

## ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ МСП В РФ: ОБНОВЛЕНИЕ ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ?

**Образцова О.И., Чепуренко А.Ю.<sup>1</sup>**

### Аннотация

*Ситуация, в которой малое и среднее предпринимательство (далее – МСП) РФ оказалось в условиях пандемии коронавируса и обусловленных ею ограничительных мер государства, анализируется в контексте долгосрочной динамики данного сектора и изменений государственной политики в отношении МСП. На основании анализа официальной статистики и бизнес-демографии за 2005–2020 гг. выявлено, что неблагоприятные тенденции в указанном секторе сложились уже к кризису 2008 г. и далее лишь продолжали углубляться; были проанализированы факторы негативной динамики как по РФ в целом, так и по различным группам регионов. Показано, что такая динамика связана с неблагоприятными социально-экономическими изменениями под влиянием цепочки сформировавшихся институциональных ловушек и с ограниченной (из-за слабого охвата целевых групп и низкой селективности) эффективностью применявшихся мер поддержки МСП. Дан разбор целесообразности и эффективности экстренных мер содействия малому бизнесу в условиях пандемии. В заключение авторы формулируют практические выводы относительно принципов, на которых может происходить перезагрузка государственной политики в отношении МСП после пандемии, а также указывают возможные развилки при их имплементации.*

**Ключевые слова:** малое и среднее предпринимательство; государственная политика; статистика и бизнес-демография; пандемия.

### Введение

Во всем мире в пандемию коронавируса политика содействия развитию предпринимательства и малому и среднему бизнесу столкнулась с серьезными вызовами (см., напр.: Kuckertz et al., 2020; Welter et al., 2020). В России

<sup>1</sup> Образцова Ольга Исааковна – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра статистики и науки о данных, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова. Адрес: 117997, г. Москва, Стремянный пер., д. 36. E-mail: Obraztsova.OI@rea.ru

Чепуренко Александр Юльевич – доктор экономических наук, профессор, департамент социологии, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; главный научный сотрудник, ФНИСЦ Институт социологии РАН, Москва. Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: achepurenko@hse.ru

сложность ответа на них дополняется необходимостью переосмысления в данной области всей предыдущей активности государства, которая не отличалась высокой эффективностью. Далее, глубина нынешнего «идеального шторма» заставляет предположить, что по выходе из него и сам сектор МСП, и государственная политика изменятся, но динамика и тенденции предшествующего развития будут действовать как естественные ограничения. Начинать переосмысление политики следует с анализа долгосрочных тенденций развития предпринимательской активности населения и сектора МСП, общей логики государственной политики в этой области за длительный период, а также возможностей и ограничений, которые могут повлиять на дизайн новой политики государства в отношении малого бизнеса.

В статье мы ставим задачу, во-первых, на основании доступной официальной статистики бизнес-демографии (далее – БД) оценить общие тренды в развитии предпринимательской активности в России за период примерно с 2005 г. по настоящее время, которые важны, поскольку для находящегося на подъеме или переживающего нисходящий тренд сектора МСП может быть характерна разная жизнеспособность в условиях шоковых изменений в период пандемии; во-вторых, поскольку контекст важен (Welter, 2011) и он в значительной мере задается государственной политикой в отношении сектора МСП, проанализировать общую логику эволюции социально-экономической системы и государственной политики в отношении МСП в указанный период; в-третьих, дать оценку системе неотложных мер поддержки малого бизнеса, которые были приняты российским государством в начале пандемии. Наконец, в-четвертых, на основе проведенного анализа в статье сформулированы возможные подходы и развилки в развитии государственной политики касательно малого и среднего бизнеса в период восстановления экономики после пандемии.

## Долговременные тенденции в развитии предпринимательской активности и малого бизнеса (2005–2020 гг.)

Хорошо известно, что, помимо краткосрочных конъюнктурных циклов, с которыми государства научились более или менее хорошо бороться, существуют и обусловленные комплексом факторов средне- и долгосрочные тенденции; их преодоление составляет куда большую трудность. И уж тем более сложной является задача реагирования на внезапные шоки в контексте имеющихся устойчивых трендов развития экономики и ее отдельных секторов. Как представляется, проблемы с реагированием на пандемию и ее угнетающее воздействие на малый и средний бизнес в России во многом были обусловлены недостаточным учетом особенностей предшествующего развития этого сектора и сложившихся в нем устойчивых трендов, а также инерцией старых подходов к политике поддержки МСП.

Индикатором таких трендов являются в первую очередь тенденции бизнес-демографии за ряд лет. Они говорят о предпринимательском климате, нормальное состояние которого – основная задача государства в рыночных экономиках.

Для оценки долговременных тенденций развития предпринимательской активности мы воспользовались открытыми данными Росстата и ФНС России с января 2005 г. по июнь 2020 г., включая статистику российских регионов, статистику БД и данные Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства ФНС России (ЕРМСП).

Статистика БД ведется Росстатом для РФ и субъектов РФ на ежемесячной основе с января 2005 г. (Росстат, 2020). Анализ динамики развития предпринимательства в РФ и отдельных регионах проводился на основе коэффициентов рождаемости и смертности организаций, а также характеристик их выживаемости – средней и типичной продолжительности жизни, среднего и типичного возраста умерших предприятий и коэффициента жизнечности по Покровскому-Пирлу, который используется как индикатор относительной интенсивности предпринимательского старта.

На основе данных Росстата о количестве выживших, умерших и активных МП в разрезе разделов ОКВЭД2 возможно оценить среднюю продолжительность жизни организаций – субъектов МП и типичный возраст активных организаций в МП.

На основе показателей количества предприятий определенного возраста, выживших или умерших в течение года  $t$ , по методологии БД нами составлена таблица смертности для малого бизнеса. Ее показатели позволили оценить среднюю продолжительность жизни МП, типичный возраст умерших предприятий и коэффициент расширения предпринимательского потенциала (далее – ПП) (Росстат, 2014), который отражает тенденцию роста или сокращения предпринимательской популяции. Значение коэффициента расширения предпринимательского потенциала (далее – КРПП) меньше 100 указывает на сокращение ПП (Образцова, 2017; Образцова, Чепуренко, 2020).

Анализ показал, что динамика абсолютной интенсивности предпринимательского старта характеризовалась однородностью в течение всего периода наблюдения ( $kvar=18,36\%$ ), в то время как относительная интенсивность предпринимательского старта значительно варьировала ( $kvar=73,53\%$ ) за счет высокого уровня изменчивости коэффициента смертности организаций ( $kvar=59,44\%$ ).

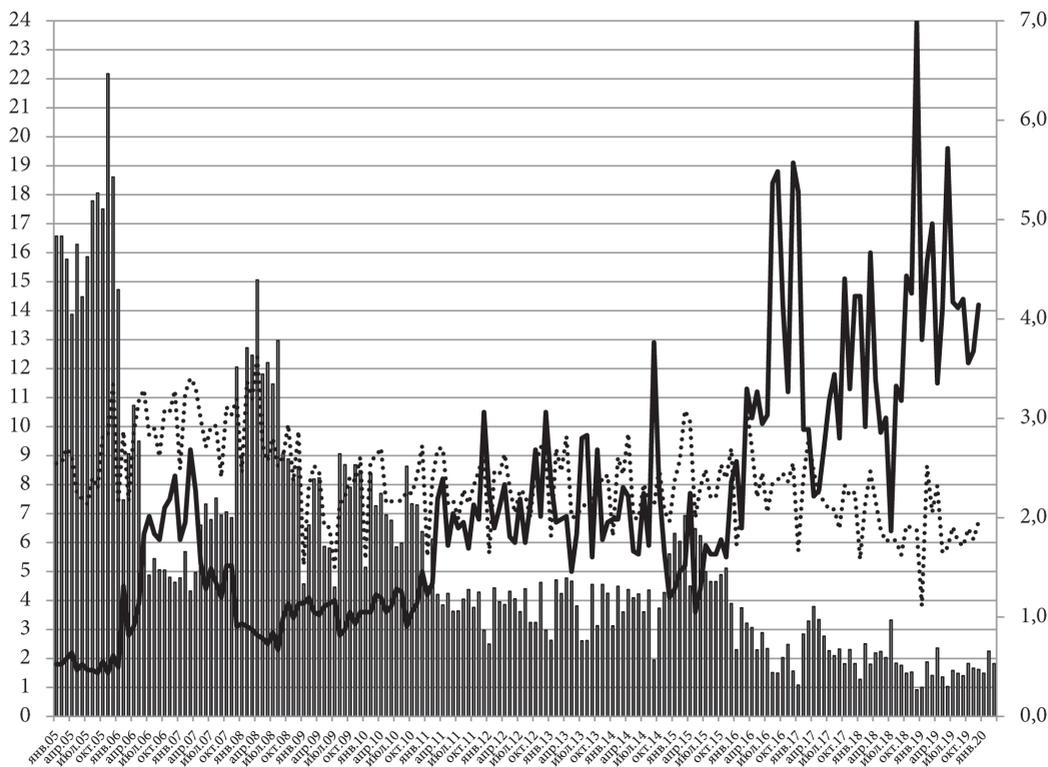
После исключения сезонной компоненты анализ динамики относительной интенсивности предпринимательского старта показал, что с 2005 г. по июль 2011 г. рождаемость организаций превалировала над смертностью, с 2011 г. соотношение рождаемости и смертности становится неустойчивым, предпринимательский потенциал в РФ то расширяется, то сокращается, затем, после кратковременного всплеска в 2015 г., резко падает, и расширение потенциала устойчиво сменяется его сокращением. В 2016 г. сектор МСП пересек черту депопуляции, и до настоящего времени этот процесс развивается с ускорением: в 2016–2017 гг. КРПП снижался в среднем на 30% в год, в 2018 – уже на 45%, в 2019 индикатор сократился более чем вдвое, а в 2020 г. снижение относительной интенсивности предпринимательского старта было зафиксировано уже по итогам 1-го квартала. Рождаемость МСП в РФ к началу лета 2020 г. сократилась на 12% и достигла минимального значения (менее 6%) за 15-летний период наблюдения (рис. 1). Данные статистики БД Евростата за тот же пери-

од (Eurostat, 2020) показывают, что в странах Евросоюза наблюдались высокая рождаемость и низкая смертность малого бизнеса. В среднем по ЕС КРПП колебался на уровне около 120 вновь созданных организаций (в расчете на 100 ликвидированных), а в странах СНГ и Балтии (кроме Литвы) он был существенно выше среднего – например, в Словении – 179, в Латвии – 221.

На Рисунке 1 можно видеть, что сокращение роста предпринимательской популяции в течение всего периода 2005–2020 гг. было обусловлено не только снижением рождаемости, но и быстрым ростом смертности МП. Если до июля 2016 г. процессы рождаемости и смертности МП шли, за редким исключением, в одном направлении и рождаемость превышала смертность, то в середине 2016 г. произошел «перехлест»: смертность начала расти опережающими темпами. С июня 2017 г. до марта 2020 г. наблюдалось снижение количества МП в два раза и более; а в некоторые месяцы предпринимательский потенциал России сокращался почти в четыре раза. Это свидетельствует об *устойчивом и значимом* снижении предпринимательской активности задолго до начала пандемии.

Рисунок 1

**Динамика рождаемости и смертности МП в РФ (на 1000 активных предприятий) и соотношение рождаемости и смертности в 2005–2020 гг.**



**Примечание:** Пунктирной линией показана рождаемость, сплошной – смертность, столбчатая диаграмма – коэффициент жизненности (по Покровскому-Пирлу) для малого бизнеса.

**Источник:** Расчеты авторов по данным статистики БД Росстата (Росстат, 2020).

К 2018 г. вероятность смерти вновь созданных организаций МП в течение первого года экономической активности составляла 60,5% (табл. 1), причем особенно тревожная ситуация сложилась для сельскохозяйственных организаций (раздел А) и предприятий обрабатывающих производств (раздел С), а также для МП в сфере профессиональной, научной и технической деятельности (раздел М), информации и связи (раздел J), здравоохранения и социальных услуг.

Крайне высокая вероятность смерти нарождающихся бизнесов обусловила низкий типичный возраст активных субъектов малого предпринимательства: в среднем по сектору – 1,2 года и по доминирующей части видов деятельности – не более 3-х лет. Таким образом, среди МП в основном доминируют новые предприятия, половина зарегистрированных активных организаций не старше 5 лет, а половина умерших организаций ликвидируется, не достигнув 7-летнего возраста.

Это означает, что (1) сектор МСП переживал трудности явно не конъюнктурного характера на протяжении довольно длительного периода, а в последние годы наметился его численный спад, (2) в силу структуры популяции, политика поддержки МСП в России объективно должна фокусироваться на проблемах нарождающегося и молодого бизнеса и использовать соответствующие меры и инструменты (скорее всего, не кредитного характера, так как доступ к коммерческому кредиту для этих целевых групп малого бизнеса затруднен объективно, особенно на фоне низкой конъюнктуры).

Таблица 1

**Индикаторы дожития активных субъектов МП  
в группировке по видам экономической деятельности  
(по 18 разделам ОКВЭД2) в РФ в 2018 г.**

Возраст, x лет	Вероятность умереть в возрасте x для субъектов МП в РФ, %	Разделы ОКВЭД2 в группировке по средней продолжительности жизни активных МП	Разделы ОКВЭД2 в группировке по типичному возрасту активных МП
< 1	60,51	Раздел А	0
< 3	10,61	Разделы В–N и P–S	Разделы А; В; С; F–J; М; N; P–S
≥3	28,88	0	Разделы D; E; K; L; S

*Источник:* Расчеты авторов по данным статистики БД Росстата (Росстат, 2019).

При этом, по данным статистики БД Росстата (Росстат, 2019), в 45 регионах доля быстро растущих МП была ниже среднероссийского показателя, из них в шести субъектах РФ (в Ингушетии, Тыве, Магаданской области, Кабардино-Балкарии и на Ставрополье) не отличалась статистически значимо от нуля. Доля угасающих предприятий достигла почти 6,5% от количества активных организаций сектора МП, в некоторых регионах этот показатель был в 4–6 раз выше, чем в среднем по России. В среднем по РФ на одно МП приходилось 11 угасаю-

щих предприятий, и регионы России были значимо неоднородны по этому показателю ( $квар = 130\%$ ): в 26 субъектах РФ этот показатель был выше среднего, из них в трех северокавказских республиках (Чечне, Ингушетии и Северной Осетии – Алании) превышал среднероссийское значение в 5–10 раз.

И здесь обнаруживается еще один слабо учитываемый в политике аспект: существенная неоднородность субъектов РФ по уровню предпринимательской активности и наличию в них условий для развития МСП (Cherurenko et al., 2016; Cherurenko et al., 2017; Барина и др., 2018; Земцов и Бабурин, 2019). В РФ до сих пор не сформированы методики и инструменты для выделения разнородных групп регионов и осуществления разнообразных по подходам и набору применяемых инструментов типов региональных политик в отношении МСП.

## Политика в отношении МСП в России: общая логика эволюции

Придерживаясь формата журнальной статьи, не станем приводить подробный анализ формирования и изменения политики государства в отношении МСП в 1990-х – начале 2000-х гг. Это было сделано в ряде других работ (см. подробнее: Виленский, Чепуренко, 1994; Чепуренко, 2009; Чепуренко, 2012; Чепуренко, 2017; Cherurenko, 2011; Cherurenko, Vilenski, 2016). Здесь же мы попытаемся выделить логику эволюции политики государства в отношении МСП в контексте социально-экономических и политических процессов (см. табл. 2).

Таблица 2

### Общая характеристика политики в отношении МСП в России с 1990-х гг. до настоящего времени в контексте экономических и политических изменений

	1991–1998	2000–2012	2013 – по н.в.
Политика в отношении МСП	Импорт и некритический перенос инструментов для применения в условиях иной социально-экономической и политической среды	Селективный импорт институтов и инструментов (венчурные фонды, бизнес-инкубирование и т.д.)	«Патрон-клиентский подход», упор на вовлечение части МСП в орбиту государственных интересов (госзакупки, кредитная поддержка и т.д.), борьба против неформального предпринимательства
<b>Контекст:</b>			
Экономический	Трансформационный шок, длительный и глубокий спад экономики	Экономический рост с высокими среднегодовыми темпами	Экономическая стагнация
Состояние бюджета	Острый дефицит	Растущий профицит	Сокращающийся профицит
Общая парадигма экономической политики	«Либеральная»	«Смешанная»	«Государственническая»

	1991–1998	2000–2012	2013 – по н.в.
Международный	Открытая экономика + имплементация рекомендаций международных организаций и правительств западных стран	Открытая экономика + привлечение прямых иностранных инвестиций, отказ от западных советников и советов	Постепенное закрытие экономики от Запада, война санкций (с 2014 г.)
Доминанты публичного дискурса	<i>Рыночная экономика и демократия</i>	<i>Модернизация экономики и укрепление государства</i>	<i>ГЧП + «национальные проекты»</i>
Институциональные ловушки и социально-экономические последствия на макроуровне	Приватизация → «захват государства» олигархами, «приятельский капитализм»	«Голландская болезнь» + ловушка средних доходов → «чеболизация» экономики, «государственный капитализм»	Концентрация экономической власти в руках государственных корпораций → госкапитализм трансформируется в «порядок ограниченного доступа»
Особенности малого и среднего предпринимательства	Расцвет массового вынужденного предпринимательства, высокий уровень неформальности («челноки» и т.п.), силовое предпринимательство	Вымывание добровольного предпринимательства в силу ловушки средних доходов, сокращение масштабов и уход в тень вынужденного предпринимательства	Стагнация сектора МСП, развитие аффилированного с госструктурами «бизнеса на госзаказе» и «бизнеса на госпроектах» (политическое предпринимательство)

*Источник:* Составлена авторами.

Разумеется, эта периодизация носит условный характер, отдельные элементы нового подхода формируются в рамках предыдущего, а «обломки» прежней концепции в видоизмененном виде продолжают существовать и действовать. Так, если говорить о последнем отрезке, то контуры новой государственной политики в отношении МСП начинают формироваться примерно с 2010–2011 гг., после выхода из кризиса 2008–2009 гг.

В целом под влиянием изменений социально-экономической и политической системы примерно в 2012–2016 гг. политика поддержки МСП начала стремительно видоизменяться в направлении патернализма: рост роли государства в экономике логично привел к усилению попыток «построить» частный бизнес для обслуживания государственной политики через механизмы государственных закупок и госзаказа. Однако в специфическом российском контексте такие стандартные средства господдержки, как стимулирование госзаказа и госзакупок, приводят только к усилению рыночной власти государственных институтов и монополий и действующей от их лица бюрократии.

Параллельно были сделаны некоторые шаги по переформатированию системы институтов господдержки и созданию новых институтов развития (создание Корпорации развития МП, изменение роли МСП-банка и его материнской структуры, ВЭБ, в системе госполитики в отношении предпринимательства). Однако в изменившихся условиях они не смогли внести качественных изменений в сложившуюся государственную политику. Отме-

тим, что показатели БД свидетельствуют о замедлении роста сектора за счет снижения стартовой активности именно в этот период.

На этом фоне, по мере разочарования определенных кругов государственно-политической элиты в экономическом и социальном потенциале малого бизнеса, начинается постепенное вытеснение из экономики «повседневного предпринимательства» (Welter et al., 2017): в столице и крупных городах начинается борьба с нестационарной торговлей, повышаются страховые взносы для индивидуальных предпринимателей, происходит вытеснение самозанятых и предпринимателей из неформальной экономики путем внедрения контрольно-кассовых аппаратов, сокращения наличных расчетов и отладки цифровых технологий налогового учета и контроля. Удивительно ли то, что в те же годы сектор реагировал на эти изменения в политике не только снижением стартов, но и резким ростом выбытий из бизнеса?

Конечно, в основе эволюции государственной политики лежали институциональные изменения. Превращению МСП в «пятое колесо» в телеге, от которого не ожидают существенного вклада в развитие высококонцентрированной и монополизированной полугосударственными структурами экономики, сильно способствовала цепочка институциональных ловушек (Полтерович, 1999; Полтерович, 2001), т. е. ситуаций, когда государство, реагируя на накопившиеся проблемы, предлагает решения, которые в итоге приводят к возникновению новых устойчивых институциональных дисбалансов и, в конечном счете, к негативным изменениям социально-экономической и политической системы. К числу таких институциональных ловушек следует отнести формирование в результате приватизации не открытой конкурентной рыночной среды, а системы «приятельского капитализма» на основе «захвата государства» группой представителей крупнейшего частного бизнеса (середина 1990-х гг.); усиление не рыночной конкуренции, а рентных начал, и стремительное огосударствление крупного бизнеса под влиянием бума нефтяных и газовых рынков (2000–2007 гг.) и, как следствие, возникновение «ловушки средних доходов», когда в силу неуклонного расширения госсектора и бюджетной сферы и роста в них заработных плат для многих потенциальных предпринимателей более выгодным становится наименее труд в качестве чиновника или госслужащего (см. табл. 3).

Характерно, что сами предприниматели определенным образом осмысливают свою роль в сформировавшейся социально-экономической системе, о чем говорят высказывания некоторых информантов недавнего исследования ФОМ: «Мы для них мелкие пешки», «помощь оказывается мега-компаниям», а малый бизнес – это слишком «мелкие проблемы для правительства». «Они смотрят глобально», в основном в сторону системообразующих предприятий, крупных налогоплательщиков. «10 миллионов человек по стране из 100 с лишним миллионов трудоспособных, которые связаны с малым бизнесом и предпринимательством, – для государства они абсолютно незаметны, неразличимы, мы даже не периферия с точки зрения чиновников» (Екатеринбург, авторские экскурсии). «Вся поддержка, которая оказывалась, о которой я читал, и не только в коронавирусе, а в принци-

пе, – это крупные сети. Всякие “Магниты”, ну, вот условно, там, “Пятерочки”, вот, ну, им помогают, видимо, потому что политика. Экономическое развитие все-таки направлено на централизацию и укрепление нынешних существующих фаворитов» (Новосибирск, торговля табаком, IQOS)<sup>2</sup>. На этом фоне формируется и укореняется недоверие малого бизнеса к государству и его «программам» и «политикам».

В контексте отмеченных общих трендов в государственной политике касательно МСП лучше понятны как цели и инструменты, так и объективная ограниченность политики государства, которая получила свое воплощение в двух программных документах: «Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (2016) (далее – Стратегия) и национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (2018). Основные целевые показатели Стратегии отражены в Таблице 3. Как видно, в основном они связаны с «валовыми» показателями сектора, а также с некоторыми ключевыми инструментами (вовлечение МСП в госзакупки, экспортная деятельность и кредитная поддержка).

Таблица 3

## Цели «Стратегии развития МСП в РФ» до 2030 г.

Показатель	Год	2015	2018	2030
Оборот МСП, в % к 2014 г.		98	118	250
Доля занятых в МСП в общем числе занятых, %		25,6	27,3	35
Минимальная доля участия МСП в госзакупках, %		18	25	25
Доля экспорта МСП в общем объеме экспорта из России, %		6,5	7	12
Доля кредитов МСП в общем кредитном портфеле юридических лиц, %		17,3	19	23
Количество МСП (включая ИП) на 1000 человек населения		39	40	46
Доля граждан, планирующих открыть свой бизнес в течение ближайших трех лет, %		6	7	12,5

**Источник:** Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. N 1083-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420359173> (дата обращения: 04.08.2020).

Реализация Стратегии столкнулась с рядом проблем, и по большинству параметров к 2018 г. расчетные цели достигнуты не были. Видимо, поэтому Правительство решило перезапустить процессы и разработало вышеупомянутый нацпроект. Целью его заявлено увеличение численности занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> См.: [u.fom.ru/mbiz-paket](http://u.fom.ru/mbiz-paket) (дата обращения: 10.09.2020).

<sup>3</sup> См., например: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy\\_proekt\\_maloe\\_i\\_srednee\\_predprinimatelstvo\\_i\\_podderzhka\\_individualnoy\\_predprinimatelskoy\\_iniciativy/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy_proekt_maloe_i_srednee_predprinimatelstvo_i_podderzhka_individualnoy_predprinimatelskoy_iniciativy/) (дата обращения: 20.08.2020).

В литературе уже есть оценки первых результатов данного нацпроекта (см. напр.: Антонова и др., 2020), но самый критический взгляд принадлежит Счетной палате РФ, которая в 2019 г. осуществила проверку его реализации. Во-первых, эксперты СП считают, что предлагаемые в рамках национального проекта МСП мероприятия (результаты) «не оказали существенного влияния на рост численности занятых в сфере МСП»<sup>4</sup> в силу принципиальных дефектов самой концепции проекта, а также процедурных ловушек.

Во-вторых, значительная часть предусмотренных национальным проектом мероприятий в 2019 г. – при наличии на тот момент профицитного бюджета и куда более спокойной и предсказуемой экономической конъюнктуры, чем в 2020 г., – не была профинансирована вообще или была профинансирована в минимальном объеме. При этом отмечены огромные диспропорции в финансировании отдельных направлений, что, по сути, лишает предпринимаемые усилия комплексности. Так, в целом бюджетные ассигнования на реализацию национального проекта по состоянию на 1 ноября 2019 г. были исполнены на 62,6% (37 936,2 млн руб.), а расходы на предоставление субсидий банкам по кредитам, выданным субъектам МСП по ставке 8,5% в 2019 г., на 1 ноября 2019 г. составили 395,2 млн руб. (9,9% от утвержденных бюджетных ассигнований на указанные цели). Более того, по пяти направлениям, на реализацию которых было предусмотрено 5,3% расходов федерального бюджета касательно национального проекта в 2019 г., финансирование вообще не было открыто.

В-третьих, «Минэкономразвития России не выполнило поручение о разработке методики отраслевой оценки влияния реализации мероприятий федеральных проектов на численность занятых в МСП и вклад сектора МСП в ВВП»<sup>5</sup>. Это делает невозможным мониторинг эффективности.

В-четвертых, дизайн нацпроекта таков, что ряд ключевых институтов – «Корпорация «МСП», АО «Банк МСП», российские кредитные организации и другие юридические лица – фактически не отвечают за достижение целевых показателей национального проекта (численность занятых в сфере МСП, доля МСП в ВВП, доля экспорта субъектов МСП в несырьевом экспорте). Одновременно губернаторы, ответственные за достижение указанных показателей и развитие МСП в регионах, не могут влиять на распределение субсидий и деятельность получателей ресурсов.

Мы бы добавили к числу принципиальных стратегических слабостей данного проекта неверное целеполагание: поскольку МСП является подсистемой более сложной макроэкономической и социальной системы, на его состояние, безусловно, влияет целый ряд факторов, заведомо лежащих за рамками соответствующего национального проекта. Поэтому как достижение, так и недостижение валовых показателей (вроде численности МСП, доли занятых в секторе от общего числа занятых и проч.) может быть результатом действия целого ряда гораздо более мощных по характеру свое-

<sup>4</sup> См.: [http://old.ach.gov.ru/activities/control/%D0%9C%D0%A1%D0%9F%202020-01-15%20\[1\].pdf](http://old.ach.gov.ru/activities/control/%D0%9C%D0%A1%D0%9F%202020-01-15%20[1].pdf) (дата обращения: 20.08.2020).

<sup>5</sup> См.: там же.

го влияния на сектор МСП экстерналий. После «идеального шторма», развернувшегося в российской экономике с весны 2020 г. и опрокинувшего все предыдущие прогнозы и ожидания, это более чем очевидно.

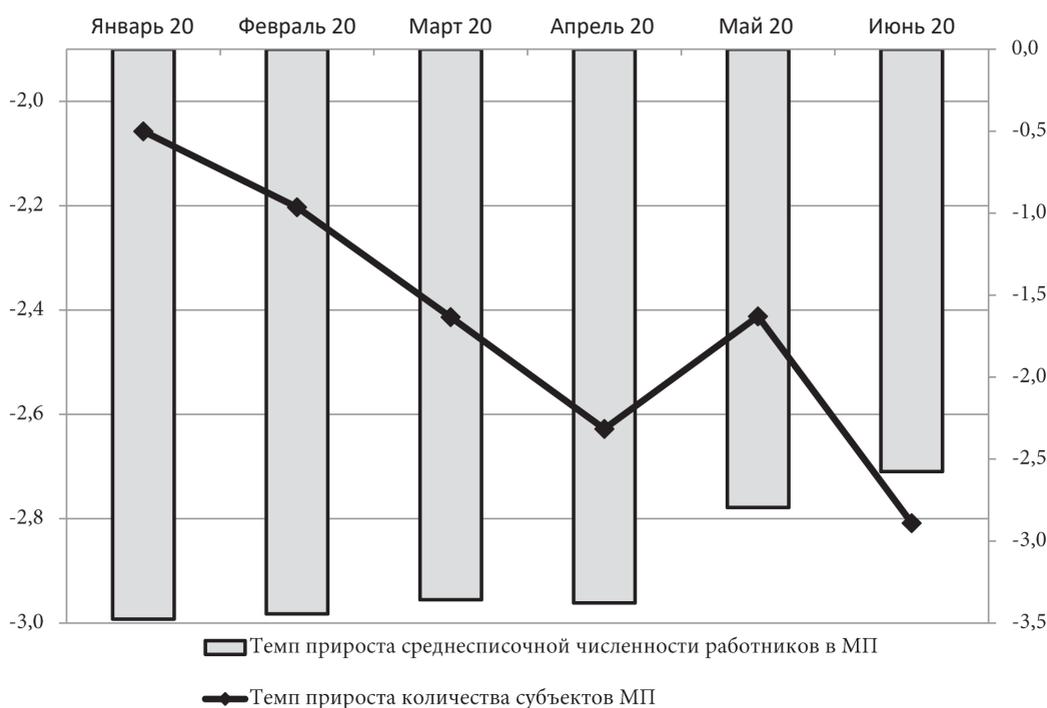
## Коронавирус и его влияние на сектор МСП весной 2020 г.

В период шоковых изменений в экономике весной 2020 г. снижение количества субъектов МП и среднесписочной численности их работников (рис. 2) оказалось более глубоким, чем сезонный подъем, наблюдавшийся в эти месяцы в течение последних лет (рис. 1). Иначе говоря, негативные тенденции в секторе усугубились.

После устранения сезонной компоненты среднемесячное снижение количества субъектов составило более 2,5%, а численность работников сокращалась в среднем на 3,2% в месяц (рис. 2). Для подсектора малых предприятий (без микропредприятий), стабильно обеспечивавшего более 40% занятости в МСП, сокращение количества предприятий в среднем более чем на 5% ежемесячно сопровождалось сокращением среднесписочной численности на 10,3% в месяц. То есть МП в целом пострадали сильнее, чем средние предприятия.

Рисунок 2

### Динамика количества субъектов МП и численности занятых в МП в период «коронакризиса» в РФ (сезонность устранена, в % прироста, по данным на 1-е число месяца)



**Источник:** Расчеты авторов на основе данных ЕРМСП. URL: <https://rmsp.nalog.ru/> (дата обращения: 20.08.2020).

Более всего от ограничительных мероприятий в период пандемии пострадал нарождающийся бизнес (рис. 3). Если в обычных условиях первое полугодие во всех субъектах РФ характеризуется оживлением предпринимательской инициативы и ростом количества нарождающихся предприятий, то под влиянием карантинных мер, вопреки сезонному фактору, сокращение числа вновь созданных предприятий (в возрасте до трех месяцев) за первое полугодие 2020 г. превысило 19%, а в некоторых субъектах (Москве, Санкт-Петербурге, Красноярском крае, Тульской области) – 30% (расчеты авторов на основе данных ЕРМСП)<sup>6</sup>.

В сравнительно благополучных до пандемии субъектах РФ (см.: Образцова, Чепуренко, 2020) ухудшение ситуации в МСП происходило наиболее драматически. Так, например, в Москве, где, по данным Росстата и Росреестра ФНС России, в секторе МСП сосредоточено около 30% московской занятости, среднемесячное сокращение количества организаций – субъектов МП в период пандемии превышало 15,5%, количество микропредприятий уменьшалось на 6% в месяц, а численность их работников снижалась ежемесячно на 3% по сравнению с тем же периодом прошлого года. В Москве количество нарождающихся фирм уже к апрелю упало на 16%, а к июлю падение показателя достигло 33% по сравнению, соответственно, с апрелем и июлем прошлого года. Это означает, на наш взгляд, что ситуация для МСП в большинстве субъектов РФ была настолько плоха, что пандемия и связанные с ней шоки сказались на нем не столь уж существенно.

Впрочем, опросы июня – июля 2020 г. позволяют предположить, что реальный спад в секторе МСП оказался ниже весенних прогнозов экспертов, более того, он довольно быстро отыгрывается. Так, согласно исследованию, проведенному банком «Точка», в котором использовались данные 300 тыс. компаний-клиентов по всей стране и данные ЕГРЮЛ, регистрация сезонных бизнесов в июне резко возросла, компенсируя провал в два предыдущих месяца. Если в апреле-мае 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. регистраций в сезонных отраслях было в четыре раза меньше, то в первый летний месяц ситуация начала выправляться: по данным ЕГРЮЛ, в июне зарегистрировалось в 2,4 раза больше сезонных компаний, чем в мае. Количество ликвидаций компаний в пандемию не выросло, а даже снизилось по сравнению с предыдущими годами. В апреле-мае 2020 г. ликвидаций было на 40% меньше, чем в марте 2020 г., и на 40% меньше, чем в аналогичном периоде прошлого года. В июне этот показатель немного вырос, но ликвидаций все еще на 35% меньше, чем в марте.

Общая выручка МСП вернулась к уровню марта 2020 г. даже в отраслях, наиболее пострадавших от коронавируса. Отрасли, которых пандемия коснулась в меньшей степени, в последнюю неделю июня превысили докарантинный уровень на 23%<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> См.: URL: <https://rmsp.nalog.ru/> (дата обращения: 04.08.2020).

<sup>7</sup> См.: URL: <https://smebanking.news/ru/29486-issledovanie-tochki-msb-rossii-vernulsya-k-dokarantinnomu-urovnyu-po-vyruчке/?fbclid=IwAR2pAqyZ0gVCRXO1p5uIOJKZGJEz4u9ps1enzB7uHjNqJX4yvInYMLX5vn4> (дата обращения: 04.08.2020).

В чем, в каких именно проявлениях выразилось негативное воздействие пандемии на малый бизнес? Это важно знать, чтобы оценить целесообразность предпринятых государством мер поддержки. По данным бизнес-омбудсмена<sup>8</sup>, пандемия COVID-19 в России затронула порядка 4,17 млн компаний и ИП от общего числа 6,05 млн, т. е. до 67% МСП и крупных предприятий и ИП. По данным мониторинга «Мнение малого и среднего бизнеса о мерах государственной поддержки в период эпидемии коронавируса» (на 19.05.2020), ключевые трудности МСП на этапе развертывания кризиса – невозможность платить заработную плату (52,4%), оплачивать аренду и налог на имущество (42,8%). При этом большинство компаний не сократили сотрудников, но снизили ФОТ (60,88%) и отправили сотрудников в отпуск за свой счет (57,6%). Поэтому, чтобы смягчить удар коронавирусного шока, государству следовало в первую очередь найти возможности прямо или косвенно поддержать МСП (и их работников!) в части формирования фонда оплаты труда, а также как-то помочь с арендой и налогом на имущество. Несколько ниже мы посмотрим, как Правительство подошло к решению этих задач.

Впрочем, предприниматели не были пассивными наблюдателями, но старались минимизировать последствия пандемии, в первую очередь, за счет сокращения или реструктуризации текущих издержек, поэтому самыми распространенными шагами по снижению операционных расходов названы договоры с контрагентами об отсрочках платежей (38%), соглашения с арендодателями об отсрочке выплат (38%) и снижении размера арендных выплат (35%), отмечено в упомянутом мониторинге.

Как представляется, во-первых, болевые точки оказались ожидаемыми: в период резкого сокращения спроса у не имеющего, как правило, мощной финансовой подушки малого бизнеса в первую очередь возникает проблема с выплатой текущих условно постоянных расходов – заработной платой, арендными и некоторыми налоговыми платежами. А для других (типа налога на прибыль) просто исчезает налоговая база. Во-вторых, государственная политика, чтобы быть эффективной, должна идти в направлении поддержки (гарантиями, льготами, иными инструментами) тех стратегий выживания, которые были выработаны самим малым бизнесом. Насколько реакция российского правительства оказалась в этом смысле адекватна ситуации?

## Реакция российского государства на пандемию и шоковые изменения в секторе МСП весной 2020 г.

Уже в марте 2020 г. Правительством Российской Федерации был разработан первый план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (N 2182п-П13). Примерно через месяц, с учетом накопленной информации, был одобрен План допол-

<sup>8</sup> См.: Доклад бизнес-омбудсмена Президенту РФ за 2020 г. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/7.pdf> (дата обращения: 04.08.2020).

нительных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Назовем меры, анонсированные в этих документах, первым и вторым пакетами поддержки МСП.

Согласно правительственному плану, МСП из «наиболее пострадавших отраслей» может рассчитывать на отсрочку арендных и налоговых платежей, за исключением НДС. Кроме того, был введен мораторий на банкротство таких компаний, а банками запущена программа по выдаче кредитов под 0% на зарплату сотрудникам. Также МСП в заявительном порядке могут получить субсидии – в размере МРОТ по 12 130 руб. в месяц при сохранении не менее 90% работников к 1 апреля 2020 г.

Воспользоваться этими мерами поддержки удалось далеко не всем даже из так называемых наиболее пострадавших отраслей. Так, согласно уже упомянутому докладу бизнес-омбудсмена Президенту РФ, мерами государственной поддержки в условиях пандемии коронавируса воспользовались всего 10% российских компаний<sup>9</sup>.

По уже понятным причинам, из предложенного пакета мер спросом пользуются в основном гранты на выплату заработных плат. Около 78% из тех, на кого распространяются меры поддержки, обращались за ней или видят в этом необходимость. Но при получении мер поддержки включаются «бюрократические фильтры», в результате эту поддержку удалось получить 54% из числа обратившихся.

Льготные беспроцентные кредиты на выплату зарплат запрашивали или собирались запросить 51% опрошенных. Однако 74% из них столкнулись с отказами банков при их оформлении. Владельцы тех МСП, чья деятельность не входит в перечень наиболее пострадавших отраслей, самыми необходимыми мерами поддержки назвали субсидии, списание налогов и получение кредитов на льготных условиях, отмечено в том же опросе ОНФ и «Опоры России».

Таким образом, с одной стороны, государство в целом довольно оперативно отреагировало на наиболее острые проблемы сектора – выплата заработной платы, арендных и части налоговых платежей. С другой стороны, реакция эта была селективной («наиболее пострадавшие» отрасли), недостаточной по размеру (субсидии на выплату заработной платы в размере МРОТ, конечно, недостаточны, поскольку покрывают лишь незначительную часть фонда оплаты труда, а кроме того, мало кому из МСП удалось на 1 апреля сохранить 90% наемного персонала), а в части налоговых послаблений – исключаяющей наиболее хорошо собираемый и легко администрируемый НДС. Если добавить к этому традиционную российскую бюрократическую волокиту, то ничего удивительного нет в том, что как положительные или скорее положительные рассматривали эти меры федеральных властей лишь 27,8% респондентов, тогда как отрицательными или скорее отрицательными они воспринимаются 55,8% из них<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> См.: URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/7.pdf> (дата обращения: 04.08.2020).

<sup>10</sup> См.: там же.

В этих условиях в конце мая 2020 г. Правительством был представлен третий пакет, являющийся частью «Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения»<sup>11</sup>, который предполагает три стадии, от адаптации до восстановления и активного роста, до конца 2021 г.<sup>12</sup> План интегрировал апрельско-майские мероприятия по поддержке МСП. Но появились и дополнительные меры и механизмы:

- установление условий налогообложения для МСП, утративших право на применение специальных налоговых режимов, предусматривающих плавное увеличение фискальной нагрузки на общей системе налогообложения, в том числе при уплате НДС;
- снижение страховых взносов для всех субъектов МСП с 30% до 15% в отношении заработной платы работников в части превышения величины минимального размера оплаты труда;
- уменьшение сумм налога, уплачиваемого индивидуальными предпринимателями, применяющими патентную систему налогообложения, на суммы страховых взносов, в том числе уплачиваемых в фиксированном размере, а также с выплат работникам;
- расширение перечня видов деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения;
- отказ от индексации на 2021 г. страховых взносов, уплачиваемых индивидуальными предпринимателями в фиксированном размере;
- упрощение доступа для самозанятых к участию в госзакупках по упрощенной схеме;
- предоставление права субъектам РФ, на территории которых реализуется эксперимент по применению налога на профессиональный доход, снижать его ставку для разных видов деятельности;
- внедрение информационной системы «УСН-онлайн» для аналитического учета доходов без представления налоговой декларации субъектами МСП, применяющими УСН, при применении ими ККТ;
- обеспечение возможности обмена данными между субъектами МСП и банками в электронной форме Единого портала государственных услуг;
- обеспечение доступа ко всему спектру мер поддержки для МСП через единую цифровую платформу в режиме «одного окна»;
- внедрение механизмов поддержки на основе скоринга базы данных о субъектах МСП в рамках цифровой платформы.

Представляется, что третий пакет частично учел ошибки и ограниченность системы мер и механизмов, предложенных в марте-апреле (в части расширения списка отраслей, допущенных до получения помощи, снижения страховых платежей, а также усиления помощи индивидуальным пред-

<sup>11</sup> См.: URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/06/2020/5ed636189a7947e07131de11> (дата обращения: 04.08.2020).

<sup>12</sup> Подробнее см.: URL: [https://www.rbc.ru/economics/02/06/2020/5ed636189a7947e07131de11?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://www.rbc.ru/economics/02/06/2020/5ed636189a7947e07131de11?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews) (дата обращения: 04.08.2020).

принимателям и самозанятым и сокращения издержек администрирования бизнеса за счет цифровизации взаимодействий с госорганами). При этом на момент формулирования третьего пакета у Правительства уже была возможность соотнести предлагаемые действия с той обширной и разнообразной практикой, которая существует в других странах. Согласно обзору ОЭСР, к весне 2020 г. в большинстве затронутых пандемией экономик сложилась система мер экстренной поддержки МСП, включающая в себя четыре основных направления:

- поддержка занятости в секторе МСП (частичные увольнения, субсидии на выплату заработной платы, поддержка самозанятости);
- отсрочки (по налогу на доходы, по НДС, по взносам в социальные и пенсионные фонды, аренда/коммунальные услуги/местные налоги, мораторий на выплату задолженностей);
- финансовые инструменты поддержки (гарантии по займам, прямые займы МСП, гранты и субсидии);
- структурную политику (помощь в освоении новых рынков, дистанционная занятость/цифровизация, содействие инновациям, переобучение и повышение квалификации)<sup>13</sup>.

Между тем, в новом пакете мер российского правительства не оказалось мер по содействию частичному высвобождению работников, отсрочек по уплате НДС, мер по отсрочке уплаты коммунальных услуг, выплат МСП грантов и субсидий, а также почти полностью отсутствовали меры структурной политики.

Однако дело не только в наборе мер, но и в степени их адекватности глубине проблем и доступности для потенциальных бенефициаров. Пандемия ввергла экономику и население в необычную ситуацию. Ее отличием является, во-первых, то, что причины резкого одновременного схлопывания спроса и предложения лежат за пределами собственно экономики. К тому же рассыпались технологические цепочки и цепочки поставок. Соответственно, при таком «идеальном шторме» следует применять меры, которые одновременно содействуют как спросу, так и предложению, и помогают восстанавливать нарушенные хозяйственные связи.

Как представляется, предложенные российским государством меры не вполне учитывали особенности коронавирусного шока. В результате на конец лета 2020 г. картина доступности и востребованности господдержки со стороны МСП почти не изменилась по сравнению с данными на конец мая. По данным исследования Райффайзенбанка на начало сентября, лишь 20% предпринимателей смогли стать бенефициарами федеральных или региональных программ поддержки МСП, тогда как 30% не смогли этого сделать: либо не подходили по параметрам, либо работали в отрасли, не включенной в перечень пострадавших. Но половина субъектов МСП просто не обращалась за господдержкой<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> См.: URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/#tablegrp-d1e3211> (дата обращения: 20.08.2020).

<sup>14</sup> См.: <https://www.raiffeisen.ru/business/promo/news/158050/> (дата обращения: 10.09.2020).

В чем дело, почему 80% субъектов МСП либо не смогли, либо не захотели получить господдержку в условиях пандемии? По-видимому, дело в ограниченности предложенного государством набора мер и жесткого фильтра на входе в систему. Прежде всего, необходима была гораздо более широкая программа субсидирования фонда заработной платы всем субъектам МСП, безотносительно вида их деятельности, причем в размерах, составляющих не менее 60% средней заработной платы в регионе, а не в размере МРОТ. Такая мера поддержала бы и малый бизнес, и его работников, которые являются покупателями широкого спектра товаров и услуг.

Во-вторых, правильнее было бы не предоставлять отсрочку по уплате налогов и выплате кредитов (в условиях глубокой и затяжной рецессии отсрочка не является решением проблемы), а реструктурировать и/или прогарантировать выплаты кредитов МСП, а возможно – и гарантировать владельцам недвижимости оплату аренды со стороны субъектов МСП после выхода из рецессии. Можно было бы возложить соответствующие функции на Корпорацию развития малого предпринимательства, с последующей докапитализацией, если необходимо, из средств целевого облигационного займа.

Далее, поскольку одной из важнейших проблем российского малого бизнеса являются по-прежнему высокие административные барьеры, следовало бы ускоренно «гильотинировать» не только советское нормативно-правовое наследие, но и всю действующую систему контрольно-разрешительной деятельности и быстрее вводить риск-ориентированный подход. Предоставить МСП субсидии по страхованию рисков, например, через Корпорацию малого и среднего предпринимательства. К сожалению, в части внедрения регуляторной гильотины в связи с ожесточенным сопротивлением влиятельных органов исполнительной власти наблюдается застой.

## Заключение. О возможных изменениях в дизайне политики в отношении МСП после пандемии

В данной статье мы показали, что, с точки зрения данных бизнес-демографии, сектор МСП в России находился в состоянии длительной стагнации как минимум с 2011 г., а с 2016 г. вступил в период сокращения популяции. Во-вторых, мы постарались объяснить, как этому способствовало изменение политики государства в отношении МСП – в контексте общих институциональных изменений в стране. На этом фоне пандемия и меры локдауна, с одной стороны, только усугубили положение малого бизнеса, а с другой стороны, во многих регионах и отраслях падение оказалось сравнительно небольшим – поскольку дно уже было достигнуто до этого. В-третьих, меры, предпринятые государством в период пандемии, оказались частично полезными, но могли бы быть гораздо более эффективными, если бы более точно соответствовали запросам самих малых предприятий и не были бы столь избирательными по охвату.

Как представляется, крайне скромные результаты проводившейся до сих пор политики, как и шоковые изменения в секторе МСП, не оставляют иных шансов – после окончания пандемии правительству придется поменять кон-

цепцию политики в отношении МСП, поскольку очевидно, что цели Стратегии и национального проекта нереалистичны и в обозримой перспективе недостижимы. Уже в июне 2020 г. после серии совещаний и круглых столов в Совете Федерации были сформулированы предложения по актуализации Стратегии до октября 2020 г. При этом предусматривается создание Правительственного проектного офиса по актуализации Стратегии, включение в работу общественных организаций, бизнес-сообществ, граждан, экспертного и научного сообщества, федеральных органов исполнительной и законодательной власти, контролирующих структур, институтов развития, представителей субъектов РФ, включая высших должностных лиц и представителей региональных команд. Предполагается реконфигурация системы институтов поддержки – создание единого института развития предпринимательства (или связанной экосистемы институтов развития), консолидирующего функционал ранее созданных отраслевых, специализированных институтов развития и подведомственных фондов и структур, обеспечивающих и реализующих меры поддержки для предпринимателей, а также ликвидация тех институтов развития, структур и фондов, функционал которых потерял актуальность, стратегическую значимость и эффективность.

Из конкретных идей, которые, судя по всему, являются предметом консенсуса элит, следует упомянуть разработку концепции «Государство для бизнеса» и «Цифрового паспорта предпринимателя». Соответственно, упор будет сделан на цифровизацию – доработку и синхронизацию действующих информационных систем, включая оцифровку плана Правительства «Трансформация делового климата», а также многоуровневый сбор и интеллектуальную обработку инициатив в рамках «Национальной предпринимательской инициативы 2.0».

Но будут ли при этом пересмотрены концептуальные подходы? Представляется, что на скорое изменение сложившейся модели взаимоотношений между государством и малым бизнесом сегодня рассчитывать не приходится. Малый бизнес будет по-прежнему рассматриваться не как основной субъект конкурентной рыночной экономики, а как «обслуживающее звено», задача которого – временно абсорбировать излишнюю для госсектора и крупных предприятий рабочую силу (отсюда – явный тренд последнего времени на повышение внимания к самозанятости и индивидуальному предпринимательству). Но даже при таком подходе возможны определенные развилки и подвижки.

Развилка первая: централизованная политика – децентрализация задач и полномочий в сфере поддержки МСП. Как представляется, в том числе и в контексте преодоления пандемии, руководство России может сделать определенные выводы и предпринять шаги в направлении децентрализации, исходя из локального характера влияния МСП на экономические процессы. *Регионализация политики поддержки МСП* должна привести к переосмыслению функционала институтов развития, таких как Корпорация малого и среднего предпринимательства, и перенацеливанию их на превращение в кредиторов последней инстанции, агентов по экспертизе и размещению займов и облигаций региональных институтов развития и поддержки МСП.

Далее, «регионализация» должна привести к пониманию своеобразия и различия условий для развития предпринимательства и малого бизнеса в разных субъектах РФ, что должно побудить как федеральный центр, так и региональные власти задуматься о выработке *различных наборов средств и методов политики*, адаптированных для *разных типов* регионов и региональных экосистем предпринимательства (см.: Образцова и Поповская, 2017; Баринова и др., 2018; Земцов и Бабурин, 2019). То, что подходит для поддержки предпринимательской активности в постиндустриальном мегаполисе, не обязательно работает в промышленном или аграрном регионе с низкой плотностью населения и иным набором возможностей и ограничений, и наоборот. Более того, с учетом разной структуры предпринимательской популяции, в одних регионах могут оказаться эффективными меры «втягивания» населения в предпринимательскую активность, тогда как в других придется скорее «подталкивать» его к предпринимательскому старту (см.: Образцова, Чепуренко, 2020). Возможная развилка заключается в том, что либо федеральный центр может сформулировать несколько базовых моделей политики для регионов разного типа и «внедрять» их с помощью софинансирования мер и шагов региональных властей, либо сами субъекты РФ будут формировать свои, соответствующие местным условиям и возможностям, подходы к поддержке МСП. Как представляется, первый вариант – с учетом традиций и инерции системы государственного управления – более реален.

Кроме того, в силу появления дополнительных возможностей для мониторинга и анализа результатов осуществления политики под влиянием цифровизации возможны разные варианты ее дизайна. Либо произойдет переход к более *точному формулированию ожидаемых результатов* – не в терминах количества МСП и численности занятых в нем, а в долях охвата целевых групп соответствующими мероприятиями и через формулирование ожидаемых финансово-экономических показателей получателей поддержки в сравнении с аналогичными показателями по сектору в целом (см.: Storey, 2002), либо возобладает прежняя концепция формулировки целей исходя из валовых показателей сектора МСП.

Наконец, в рамках перехода к проектному подходу мог бы быть реализован принцип выделения отдельных проектов и создания на основе аутсорсинга *конкуренции между различными агентами, управляющими проектами по содействию МСП*, не обязательно являющимися госучреждениями или корпорациями, за получение в управление некоторых проектов по содействию МСП, причем не только на региональном, но и на федеральном уровне. Как представляется, соревновательность и контроль со стороны объединений бизнеса в сочетании с хорошо фокусированными, а не валовыми показателями эффективности могут дать на выходе более выраженный эффект при меньших расходах бюджетных средств. Опять-таки, в силу сложившихся традиций и нежелания соответствующих государственных институтов расстаться с финансовыми потоками, скорее всего конфликт интересов будет воспроизводиться в данной подсистеме государственного управления и дальше.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Антонова М.П., Барина В.А., Громов В.В., Земцов С.П., Красносельских А.Н., Милоголов Н.С., Потапова А.А., Царева Ю.В. Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. – М.: Дело, 2020.
2. Барина В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. – 2018. – № 6. – С. 92–116.
3. Виленский А.В., Чепуренко А.Ю. Малое предпринимательство в России: состояние и перспективы // Мир России. – 1994. – № 2. – С. 178–190.
4. Земцов С.П., Бабурин В.Л. Предпринимательские экосистемы в регионах России // Региональные исследования. – 2019. – № 2. – С. 4–14.
5. Норт Д., Уоллис Дж., Уэбб С., Вайнгаст Б. В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.
6. Образцова О.И. Межрегиональные сопоставления ранней предпринимательской активности россиян в терминах пространственной статистики // Вестник университета. – 2013. – № 17. – С. 139–148.
7. Образцова О.И. Статистика бизнес-демографии: международный стандарт и перспективы развития в Российской Федерации. – СПб.: Эко-Век, 2017.
8. Образцова О.И., Поповская Е.В. Опыт применения многомерного статистического анализа для характеристики контекстуальных условий предпринимательской деятельности в регионах РФ // Социологические исследования. – 2017. – № 4. – С. 93–106.
9. Образцова О.И., Чепуренко А.Ю. Предпринимательская активность в России и ее межрегиональные различия // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2020. – № 2. – С. 199–211.
10. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. – 1999. – № 2. – С. 3–20.
11. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 24–50.
12. Чепуренко А. Ю. Возможности и перспективы развития предпринимательства в России // В кн.: Современные классики теории предпринимательства / Под ред. А. Ю. Чепуренко. – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013.
13. Чепуренко А. Ю. Предпринимательство и политика поддержки предпринимательства в России (1990–2000-гг.). URL: [http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT\\_ID=128182](http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=128182) (дата обращения: 20.08.2020).
14. Чепуренко А.Ю. Совмещая универсальные концепции с национальной спецификой: Поддержка малого и среднего предпринимательства // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С. 7–30.
15. Чепуренко А.Ю. Что такое предпринимательство, и какая политика в отношении предпринимательства нужна России? (Заметки на полях работ современных зарубежных классиков) // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – № 2. – С. 102–124.

16. Чепуренко А.Ю. Предпринимательские экосистемы в постсоциалистических экономиках // Форсайт. – 2019. – № 4. – С. 6–8.
17. Chepurenko A. Entrepreneurship and SME Policies in the 21st Century – The example of Russia. In: Handbook of Research on Entrepreneurship Policies in Central and Eastern Europe / Ed. by D. Smallbone, F. Welter. Edward Elgar, Cheltenham, 2011. P. 190–209.
18. Chepurenko A., Elahovsky V., Popovskaya E.V. Entrepreneurial activity of the Russian population: factors of cross-regional diversity – methodology, indicators, preliminary findings. In: Entrepreneurship, innovation and regional development / Ed. by D. Smallbone, M. Virtanen and A. Sauka. Edward Elgar, Cheltenham, 2016. P. 127–144.
19. Chepurenko A., Popovskaya E.V., Obraztsova O. Cross-regional Variations in the Motivation of Early-Stage Entrepreneurial Activity in Russia: Determining Factors. In: Entrepreneurship in Transition Economies / Ed. by A. Sauka, A. Chepurenko. Springer, 2017. P. 315–342.
20. Chepurenko A., Vilenski A. SME Policy of the Russian State (1990–2015): From a “Generalist” to a “Paternalist” Approach // HSE Working Paper WP1/2016/02, Series WP1. 2016.
21. Kuckertz A., Brändle L., Gaudig A., Hinderer S., Morales Reyes C.A., Prochotta A., Steinbrink K. and Berger E.S.C. Startups in crisis – a rapid response to the COVID-19 pandemic // Journal of Business Venturing Insights. 2020 (in press).
22. Storey D. Methods of evaluating the impact of public policies to support small businesses: The Six Steps to Heaven // International Journal of Entrepreneurship Education. 2002. Vol. 1. No. 2. P. 181–202.
23. Welter F. Contextualizing Entrepreneurship – Conceptual Challenges and Ways Forward // Entrepreneurship Theory and Practice. 2011. Vol. 32. No. 1. P. 165–184.
24. Welter F., Baker T., Audretsch D. B., Gartner W. B. Everyday entrepreneurship – A call for entrepreneurship research to embrace entrepreneurial diversity // Entrepreneurship Theory and Practice. 2017. Vol. 41. No. 3. P. 311–321.
25. Welter F., Wolter H.-J., Holz M. Exit from the shutdown – how the “Mittelstand” businesses can optimally survive the coronavirus pandemic crisis. IfM-Background Paper, Bonn, 2020.

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

---

1. Eurostat (12.03.2020). Business demography by size class (from 2004 onwards, NACE Rev. 2). URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/entrepreneurship/indicators> (дата обращения: 20.08.2020).
2. Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <http://government.ru/info/35563/> (дата обращения: 20.08.2020).
3. Росстат (2014). Официальная статистическая методология формирования показателей бизнес-демографии. Утверждена приказом Росстата от 29 августа 2014 г. N 541. URL: <https://www.gks.ru/folder/14036> (дата обращения: 04.08.2020).

4. Росстат (26.12.2019). Демография организаций. URL: <https://www.gks.ru/folder/14036> (дата обращения: 04.08.2020).
5. Росстат (02.06.2020). Показатели демографии организаций. URL: [https://gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/inst-preob/demo-org.htm](https://gks.ru/free_doc/new_site/business/inst-preob/demo-org.htm) (дата обращения: 10.07.2020).
6. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г. URL: <http://government.ru/docs/23354/> (дата обращения: 10.07.2020).

## SME POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION: RENEWAL AFTER THE PANDEMIC?

---

### **Olga I. Obratsova**

Ph.D. (in Economics), Docent, Leading Researcher  
at the Center for Statistics and Data Science,  
Plekhanov Russian University of Economics.  
Address: 36 Stremyanny Lane, 117997 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: obratsova.oi@rea.ru

### **Alexander Y. Chepurenko**

Dr. (in Economics), Professor, School of Sociology, National Research  
University Higher School of Economics; Chief Researcher,  
Federal Scientific Sociological Center Institute of Sociology of RAS.  
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101990 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: achepurenko@hse.ru

### Abstract

The situation of small and medium-sized enterprises (SMEs) in the Russian Federation during the COVID-19 pandemic and the resulting restrictive measures introduced by the state are analyzed in the context of the long-term dynamics of the sector and changes in public policy towards SMEs over the last two decades. Based on the analysis of official statistics and business demographics in 2005–2020, it is revealed that unfavorable trend – first of all, a decline in business start ups and an increase in firms' shut-downs – in the sector had developed already before the crisis of 2008 and further it continued to progress. The main factors for such negative dynamics have been analyzed by the authors both in Russia as a whole and in different groups of regions. The study shows that negative developments of the SME in the country should be understood in the context of negative socio-economic changes influenced by a series of established institutional traps which occurred during the systemic transition and the limited effectiveness of the measures applied to support SMEs.

An analysis of the feasibility and efficiency of the urgent state support measures of small business under the CIVID-19 has been carried out. In conclusion, the authors draw practical recommendations on the principles of reloading the public policy toward SME which should be formed in future after the pandemic, as well as indicate possible junctions in their implementation.

**Keywords:** small and medium sized entrepreneurship; public policy; statistics and business-demography; pandemic.

**Citation:** Obraztsova, O. I. & Chepurenko, A. Yu. (2020). Politika v otnoshenii MSP v RF: obnovleniye posle pandemii? [SME Policy in the Russian Federation: Renewal After the Pandemic?]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 71–95 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Antonova, M.P., Barinova, V.A., Gromov, V.V., Zemtsov, S.P., Krasnosel'skikh, A.N., Milogolov, N.S., Potapova, A.A. & Tsareva, Yu.V. (2020). *Razvitie malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossii v kontekste realizatsii natsional'nogo proekta* [The Development of Small and Medium Entrepreneurship in Russia in the Context of the National Project Realization]. Moscow: Delo.
2. Chepurenko, A. (2013). Vozmozhnosti i perspektivy razvitiya predprinimatel'stva v Rossii [Opportunities and Perspectives of Entrepreneurship Development in Russia]. In: *Sovremennye klassiki teorii predprinimatel'stva* [Contemporary Classics of Entrepreneurship Theory]. Ed. by A. Chepurenko. Moscow: HSE, pp. 497–526.
3. Chepurenko, A.Yu. (2017). Sovmeshchaya universal'nye kontseptsii s natsional'noy spetsifikoy: Podderzhka malogo i srednego predprinimatel'stva [Combining Universal Concepts with National Specifics: SME Support Policy]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–30.
4. Chepurenko, A.Yu. (2009). *Predprinimatel'stvo i politika podderzhki predprinimatel'stva v Rossii (1990–2000-gg.)* [Entrepreneurship and Entrepreneurship Support Policies in Russia (1990–2000)]. Available at: [http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT\\_ID=128182](http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=128182) (accessed: 20 August 2020).
5. Chepurenko, A.Yu. (2012). Razvitie predprinimatel'stva v Rossii [Entrepreneurship Development in Russia]. In: *Rossiya i Kitay: izmeneniya v sotsial'noy strukture obshchestva* [Russia and China: Changes in the Social Structure of Society]. Ed. by M.K. Gorshkov. Moscow: Novyy Hronograf, pp. 168–205.
6. Chepurenko, A. & Vilenski, A. (2016). SME Policy of the Russian State (1990–2015): From a “Generalist” to a “Paternalist” Approach. *HSE Working Paper WPI/2016/02, Series WPI*.
7. Chepurenko, A., Elahovsky, V. & Popovskaya, E.V. (2016). Entrepreneurial Activity of the Russian Population: Factors of Cross-regional Diversity – Methodology, Indicators, Preliminary Findings. In: *Entrepreneurship, innovation and regional development*. Ed. by: D. Smallbone, M. Virtanen and A. Sauka. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 127–144.
8. Chepurenko, A., Popovskaya, E.V. & Obraztsova, O. (2017). Cross-Regional Variations in the Motivation of Early-Stage Entrepreneurial Activity in Russia: Determining Factors. In: *Entrepreneurship in Transition Economies*. Ed. by: A. Sauka, A. Chepurenko. Springer, pp. 315–342.

9. Kuckertz, A., Brändle, L., Gaudig, A., Hinderer, S., Morales Reyes, C.A., Prochotta, A., Steinbrink, K. & Berger, E.S.C. (2020). Startups in Crisis – a Rapid Response to the COVID-19 Pandemic. *Journal of Business Venturing Insights*, no 13. Available at: [www.elsevier.com/locate/jbvi](http://www.elsevier.com/locate/jbvi) (accessed: 20 August, 2020).
10. North, D., Wallis, J., Webb, S. & Weingast, B. (2012). V teni nasiliya: uroki dlia obshchestv s ogranichennym dostupom k politicheskoy i ekonomicheskoy deyatelnosti [In the Shadow of Violence: Lessons for Limited Access Societies]. *Voprosy Ekonomiki*, no 3, pp. 4–31. Available at: DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2012-3-4-31> (accessed: 20 August, 2020).
11. Obratsova, O. (2017). *Statistika bizness-demografii: mezhdunarodnyj standart i perspektivy razvitiya v Rossiyskoy Federatsii* [Business Demography Statistics: International Standard and Development Prospects in the Russian Federation]. St. Petersburg: Eko-Vek.
12. Obratsova, O. (2013). Mezhhregional'nye sopostavleniya ranney predprinimatel'skoy aktivnosti rossiyan v terminakh prostranstvennoy statistiki [Interregional Comparisons of the Early Entrepreneurial Activity of Russian People in Terms of Spatial Statistics]. *Vestnik universiteta*, no 17, pp. 139–148.
13. Obratsova, O. & Chepureno, A. (2020). Predprinimatel'skaya aktivnost' v Rossii i ee mezhhregional'nye razlichiya [Entrepreneurial Activity in Russia and its Cross-regional Differences]. *The Journal of the New Economic Association*, no 2, pp. 199–211.
14. Obratsova, O. & Popovskaia, E. (2016). Faktory i vozmozhnosti formirovaniya u naseleniya optimistichnosti v otsenke perspektiv razvitiya biznesa: mezhhregional'nye sopostavleniya v sotsial'no-ekonomicheskom kontekste. In: *Materialy XVII Aprel'skoy mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii po problemam razvitiya ehkonomiki i obshchestva* [Factors and Possibilities of Formation of Individuals' Optimism on the Prospects for Business Development: Inter-Regional Comparisons in the Socio-economic Context. In: Proceedings of the XVII April International Academic Conference on Economic and Social Development]. Moscow: HSE.
15. Obratsova, O. & Popovskaia, E. (2017). Opyt primeneniya mnogomernogo statisticheskogo analiza dlya karakteristiki kontekstual'nykh usloviy predprinimatel'skoy deyatelnosti v regionah RF [Experience in Applying the Multidimensional Statistical Methods to Characterize the Entrepreneurial Context in Russian Regions]. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*, no 4, pp. 93–106.
16. Polterovich, V.M. (1999). Institutsional'nye lovushki i ekonomicheskie reformy [Institutional Traps and Transition]. *Economics and Mathematical Methods*, no 2, pp. 3–20.
17. Polterovich, V.M. (2001). Transplantatsiya ekonomicheskikh institutov [Transplantation of Economic Institutions]. *Economics of Contemporary Russia*, no 3, pp. 24–50.
18. Storey, D. (2002). Methods of Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses: The Six Steps to Heaven. *International Journal of Entrepreneurship Education*, no 2, pp. 181–202.
19. Vilensky, A. & Chepureno, A. (1994). Maloe predprinimatel'stvo v Rossii: sostoyanie i perspektivy [Small Entrepreneurship in Russia: Status and Perspectives]. *Universe of Russia*, no 2, pp. 178–190.
20. Welter, F. (2011). Contextualizing Entrepreneurship – Conceptual Challenges and Ways Forward. *Entrepreneurship Theory and Practice*, no 1, pp. 165–184.

21. Welter, F., Baker, T., Audretsch, D.B. & Gartner, W.B. (2017). Everyday Entrepreneurship – A Call for Entrepreneurship Research to Embrace Entrepreneurial Diversity. *Entrepreneurship Theory and Practice*, no 3, pp. 311–321.
22. Welter, F., Wolter, H.-J. & Holz, M. (2020). *Exit from the Shutdown – How the “Mittelstand” Businesses can Optimally Survive the Coronavirus Pandemic Crisis*. Bonn: IfM-Background Paper.
23. Zemtsov, S.P. & Baburin, V.L. (2019). Predprinimatel'skie ekosistemy v regionakh Rossii [Entrepreneurial Ecosystems in the Russian Regions]. *Regional'nye Issledovaniya*, no 2, pp. 4–14.

## OFFICIAL DOCUMENTS

---

1. Eurostat (12.03.2020). *Business Demography by Size Class (from 2004 onwards, NACE Rev. 2)*. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/entrepreneurship/indicators> (accessed: 20 August, 2020).
2. *National Project “Small and Medium-sized Enterprises and Support of Individual Entrepreneurial Initiative”* [Natsional'nyj proekt «Maloe i srednee predprinimatel'stvo i podderzhka individual'noy predprinimatel'skoy initsiativy»]. Available at: <http://government.ru/info/35563/> (accessed: 20 August, 2020).
3. Rosstat (2014). *The Official Statistical Methodology for the Formation of the Business Demography Indicators. Approved by Order of the Federal State Statistics Service dated August 29, 2014, No. 541* [Ofitsial'naya statisticheskaya metodologiya formirovaniya pokazateley biznes-demografii. Utverzhdena Prikazom Rosstata ot 29 avgusta 2014 g. No 541]. Available at: <https://www.gks.ru/folder/14036> (accessed: 20 August, 2020).
4. Rosstat (26.12.2019). *Business-demography Statistics* [Demografija organizacij]. Available at: <https://www.gks.ru/folder/14036> (accessed: 20 August, 2020).
5. Rosstat (02.06.2020). *Business-Demography Indicators* [Pokazateli demografii organizatsiy]. Available at: [https://gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/inst-preob/demo-org.htm](https://gks.ru/free_doc/new_site/business/inst-preob/demo-org.htm) (accessed: 20 August, 2020).
6. *The Strategy for Development of Small and Medium Entrepreneurship in Russia till 2030* [Strategiya razvitiya malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossiyskoy Federatsii na period do 2030 goda]. Available at: <http://government.ru/docs/23354/> (accessed: 20 August, 2020).