

*Е.А. Яковлев*

## **Особенности политико-правового регулирования предпринимательства в Западной Сибири в 90-е гг. XX в.**

*Ключевые слова:* предпринимательство, предпринимательская деятельность в Западной Сибири, политико-правовое регулирование предпринимательства.

*Key words:* private business, private business activity in the West Siberia, political and legal regulation of the private business.

Развитие предпринимательства на региональном и местном уровнях было особенно важно в конце XX в. для Российской Федерации. Опыт разных стран показывает, что политика продвижения предпринимательства, основанная только на центральном планировании и внедрении, оказалась неэффективной. Принятие решений и поддержка предпринимательства на региональном и местном уровнях имеют преимущество учета реальных проблем и возможностей предпринимателей.

На всем протяжении 1990-х гг. российский бизнес остро нуждался в поддержке и защите государства. В регионах становление системы поддержки бизнеса происходило быстрее, чем на федеральном уровне. Именно в субъектах Российской Федерации принимались первые законы и программы развития бизнеса, особенно малого, и создавались первые фонды его поддержки.

На протяжении 1990-х гг. политико-правовое регулирование предпринимательства в регионах осуществлялось по нескольким направлениям. Во-первых, регионы стремились решить вопросы своего социально-экономического развития. Для этого они определяли приоритетные направления развития отраслей народного хозяйства. Во-вторых, региональные и местные органы решали проблемы, связанные с созданием специальных структур в органах государственной власти, непосредственно реализовавших программы поддержки предпринимательства. В-третьих, местные власти предоставляли привилегии предпринимателям. В-четвертых, региональное и местное руководство оказывало прямую финансовую помощь предпринимателям, для чего создавались фонды, предоставлялись государственные гарантии субъектов РФ, создавались залоговые фонды. Региональные и местные власти обеспечивали функции государственного контроля и защиты государственных интересов.

Первыми были приняты решения о повышении значения территориальных (республиканских, краевых, областных) органов управления для решения

экономических вопросов региона. Эти изменения были направлены на переход в регионах на принципы самоуправления и самофинансирования. Поэтому во многом политико-правовое воздействие местных властей на становление и развитие предпринимательства в регионах в начале 1990-х гг. было предопределено теми полномочиями, которые закреплялись за местными органами власти. Полномочия местных органов в области стимулирования предпринимательства, антимонопольных мероприятий были установлены соответствующим нормативным актом [1, с. 322]. Местные Советы народных депутатов имели право принимать меры, направленные на стимулирование предпринимательства и создание элементов рыночной инфраструктуры.

Анализ документов начала 1990-х гг. позволяет определить задачи, которые преследовало региональное и местное руководство. Прежде всего ставилась задача создания условий для развития предпринимательства, создание эффективного сектора негосударственных предприятий, способных к решению экономических и социальных задач, создание финансово-экономических, правовых, организационных условий для формирования развитой инфраструктуры поддержки малого предпринимательства в целях развития региона [2; 3]. Местные власти пытались устранить препятствия для предпринимателей, создать механизм защиты на рынке субъекта от монополистов и недобросовестной конкуренции. Например, в Новосибирской области была разработана программа демонополизации экономики области [4]. Во всех регионах Западной Сибири была создана инфраструктура организаций и учреждений, осуществлявших поддержку предпринимательства.

Для решения вопросов социально-экономического развития в регионах были определены приоритетные направления развития отраслей народного хозяйства. В Алтайском крае особое внимание уделялось производству и переработке сельскохозяйственной продукции и обеспечению материально-технической базы предприятий и индивидуальных хозяйств [5]. В соответствии с постановлением администрации Кемеровской области от 11 августа 1998 г. №58 в Кузбассе приоритетной считалась машиностроительная отрасль [6]. Для Новосибирской и Томской областей была характерна ориентация на поддержку предпринимательства в научной деятельности и наукоемких производствах.

В значительной мере в силу требований федерального законодательства местным руководством особенно выделялась сфера малого бизнеса, которую наиболее активно «опекали» власти. Правовая поддержка малого бизнеса выражалась прежде всего в принятии соответствующих законов и программ [7]. Законы о государственной поддержке малого предпринимательства были приняты в Новосибирской (1997 г.), Кемеровской (1997 г.), Томской (1996 г.) областях, в Алтайском крае (1996 г.), [8; 9].

Программы поддержки предпринимательства были утверждены и действовали во всех регионах Западной Сибири [10–13]. Программа развития и поддержки малого предпринимательства в Томской области на 1996–1997 гг. была утверждена решением Государственной Думы Томской области 28 августа 1996 г. [14]. В Новосибирской области подобная программа была утверждена 25 февраля 1999 г. [15].

Принятие программных актов шло по нарастающей: руководство осознавало все большее количество проблем в сфере предпринимательства, и принимало все больше актов, в которых делали попытки эти проблемы решить. Но реализация планируемых мероприятий была не полной. В связи с ограниченностью бюджетных возможностей круг программ, поддерживаемых государством, был предельно сокращен. Уменьшение объемов капитальных вложений по сравнению с 1994 г. было характерно практически для всех регионов Российской Федерации. В январе 1996 г. на развитие экономики и социальной сферы было направлено 17 трлн руб. капиталобразующих инвестиций за счет всех источников финансирования, что было на 10% меньше, чем в январе 1995 г.

Специальная федеральная программа поддержки малого и среднего предпринимательства не была профинансирована в 1996 г., в 1997 г. – недофинансирована, а новая программа поддержки на 1998–2000 гг. была разработана, но не принята. Аналогичной была ситуация и в регионах. Кризис 1998 г. оказал негативное влияние на финансовую поддержку малого и среднего предпринимательства, поскольку поставил под вопрос дальнейшее создание гарантийных фондов для малого и среднего предпринимательства.

К концу 1990-х гг. руководители большинства регионов осознают то, что государство должно избегать прямой финансовой помощи предпринимателям. Оно должно играть роль катализатора для привлечения отечественного и иностранного капитала для предпринимателей. Одним из таких способов стала инвестиционная политика.

Региональные и местные власти должны были обеспечить функции государственного контроля и защиты государственных интересов. Главные усилия были направлены на создание эффективного механизма защиты интересов региона от незаконных действий предпринимателей, злоупотреблений, недо-

бросовой конкуренцией. Региональные и местные власти устанавливали для предпринимателей правила регистрации, учета, налоговой отчетности, лицензирования. При этом, по мнению О.А. Никифорова, одной из форм государственной поддержки предпринимательства в России считалось упрощение механизма регистрации и учета предприятий [16, с. 76].

В условиях становления новых экономических отношений и несформированности рынка государственные структуры были вынуждены брать на себя дополнительные контрольные функции. До середины 1990-х гг. это относилось прежде всего к регулированию цен на товары. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 7 марта 1995 г. №239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» в октябре 1995 г. местными властями были приняты соответствующие нормативные акты [17; 18, с. 306].

Установление правил зачастую оборачивалось для предпринимателей излишне детальной регламентацией, необоснованным удлинением процесса регистрации, усложнением процедуры лицензирования.

В наибольшей степени системность подхода региональных властей в регулировании предпринимательской деятельности проявилась в налоговом законодательстве. На протяжении 1990-х гг. региональные и местные власти имели немало возможностей для установления налоговых льгот для предпринимателей. Например, статус свободной экономической зоны был предоставлен Кемерово распоряжением Верховного Совета РФ от 9 июля 1992 г. №1588-1. В соответствии с указанным распоряжением предпринимателям в Кемеровской области предоставлялись 5-летние «налоговые каникулы» [19]. Однако эти возможности практически не были использованы, о чем отмечалось в Постановлении администрации Кемерово от 15 мая 1995 г. №154 «О программе поддержки малого и среднего бизнеса».

Законом Алтайского края от 4 февраля 1997 г. №2-ЗС «О свободной экономической зоне “Алтай”» были установлены налоговые льготы для субъектов малого предпринимательства [20, с. 135]. Одновременно с этим, как отмечает О.А. Никифоров, законодатели Алтая увеличили стоимость патента по отраслям и видам деятельности на 30% для индивидуальных предпринимателей, приобретавших патенты на осуществление мелкой розничной торговли и реализовывавших товары с привлечением других индивидуальных предпринимателей. Фактически это означало, по мнению автора, очередное проявление фискальной политики государственной власти, стремившейся собрать максимальное количество финансовых средств с наиболее прибыльных видов деятельности [21, с. 115–116].

Местные власти предоставляли привилегии предпринимателям: обеспечивали льготные режимы или

освобождали от налогов и сборов в части, которая зачислялась в местный или региональный бюджет. Предусматривались льготные ставки по арендной плате за недвижимость, за пользование землей, недрами, полезными ископаемыми. Например, в Кемерове в 1994 г. ряд предприятий был освобожден от платежей в местный бюджет – на сумму 1,879 млн руб., в том числе от налога на прибыль – на 777 млн руб., от местных налогов на 1,095 млн руб., от налога на землю на 7,4 млн руб. [22].

К концу 1990-х гг. возможности установления налоговых льгот в регионах значительно сократились в связи с изменением федерального налогового законодательства. Федеральный закон «О едином налоге на вмененный доход от определенной деятельности» был принят в июле 1998 г., а к апрелю 1999 г. в 35 регионах России были приняты похожие региональные законы, в том числе в регионах Западной Сибири [23–25].

Результаты введения единого вмененного налога были неоднозначными. Федеральный закон «О едином вмененном налоге» привел к значительным региональным расхождениям, поскольку вычисление коэффициентов было оставлено на усмотрение региональных властей. Новое законодательство создало напряженность среди владельцев малых предприятий [26, с. 7–8].

Политика региональных властей в наибольшей степени проявилась при принятии нормативных правовых актов, регулировавших предпринимательскую деятельность. Изучение таких актов позволяет сделать некоторые выводы об общих тенденциях развития законодательства о предпринимательстве в Западной Сибири. Анализ проводился по документам, размещенным в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс: региональное законодательство». Производилась выборка тех документов, где упоминались слова «предпринимательство», «предприниматели», «предпринимательская деятельность».

Анализ нормотворческого аспекта политики региональных и местных властей в сфере предпринимательства позволяет сделать следующие выводы. С 1993 по 1998 г. наибольшее число актов органов власти было принято в сфере программных документов. Сюда относились аналитические сведения о положении в регионе, конкретных населенных пунктах и районах; решения о создании специальных органов по координации усилий органов власти и предпринимателей по улучшению социально-экономической ситуации, программы приватизации, решения о проведении ярмарок, договоры о сотрудничестве с другими регионами; наконец, законы и программы поддержки предпринимательства, в особенности малого.

Следующим по значимости следуют решения властей по выделению финансовых средств, в том числе кредитов субъектам предпринимательства, решения о создании фондов поддержки предпринимателей, по-

ложения законов о бюджетах, содержащие сведения о выделении средств на поддержку предпринимательства. Более 16% всех решений властей касались установления правил осуществления предпринимательской деятельности: регистрации предприятий, лицензирования, правил приобретения строений и продукции, правил налогообложения.

«Провальными» с точки зрения правового регулирования являлись две сферы: осуществление государственного контроля и предоставление льгот. В общей сложности за десятилетие органами власти регионов Западной Сибири было принято около трех десятков актов, посвященных данным вопросам.

Существенно различалось регулирование отдельных аспектов предпринимательства в зависимости от региона. В Томской области наибольшее число актов было принято в сфере финансовой помощи субъектам предпринимательства. Почти половина всех актов была направлена на оказание непосредственно помощи конкретным организациям, фирмам, акционерным обществам. Руководство Новосибирской области отличалось системным подходом к решению проблем предпринимательства. Здесь большим разнообразием отличались программы, соглашения о сотрудничестве и т.д.

Были и общие черты в политике региональных властей. Во всех регионах Западной Сибири, за исключением Республики Алтай, было принято практически одинаковое количество актов, регулировавшие сферу предпринимательства. Почти половина всех актов в каждом регионе была принята в сфере программных документов. В большинстве регионов Западной Сибири приоритет отдавался поддержке крупного бизнеса, который играл системообразующую роль для жизнеобеспечения региона.

На основе изученного материала можно выделить следующие основные черты политико-правового регулирования предпринимательской деятельности в Западной Сибири в 1990-е годы. Можно констатировать, что к концу 1990-х гг. участие регионов в поддержке предпринимательства усилилось. Это проявилось в увеличении числа законов и программ, принятых региональными и местными властями, в увеличении бюджетных средств на поддержку предпринимательства. К концу 1990-х гг. власти регионов четко осознавали, что необходимо улучшить скоординированность федеральных и региональных программ и предпринять шаги, способствующие сотрудничеству между регионами. Представители регионов говорили о трудностях вступления в диалог по этому вопросу с федеральным правительством, а также о недостатке реагирования центрального правительства на нужды регионов [27, с. 291–294].

Несогласованность позиций всех уровней власти приводила к тому, что предпринимательская деятельность оказывалась часто вне правового поля

и осуществлялась без соблюдения необходимых правил. Это тормозило развитие легального предпринимательства и способствовало функционированию «теневых рынков».

В 1990-е гг. многие аспекты предпринимательства, например инвестиционная, страховая деятельность, на федеральном уровне не регулировались вообще или регулировались актами, которые принимались в начале 1990-х гг., а после вступления в силу в 1993 г. Конституции РФ и в 1995 г. нового Гражданского кодекса РФ, нуждались в существенном обновлении. Однако центральные власти не спешили с «осовремениванием» законодательства. Так, федеральные законы, регулировавшие инвестиционную деятельность, были приняты только в 1999 г. [28–29].

В таких условиях субъекты РФ осуществляли собственное правовое регулирование. При этом так называемое опережающее нормотворчество имело как положительные, так и отрицательные стороны. С одной стороны, создавалась правовая основа для осуществления предпринимательской деятельности в этой сфере. С другой – такое регулирование не было стабильным и в полной мере правомерным, так как

не соответствовало федеральным актам. Принятие в регионе акта раньше, чем в центре, всегда означало в будущем необходимость изменения регионального закона в целях приведения его в соответствие с федеральным, что, в свою очередь, вело к нестабильности законодательства.

Практика решения проблемы развития предпринимательства в регионах выявила две важные проблемы законодательства в сфере регулирования деятельности малых предприятий и механизмов их поддержки. Во-первых, существовала необходимость реализации государственной политики в сфере экономики в целом и определения в ней места малого предпринимательства, а на этой базе – формирование законодательных актов, обеспечивающих развитие малого предпринимательства. Во-вторых, при активной законодательной деятельности произошло отставание в разработке механизмов реализации законов, принятых в экономической сфере, без чего они не работали.

Действовавшее законодательство регионов в целом не соответствовало социально-экономическим потребностям регионов и не способствовало эффективному развитию предпринимательства.

### Библиографический список

1. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – №26. – Ст. 322.
2. О мерах по совершенствованию системы государственной поддержки малого предпринимательства в Томской области : Решение Государственной Думы Томской области от 28 августа 1996 г. №317 // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области : сборник нормативных правовых актов. – 1996. – №11.
3. О программе поддержки малого и среднего бизнеса : Постановление администрации города Кемерово от 15 мая 1995 г. №154 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс: региональное законодательство.
4. О программе демонополизации экономики Новосибирской области на 1995 год и ближайшую перспективу : Постановление администрации Новосибирской области от 10 марта 1995 г. №77 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс: региональное законодательство.
5. О государственной поддержке инновационной деятельности в агропромышленном комплексе Алтайского края : Закон Алтайского края от 9 декабря 1998 г. №64-ЗС // Алтайская правда. – 1998. – №285–286. – 12 дек.
6. О приоритетном развитии машиностроительной отрасли промышленности : Постановление Администрации Кемеровской области от 11 августа 1998 г. №58 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс: региональное законодательство.
7. О государственной поддержке малого предпринимательства в Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 19 декабря 1997 г. №90-ОЗ // Советская Сибирь. – 1998. – №3. – 9 янв.
8. О государственной поддержке малого предприни-

- мательства в Томской области : Закон Томской области. Принят решением Государственной Думы Томской области от 24 июля 1997 г. №511 // Томский вестник. – 1997 – № 167. – 20 сент.
9. О государственной поддержке малого предпринимательства в Кемеровской области : Закон Кемеровской области от 9 декабря 1997 г. №39-ОЗ // Кузбасс. – 1997. – №231. – 17 дек.
10. Государственная поддержка малого предпринимательства в Новосибирской области на 1998 год : Областная целевая программа. Утверждена постановлением главы администрации Новосибирской области от 12 февраля 1998 г. №94 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс: региональное законодательство.
11. О региональной программе поддержки предпринимательства : Программа развития и поддержки малого предпринимательства Томской области. Утверждена решением Государственной Думы Томской области от 28 августа 1996 г. №317; постановление главы администрации Омской области от 8 февраля 1994 г. №64-п [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс: региональное законодательство.
12. Об основных направлениях государственной поддержки малого предпринимательства в Омской области на 1999–2000 годы» : Постановление главы администрации (губернатора) Омской области от 11 мая 1999 г. №180-п // Омский вестник. – 1999. – №110–111. – 16 июня.
13. Программа поддержки малого предпринимательства в Алтайском крае на 1998–1999 годы. Утверждена постановлением администрации Алтайского края от 16 июля 1998 г. №448 // Сборник законодательства Алтайского края. – 1998. – №27 (47).

14. О мерах по совершенствованию системы государственной поддержки малого предпринимательства в Томской области : Решение Государственной Думы Томской области от 28 августа 1996 г. №317 // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области : сборник нормативных правовых актов. – 1996. – №11.

15. Областная целевая программа «Государственная поддержка малого предпринимательства в Новосибирской области на 1999 год» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс: региональное законодательство.

16. Никифоров, О.А. Планирование экономического и социального развития фирмы. / О.А. Никифоров. – Кемерово, 1996.

17. О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов) : Постановление Правительства РФ от 7 марта 1995 г. №239 // СП РФ. – 1992. – №1–2. – Ст. 8.

18. О регулировании цен (тарифов) на продукцию производственно-технического назначения, товары народного потребления и услуги : Постановление Администрации Алтайского края от 24 октября 1995 г. №427 // Сборник законодательства Алтайского края. – 1995. – №15.

19. О первоочередных мерах по развитию свободных экономических зон в Кемеровской, Новгородской областях, г. Выборге Ленинградской области : Распоряжение Верховного Совета России от 9 июля 1992 г. №1588-1 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

20. О свободной экономической зоне «Алтай» : Закон Алтайского края от 04.02.1997 г. №2-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. – 1998. – №27(47).

21. Никифоров, О.А. Правовое обеспечение предпринимательской деятельности в Сибири / О.А. Никифоров. – Кемерово, 2000.

22. О программе поддержки малого и среднего бизнеса

: Постановление администрации города Кемерово от 15 мая 1995 г. №154 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс: региональное законодательство.

23. О едином налоге на вмененный доход от определенной деятельности : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №148-ОЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – 3 марта. – №31. – Ст. 3826.

24. О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности на территории Алтайского края : Закон Алтайского края №2-ЗС от 5 февраля 1999 г. // Алтайская правда. – 1999. – №37. – 16 февр.

25. О применении Федерального закона «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» на территории Алтайского края : Постановление от 18 марта 1996 г. №95 // Алтайская правда. – 1999. – №48. – 3 марта.

26. Останин, В. О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности / В. Останин // Бюллетень Томского центра поддержки предпринимательства. – 1998. – №9.

27. Радаев, В. Местное предпринимательство: состояние малого бизнеса. Региональный подход к промышленной перестройке в Томском регионе Российской Федерации / В. Радаев // Организация экономического сотрудничества и развития, прения. – Париж, 1998.

28. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений : Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. №39-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №9. – Ст. 109.

29. Об иностранных инвестициях : Федеральный закон от 9 июля 1999 г. №160-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №28. – Ст. 3493.