впервые, а «62% опрошиваемых не смогли сформулировать никаких ассоциаций со словосочетанием». Если рассматривать территориальную и возрастную структуру выборки, можно постановить, что в «группе риска» т.е. группе, продемонстрировавшей высокую степень неосведомленности, вполне могут оказаться представители власти. Любопытно, что уровень неосведомленности положительно зависит от возраста и удаленности места жительства от центра, и отрицательно зависит от располагаемого дохода и образования. Однако, несмотря на эту зависимость, уровень неосведомленности у «минимальных» групп все равно находится на высоком уровне.

Эти результаты можно объяснить относительной новизной рассматриваемого вопроса - учитывая признаки СП, рассмотренные выше, социальное предпринимательство в России могло получить развитие только в условиях рыночной экономики - т.е. не раньше, чем 10-15 лет назад.

- «Трудности законодательного и административного продвижения идеи социального предпринимательства»; «Административные барьеры»

Предприниматели, принимающие участие в исследовании Возжовой «Информационный поиск и анализ вторичных источников о проектах, реализующих принципы социального предпринимательства в российских регионах» [2008] отметили отсутствие профильного законодательства, налоговых льгот и дефицит информационной и образовательной поддержки со стороны государства. Если принять во внимание также то, что не существует такой организационно-правовой формы, как СП, к этим проблемам суммируются также проблемы выбранной

предпринимателем организационно-правовой формы (в данном случае, малого бизнеса), в частности административные барьеры, которые будут рассмотрены далее.

- «Противоречия в психологии социального предпринимательства, а именно с объективными различиями в логике предпринимательской и общественной деятельности»;

Другими словами, проблемы, связанные с личностью социального предпринимателя и его кризисом самоопределения. Социальный предприниматель - человек с идеей по изменению мира, сталкивается с реалиями бизнеса, где периодически нужно идти на уступки, чтобы достичь коммерческой стабильности. К примеру, социальный предприниматель открывает детский сад, работающий по методике Монтессори - популярный тренд российского СП. Если социальный предприниматель на подсознательном уровне приравнивает свою деятельность к филантропии, закономерно возникнет конфликт - как можно брать деньги с родителей детей, отстающих в развитии?

Эксперты отмечают, что подобные барьеры возникают у СП на первых этапах становления бизнеса по всему миру.

- «Проблема привлечения финансовых средств на первом этапе развития предпринимательства, отсутствие специальных кредитных и займовых программ».

Существует два основных источника дополнительного финансирования для социальных предпринимателей: Государство и негосударственные организации. Выбор в пользу того или иного источника совершается в зависимости от специфики страны, о которой идет речь. В частности, в зависимости от объемов государственного вмешательства в экономику.

Из международного опыта известно, что в странах с «влиятельным» государственным аппаратом - в частности, в Европе, СП оказывается преимущественно государственная поддержка. В США же, напротив, поддержкой СП в основном занимаются многочисленные фонды - всемирно известный Ashoka, Skoll, Omidyar Network, Athgo и многие другие. Однако, несмотря на их весомый вклад в поддержку социальных предпринимателей, власти также принимают участие, однако в меньшей мере, чем это происходит в Европе. Речь идет о департаменте социальных инноваций, который ежегодно выделяет 2 млн. долларов, часть из которых распределяется в пользу социальных предпринимателей. Поскольку в России утилитарная модель управления в сочетании с оставшимися в наследство принципами ресурсного государства и централизованной распределительной системы, логично предположить, что большую роль будет играть государственная поддержка.

Таким образом, можно разделить полученные барьеры на несколько групп:

- Естественные барьеры для развития СП (в эту группу входят психологические барьеры, в том числе проблемы самоидентификации)
- Проблема низкой осведомленности общества по вопросам СП
- Барьеры, связанные с производственной деятельностью (профильно-отраслевые проблемы)
- Барьеры, связанные с поддержкой/ее отсутствием СП негосударственными

структурами

· Проблемы, связанные с государством

о Государственная поддержка

о Административные барьеры

Государство, заинтересованное в развитии социального предпринимательства, связано с последней группой барьеров. Возникает парадокс: согласно Конституции, Россия - «это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и развитие человека» (ст.7), иными словами, его главной задачей является увеличение благосостояния граждан.

Социальное предпринимательство - инструмент, который увеличивает благосостояние и смягчает социальные проблемы не опосредованно, как малый бизнес, без помощи перманентных денежных вливаний, как благотворительность. Поэтому создание барьеров для СП противоречит самой сути социального государства.

Государство может вмешиваться в экономику, может не вмешиваться - большинство опрошенных мной СП указали, что открывали бизнес без расчета на какую-либо государственную поддержку. Однако власть, заинтересованная в социальном эффекте СП, должна, по крайней мере, не мешать им; создавать условия на рынке, которые бы способствовали эффективной работе - иными словами, сокращать административные барьеры.

Перед тем, как переходить к их анализу, необходимо пояснить, почему он будет проводиться именно для малого (а не среднего и крупного) бизнеса. «Говоря об опыте СП в России, мы чаще имеем ввиду относительно молодые предприятия и стартапы, которые в силу барьеров роста пока не могут перерасти в крупные» [Московская 2011]. Это обусловлено неразвитостью российского рынка, который начал свое существование 20 лет назад после века плановой экономики; наличием у этих предприятий социальной цели, ориентированной на решение проблемы, а не на наращивание капитала для дальнейшего развития и т.д. Поэтому для того, чтобы выявить АБ для СП, необходимо (дедуктивным методом от общего к частному) сначала выявить основные административные барьеры для малого бизнеса, а после, уточнить их при помощи данных, полученных после интервью с социальными предпринимателями.

Глава 2. Административные барьеры для СП

### 2.1 Административные барьеры для развития МБ в России

Малое и среднее предпринимательство - это локомотив экономики, особенно мощный в странах с небогатой сырьевой базой. Наличие большого количества небольших фирм стимулирует конкуренцию, которая, в свою очередь, является двигателем улучшения качества продукции и предоставляемых услуг, диверсификации продукции и разработке новых технологий, освоению новых ниш рынка, снижения цен - мультипликативно повышается благосостояние всего населения. Кроме того, появление новых организаций увеличивает количество

рабочих мест, увеличивает налоговые поступления в бюджет и т.д. До некоторого времени, Россия не нуждалась в этом инструменте «оздоровления» экономики - плановая экономика не предполагала наличия рынка с акторами, обладающими правом свободной хозяйственной деятельности и правами собственности. Однако, в начале 2000-х, «ухудшение экономического положения в стране потребовало поиска и использования дополнительных ресурсов для подъема экономики (...) и помимо сокращения доли малоэффективной государственной собственности и иностранных инвестиций, в качестве мер по преодолению тяжелых социально-экономических условий рассматривалось стимулирование развития малого и среднего бизнеса» [Кирюшин, 2011]. Это решение обусловило комплекс мер государственной поддержки МСБ, венцом которого стал 209 ФЗ «О Развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 2007 года.

Но главным ресурсом для подъема постсоветской экономики стала сырьевая база. Прежде всего, речь идет о нефти и газе, экспорт которых поднял подушевой ВВП за период 2000-2011 год в 3,1 раза (по данным исследований ЦР ВШЭ). К 2012 году, добыча полезных ископаемых и нефтепереработка составили 12,3% ВВП страны. Однако ресурсная экономика неспособна гарантировать стране стабильное развитие - нефть и газ относятся к группе конечных и черпаемых природных ресурсов; ситуация на мировом сырьевом рынке нестабильна и зависима от политических игр, которые в настоящий момент разворачиваются вокруг Сирии. Поэтому сейчас, когда Россия рискует потерять свое влияние из-за падения цен на рынке нефти и газа, есть смысл сместить акцент и обратиться к опыту зарубежных стран, обеспечивающих свое стабильное развитие рынком, состоящим не из нескольких крупных государственных корпораций, занимающихся сырьем и производством, а из множества микро и малых предприятий.

Напомню, что размеры предприятий в России и Европе отличаются, прежде всего, по количеству работников. В РФ, согласно 209 ФЗ, средняя численность работников микропредприятия составляет 15 человек, малого предприятия 100 человек. В Европе - 10 и 50 человек соответственно. Таким образом, часть предприятий, считающихся в России малыми, в Европе относятся к классу средних, что только увеличивает структурные различия, представленные на диаграмме.

Для того, чтобы оценить степень того, насколько механизм нормативно-правового регулирования страны поддерживает конкуренцию Организация стран экономического развития (ОСЭР) разработала PMR «product market regulation» index. Иными словами, он представляет собой набор показателей, позволяющих оценить, в какой степени власть препятствует или способствует конкуренции в стране. Показатели разделены на три больших группы - Государственный контроль предприятий (особенно это касается крупнейших предприятий и естественных монополий); Барьеры для международной торговли и инвестиций; и, что более важно, (учитывая тему данной работы) правовые и административные барьеры для развития предпринимательства.

Какие выводы позволяет нам сделать этот индекс? Во-первых, он подтверждает тезис об отставании России в области поддержки предпринимательства и



конкурентной среды не только от развитых, но и от развивающихся стран. Во-вторых, комплексный анализ ситуации позволяет рассмотреть ситуацию «со всех сторон», выявить больше причинно-следственных связей и разработать более действенные методы улучшения государственных позиций по данному вопросу. Административные и правовые барьеры для предпринимателей в России, находятся на уровне остальных стран, в то время как остальные группы показателей значительно превышают средний уровень. Из этого можно сделать вывод о том, что:

- ликвидация административных барьеров, которые будут рассмотрены ниже, безусловно, важна для будущего малых и средних предприятий в России, однако, разработки мер комплексной государственной политики по устранению этих барьеров недостаточно для получения желаемого результата. Этот вывод важен для будущих исследований, которые будут проводиться в данной области;
- политика в области ликвидации административных и правовых барьеров (которая представляет особый интерес в контексте данной работы) для предпринимательства в России эффективнее, чем политика по другим направлениям, рассматриваемым в индексе PMR, однако, если сравнить ее показатель с показателями США и стран ОЭСР, то можно сделать неутешительный вывод о том, что Россия в данный момент находится на уровне развивающихся стран, таких как Турция и Мексика.

Таким образом, можно заключить, что административные барьеры демонстрируют наилучший результат по отношению к остальным составляющим индекса PMR, и средний показатель при сравнении с другими странами (по крайней мере, не такой большой разрыв, как по остальным показателям). Рассмотрим их подробнее.

Административные барьеры - «следствия несовершенства государственного административного регулирования деятельности субъектов хозяйствования, которые возникают в экономической среде в процессе принятия и исполнения законодательных и иных актов» [Боженко, 2009]. Другими словами: существует три основные формы регулирования экономики - рыночное регулирование (так называемая «невидимая рука рынка»), саморегулирование (НКО, объединяющие и регулирующие представителей конкретной отрасли или профессиональной деятельности) и государственное регулирование. Государственное вмешательство в экономическую деятельность обусловлено провалами рынка, и считается эффективным в случае, если общественная выгода превышает общественные издержки. В случае неэффективного вмешательства, возникают издержки (а, соответственно, и барьеры), которые могут классифицироваться следующим образом:

- Барьеры, вызывающие увеличение временных и материальных издержек. Временные издержки, как правило, являются следствием излишней бюрократизации регулирования, при которой реальные сроки ожидания превышают официальные, закрепленные в НПА сроки. Материальные барьеры - денежные потери, как предпринимателя, так и общества.
- Прямые и косвенные. Сталкиваясь с барьером, предприниматель изменяет свое поведение - прекращает деятельность, перекладывает часть материальных издержек на потребителей путем увеличения стоимости продукции, что, в конечном счете,

ведет повсеместному увеличению цен; снижению производства либо снижению эффективности использования ресурсов.

· Рентные и нерентные. Рентные барьеры приносят выгоду лицу или группе лиц; в случае отсутствия таковых заинтересованных лиц, барьер считается нерентным.

· Барьеры, зависящие от этапа, на котором они возникли - при получении доступа к ресурсам, при входе на рынок или при осуществлении текущей деятельности.

Последняя классификация кажется мне наиболее подходящей для анализа. Как было определено выше, административные барьеры порождаются государственным регулированием. Поэтому логично рассмотреть основные формы государственного административно-правового вмешательства на рынок, которые могут привести к наиболее распространенным административным барьерам. Параллельно будут рассмотрены результаты опросов и сплошных исследований предпринимателей, которые проводились за последние 3-4 года, чтобы выявить наиболее проблемные области в данной теме. Этот предварительный анализ необходим для того, чтобы сформировать вопросы для интервью с социальными предпринимателями.

а) Барьеры при входе на рынок представляют собой особую угрозу для малого бизнеса, поскольку, в отличие от более крупных форм, этот бизнес подчас не располагает необходимыми временными и прежде всего материальными ресурсами для преодоления этих барьеров.

а. Уведомительный порядок начала бизнеса.

Впервые введен 294 ФЗ. Список работ и услуг, входящих в виды предпринимательской деятельности, подверженной уведомительному порядку начала бизнеса регламентируется 584 Постановлением Правительства России, и включает в себя предоставление бытовых услуг, изготовление мебели, производство одежды, обуви, некоторые виды оптовой и розничной торговли и т.д.

Уведомительный порядок начала бизнеса - это один из методов ликвидации административных барьеров путем сокращения временных и материальных затрат предприятий, работающих в указанных 584 постановлением сферах благодаря сокращению процедуры предварительного согласования и получения разрешения от ряда органов власти. Вместо этого заполняется уведомительная форма, которая посылается в один из органов исполнительной власти - министерство, агентство или службу в зависимости от рода деятельности будущего предприятия.

Какие проблемы возникают при уведомительном порядке начала бизнеса? Во-первых, в перечне регламентированы некоторые виды деятельности, которые раньше не подвергались учету - к примеру, перевозка грузов автомобильным транспортом. Кроме того, предприниматели отмечают, что на деле, далеко не во всех установленных законом сферах внедрен уведомительный порядок, и избыточные процедуры остались.

б. Государственная регистрация при создании, реорганизации, ликвидации организаций, внесении изменений в учредительные документы.

Иными словами, процедура внесения информации об ИП или юридическом лице в государственный реестр, осуществляемый государством за отдельную плату. Это необходимо не только для получения статистических сведений, но главным образом

для контроля государством хозяйственной деятельности, для налогообложения бизнеса. Регламентируется 129 ФЗ.

Исследование, проводимое РАНХ в 2009 году, позволяет выявить следующие проблемы при прохождении регистрации:

- В 2% случаев чиновники вынуждали предпринимателей обращаться за помощью при регистрации к посредникам;

- У 5% опрошенных предпринимателей процедура регистрации заняла более 30 человекоднев, в то время как по закону она не должна занимать более 5 дней.

- Законом установлена государственная пошлина в размере 800 рублей за регистрацию ИП и 4000 рублей за регистрацию юридического лица. Вместе с тем, «почти треть опрошенных потратила на регистрацию не менее 10 000 рублей».

Несмотря на вышеуказанные барьеры, в целом результаты данного опроса позволяют установить положительную (по сравнению с 2006 годом) тенденцию в области ликвидации барьеров при регистрации бизнеса. Другим позитивным явлением в данной области стало повсеместное введение услуги регистрации ИП через интернет с января 2013 года, что значительно сокращает временные затраты будущих предпринимателей, а также увеличит прозрачность самой процедуры.

с. Лицензирование деятельности.

Лицензирование - получение разрешения на особый вид деятельности, исключительно с целью «предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности» [99 ФЗ] выданное на определенных условиях на бумажном носителе. Иными словами, лицензирование применяется в случае, когда существуют большие риски нанесения ущерба - такие как, например, при работе с атомной энергией, при производстве алкогольной и иной спиртосодержащей продукции, страховой деятельности и т.д. (с полным списком можно ознакомиться в 99 ФЗ). В отличие от опасных производств, о которых далее пойдет речь, деятельность, подвергаемая лицензированию не столь специфична, однако отсутствие централизованного стандартизованного контроля в данной сфере также может привести к непоправимым негативным последствиям.

99 ФЗ, принятый 5 мая 2011 года заменил собой 128 ФЗ от 2001 года, сократив, благодаря административной реформе за последние 10 лет количество лицензируемых видов деятельности со 120 до 49. Сокращение достигается за счет взаимодействия властей с саморегулируемыми НКО, осуществляющими контроль «внутри» ниши; «укрупнению» групп деятельности, указанных в 99 ФЗ; замены лицензирования на менее затратный (и с точки зрения материальных, и временных издержек) разрешительный допуск, уведомительный порядок начала деятельности; возможность прохождения упрощенного лицензирования в особом порядке; получение бессрочных лицензий и т.д.

Данные и результаты исследований, используемых при анализе АБ в данной работе,

дают четкую картину проблем, связанных с лицензированием до 2009 года (однако, они бесполезны, поскольку новый закон был введен в 2011). Исследования, проводившиеся позже, не концентрируют своего внимания на лицензировании, что может быть связано либо с сокращением АБ в данной области, либо с появлением барьеров, вызывающих у предпринимателей большую обеспокоенность (в контексте экономического кризиса), чем проблемы лицензирования.

2/3 опрошенных ОПОРой предпринимателей не видят серьезных проблем с процедурами стандартизации и лицензирования, что также свидетельствует о положительной тенденции в данной области.

В целом, можно выявить следующие проблемы:

- Проблемы страхования рисков. Лицензирование, как и технические регламенты, которые не всегда являются субститутами лицензии, регулируют потенциально «опасные» виды деятельности. Это предполагает внедрение механизма вмененного страхования (к примеру, ответственности строителя). Однако подобная мера оценивается экспертами как «неудачная», поскольку на практике такое страхование становится для строителя входным билетом на рынок без проверки соответствия необходимым требованиям.

- Все еще остаются виды деятельности, которые могут регулироваться без ограничения входа предпринимателей на рынок. Они представляют угрозу для общества не на стадии производства, а на стадии реализации, поэтому введение более эффективных механизмов допуска товаров и услуг на рынок поможет инвентаризовать избыточные процедуры на стадии входа на рынок. Примерами такой деятельности могут быть услуги связи или картографические работы.

- Проблема эффективности самой системы лицензирования - как и во многих других процедурах государственного регулирования, лицензирование порождает коррупциогенный фактор. Иными словами, оно порождает избыточные функции, или дает необоснованно широкие полномочия для органов, осуществляющих данную деятельность. Как результат, предпринимателям под давлением органов федеральной, чаще региональной власти приходится получать нелегитимные лицензии (те, что были упразднены по закону); увеличению материальных издержек при получении лицензии (в среднем, в 1,5 раза с учетом инфляции в период с 2006 по 2009 год) за счет необоснованного вовлечения посреднических фирм, осуществляющих экспертизу.

d. Регулирование опасных производств и объектов

Процедура включает в себя выявление и контроль опасных с точки зрения общественной безопасности предприятий, производств и объектов, присваивание им класса опасности, а также страхование ответственности в случае аварии.

Регламентируется 116 ФЗ. По данным опросов, проблем с регулированием опасных производств выявлено не было.

b) Барьеры при допуске товаров и услуг на рынок связаны с оценкой соответствия предоставляемых товаров и услуг существующим государственным стандартам и техническим регламентам. Оценка производится как государственными службами, так и негосударственными экспертами.

Подтверждение соответствия может быть обязательным и добровольным, и чаще всего осуществляется при помощи сертификации - подтверждения соответствия товара установленным стандартам независимым экспертом. В соответствии с 184 ФЗ о Техническом регулировании, обязательная сертификация осуществляется только в соответствии с условиями, закрепленными в техническом регламенте.

В России сертификат - это знак качества, гарантированный государством (несмотря на то, что государство не возмещает ущерб за несоответствие товара). Это обуславливает длину единого перечня товаров, подлежащих обязательной сертификации, утвержденного в 982 Постановлении Правительства. Однако за последние три года список был изрядно укорочен при помощи Постановлений Правительства № 213,848,182,906,596,548,435 и др. В результате, по состоянию на 2013 обязательной сертификации подвергаются в основном железнодорожный транспорт и все, что с ним связано, начиная с рельс и заканчивая тягачами для поездов; насосы для ядерных установок; изотопная продукция; оружие и патроны к нему; разнообразные вакцины и т.д. Из этого можно заключить, что сферы, подверженные обязательной сертификации, сведены к тем, что касаются непосредственно общественной безопасности, защите здоровья и благополучия граждан, и могут нести прямую угрозу. Всего - 16% от номенклатуры продукции. Остальное обязательное регулирование производится при помощи декларации о соответствии - документа, в котором предприниматель представляет доказательства того, что его продукция соответствует всем представленным требованиям. Введена в правовую систему РФ 797 Указом Президента РФ в качестве альтернативы обязательной сертификации как менее затратный (для бизнеса) способ оценки соответствия. Доказательства для декларации предприниматель может предоставить самостоятельно, либо воспользоваться услугами аккредитованных центров, осуществляющих сертификацию и/или органа по сертификации. Стоимость декларации по затратам примерно в 10 раз дешевле сертификации. Основные проблемы, отмеченные по результатам опросов, возникающие при оценке соответствия:

- Техническое регулирование, включающее в себя сертификацию и лицензирование, отмечены предпринимателями, опрошенными в рамках исследования ОПОРЫ, как одна из наиболее благоприятных сред для коррупции (19% опрошенных). Средние издержки на получение сертификата в период с 2001 по 2009 год выросли в 11 раз, и составляли 89 000 рублей. Следовательно, можно предположить, что часть средств из этой суммы уходит на уплату бюрократической ренты. Кроме того, организации-посредники взимают плату не только за предоставляемые услуги, но даже за рассмотрение самой заявки на процедуру сертификации.

- Лишь 2% опрошенных в 2009 году воспользовались декларированием соответствия. Это относительно старые данные, однако они свидетельствуют о низкой осведомленности предпринимателей о собственных возможностях.

с) Барьеры при осуществлении текущей деятельности связаны с контрольно-надзорными функциями государства.

«Государственный контроль (надзор) - деятельность уполномоченных органов

государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее также - юридические лица, индивидуальные предприниматели) требований, установленных НПА РФ» [294 ФЗ].

Основным инструментом государственного регулирования на данном этапе становится проверка (инспекция), порядок организации которой (и плановой, и внеплановой), сроки проведения и условия регламентированы в 294 ФЗ. Однако этот закон, охватывает лишь 15% от всех контрольно-надзорных полномочий государства. Остальные делегированы на региональный уровень (8%); регламентируются отраслевыми НПА (напрямую исключены 3 пунктом 1 статьи (14%) / ставятся под вопрос в 4 пункте (31%)); связаны с внутриведомственным контролем территориальных органов (25%); связаны с проверками деятельности государственных органов исполнительной власти (7%). Логично предположить, что наложение нормативно правовых актов друг на друга на практике может оказать негативное влияние на защищенность прав физических и юридических лиц при проверках, вопреки 294 ФЗ. Из-за нечеткого разграничения полномочий, растет количество контрольных органов и их функций, многие из которых дублируют друг друга (и в ряде случаев противоречат друг другу). Из-за этого растет количество проверок, поскольку органы контроля чаще всего стремятся совершить как можно больше проверок, чтобы выполнить «план». Поэтому именно на этом этапе возникает наибольшее количество барьеров для предпринимателей. Другой проблемой является запрет на совмещение органами функций по контролю и по установлению стандартов. В результате на практике возникают следующие проблемы:

1. Несмотря на то, что количество и плановых, и внеплановых проверок осталось на прежнем уровне, только 5% опрошенных предпринимателей контролирующие органы приносят серьезные проблемы (в 2012 году). Это связано с тем, что:

- а. Сейчас - в послекризисный период - у предпринимателей есть более серьезные причины для беспокойства. Основные административные барьеры, и их последствия пускай, негативны, но стабильны, поэтому они отошли на задний план, уступив место - «нехватке квалифицированного персонала», «непрогнозируемым изменениям законодательства», и «низкой доступности финансирования». К примеру, совсем недавно (с 1 января 2013 года) сумма обязательного взноса в Пенсионный взнос выросла в два раза, что заставило множество ИП уходить в теневой сектор, или же закрывать свой бизнес (согласно экспертам ОПОРЫ, за последние 3 месяца около 300 000 ИП прекратили свое существование). В первую очередь это касается стартапов, а также предприятий с маленькой рентабельностью (которые представляют особый интерес, в контексте данного исследования).
- б. Существует тенденция «привыкания» предпринимателей к проверкам. Если сравнить результаты 2010 и 2012 годов, то можно сделать вывод о том, что при отсутствии кардинальных изменений в количестве осуществляемых контрольно-надзорными органами проверок, количество радикально негативно настроенных

предпринимателей упало (по всем аспектам, исследуемым Опорой), а количество «ярко позитивных» отзывов увеличилось.

2. Согласно упомянутому выше докладу Министерства экономического развития, лидерами по количеству внеплановых проверок являются МЧС России, Роспотребнадзор, Роструд, ФМС России и Ростехнадзор. И, поскольку по данным исследования РАНХ, 75% от числа всех проверок проводятся без согласования с прокуратурой, в первую очередь следует обратить внимание именно на эти органы.

3. Другой проблемой, вышедшей на первый план, стала процедура покупки/аренды помещения. Результаты опросов 2009 года свидетельствуют о том, что медианный показатель длительности процедуры оформления покупки помещения у государственных/муниципальных органов выше в 1,5 раза, чем у частных организаций и физ. лиц; и в 10 раз выше, чем медианный показатель по аренде. Острота проблемы обусловлена не только высокими временными издержками со стороны предпринимателей, но и общей тенденцией на рынке - по данным ОПОРЫ, каждый 5 предприниматель испытывает трудности офисными помещениями; каждый второй - с производственными помещениями и земельными участками. Проблемы связаны с высоким спросом на недвижимость в сочетании с низким предложением и низкой доступностью, а также необоснованно высокими ценами на рынке недвижимости.

d) Поскольку речь идет об административных барьерах, нельзя не коснуться такой важной темы, как коррупция, которая сопровождает все описанные выше этапы государственного регулирования экономики. Проверки занимают второе место (после доступа к гос.заказу) в рейтинге коррупционных ситуаций, при которых взаимодействуют бизнес и органы.

Я не очень доверяю опросам, посвященным измерению коррупции, поскольку предприниматели, и я с этим столкнулась при разговоре с социальными предпринимателями, не хотят распространяться о том, кому и в каком размере была выплачена взятка. Поэтому для иллюстрации уровня коррупции я использовала Индекс восприятия коррупции, на мой взгляд, он более объективен. На фоне тенденции послекризисного «привыкания» бизнеса к проверкам, которая была отмечена выше, кривая ИВП также начала расти после 2010 года. Это может свидетельствовать либо об увеличении эффективности антикоррупционных мер (напомню, что в индексе восприятия коррупции 0 - полностью коррумпированная страна; 10 - страна, свободная от коррупции); либо косвенно свидетельствовать об увеличении лояльности, описанной выше.

В результате:

1. Общая оценка предпринимателями обремененности их бизнеса административными барьерами такова: 71% опрошенных ОПОРОй предпринимателей признают существование административных барьеров; из них только 9% считают их серьезными препятствиями для бизнеса;
2. Механизмы, используемые при разработке, установлении обязательных и добровольных стандартов, оценке соответствия и др. на всех трех этапах государственного регулирования экономики имеют ряд несовершенств. Однако,

несмотря на их разнообразие, меры по их ликвидации можно свести к следующим:

- a. Конкретизация законодательства;
- b. Снижение коррупционного фактора - ликвидация избыточных процедур и сокращение необоснованно широких властных полномочий чиновников;
- c. Оптимизация государственных полномочий;
- d. Совершенствование системы мониторинга на всех трех этапах;
- e. Ужесточение наказания в случаях нарушения закона, в частности при проведении проверок без согласования с прокуратурой;
- f. Упрощение «тяжеловесных» процедур во всех случаях, когда нет серьезной угрозы общественной безопасности и жизни людей;
- g. Увеличение осведомленности бизнеса о приводящихся изменениях законодательства, а также об их последствиях;
- h. Минимизация посреднических услуг; возможное встраивание экспертной оценки в государственный аппарат на правах аутсорсинга;
- i. Помимо этого, должен быть усовершенствован сам процесс оценки регулирующего воздействия с переходом на «умное регулирование» и т.д.

3. Существует положительная тенденция к сокращению административных барьеров на первых двух этапах государственного регулирования предпринимательства.

Наибольшие проблемы возникают при проверках, как документальных, так и выездных, с которых проводятся на незаконных основаниях;

4. Коррупция остается одной из главных причин (и следствий, поскольку этот процесс в рамках бюрократической модели цикличен) административных барьеров;

5. В рамках политики сокращения административных барьеров через упрощение процедур лицензирования, обязательной сертификации и др. жестко контролируемые государством сферы были сведены к тем, которые связаны с опасностью причинения вреда жизни и здоровью граждан. Несмотря на то, что нет статистики по социальным предпринимателям, можно сделать предположение о том, что большая часть СП не входит в «черный список» (учитывая специфику деятельности, ее размеры). Таким образом, гипотезой исследования становится предположение о том, что наиболее серьезные трудности у социальных предпринимателей вызывают с административными барьерами на стадии государственного контроля и надзора за осуществляемой деятельностью, и именно на этом этапе происходит дифференциация административных барьеров для СП и малого бизнеса. Учитывая то, что с осуществляемых инспекций незаконны (логично, что если они не согласовываются с прокуратурой, значит для них нет законных оснований, значит они инициируются самим проверяющим органом), можно сделать вывод о том, что инспекции - документальные и выездные, плановые и внеплановые - это процедура, во многом зависящая от субъективных факторов. Вопрос в том, влияет ли создаваемая СП социальная ценность на эти субъективные факторы? Существует ли дифференциация между барьерами для малого бизнеса и СП? Влияют ли на эти барьеры месторасположение бизнеса и сложившиеся взаимоотношения с исполнительными органами власти? На эти вопросы я попробую ответить, поговорив с социальными предпринимателями.



## 2.2 Практическое исследование

Краткая программа исследования:

Определение исследовательской проблемы: Как я уже многократно писала ранее, социальное предпринимательство - это инструмент решения/смягчения социальных проблем в «провалах рынка» - ситуациях, в которых и бизнес, и органы власти бессильны. Этот инструмент базируется на наличии социальной цели, подкрепленной бизнес методами, заставляющими социальное предприятие постоянно совершенствоваться, применять принципиально новые методы и подходы, стремиться к самоокупаемости. Уникальность социального предпринимательства в том, что, ставя в качестве цели социальную проблему, предприниматель не дает «рыбу» нуждающимся, подобно благотворительным фондам (что вовсе не решает проблему, а лишь временно смягчает), «а учит ловить рыбу», т.е. стимулирует людей к самостоятельному решению проблемы. И это все фактически без участия государства.

Именно поэтому государство должно быть заинтересовано в поддержке социальных предпринимателей. В данной работе речь будет идти не о прямой поддержке в виде льгот, преференции и др. С исследовательской точки зрения очень сложно оценить объемы необходимой поддержки (и ее источники) при отсутствии статистической базы, а также при невозможности обратиться к международному опыту в силу дифференциации социальных проблем. Поэтому я решила пойти от противного и разобраться, каким образом государство мешает развитию СП, и как эти барьеры можно смягчить.

Анализ проблем СП будет также полезен ввиду решения экспертного совета при Государственной думе от 26 февраля 2013 года о разработке профильного нормативно правового акта для социального предпринимательства.

Цель исследования: Определение того, какие административные барьеры для развития социального предпринимательства существуют в России в сопоставлении с результатами анализа административных барьеров для малого бизнеса, проведенного в предыдущей части ВКР.

Исследовательский вопрос: Какие административные барьеры препятствуют развитию социального предпринимательства в России?

Методология исследования:

Предмет исследования - социальные предприятия, которые были собраны из числа лауреатов премии «Социальный предприниматель», вручаемой фондом социальных инноваций «Наше будущее», а также из числа кейсов, описанных в тематическом разделе «Социальный предприниматель» в ежемесячном журнале Коммерсант.

Секрет фирмы за 2012 год.

Методология сбора данных - Методом моего исследования будет экспертное интервью - иными словами, я буду проводить качественное исследование, получая информацию у самих предпринимателей. У экспертного интервью как метода качественного сбора информации есть как свои плюсы, так и минусы. С одной стороны, экспертное интервью позволяет получить больше информации, выходя за

рамки стандартных вопросов, которые в любой момент разговора могут быть уточнены; с другой стороны, такой опрос дает, как правило, субъективные результаты, которые связаны с конкретной деятельностью в конкретных условиях. Выводы из анализа таких результатов также будут слишком «точечными», и их будет сложно применить ко всей исследуемой группе. Кроме того, в условиях ограниченных ресурсов, в которых я оказалась, невозможно получить репрезентативную выборку. Социальные предприниматели могут быть представлены абсолютно разными организациями, с разными организационно-правовыми формами из разных регионов, и часть из них не самоидентифицируют себя в качестве СП. Но это лишь первое исследование по данной теме, поэтому я рассчитываю получить данные, которые если и не смогут исчерпывающе ответить на вопрос, то дадут почву для новых, более глубинных исследований. ...