

Новая предпринимательская политика для России после кризиса 2020 года

С. П. Земцов¹, А. Ю. Чепуренко²,
В. А. Баринаова¹, А. Н. Красносельских¹

¹ *Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (Москва, Россия)*

² *Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики» (Москва, Россия)*

В условиях смены технологий, роста природных и социальных рисков развитие малого и среднего предпринимательства (МСП) рассматривается как один из инструментов адаптации экономики, но сам сектор серьезно пострадал во время кризиса 2020 г. Снижение предпринимательской активности может иметь негативные долгосрочные последствия, поэтому в большинстве стран оказывается помощь малому бизнесу. В условиях слабого развития институтов традиционные меры могут не только не решить существующие проблемы, но и привести к формированию новых институциональных ловушек. Описан и обоснован комплексный подход к предпринимательской политике для России, основанный на концепции предпринимательских экосистем. На основе лучших практик сформулированы цели и принципы нового подхода. Они использованы для оценки возможностей и ограничений проводимой в России политики: у местных властей нет стимулов в существующей бюджетной системе, бизнес-агенты слабо мотивированы к выходу из тени и к кооперации, не всегда учитываются местные особенности и интересы, существует недоверие между контрагентами, институты поддержки недостаточно открыты. В результате целевая поддержка не смогла замедлить негативные тенденции в секторе МСП, а его значение для экономики невелико и сокращается. Новый подход может стать основой посткризисной политики в условиях сокращения природной ренты.

Земцов Степан Петрович (zemtsov@ranepa.ru), к. э. н., в. н. с. лаборатории исследований проблем предпринимательства Института прикладных экономических исследований (ИПЭИ) РАНХиГС; *Чепуренко Александр Юльевич* (acherurenko@hse.ru), д. э. н., проф., руководитель Департамента социологии НИУ ВШЭ; *Баринаова Вера Александровна* (barinova-va@ranepa.ru), к. э. н., завлабораторией исследований проблем предпринимательства ИПЭИ РАНХиГС; *Красносельских Александр Николаевич* (krasnoselskikh-an@ranepa.ru), м. н. с. лаборатории исследований проблем предпринимательства ИПЭИ РАНХиГС.

Ключевые слова: малое и среднее предпринимательство, деловая среда, предпринимательская экосистема, инклюзивные институты, экономическая политика, экономический кризис.

JEL: M21, M38.

В мире повышаются непредсказуемость и нелинейность макроэкономических процессов, что связано с глобальным изменением технологий и усложнением экономики, с природными и иными рисками. Так, ускорившееся в кризис использование цифровых технологий, последующее внедрение принципов индустрии 4.0, автоматизация производств могут привести к снижению занятости на крупных производствах и в бюджетном секторе (Schwab, 2017; Acemoglu, Restrepo, 2017; Zemtsov et al., 2019). Развитие малого и среднего предпринимательства (МСП) рассматривается как один из инструментов адаптации к этим процессам (Brynjolfsson, McAfee, 2014; Zemtsov et al., 2019). Но текущий кризис, связанный с пандемией COVID-19, негативное влияние оказал именно на развитие МСП. Ожидаемо затяжной характер кризиса может привести к дальнейшему огосударствлению экономики, особенно в странах с высокой долей госсектора (Абрамов и др., 2018) и периферийным положением МСП, к которым относится Россия (Антонова и др., 2020). Уменьшение активности частных предпринимателей может иметь негативные долгосрочные последствия: снижение конкуренции и готовности потенциальных предпринимателей создавать бизнес, сокращение предпринимательского капитала, рост безработицы и т. д. Поэтому поддержка МСП — один из приоритетов экономической политики в развитых странах.

В государствах с переходной экономикой, с неустойчивым состоянием и слабым развитием МСП существенная доля поддержки связана с распределением бюджетных средств. Однако в условиях слабого публичного контроля и недостаточного развития *инклюзивных институтов* (Acemoglu, Robinson, 2012), то есть применяемых для всех норм и правил, подобная поддержка может вести к реализации преимуществ отдельных субъектов экономики, часто менее эффективных, но аффилированных с лицами, принимающими решения. Для этих целей могут быть созданы отдельные микрофирмы, что ведет к закреплению и процветанию *непроизводительного и деструктивного предпринимательства* (Baumol, 1990), цель которого — получение ренты за счет участия в перераспределении денежных средств. Государство в ответ усиливает контроль, увеличивая число проверок бизнеса, вводя запреты в законодательстве, что приводит к росту транзакционных издержек для всего сектора МСП, а в отдельных случаях порождает коррупцию. В итоге среда недоверия, высокие издержки бизнеса (бюрократия, невыполнимые нормы, коррупция и т. д.) и неопределенность экономической ситуации не позволяют *производительному предпринимательству* расти, вынуждают часть предпринимателей уходить в тень (Estrin, Mickiewicz, 2010). Проведение подобной политики в постсоциалистических странах становится предметом критики (Чепуренко, 2012; Chepurenko, Vilenski, 2016). Отдельные эксперты в этих условиях склонны отрицать необходимость поддержки предпринимательства.

Есть несколько оснований формирования и проведения новой предпринимательской политики в России. Во-первых, в условиях падения спроса на традиционные энергоносители необходим поиск альтернативных источников роста, в частности за счет формирования новых компаний¹. Новые фирмы способны создавать и осваивать перспективные рынки, особенно в условиях смены технологий и кризисных явлений. Предприниматели воплощают идеи в готовые продукты и услуги (Audretsch, Keilbach, 2004), обеспечивая действие механизма «созидательного разрушения», что особенно важно в странах с высокой долей консервативного госсектора и преобладанием традиционных отраслей. Во-вторых, в условиях цифровой трансформации и макроэкономической турбулентности уволенные сотрудники крупных предприятий и бюджетных организаций часто находят занятость в предпринимательском секторе² (Reynolds et al., 1999), что снижает уровень безработицы и бедности³ (Korosteleva, Stępień-Baig, 2020). Это также выступает инструментом структурной политики по реаллокации ресурсов между секторами (Симачев и др., 2018). В-третьих, развитый сектор МСП делает экономику более устойчивой к глобальным изменениям, повышая уровень конкуренции и диверсификации (Aidis et al., 2010). В-четвертых, формирование среднего класса за счет предпринимателей может способствовать распространению единых прогрессивных норм и правил на все сообщество; большое число малых субъектов экономики создает спрос на развитие инклюзивных институтов (Batillana et al., 2009). На наш взгляд, в долгосрочной перспективе без адекватной вызовам и состоянию общества предпринимательской политики не удастся преодолеть ни один из базовых «провалов рынка», будь то преобладание порядков ограниченного доступа (North et al., 2009) или высокое неравенство. При этом меры такой политики не могут сводиться только к помощи малому бизнесу, а требуют кардинальных реформ по улучшению делового климата и расширению соответствующих полномочий местных органов власти. С учетом глобальных тенденций возможности проведения централизованной политики («сверху») сокращаются⁴.

¹ Из истории России хорошо известны результаты нэпа, а в современной России положительную роль сыграли реформы по либерализации экономики начала 2000-х (Черепенко, 2016). В регионах, проводивших успешную политику по развитию предпринимательства и снижению инвестиционных рисков в 2000-е годы, в целом уровень экономического развития выше (Земцов, Смелов, 2018).

² Например, в России в городе Тольятти в результате автоматизации производства на заводе ПАО «АвтоВАЗ» альянсом «Рено – Ниссан – АвтоВАЗ» число сотрудников сократилось с 110 тыс. до менее 30 тыс. чел. Многие работники впоследствии были заняты в предпринимательстве: торговле, автоперевозках и т. д. Подобные процессы наблюдались в 1990-е годы по всей стране.

³ Например, М. Юнус получил Нобелевскую премию мира за развитие института микрофинансирования предпринимательских проектов в развивающихся странах. Выдача пособий была заменена новым финансовым институтом, способствующим созданию большого числа компаний в Индии, Бангладеш и других странах.

⁴ Во время коронакризиса региональным администрациям были переданы полномочия по регулированию противоэпидемиологических мероприятий, в том числе по работе малого бизнеса. Фактически была признана невозможность из единого центра принимать все решения в условиях быстрых изменений. На наш взгляд, результаты показали готовность большинства администраций нести повышенную ответственность.

В статье предложена и описана альтернативная модель предпринимательской политики, направленная на построение устойчивых предпринимательских экосистем в регионах и городах. Для этого дана критика традиционных мер поддержки; описаны элементы и успешные практики экосистемного подхода. Сформулированы основные принципы и цели нового подхода, которые использованы для оценки возможностей и ограничений проводимой политики на примере России.

Критика традиционных подходов к поддержке МСП

Правительства стран, где предпринимательство рассматривается как корневой элемент экономики, применяют широкую систему прямых и косвенных мер поддержки МСП (Lundström, Stevenson, 2005). К прямым мерам относятся гранты, субсидии, льготные кредиты, а также квоты в госзакупках; среди косвенных мер преобладают программы обучения и популяризации предпринимательства, создание инфраструктуры, консалтинг, снижение административной нагрузки на бизнес и др. Косвенные меры не предполагают прямого перераспределения денежных средств между предприятиями, а направлены на формирование благоприятной среды. Поэтому, например, различного рода налоговые стимулы можно отнести как к прямым, так и к косвенным мерам.

Предпринимательская политика часто на бытовом уровне и даже на уровне лиц, принимающих решения, ассоциируется только с мерами прямой государственной поддержки. Действительно, различного рода финансовые механизмы широко распространены (OECD, 2019), а политики часто требуют расширения объемов финансирования сектора МСП. Во-первых, осуществление прямой поддержки предполагает понятные процедуры и часто не требует изменения законодательства, внедрения и развития новых институтов. Поэтому ее применение оправдано, например, с точки зрения антикризисной политики быстрого реагирования. Во-вторых, прямую поддержку можно осуществлять в рамках коротких бюджетных и электоральных циклов, а значит, она привлекательна для политиков. В-третьих, рост бюджетных расходов на МСП обоснован в случае чрезвычайных ситуаций. В-четвертых, финансовые инструменты оправданы применительно к новым областям и видам деятельности, где господдержка вносит минимальные искажения в конкурентную среду, а издержки бизнеса высоки.

Систематический обзор 30 работ, в которых оценивается влияние финансовых мер поддержки (гранты и субсидии) на развитие сектора МСП в странах ЕС (Dvouletý et al., 2020), показал положительное влияние этих мер на выживаемость и абсолютные показатели деятельности поддержанных фирм (занятость, оборот), но влияние на производительность труда неоднозначно. В развивающихся странах прямые денежные вливания не всегда оказывают положительное воздействие на сектор МСП и социально-экономическое развитие (табл. 1), так как могут вести к соответствующим *«провалам государства»*. Например, существует риск снижения общественного благосостояния из-за поддержки непроизводительного предпринимательства (Conlon, Litchfield, 2012) и усиления

Примеры неэффективных мер традиционной поддержки МСП

Мера поддержки	Результат
Массовая поддержка создания новых фирм (субсидии, льготные кредиты и пр.): Великобритания	Вытеснение с рынка эффективных предпринимателей. Снижение среднего размера фирм и их эффективности (Storey, Strange, 1992; Shane, 2009)
Льготное кредитование: США (SBIC)	Льготное государственное кредитование вытесняет частные инвестиции (Lee, 2014)
Субсидирование инвестиций: Великобритания (Regional Selective Assistance)	Увеличивает занятость и инвестиции, но снижает производительность (Crisciuolo et al., 2007)
Гранты: Сев. Ирландия (Local Enterprise Development Unit)	Повышают уровень занятости, но снижают производительность фирм (Roper, Hewitt-Dundas, 2001)
Субсидии на НИОКР: Россия	Компании замещают свои расходы государственными, эффективность снижается (Симачев и др., 2014)
Выделение квоты в госзакупках для малых фирм: Великобритания, США	Снижается эффективность закупок; корпорации создают связанные с ними малые фирмы; возможны коррупционные сделки (Loader, 2013; Nicholas, Fruhmann, 2014)

Источник: составлено авторами.

отдельных экономических агентов, особенно вне процедур распределения средств профессиональными инвесторами в рамках открытого и конкурентного отбора. В ряде случаев политики могут злоупотреблять своим положением, поддерживая определенных экономических агентов, что может быть результатом коррупции или nepотизма либо вести к их дальнейшему укоренению. Существует проблема асимметрии информации, когда отдельные участники рынка лучше осведомлены о возможностях получения поддержки. В развитых странах подобное влияние, искажающее рынки, слабее.

В кризисный период популярная политика поощрения массовой самозанятости (гранты, льготные кредиты и т. д.), призванная снизить уровень безработицы, ведет к увеличению числа вынужденных предпринимателей, которые создают новый бизнес, как правило, в отраслях с низкими барьерами входа и локальным спросом: автосервис, ремонт одежды, такси и т. д. (Acs et al., 2016; Storey, Strange, 1992). Есть риск, что получившие поддержку новые фирмы вытеснят с рынка других предпринимателей (Crisciuolo et al., 2007), что может привести к росту банкротств и снижению эффективности сектора МСП (Shane, 2009). Ухудшает ситуацию то, что отдельные получатели поддержки изначально могли быть ориентированы на вывод средств, а не на развитие хозяйственной деятельности. Значимость понятных, открытых процедур отбора и последующей оценки эффективности возрастает.

При массовой поддержке «сверху» (налоговые льготы, субсидии, льготные кредиты и пр.) часто игнорируются отраслевые и территориальные особенности сектора МСП, хотя в литературе показано, что немногие фирмы в перспективных/быстрорастущих отраслях могут стать драйвером экономического роста (Wong et al., 2005) преимущественно в регионах и городах с благоприятной средой (Li et al., 2016). Для неоднородной России это обстоятельство имеет существенное значение (Земцов, Царева, 2018).

После ряда публикаций Д. Берча и др. (Birch et al., 1997) о фирмах «газелях» в 1980–1990-х годах в развитых странах широкое распространение получили меры прямой поддержки новых фирм (стартапов); позднее эта политика трансформировалась в стимулирование компаний с высоким потенциалом роста, и эти меры показали более высокую эффективность (OECD, 2000, 2004, 2005; Autio et al., 2007; Storey, Strange, 1992). Впрочем, часто показатели получателей поддержки выглядят предпочтительными, если не учитывается «эффект отбора» (Hart, Scott, 1994; Storey, 2000), так как эти фирмы обладали заведомо лучшими характеристиками. Без строгих и открытых процедур оценки (например, с помощью метода «разность разностей») сделать вывод об эффективности подобных мер нельзя. Так, поддержка эффективных и растущих компаний может вести к снижению их производительности (Craig et al., 2008; Young et al., 2014), поскольку вытеснение традиционных источников капитала льготными кредитами приводит к возникновению сверхприбыли (ренды), а затем — к снижению требований и усилий (Lee, 2014).

Другой популярный метод традиционной поддержки — выделение в государственных закупках квот для МСП для расширения их рынков сбыта — особенно значим в кризисных условиях снижения доходов населения, а соответственно, и спроса. Но в условиях слабого развития институтов общественного контроля сохраняются риски аффилированности малых фирм с крупным бизнесом и отдельными чиновниками (Loader, 2013). Даже в США, где контроль обеспечивается независимыми СМИ, многочисленными НКО и политической конкуренцией, по оценкам, около $\frac{2}{3}$ всех госзакупок, выделяемых для малого бизнеса, выполняются фирмами, которые связаны с крупными корпорациями или куплены ими позднее (Cullen, 2012). В странах с неустойчивой системой институтов это может вести к повышению уровня коррупции и nepотизма, усилению роли отдельных компаний, к поддержке многочисленных непроизводительных посредников. В итоге может возникнуть институциональная ловушка — усилится влияние в экономике политических предпринимателей и «хищнических компаний» (Feige, 1997; Tonoayan et al., 2010).

В последние годы активно внедряются различные косвенные меры поддержки, связанные с формированием инфраструктуры и улучшением условий ведения бизнеса. Так как они не подразумевают распределения финансовых средств между хозяйствующими субъектами напрямую, они в меньшей степени способствуют формированию деструктивного предпринимательства, силового рейдерства и т. д., но также могут исказить рыночные отношения. Например, массовое финансирование «сверху» создания технопарков, бизнес-инкубаторов, кластеров может приводить к их неэффективности в странах и регионах со слабыми институтами, так как местные администрации могут быть заинтересованы только в освоении бюджетных средств. А широко распространенные налоговые льготы для микро- и малых предприятий могут создавать стимулы к дроблению бизнеса (Антонова и др., 2020). Продвижение в рейтинге Doing Business, оценивающим формальные условия ведения бизнеса, может не приводить к улучшению среды из-

за сохранения ограничительных неформальных норм (Земцов, 2020; Баринова и др., 2020).

Традиционные меры поддержки требуют значительных бюджетных ресурсов, но часто не решают проблем предпринимательского сектора в развивающихся странах (Bennett, 2008; Acs et al., 2016): охвачено малое число фирм (Антонова и др., 2020); поддержку могут получать не те фирмы, которые нуждаются; поддержанные фирмы могут вытеснять другие компании. В государствах со слабыми институтами общественного контроля (независимые СМИ, НКО и т. д.) эффективная в развитых странах политика может создавать новые институциональные ловушки: коррупцию, «привилегированные» компании, рентное поведение экономических агентов, недоверие бизнеса к государству и т. д. В целом слабое развитие институтов негативно влияет на всю совокупность традиционных мер поддержки МСП.

Основы и лучшие практики экосистемного подхода

В начале 2000-х годов Д. Одрич и Р. Турик (Audretsch, Thurik, 2000) заявили о необходимости глобального перехода к новой политике содействия предпринимательству, отражающей реалии перехода от *менеджеральной* к *предпринимательской модели экономики*. Изменения в политике предполагали перенос центра тяжести с прямых на косвенные формы содействия, с фирм — на предпринимателей как лидеров и основных акторов. Соответственно, среди мер, побуждающих потенциальных предпринимателей к активности, были названы освобождение бизнеса от излишней регуляторной нагрузки, снижение доли госсектора, поддержка вложений в человеческий капитал. В странах и регионах, успешно внедривших элементы подобной политики (Djankov et al., 2006), экономический рост обеспечивается за счет *предпринимательского капитала* их жителей (Audretsch, Keilbach, 2004; Земцов, Смелов, 2018).

В последние годы в научных исследованиях обоснованность подобных мер становится более глубокой в связи с появлением и развитием концепции *предпринимательских экосистем* (Acs et al., 2017; Audretsch, Belitski, 2017; Isenberg, 2011; Shepurenko, 2019; Земцов, Бабурин, 2019). Мы определяем предпринимательскую экосистему как сеть взаимодействия бизнес-агентов различной специализации, формируемых и развивающихся в определенных территориально ограниченных природно-хозяйственных, институциональных и иных условиях. Концепция предпринимательских экосистем — важный шаг в направлении развития контекстуального взгляда на предпринимательство как культурно, географически и социально укорененное явление (Welter, 2011). Каждый бизнес занимает свою рыночную нишу в результате конкуренции и в зависимости от условий предпринимательской среды.

Под экосистемным подходом мы понимаем проактивную политику властей, сочетающую комплекс мер косвенной и прямой поддержки по выстраиванию устойчивых сетей бизнес-агентов и улучшению предпринимательской среды с учетом особенностей агентов и территории их

деятельности. Предприниматели и их объединения при этом выступают не только объектами политики, но и ее активными участниками (Stam, 2015). Сочетание косвенных и прямых мер позволяет преодолеть отдельные недостатки традиционных подходов (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Лучшие практики поддержки МСП на региональном и местном уровнях

Мера поддержки	Результат / Оценка эффективности
Кластерная политика: стимулы для кооперации компаний и вузов в отдельных отраслях: Германия (Бавария)	Рост инновационной активности, увеличение занятых в НИОКР, кооперация с вузами (Falck et al., 2010)
Поддержка экспорта: обучение, консалтинг, лицензирование, переводы, проверка контрагентов: США (Kansas world trade centre; Wichita)	Экспорт достиг $\frac{1}{3}$ объема производства (Istrate et al., 2019)
Экономическое садоводство: отбор мотивированных предпринимателей, «мягкие» сервисы и т. д.: США (Litleton's Economic Gardening strategy)	Занятость в муниципалитете возросла в 2 раза, сбор налогов — в 3 раза (Gibbons, 2010)
Гранты на оплату услуг бизнес-консультантов: Великобритания (UK Enterprise initiative)	Выживаемость фирм выросла на 4%, темпы роста — на 10% (Wren, Storey, 2002)
Система поддержки инновационных фирм с потенциалом роста (акселераторы, консалтинг, ГЧП) Финляндия VIGO Programmes	Рост выручки более высокими темпами с учетом эффекта отбора (Rannikko, Autio, 2015)
Региональные инновационные ваучеры на разработку новых продуктов в университетах: Нидерланды, Бавария	Рост кооперации с вузами. Реализация ИКТ-проектов (Cornet et al., 2006)
Научные парки, бизнес-инкубаторы при ведущих университетах; бизнес-услуги: ЕС, кейс Кембриджа	Рост числа стартапов, привлечение зарубежных инвесторов (Löfsten, Lindelöf, 2002; Garnsey, Heffernan, 2005)
Цифровые платформы (Alibaba, Airbnb, Uber, etc.)	Рост числа и оборота малых фирм, обеспечение спроса (Srinivasan, Venkatraman, 2018; Nambisan et al., 2018)

Источник: составлено авторами.

В некотором смысле операционализация экосистемного подхода выражается в кластерной политике (Ketels, 2013; Kutsenko, 2015) в рамках стратегии *умной специализации* (Landabaso, Foray, 2014). На первом этапе она направлена на выявление наиболее перспективных отраслей и регионов в стране, а затем — на выстраивание сетей взаимодействия производительного малого бизнеса близкой и дополняющей специализации на ограниченной территории с крупными компаниями, вузами, научными центрами и иными бизнес-агентами (Ketels, 2013; Landabaso, Foray, 2014). На практике речь идет о постоянной и кропотливой работе местных администраций или соответствующих сервисов управляющих компаний кластера по развитию горизонтальных связей⁵ с целью облегчить поиск и реализовать совместные проекты участников экосистемы.

Часто выделяются различные типы *предпринимательских зон*, где фирмам кластера могут быть предложены более выгодные условия

⁵ Реализация подобной политики в регионах России сильно затруднена, так как многие местные предприятия входят в вертикально интегрированные холдинги с высокой централизацией принятия решений и низкой самостоятельностью местных подразделений.

ведения деятельности, производственные площади и готовая инфраструктура: особые экономические зоны (ОЭЗ), промпарки, технопарки, акселераторы и т. д.⁶ В этом случае важно наличие в них различного рода «мягких» сервисов: консалтинг, построение сетей, координация мер поддержки и т. д. В итоге политика должна вести к обмену знаниями и компетенциями (Falck et al., 2010), к взаимному дополнению производственных цепочек («умная диверсификация» региона), повышению доверия между контрагентами (Sölvell, Williams, 2013; Москвитина и др., 2015). Фактически реализация подобной политики для крупных стран должна учитывать местную специфику. Так, в отдельных регионах со слабым развитием научно-исследовательского комплекса размещение технопарков имеет мало перспектив.

Одновременно значимы политика по встраиванию участников кластера и субъектов МСП в глобальные цепочки добавленной стоимости, то есть поддержка экспортной кооперации, а также обучение основам внешнеэкономической деятельности, консалтинг по выходу на рынки, лицензирование, переводы, проверка зарубежных контрагентов, поиск финансовых гарантий и т. д. Для целей политики важно, что внешний рынок дает объективную оценку достижениям компаний и самой политики, одновременно в регион привносятся новые более эффективные практики и компетенции (Istrate et al., 2019). Значимость инструмента повышается в условиях сжатия внутреннего рынка.

В новых условиях дополнительные возможности и особое значение имеет построение цифровой экосистемы, предполагающей оказание всех услуг бизнесу и возможность ведения бизнеса онлайн. Цифровые платформы, такие как Alibaba, Airbnb, Uber и другие, обеспечивают связь МСП с потребителями их продукции и услуг, то есть способствуют существенному расширению спроса. В то же время благодаря цифровым платформам значительно снижаются цены на кастомизированные услуги и товары для конечных пользователей с возможностью открытой оценки качества. Поддержка подобных платформ и цифровизации бизнеса может стать более эффективным инструментом обеспечения спроса, чем выделение квот в госзакупках. Цифровые сервисы государства снижают транзакционные издержки бизнеса, в том числе при взаимодействии с госорганами (Барина и др., 2020).

На уровне отдельных городов применима модель «экономического садоводства» (Gibbons, 2010), направленная на выращивание быстрорастущих фирм («газелей») (Медовников и др., 2016) и последовательное многолетнее выстраивание вокруг них системы мер поддержки: повышение компетенций менеджмента и сотрудников, поиск рынков сбыта и вузов-партнеров, мониторинг конкурентов и анализ трендов и т. д.. Но высоки риски: неверный отбор компаний (проблема «назначения победителей», см.: Hindle et al., 2011), выстраивание коммерчес-

⁶ На практике организация этих зон может быть не связана с умной специализацией региона, что приводит к размытию специализации, привлечению фирм-конкурентов в регион, невозможности проведения целевой политики поддержки и т. д., а соответственно — к неэффективности инструмента. Наиболее успешные примеры КНР и Индии по развитию специальных экономических зон предполагали наличие выгодного географического положения, умной диверсификации, вовлечение в глобальные цепочки и реэмиграцию специалистов.

ких связей между предпринимателями-бенефициарами и представителями администрации региона, формирование моноспециализации и др. Поэтому важно обеспечить внешнюю экспертизу, открытость отбора компаний и инструментов поддержки, а перечень целей политики должен включать выход на межрегиональные и экспортные рынки для объективной внешней оценки.

Значимое направление новой политики связано с формированием предпринимательского капитала. В первую очередь это предполагает соответствующие компетенции в вузах, предоставляющих предпринимательское образование (Cherupenko et al., 2019). При университетах создается инфраструктура для поддержки будущих предпринимателей: бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и т. д. Компании с высоким потенциалом роста часто создаются рядом с ведущими университетами, центрами разработок, которые передают часть своей деятельности на аутсорсинг, а также создают спин-оффы. Это способствует развитию всего региона за счет коммерциализации НИОКР, формирования новых фирм, участия в принятии политических решений (Bramwell, Wolfe, 2008). Успешными примерами следует считать кластеры высоких технологий в Кембридже (Кембриджский университет, Англия), Кремниевой долине (Стэнфордский университет), в Массачусетсе (Массачусетский технологический институт), Боулдере (Университет Колорадо, США), в Баварии (Мюнхенский технический университет, Германия), в Софии-Антиполис (Университет Лазурного берега, Франция) и др. (Löfsten, Lindelöf, 2002; Garnsey, Heffernan, 2005). При этом существенную роль в формировании подобных экосистем сыграли кардинальное изменение законодательства в сфере защиты прав на интеллектуальную собственность, а также обязательства университетов по коммерциализации результатов исследований. Предпринимательские навыки и компетенции учащихся могут формироваться еще в раннем возрасте (Kuzminov et al., 2019).

Сформировавшаяся экосистема предпринимательства более устойчива к изменению макроэкономической ситуации, нежели отдельные предприятия. В идеальном случае сплоченное и разнообразное сообщество местных предпринимателей, ученых, чиновников может повысить спрос на прозрачные инструменты поддержки и инклюзивные институты. У скоординированного сообщества появляются рычаги влияния на более крупных контрагентов и политику в целом. Местные истории успеха формируют доверие к экосистеме и дополнительно мотивируют предпринимателей (Feld, 2012; Suresh, Ramraj, 2012), что ведет к дальнейшему развитию сектора МСП и экономическому росту.

Принципы и цели экосистемного подхода

На основе обзора литературы для применения экосистемного подхода на практике мы сформулировали его общие принципы и цели. В статье они используются для оценки действующей политики и выработки направлений посткризисной политики. Сформулированы шесть базовых принципов.

Инклюзивность. Меры способствуют формированию в отдельных регионах и городах прогрессивных норм и правил «для всех», институтов развития (в широком смысле) для большого числа контрагентов. Например, вместо прямой поддержки отдельных фирм может быть создан пул местных инвесторов, впоследствии — институты венчурного капитала⁷.

Взаимосвязанность. Меры предполагают кооперацию большого числа стейкхолдеров: МСП, крупные компании, университеты, органы власти, общественные организации и др. Недоверие между агентами и отсутствие практики реализации совместных проектов ограничивают проведение предпринимательской политики.

Согласованность. Координация различных мер политики на общестрановом, региональном и локальном уровнях на основе принципа «сначала думай о малом»; согласование ведомственных программ. Действия контролирующих органов могут противоречить этому принципу.

Публичность. Создание открытой системы отбора направлений и объектов поддержки с использованием внешней экспертизы, мониторинга и внешней оценки эффективности используемых мер. Информация о поддержанных за счет бюджетных средств субъектах МСП и результатах их деятельности не всегда публикуется онлайн.

Локальность. Меры учитывают специализацию и иные особенности сектора МСП в регионах и городах, интересы местных стейкхолдеров. Большая часть малого бизнеса создается и развивается в рамках локальных рынков.

Приоритетность. Открытый профессиональный отбор и дифференцированная поддержка наиболее перспективных отраслей с точки зрения роста и выхода на внешние рынки; определение и учет в политике умной специализации региона. Например, повсеместная поддержка биотехнологических компаний вряд ли будет успешной.

В соответствии с обзором литературы (Stam, 2015; Isenberg, 2011; Stangler, Bell-Masterson, 2015; Земцов, Бабурин, 2019) можно выделить несколько целей новой предпринимательской политики на федеральном и региональном уровнях. Они существенно отличаются от традиционных целей поддержки МСП, в том числе в рамках нацпроекта (Антонова и др., 2020). Подобраны новые индикаторы и примеры мер поддержки. Формализованные инструменты оценки следует применять осторожно: имеющиеся статистические индикаторы могут использоваться для имитации результатов, пока не сформирована культура независимой экспертизы. Предложенные индикаторы менее подвержены манипулированию, если будут основаны на независимых опросах субъектов МСП и населения.

⁷ Например, могут быть реализованы программы софинансирования для бизнес-ангелов, венчурных инвесторов, инвестиционных фондов, то есть формируются институты развития, которые финансируют малый и средний бизнес на конкурсной основе. Опыт подобной политики в США накоплен в рамках Программы «Инвестиционная компания малого бизнеса» (Small Business Investment Company — SBIC). Инвестиционные компании до 70% своего капитала могли формировать за счет государственных средств и получили налоговые стимулы, но обязаны были финансировать проекты малого бизнеса.

Цели и инструменты новой предпринимательской политики

Цель	Потенциальные индикаторы ^а	Примеры инструментов поддержки МСП
Повышение плотности бизнес-агентов, производительного предпринимательства, что потенциально приведет к повышению интенсивности связей, конкуренции, а соответственно — к повышению устойчивости экономики	Доля предпринимателей в численности рабочей силы, % (опросы населения GEM)	Популяризация и обучение предпринимательству. Формирование благоприятной предпринимательской среды (Барнинова и др., 2018). Проведение взвешенной антимонопольной политики. Создание фаблабов ^б
Формирование стимулов и инструментов для масштабирования бизнеса и выращивание местных быстрорастущих компаний-экспортеров, что должно вести к экономическому росту, повышению занятости	Доля малых и средних фирм в занятости сектора МСП, % (Росстат) Доля малых и средних фирм-экспортеров, % (ФТС)	Создание системы акселераторов, индустриальных парков, менторства, поддержки экспорта, развитие центров международной сертификации. Формирование цифровых платформ для предпринимателей
Повышение разнообразия и технологическое усложнение предпринимательской экосистемы, что приведет к диверсификации и повышению устойчивости экономики	Отношение числа высокотехнологичных стартапов к рабочей силе, % (СПАРК-Интерфакс). Доля субъектов МСП, использующих интернет для размещения заказов, % (опросы Росстата).	Формирование инфраструктуры поддержки стартапов. Поддержка связанных грантов и инновационных ваучеров, реализующих проекты вузов и МСП. Рынок государственно-частных венчурных инвестиций. Программы поддержки цифровой трансформации бизнеса, ликвидация цифрового неравенства
Повышение связанности сети бизнес-агентов, что должно привести к росту доверия к институтам и между агентами, к снижению неформального сектора, а в итоге — к повышению устойчивости экономики, привлекательности предпринимательской деятельности	Доля занятых в неформальном секторе, % (опросы Росстата). Доля субъектов МСП, состоящих и оплачивающих взносы в бизнес-ассоциациях и кластерах, % (опросы)	Развитие рыночных институтов, поддержка бизнес-ассоциаций и кластерных инициатив. Поддержка кооперации малых фирм в рамках закупочных процедур крупных корпораций, при выходе на внешние рынки, в комплексных туристических продуктах, под единым территориальным брендом и т. д.

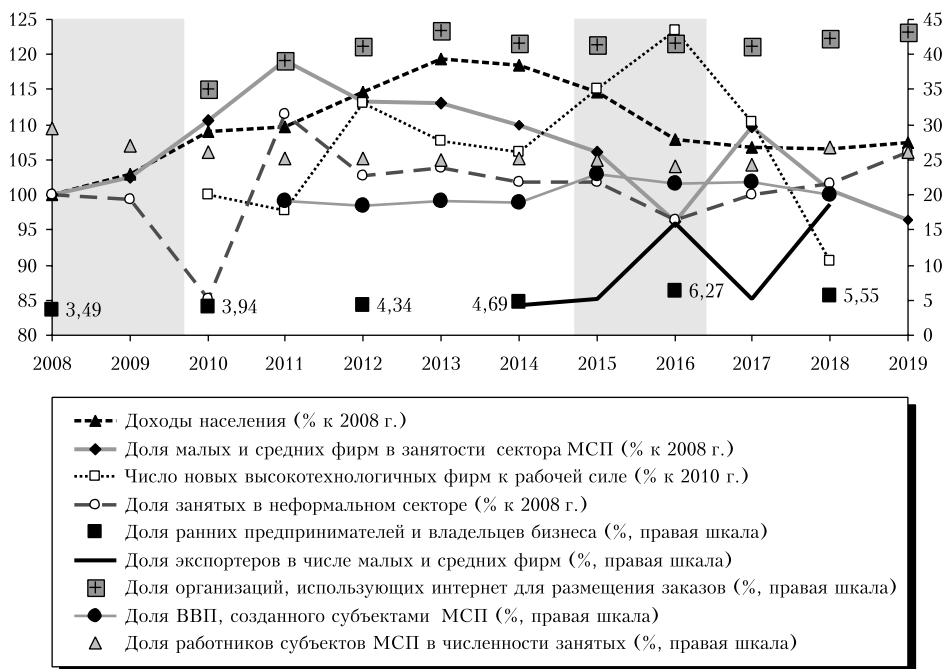
^а См. рисунок.

^б Некоммерческая организация, арендующая на льготных условиях помещение с промышленным оборудованием для обучения потенциальных предпринимателей, отработки ими промышленных технологий, разработки промышленных образцов. Получаемая таким образом продукция не может выходить на общий рынок.

Источник: составлено авторами.

В рамках нацпроекта планировалось выделить более 480 млрд руб., что почти в 2 раза превышало объем поддержки за предыдущие 10 лет (Антонова и др., 2020). Но преимущественно предполагалось направить средства на расширение прямых мер поддержки: льготное кредитование и госзакупки. Формирование системы гарантийной поддержки, безусловно, представляет собой шаг в сторону экосистемного подхода: при такой схеме не происходит субсидирование фирм ведомствами, а создается институт оценки кредитных заявок МСП. Кроме того, банкам компенсируются потери при выдаче льготных кредитов. В последние годы сеть банков-участников расширялась, доступность финансирования несколько выросла (ОЕСД, 2019). Но важно привлекать и иных инвесторов, в том числе венчурных, так как банки кредитуют

Основные параметры развития сектора малого и среднего предпринимательства в России



Примечание. Серым цветом выделены кризисные периоды.

Источник: составлено авторами.

Рис.

преимущественно сложившийся бизнес с низкими рисками и часто не могут оценить технологические проекты с высоким потенциалом роста. В России, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, венчурная индустрия развита слабо.

В условиях макроэкономической нестабильности и сокращения спроса (падение доходов наблюдалось с 2014 г.) (см. рисунок) применение льготных условий налогообложения для микрофирм и расширение их доступа к госзакупкам и закупкам крупных компаний привели к дроблению фирм (Антонова и др., 2020). А последующее усиление контроля со стороны налоговых органов (в том числе за счет внедрения онлайн-касс) и повышение налога на добавленную стоимость в 2019 г. привели к уходу части бизнеса в неформальный сектор. Неформальная занятость росла в последние годы (см. рисунок).

Несмотря на усилия властей по популяризации предпринимательства, доля ранних предпринимателей и владельцев фирм в России стабильно невысока (4–6% рабочей силы) в большинстве регионов, хотя и выросла за последние 10 лет (Земцов, 2020) (см. рисунок). Недооценена роль университетов как источника предпринимательской инициативы, хотя по данным международного опроса GUESSS через пять лет после выпуска свыше 51% студентов вузов в России планируют стать предпринимателями, а за рубежом — всего 38% (Shirokova et al., 2016). Нет системной работы по обучению студентов предпри-

нимательским навыкам в широком смысле (Cherparenko et al., 2019). В результате нынешнего кризиса доля предпринимателей в составе населения может резко сократиться, при этом в структуре предпринимательского слоя возрастет доля вынужденных предпринимателей и самозанятых, ранее потерявших работу.

Отраслевая структура сектора МСП в течение десятилетия изменилась несущественно: сократилась доля торговли (59% оборота) и ремонта, несколько выросла доля интернет-сервисов (Антонова и др., 2020). Вероятно, в 2020 г. эти тенденции сохранятся, так как в условиях карантина наиболее активно развиваются услуги доставки, различные интернет-сервисы, информационные технологии. Но пока уровень цифровизации довольно низок (см. рисунок), высоко цифровое неравенство: если в Москве более 50% фирм размещали заказы онлайн, то в Дагестане – менее 20% (Земцов, 2020).

Выросли число субъектов МСП-экспортеров (см. рисунок) и их доля в несырьевом экспорте (May и др., 2020) за счет снижения курса рубля, сужения внутреннего рынка и развития центров поддержки экспорта, оказывающих комплекс консалтинговых услуг. К сожалению, в рейтинге Doing Business Россия занимает худшие места по формальным условиям внешнеторговой деятельности, что не в последнюю очередь связано с недостаточной цифровизацией соответствующих госуслуг и контроля (Баринова и др., 2020).

Для поддержки высокотехнологичных компаний во второй половине 2000-х годов в России введено большое число инструментов. Расширил свою деятельность в регионах Фонд содействия инновациям, который остается наиболее влиятельным и эффективным инструментом. Существенно расширена инновационная инфраструктура: в ряде регионов успешными инструментами стали инновационные и промышленные кластеры (Kutsenko, 2015), ОЭЗ ТВТ и индустриальные парки. Но возможности кластерной политики в полной мере не осознаны ни на федеральном, ни на региональном уровне. Отдельные регионы использовали соответствующие федеральные программы исключительно как источник дополнительных средств, что стимулировало не развитие МСП, а формирование «иждивенческих» настроений среди региональных элит во взаимоотношениях с центром.

Университеты не рассматриваются как центры генерации новых технологий и фирм, в большинстве случаев они не могут выполнять эту роль в силу невысокого уровня ведущихся исследований и разработок. Имевшиеся инициативы не реализованы из-за отсутствия мотивации и предпринимательских компетенций в вузах, обособленности университетов от предпринимательской экосистемы регионов («башня из слоновой кости») (Cherparenko et al., 2019). Поэтому влияние указанных инициатив в целом было довольно скромным для экономики страны, а число технологических стартапов в России по-прежнему невелико и снижалось: в 2018 г. было создано чуть менее 12,2 тыс. новых высокотехнологичных фирм с ненулевой выручкой, что меньше, чем в 2017 и 2016 гг. (см. рисунок).

В целом политика поддержки МСП в России до 2020 г. не соответствовала целям и принципам экосистемного подхода: ею было

охвачено не более 8% всех субъектов МСП (Антонова и др., 2020; Земцов, 2020), наблюдались негативные тенденции в динамике целевых индикаторов. В 2019 г. число субъектов МСП сократилось на 118 тыс. ед., а число занятых в секторе упало почти на 0,5 млн человек. Это можно объяснить повышением НДС, введением онлайн-касс и почти нулевым ростом доходов населения. Иными словами, целевая прямая поддержка сектора была ничтожной по объему и охвату МСП (Земцов, 2020), а общая экономическая политика не могла замедлить негативные тенденции в секторе МСП.

Выстраивание системы поддержки предпринимательства в России в начале 2020 г. было осложнено наступившим кризисом, сопровождавшимся падением цен на нефть и противоэпидемиологическими мероприятиями. Это привело к существенному сокращению спроса, особенно в ресторанном бизнесе, туризме, сфере развлечений и иных офлайн сервисах (Мау и др., 2020). В 2020 г., по данным ФНС на 01.07.2020 г., за первое полугодие 2020 г. в России число коммерческих организаций уменьшилось на 107,8 тыс. (Барина и др., 2020). На основе отраслевой структуры предыдущих лет можно оценить долю потенциально наиболее пострадавших отраслей по официальному перечню правительства на уровне 2,6% от оборота, 5,5% — от занятости субъектов МСП (Земцов, 2020). Но в результате мультипликативного эффекта могут быть затронуты около 64,2% субъектов МСП (3,4 млн), на которые приходится 77% оборота сектора МСП (58,3 трлн руб.) и 57,4% занятости (11 млн человек). Поэтому можно ожидать сокращение занятости и падение ВВП на несколько процентов.

Меры поддержки предпринимательского сектора следует разделить на кратко- и долгосрочные.

Краткосрочные меры, которые были введены во многих странах и в России⁸, призваны сгладить негативные последствия пандемии COVID-19. К ним относятся отсрочка платежей по налогам и социальным взносам, аренда помещений, находящихся в госсобственности, поддержка потребительского спроса путем выдачи субсидий слабо защищенным слоям населения, отсрочка платежей по кредитам, введение моратория на банкротства⁹. Но далеко не все меры адекватны с точки зрения экосистемного подхода: например, мораторий на уплату арендных платежей субъектами МСП — арендаторами государственного или муниципального имущества может оказать искажающее воздействие, так как многие из этих фирм ранее могли получить преимущество благодаря неформальным отношениям с лицами, принимающими решения в регионах. В ущемленном и уязвимом положении окажутся добросовестные предприниматели, арендующие частные

⁸ Спасение предпринимателей: какие меры помощи вводят правительства стран Европы, США и России в условиях кризиса. <https://vc.ru/finance/114412-spasenie-predprinimateley-kakie-mery-pomoshchi-vvodyat-pravitelstva-stran-evropy-ssha-i-rossii-v-usloviyah-krizisa>

⁹ Законопроект № 931192-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». https://sozd.duma.gov.ru/bill/931192-7#bh_note

помещения. В результате в посткризисный период в структуре сектора МСП может увеличиться доля компаний, работающих на неконкурентных рынках.

Многие меры носят временный характер и дадут отложенный эффект — любые отсрочки и рассрочки бизнесу придется когда-то покрывать, но неясно, из каких доходов. В результате это может привести к росту долговой нагрузки на предприятия и высокому риску падения их финансовой стабильности и банкротства уже в посткризисный период. В то же время высоки риски поддержки непроизводительного предпринимательства, аффилированного с местными властями и крупными компаниями, которые не предполагали возвращать кредиты. Это усилит деформацию системы мотивации и структуры предпринимательского сообщества.

На наш взгляд, принципы экосистемного подхода применимы в любой период, но в текущих чрезвычайных условиях угроза потери рабочих мест превышает риски увеличения транзакционных издержек, поэтому прямые меры преобладают. В такой ситуации финансовая поддержка призвана оперативно помочь МСП решить наиболее острые вопросы. Обоснованны не только предоставление МСП более длительной отсрочки по долгосрочным кредитам, но и частичная выдача краткосрочных кредитов МСП, в частности, на оплату заработной платы и аренды недвижимости, или запуск программы государственных гарантий по возврату таких кредитов от имени одного из государственных институтов развития. Такой шаг помогает сохранить попавших в трудное положение не по своей вине предпринимателей, а также спасти миллионы рабочих мест.

Обоснованной в кризисных условиях можно считать разработку программы поддержки строительства жилья (особенно малоэтажного), дальнейшее расширение льготной ипотеки в регионах, чтобы занять часть высвобождающихся в секторе МСП работников из отраслей строительства и ремонта в городах-миллионниках. Их можно профинансировать за счет выпуска соответствующих гособлигаций и иных механизмов. Создаваемый в отрасли мультипликатор оживит спрос на продукцию смежных отраслей.

Эти меры лишь на время откладывают вопрос о формировании в России структурной политики в соответствии с принципами экосистемного подхода. Долгосрочные меры поддержки должны быть направлены на адаптацию к посткризисным условиям, включая поддержку изменения структуры сектора МСП в сторону увеличения доли интернет-экономики (онлайн-торговля, доставка, онлайн-сервисы и т. д.), поддержку и обучение цифровой трансформации предприятий (мобильные приложения, цифровые платформы и т. д.), создание стимулов к выходу за пределы локальных рынков (в том числе развитие нестационарной торговли). Для оживления экономики следовало бы ускорить организацию «регуляторной гильотины» и трансформацию делового климата (Барина и др., 2020), не только инвентаризировав и сократив советское нормативно-правовое наследие в части сертификации и лицензирования, но и введя риск-ориентированный подход вместо проверок. При этом следует предусмотреть цифровизацию всех

административных процессов, контрольно-надзорных требований и инструментов поддержки¹⁰.

Ограничением развития экосистемного подхода выступает то обстоятельство, что местные власти в России не ориентированы на развитие предпринимательской среды и не имеют достаточных ресурсов для этого, так как большая часть налоговых доходов поступает в федеральный центр. Эффективность реализации местной и региональной поддержки МСП определяется особенностями территории, предпринимательского сектора (Земцов, Царева, 2018) и сложившейся системы управления. Поэтому очевидны недостатки подобного подхода в первые годы внедрения. В перспективе одним из факторов развития МСП в России может стать конкуренция регионов и городов по условиям ведения бизнеса, что потребует их большей бюджетной и налоговой самостоятельности. Для этого необходимы серьезные изменения в фискальной системе: следует закрепить на законодательном уровне передачу собираемых налогов от предпринимательского сектора в местные бюджеты. Одновременно можно обязать местные органы власти использовать полученные средства для поддержки и софинансирования институтов развития, предоставляющих предпринимателям «мягкие» сервисы, оборудование, капитал, а также для поддержки местных инициатив (в рамках партисипаторного бюджетирования). При этом формируются стимулы выплачивать налоги на решение локальных проблем, повышается престиж предпринимателей в сообществе.

Имеются серьезные принципиальные ограничения для внедрения экосистемного подхода, поскольку в большинстве субъектов РФ в настоящее время полностью отсутствуют или находятся на начальной стадии развития такие важные участники локальных предпринимательских экосистем, как бизнес-ангелы, венчурный капитал и предпринимательские университеты. С учетом сказанного распространение принципов и методов экосистемного подхода, скорее всего, будет происходить в несколько этапов и начнется с наиболее передовых регионов (Земцов, Бабурин, 2019; Земцов, Царева, 2018), которые со временем смогут обобщить и транслировать свой опыт. Необходимо формировать коалиции реформ в регионах — реципиентах положительного опыта и выстраивать там базовую инфраструктуру новой политики. Скорее всего, это будет трудно реализовать без серьезного налогового маневра — передачи на местный уровень существенной доли налоговых поступлений от предпринимательской деятельности. Формирование некоторых предпосылок для создания и развития региональных экосистем предпринимательства (например, предпринимательских университетов) — само по себе долговременный процесс и требует значительных усилий, но без этого выращенные кадры и предприимчивые люди будут по-прежнему переселяться в более продвинутые и развивающиеся регионы России и за рубеж.

¹⁰ Заметим, что формализация и цифровизация государственных процедур кроме очевидных достоинств не учитывает потерю частью элит рентных доходов, что ведет к неприятию и саботированию подобных реформ.

* * *

Кризис 2020 г. может вынудить значительное число предпринимателей выйти из бизнеса, что подорвет не только устойчивость экономики, но и основы долгосрочного развития. В России, как одной из постсоветских стран, доля предпринимателей традиционно невысока, но предприниматели выполняют важные функции: обеспечивают устойчивую занятость, доступ к разнообразию товаров и услуг, способствуют преодолению бедности в наименее развитых поселениях и трансферу технологий. Эффективная предпринимательская политика становится базовой антикризисной и посткризисной мерой.

В условиях слабых институтов традиционная политика стимулирования предпринимательства неэффективна. Современные глобальные тенденции цифровой трансформации, увеличения роли альтернативной энергетики меняют условия функционирования крупных фирм и бюджетного сектора в России, но создают стимулы и открывают новые возможности для внедрения экосистемного подхода. Учет специфики сложившихся экосистем предпринимательства позволяет выявлять региональные точки роста, масштабировать производительное предпринимательство, внедрять новые технологии управления, контрольно-надзорной деятельности и поддержки при экономии бюджетных средств. В идеале сформировавшиеся предпринимательские экосистемы более устойчивы и проактивны в кризисных условиях, бизнес-сообщество способно лучше отстаивать свои интересы, предъявляя спрос на инклюзивные институты, а в итоге все это способствует социально-экономическому развитию всей страны.

Для России экосистемный подход представляется предпочтительной альтернативой традиционной политике. Внедрение его принципов не предполагает быстрых и простых решений, требуется долгая и кропотливая взаимосвязанная работа различных стейкхолдеров в регионах и городах, что часто противоречит краткосрочным задачам политиков. Нет никаких гарантий успешности нового подхода, но есть необходимость в критическом переосмыслении уже имеющегося 30-летнего опыта поддержки МСП. Исчерпание возможностей для развития за счет получения и перераспределения ренты требует от ответственных элит поиска альтернативных драйверов роста. К числу таковых в условиях цифровой трансформации относятся повышение человеческого капитала (образование, здравоохранение, наука), включая его предпринимательскую составляющую (Kuzminov et al., 2019), и расширение возможностей для экономической и социальной мобильности граждан, в том числе через самозанятость, открытие новых компаний.

Список литературы /References

- Абрамов А. Е., Аксенов И. В., Радыгин А. Д., Чернова М. И. (2018). Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика // Экономическая политика. Т. 13, № 1. С. 36–69. [Abramov A. E., Aksenov I. V., Radygin A. D., Chernova M. I. (2018) 1. Modern approaches to measuring the state sector: Methodology and empirics. *Ekonomicheskaja Politika*, Vol. 13, No. 1, pp. 36–69. (In Russian).] <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-1-02>

- Антонова М. П., Баринаева В. А., Громов В. В., Земцов С. П., Красносельских А. Н., Милоголов Н. С., Потапова А. А., Царева Ю. В. (2020). Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. М.: Дело. [Antonova M. P., Barinova V. A., Gromov V. V., Zemtsov S. P., Krasnoselskih A. N., Milogolov N. S., Potapova A. A., Tsareva Y. V. (2020). *Small and medium-sized entrepreneurship development in the context of national project realization*. Moscow: Delo. (In Russian).]
- Баринаева В. А., Земцов С. П., Царева Ю. В. (2020). Улучшение делового климата для МСП как ответ на текущий кризис и пандемию коронавируса // Экономическое развитие России. Т. 7, № 7. С. 54–65. [Barinova V. A., Zemtsov S. P., Tsareva Y. V. (2020). Improvement of business climate for SME as a response to the current crisis and coronavirus pandemic. *Ekonomicheskoe Razvitiye Rossii*, Vol. 7, No. 7, pp. 54–65. (In Russian).]
- Баринаева В. А., Земцов С. П., Царева Ю. В. (2018). Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. № 6. С. 92–116. [Barinova V. A., Zemtsov S. P., Tsareva Y. V. (2018). Entrepreneurship and institutions: Does the relationship exist at the regional level in Russia? *Voprosy Ekonomiki*, No. 6, pp. 92–116. (In Russian).] <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-6-92-116>
- Земцов С. П. (2020). Институты, предпринимательство и региональное развитие в России // Журнал Новой экономической ассоциации. Т. 46, № 2. С. 168–180. [Zemtsov S. P. (2020). Institutions, entrepreneurship, and regional development in Russia. *Journal of the New Economic Association*, Vol. 46, No. 2, pp. 168–180. (In Russian).] <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2020-46-2-9>
- Земцов С. П., Бабуринов В. Л. (2019). Предпринимательские экосистемы в регионах России // Региональные исследования. № 2. С. 4–14. [Zemtsov S. P., Baburin V. L. (2019). Entrepreneurial ecosystems in Russian regions. *Regionalnye Issledovaniya*, No. 2, pp. 4–14. (In Russian).] <https://doi.org/10.5922/10.5922/1994-5280-2019-2-1>
- Земцов С. П., Смелов Ю. А. (2018). Факторы регионального развития в России: география, человеческий капитал или политика регионов // Журнал Новой экономической ассоциации. Т. 4, № 40. С. 84–108. [Zemtsov S. P., Smelov Y. A. (2018). Factors of regional development in Russia: Geography, human capital, and regional policies. *Journal of the New Economic Association*, Vol. 4, No. 40, pp. 84–108. (In Russian).] <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2018-40-4-4>
- Земцов С. П., Царева Ю. В. (2018). Предпринимательская активность в регионах России: насколько пространственные и временные эффекты детерминируют развитие малого бизнеса // Журнал Новой экономической ассоциации. № 1. С. 145–165. [Zemtsov S. P., Tsareva Y. V. (2018). Entrepreneurial activity in the Russian regions: How spatial and temporal effects determine the development of small business. *Journal of the New Economic Association*, No. 1, pp. 145–165. (In Russian).] <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2018-37-1-6>
- Май В. А., Кудрин А. Л., Радыгин А. Д., Синельников-Мурылев С. Г. (ред.) (2020). Российская экономика в 2019 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 41). М.: Изд-во Ин-та Гайдара. [Mau V. A., Kudrin A. L., Radygin A. D., Sinelnikov-Murylev S. G. (ed.) (2020). *Russian economy in 2019. Trends and perspectives* (Iss. 41). Moscow: Gaidar Institute Publ. (In Russian).]
- Медовников Д., Оганесян Т., Розмирович С. (2016). Кандидаты в чемпионы: средние быстрорастущие компании и программы их поддержки // Вопросы экономики. № 9. С. 50–66. [Medovnikov D., Oganesyanyan T., Rozmirovich S. (2016). Candidates for the championship: Medium-sized high growth companies and state-run programs for their support. *Voprosy Ekonomiki*, No. 9, pp. 50–66. (In Russian).] <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-9-50-66>

- Москвитина Н. А., Носова А. Н., Романова Е. В. (2015). Калужская область и Бавария: сравнительный анализ институциональных факторов регионального развития // Вестник Московского университета. Сер. 5: География. № 4. С. 80–88. [Moskvitina N. A., Nosova A. N., Romanova E. V. (2015). The Kaluga oblast and Bavaria: Comparative analysis of the institutional factors of regional development. *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seria 5, Geografia*, No. 4, pp. 80–88. (In Russian).]
- Симачев Ю. В., Кузык М. Г., Фейгина В. В. (2014). Государственная поддержка инноваций в России: что можно сказать о воздействии на компании налоговых и финансовых механизмов? // Российский журнал менеджмента. Т. 12, № 1. С. 7–38. [Simachev Y. V., Kuzyk M. G., Feygina V. V. (2014). Fostering business innovation: Are Russian ideals attainable? *Russian Management Journal*, Vol. 12, No. 1, pp. 7–38. (In Russian).]
- Симачев Ю. В., Акиндинова Н. В., Яковлев А. А., Данильцев А. В., Кузык М. Г., Куценко Е. С., Медовников Д. С., Вишневецкий К. О., Миронов В. В., Бессонов В. А., Глазатова М. К., Розмирович С. Д. (2018). Структурная политика в России: новые условия и возможная повестка (Доклад НИУ ВШЭ) // Вопросы экономики. № 6. С. 5–28. [Simachev Y. V., Akindinova N. V., Yakovlev A. A., Daniltsev A. V., Kuzyk M. G., Kutsenko E. S., Medovnikov D. S., Vishnevsky K. O., Mironov V. V., Bessonov V. A., Glazatova M. K., Rozmirovich S. D. (2018). Industrial policy in Russia: New conditions and possible agenda (The report of NRU HSE). *Voprosy Ekonomiki*, No. 6, pp. 5–28.] <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-6-5-28>
- Чепуренко А. Ю. (2012). Что такое предпринимательство и какая политика в отношении предпринимательства нужна России? (Заметки на полях работ современных зарубежных классиков) // Журнал Новой экономической ассоциации. Т. 2. № 13. С. 102–124. [Chepurenko A. Y. (2012). What is entrepreneurship and what entrepreneurship policy does Russia need? (Marginal notes on works of modern foreign classics). *Journal of the New Economic Association*, Vol. 2, No. 13, pp. 102–124. (In Russian).]
- Acemoglu D., Restrepo P. (2017). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *NBER Working Paper*, No. 23285. <https://doi.org/10.3386/w23285>
- Acemoglu D., Robinson J. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Books.
- Acz Z., Åstebro T., Audretsch D., Robinson D. T. (2016). Public policy to promote entrepreneurship: A call to arms. *Small Business Economics*, Vol. 47, No. 1, pp. 35–51. <https://doi.org/10.1007/s11187-016-9712-2>
- Acz Z., Stam E., Audretsch D., O'Connor A. (2017). The lineages of the entrepreneurial ecosystem approach. *Small Business Economics*, Vol. 49, No. 1, pp. 1–10. <https://doi.org/10.1007/s11187-017-9864-8>
- Aidis R., Estrin S., Mickiewicz T. (2010). Institutions, finance and the level of development: The impact on entrepreneurship in transition. *Review of Economics and Institutions*, Vol. 1, No. 1, Article 3. <https://doi.org/10.5202/rei.v1i1.3>
- Anokhin S., Schulze W. (2009). Entrepreneurship, innovation, and corruption. *Journal of Business Venturing*, Vol. 5, No. 24, pp. 465–476. <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2008.06.001>
- Audretsch D., Belitski M. (2017). Entrepreneurial ecosystems in cities: Establishing the framework conditions. *Journal of Technology Transfer*, Vol. 5, No. 42, pp. 1030–1051. <https://doi.org/10.1007/s10961-016-9473-8>
- Audretsch D., Keilbach M. (2004). Entrepreneurship capital and economic performance. *Regional Studies*, Vol. 38, No. 8, pp. 949–959. <https://doi.org/10.1080/0034340042000280956>
- Audretsch D., Thurik A. (2000). Capitalism and democracy in the 21st century: From the managed to the entrepreneurial economy. *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 10, No. 1–2, pp. 17–34. <https://doi.org/10.1007/s001910050003>

- Autio E., Kronlund M., Kovalainen A. (2007). *High-growth SME support initiatives in nine countries: Analysis, categorization, and recommendations. Report prepared for the Finnish Ministry of Trade and Industry*. Helsinki: Ministry of Trade and Industry.
- Battilana J., Leca B., Boxenbaum E. (2009). How actors change institutions: Towards a theory of institutional entrepreneurship. *Academy of Management Annals*, Vol. 3, No. 1, pp. 65–107. <https://doi.org/10.5465/19416520903053598>
- Baumol W. J. (1990). Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, pp. 893–921. <https://doi.org/10.1086/261712>
- Bennett R. (2008). SME policy support in Britain since the 1990s: What have we learnt? *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 26, No. 2, pp. 375–397. <https://doi.org/10.1068/c07118>
- Birch D., Haggerty A., Parsons W. (1997). *Who's creating jobs?* Cambridge, MA: Cognetics.
- Bramwell A., Wolfe D.A. (2008). Universities and regional economic development: The entrepreneurial University of Waterloo. *Research Policy*, Vol. 37, No. 8, pp. 1175–1187. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.04.016>
- Brynjolfsson E., McAfee A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York: WW Norton & Company.
- Chepurenko A. (2019). Entrepreneurship ecosystems in postsocialist economies. *Foresight and STI Governance*, Vol. 13, No. 4, pp. 6–8. <https://doi.org/10.17323/2500-2597.2019.4.6.8>
- Chepurenko A., Kristalova M., Wyrvich M. (2019). Historical and institutional determinants of universities' role in fostering entrepreneurship. *Foresight and STI Governance*, Vol. 13, No. 4, pp. 48–59. <https://doi.org/10.17323/2500-2597.2019.4.48.59>
- Chepurenko A., Vilenskiy A. (2016). *SME policy of the Russian state (1990–2015): From a “generalist” to a “paternalist” approach* (Working Paper No. WP1/2016/02) Moscow: HSE Publ.
- Conlon G., Litchfield L. (2012). *Assessing the deadweight loss associated with public investment in further education and skills* (BIS Research paper No. 71). London: BIS Department for Business, Innovation and Skills.
- Cornet M., Vroomen B., van der Steeg M. (2006). *Do innovation vouchers help SMEs to cross the bridge towards science?* The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Craig B., Jackson W., Thomson J. (2008). Credit market failure intervention: Do government sponsored small business credit programs enrich poorer areas? *Small Business Economics*, Vol. 30, No. 4, pp. 345–360. <https://doi.org/10.1007/s11187-007-9050-5>
- Crisuolo C., Martin R., Overman H., Van Reenen J. (2007). *The effect of industrial policy on corporate performance: Evidence from panel data*. London School of Economics Center for Economic Performance.
- Cullen A.M. (2012). The small business set-aside program: Where achievement means consistently failing to meet small business contracting goals. *Public Contract Law Journal*, Vol. 41, No. 3, pp. 703–720.
- Djankov S., McLiesh C., Ramalho R. M. (2006). Regulation and growth. *Economics Letters*, Vol. 92, No. 3, pp. 395–401. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2006.03.021>
- Dvouletý O., Srhoj S., Pantea S. (2020). Public SME grants and firm performance in European Union: A systematic review of empirical evidence. *Small Business Economics*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s11187-019-00306-x>
- Eichengreen B., Park D., Shin K. (2013). Growth slowdowns redux: New evidence on the middle-income trap. *NBER Working Paper*, No. w18673. <https://doi.org/10.3386/w18673>
- Estrin S., Mickiewicz T. (2010). Entrepreneurship in transition economies: The role of institutions and generational change. In: M. Minniti (ed.). *The dynamics of entrepreneurship: Evidence from the global entrepreneurship monitor data*. Oxford: Oxford University Press, pp. 181–208.

- Falck O., Heblich S., Kipar S. (2010). Industrial innovation: Direct evidence from a cluster-oriented policy. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 40, No. 6, pp. 574–582. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2010.03.007>
- Feige E. (1997). Underground activity and institutional change: Productive, protective and predatory behavior in transition economies. In: J. Nelson, C. Tilly, L. Walker (ed.). *Transforming post-communist political economies*. Washington, DC: National Academy Press, pp. 21–35.
- Feld B. (2012). *Startup communities: Building an entrepreneurial ecosystem in your city*. New York: Wiley.
- Garnsey E., Heffernan P. (2005). High-technology clustering through spin-out and attraction: The Cambridge case. *Regional Studies*, Vol. 39, No. 8, pp. 1127–1144. <https://doi.org/10.1080/00343400500328289>
- Gibbons C. (2010). Economic gardening. *Economic Development Journal*, Vol. 9, No. 3, pp. 5–11.
- Hart M., Scott R. (1994). Measuring the effectiveness of small firm policy: Some lessons from Northern Ireland. *Journal of the Regional Studies Association*, Vol. 28, No. 8, pp. 849–858. <https://doi.org/10.1080/00343409412331348756>
- Hindle K., Yencken J., O'Connor A. (2011). An entrepreneurship policy framework for high-growth firms: Navigating between policies for picking winners and market failure. *International Journal of Entrepreneurial Venturing*, Vol. 3, No. 4, pp. 324–343. <https://doi.org/10.1504/IJEV.2011.043381>
- Isenberg D. (2011). *The entrepreneurship ecosystem strategy as a new paradigm for economy policy: Principles for cultivating entrepreneurship*. Babson Park, MA: Babson Entrepreneurship Ecosystem Project, Babson College.
- Istrate E., Rothwell J., Katz B. (2019). *Export nation: How U.S. metros lead national export growth and boost competitiveness*. Washington, DC: Brookings.
- Ketels C. (2013). Recent research on competitiveness and clusters: What are the implications for regional policy? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 6, No. 2, pp. 269–284. <https://doi.org/10.1093/cjres/rst008>
- Korosteleva J., Stępień-Baig P. (2020). Climbing the poverty ladder: The role of entrepreneurship and gender in alleviating poverty in transition economies. *Entrepreneurship & Regional Development*, Vol. 32, No. 1–2, pp. 197–220. <https://doi.org/10.1080/08985626.2019.1640482>
- Kutsenko E. (2015). Pilot innovative territorial clusters in Russia: A sustainable development model. *Foresight-Russia*, Vol. 9, No. 1, pp. 32–55. <https://doi.org/10.17323/1995-459X.2015.1.32.55>
- Kuzminov Y., Sorokin P., Froumin I. (2019). Generic and specific skills as components of human capital: New challenges for education theory and practice. *Foresight and STI Governance*, Vol. 13, No. 2, pp. 19–41. <https://doi.org/10.17323/2500-2597.2019.2.19.41>
- Landabaso M., Foray D. (2014). From smart specialisation to smart specialisation policy. *European Journal of Innovation Management*, Vol. 17, No. 4, pp. 492–507. <https://doi.org/10.1108/EJIM-09-2014-0096>
- Lee S. Y. (2014). Entrepreneurship, small businesses, and economic growth in small cities. *Journal of Economic Geography*, Vol. 4, No. 16, pp. 311–343.
- Li M., Goetz S., Partridge M., Fleming D. (2016). Location determinants of high-growth firms. *Entrepreneurship Regional Development*, Vol. 28, No. 1–2, pp. 97–125. <https://doi.org/10.1080/08985626.2015.1109003>
- Loader K. (2013). Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 31, No. 1, pp. 39–55. <https://doi.org/10.1068/c1213b>
- Löfsten H., Lindelöf P. (2002). Science parks and the growth of new technology-based firms – academic-industry links, innovation and markets. *Research Policy*, Vol. 31, No. 6, pp. 859–876. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(01\)00153-6](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00153-6)
- Lundström A., Stevenson L. (2005). *Entrepreneurship policy: Theory and practice*. New York: Springer.

- Nambisan S., Siegel D., Kenney M. (2018). On open innovation, platforms, and entrepreneurship. *Strategic Entrepreneurship Journal*, Vol. 12, No. 3, pp. 354–368. <https://doi.org/10.1002/sej.1300>
- Nicholas C., Fruhmann M. (2014). Small and medium-sized enterprises policies in public procurement: Time for a rethink? *Journal of Public Procurement*, Vol. 14, No. 3, pp. 328–360. <https://doi.org/10.1108/JOPP-14-03-2014-B002>
- North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
- OECD (2000). *The Bologna charter on SME policies*. OECD/LEGAL/0306.
- OECD (2004). *The Istanbul ministerial declaration on fostering the growth of innovative and internationally competitive SMEs*. <https://www.oecd.org/cfe/smes/theistanbulministerialdeclarationonfosteringthegrowthofinnovativeandinternationallycompetitivesmes.htm>
- OECD (2005). *SME and entrepreneurship outlook*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). *Financing SMEs and entrepreneurs 2019: An OECD scoreboard*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2019-en
- Rannikko H., Autio E. (2015). *The impact of high-growth entrepreneurship policy in Finland*. London: Science Business Publishing.
- Reynolds P., Hay M., Camp S. (1999). *Global entrepreneurship monitor, 1999 Executive Report*. London: Babson College, Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership and the London Business School.
- Roper S., Hewitt-Dundas N. (2001). Grant assistance and small firm development in Northern Ireland and the Republic of Ireland. *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 48, No. 1, pp. 99–117. <https://doi.org/10.1111/1467-9485.00187>
- Schwab K. (2017). *The fourth industrial revolution*. Geneva: World Economic Forum.
- Shane S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics*, Vol. 33, No. 2, pp. 141–149. <https://doi.org/10.1007/s11187-009-9215-5>
- Shirokova G., Bogatyreva L., Beliaeva T., Tsukanova T., Laskovaia A. (2016). *Global university entrepreneurial spirit students' survey. National report Russia 2016*. Saint Petersburg: St. Petersburg University.
- Sölvell Ö., Williams M. (2013). *Building the cluster commons – An evaluation of 12 cluster organizations in Sweden 2005–2012*. Stockholm: Ivory Tower Publishers.
- Srinivasan A., Venkatraman N. (2018). Entrepreneurship in digital platforms: A network-centric view. *Strategic Entrepreneurship Journal*, Vol. 12, No. 1, pp. 54–71. <https://doi.org/10.1002/sej.1272>
- Stam E. (2015). Entrepreneurial ecosystems and regional policy: A sympathetic critique. *European Planning Studies*, Vol. 23, No. 9, pp. 1759–1769. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1061484>
- Stangler D., Bell-Masterson J. (2015). *Measuring an entrepreneurial ecosystems*. Kansas City, MO: Kaufmann Foundation.
- Storey D. (2000). Six steps to heaven: Evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies. In: B. D. Sexton, H. Landström (ed.) *The Blackwell handbook of entrepreneurship*. Oxford, UK: Blackwell Publishers, pp. 176–194.
- Storey D., Strange A. (1992). *Entrepreneurship in Cleveland 1979–1989: A study of the effects of the enterprise culture*. UK, Sheffield: Employment Department.
- Suresh J., Ramraj R. (2012). Entrepreneurial ecosystem: Case study on the influence of environmental factors on entrepreneurial success. *European Journal of Business and Management*, Vol. 4, No. 16, pp. 95–101.
- Tonoyan V., Strohmeyer R., Habib M. (2010). Corruption and entrepreneurship: How formal and informal institutions shape small firm behavior in transition and mature market economies. *Entrepreneurship Theory and Practice*, Vol. 34, No. 5, pp. 803–831. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6520.2010.00394.x>

- Welter F. (2011). Contextualizing entrepreneurship — Conceptual challenges and ways forward. *Entrepreneurship Theory and Practice*, Vol. 35, No. 1, pp. 165–184. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6520.2010.00427.x>
- Wong P., Ho Y., Autio E. (2005). Entrepreneurship, innovation and economic growth: Evidence from GEM data. *Small Business Economics*, Vol. 24, No. 3, pp. 335–350. <https://doi.org/10.1007/s11187-005-2000-1>
- Wren C. M., Storey D. (2002). Evaluating the effects of soft business support upon small firm performance. *Oxford Economic Papers*, Vol. 54, No. 2, pp. 334–365. <https://doi.org/10.1093/oeq/54.2.334>
- Young A., Higgins M., Lacombe D., Sell B. (2014). The direct and indirect effects of small business administration lending on growth: Evidence from U.S. county-level data. *NBER Working Paper*, No. 20543. <https://doi.org/10.3386/w20543>
- Zemtsov S., Barinova V., Semenova R. (2019). The risks of digitalization and the adaptation of regional labor markets in Russia. *Foresight and STI Governance*, Vol. 13, No. 2, pp. 84–96. <https://doi.org/10.17323/2500-2597.2019.2.84.96>
-

New entrepreneurship policy in Russia after the 2020 crisis

Stepan P. Zemtsov^{1,*}, Alexander Y. Chepurenko²,
Vera A. Barinova¹, Alexander N. Krasnoselskikh¹

Authors affiliation: ¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia); ² National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia). * Corresponding author, email: zemtsov@ranepa.ru

Nowadays the unpredictability and nonlinearity of macroeconomic processes are growing, due to the technological changes, the increasing economic complexity, and the environmental risks. The development of small and medium-sized enterprises (SMEs) is considered as one of the tools for adapting to these processes. The decline in entrepreneurial activity can finally lead to long-term consequences. Thus, many countries introduce the entrepreneurial support policy. Our review shows that in the face of weak development of public control institutions, direct financial measures can lead to new institutional traps. This forms a need for new and alternative approaches to entrepreneurship policy. The purpose of the paper is to justify and describe an alternative entrepreneurial policy for developing countries, based on the concept of entrepreneurial ecosystems. The goals and principles of the ecosystem approach are formulated in the article. They have been used to identify new directions and evaluate existing measures of Russian entrepreneurship policy: local authorities and business agents are poorly motivated, local characteristics are not always taken into account, there is a distrust between contractors, support institutions are not open enough, direct support is mainly provided. As a result, the role of the sector in the economy is consistently low and declining. The new approach can become the basis for post-crisis policy in the context of reducing natural resource rent.

Keywords: small and medium-sized enterprises, business environment, entrepreneurial ecosystem, inclusive institutions, economic policy, economic crisis.

JEL: M21, M38.