

# 4/21

ПРЕПРИНТЫ

ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
ПОЛИТИКА И  
ИНТЕГРАЦИОННЫЕ  
ПРОЦЕССЫ  
FOREIGN ECONOMIC  
POLICY AND  
INTEGRATION PROCESSES

ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
ПОЛИТИКА И  
ИНТЕГРАЦИОННЫЕ  
ПРОЦЕССЫ  
FOREIGN ECONOMIC  
POLICY AND  
INTEGRATION PROCESSES

ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
ПОЛИТИКА И  
ИНТЕГРАЦИОННЫЕ  
ПРОЦЕССЫ  
FOREIGN ECONOMIC  
POLICY AND  
INTEGRATION PROCESSES

ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
ПОЛИТИКА И  
ИНТЕГРАЦИОННЫЕ  
ПРОЦЕССЫ  
FOREIGN ECONOMIC  
POLICY AND  
INTEGRATION PROCESSES

**В. А. Барина  
С. П. Земцов  
Ю. В. Царева**

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПОДДЕРЖКИ  
ЗАНЯТОСТИ ЗА СЧЕТ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА  
И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ**

Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

## **Международный опыт поддержки занятости за счет предпринимательства и возможности его применения в России**

Авторы:

Барина В.А., Международная лаборатория исследований проблем устойчивого развития ИПЭИ, заведующая, к.э.н., ORCID 0000-0002-9596-4683, [barinova-va@ranepa.ru](mailto:barinova-va@ranepa.ru)

Демидова К.В., Международная лаборатория исследований проблем устойчивого развития ИПЭИ, младший научный сотрудник, ORCID 0000-0003-0061-6633, [demidova-kv@ranepa.ru](mailto:demidova-kv@ranepa.ru)

Земцов С.П., Центр экономической географии и регионалистики ИПЭИ, директор, к.г.н., ORCID 0000-0003-1283-0362, [Zemtsov@ranepa.ru](mailto:Zemtsov@ranepa.ru)

Царева Ю.В., Международная лаборатория исследований проблем устойчивого развития ИПЭИ, научный сотрудник, ORCID 0000-0002-9204-0362, [tsareva-yv@ranepa.ru](mailto:tsareva-yv@ranepa.ru)

Москва 2021

**Аннотация.** В малом и среднем предпринимательстве (МСП) работает более 50% населения развитых стран, поэтому его поддержка – одна из значимых мер в сохранении занятости. **Актуальность** этого направления выросла в кризис 2020 г., который нанес заметный ущерб сфере МСП. **Целью** исследования является систематизация и обобщение опыта развитых стран в области поддержки МСП в кризисные и некризисные периоды и определение инструментов поддержки, необходимых в России. Среди задач – проанализировать как опыт становления политики по поддержке занятости, так и инструменты поддержки и развития предпринимательства на примере разных кризисов. В работе использовались общенаучные **методы** (анализ, синтез, индукция и дедукция, сравнения, обобщения и др.), проводился анализ литературы и открытых источников, актуальных на 2021 год, в том числе отчетов международных организаций, нормативно-правовых актов. **Результаты** исследования – это выводы относительно зарубежного опыта поддержки занятости и возможности его применения в России. Основное направление политики по поддержке занятости в некризисный период за рубежом – создание мотивации у среднесрочных и долгосрочных безработных искать работу, привлечение к работе незащищенных социальных групп населения; для поддержки МСП используется снижение административного давления и повышение прозрачности регулирования, акселерационные программы. В ходе текущего кризиса государственная поддержка бизнеса за рубежом активизировалась в двух направлениях: поддержка ликвидности компаний и содействие максимальному переводу деятельности на удалённый, цифровой режим. Россия за последнее десятилетие активно продвинулась в области некризисной поддержки МСП, но в условиях текущего кризиса ей необходимо расширить направления льготного кредитования или софинансирования, активизировать содействие по цифровизации деятельности МСП. Главным направлением дальнейшей работы является анализ применения описанных зарубежных инструментов в России, сопоставление их эффективности и корректировка с учётом российской специфики.

**Ключевые слова:** малые и средние предприятия, предпринимательство, поддержка занятости, предпринимательская политика, антикризисная политика

**Коды JEL:** E24, O5

Federal state-funded institution of higher education  
“RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY  
AND PUBLIC ADMINISTRATION”

## **Supporting employment through entrepreneurship: what international practices are appropriate for Russia**

Barinova V.A., International Laboratory for Sustainable Development studies, Institute of Applied Economic Research, laboratory head, PhD in Economic sciences, ORCID 0000-0002-9596-4683, [barinova-va@ranepa.ru](mailto:barinova-va@ranepa.ru)

Demidova K.V., International Laboratory for Research on Sustainable Development Issues, Institute of Applied Economic Research, junior researcher, ORCID 0000-0003-0061-6633, [demidova-kv@ranepa.ru](mailto:demidova-kv@ranepa.ru)

Zemtsov S.P., Center for Economic Geography and Regional Studies, Institute of Applied Economic Research, Director, PhD in Geography, ORCID 0000-0003-1283-0362, [Zemtsov@ranepa.ru](mailto:Zemtsov@ranepa.ru)

Tsareva Y.V., International Laboratory for Research on Sustainable Development Issues, Institute of Applied Economic Research, researcher, ORCID 0000-0002-9204-0362, [tsareva-yv@ranepa.ru](mailto:tsareva-yv@ranepa.ru)

Moscow 2021

**Abstract.** Small and medium-sized enterprises (SMEs) employ more than 50% of the population of developed countries, so their support is one of the significant measures in maintaining employment. The **relevance** of this direction has grown since the crisis of 2020, which caused significant damage to the SME sector. **The aim of** the work was systematization and generalization of the developed countries' experience in SME support in crisis and non-crisis periods, identification of support tools needed in Russia. **The tasks** of the study included analyzing both the experience of the development of employment support policies and tools for supporting and developing entrepreneurship using various crises as an example. The research was carried out using general scientific **methods** (analysis, synthesis, induction and deduction, comparisons, generalizations, etc.). The authors reviewed the literature and open sources relevant for 2021, including reports by international organizations, regulatory legal acts. **The results** of the research are conclusions about the foreign experience of employment support and the possibility of its application in Russia. The main direction of the employment support policy in non-crisis periods abroad is to create motivation for medium- and long-term unemployed to look for work, to attract vulnerable social groups to work; acceleration programs are used to support SMEs by reducing administrative pressure and increasing regulatory transparency. During the current crisis, the government support for business abroad intensified in two directions: supporting the liquidity of companies and facilitating the maximum transfer of activities to a remote, digital mode. Over the past decade, Russia has actively advanced in non-crisis support for SMEs, but in the current crisis, it needs to expand the areas of preferential lending or co-financing, and step up assistance to digitalize the activities of SMEs. The main direction of further research is to analyze the use of said foreign instruments in Russia, compare their effectiveness and adjust them taking into consideration Russian specifics.

**Key words:** small and medium-sized enterprises, entrepreneurship, employment support, business policy, anti-crisis policy

**JEL:** E24, O5

## Содержание

Введение .....	6
1. Анализ зарубежного опыта реализации государственной политики развития предпринимательства в целях поддержки занятости, социальной активности .....	8
1.1. Основные подходы к поддержке занятости .....	8
1.2. Поддержка мсп как одна из форм поддержки занятости в развитых странах .....	9
2. Анализ зарубежного опыта поддержания стабильной занятости в кризисные периоды .....	16
2.1. Направления антикризисной политики по поддержанию стабильной занятости.....	16
2.2. Сопоставление антикризисных мер поддержки занятости, использовавшихся в ходе кризисов и эпидемий ххi веке .....	26
2.3. Поддержка мсп в антикризисных программах зарубежных стран .....	30
3. Возможности применения в россии отдельных мер предпринимательской политики, способствующих поддержанию стабильной занятости .....	43
Заключение.....	50
Список источников.....	56

## Введение

**Актуальность исследования и постановка проблемы.** Национальная цель по занятости предполагает достижение к 2030 году 25 млн занятых в сфере МСП, причем срок был перенесен с первоначально установленного в 2024 году. Коронакризис, вызванный резким падением спроса вследствие введения режимов самоизоляции и карантина, а также противоэпидемиологических мер, поразил прежде всего малые и средние предприятия, наиболее зависимые от потребительского спроса. Вопрос о том, каким образом необходимо выстраивать политику поддержки предпринимательства, чтобы она способствовала обеспечению занятости, становится крайне актуальным сегодня.

Целенаправленная политика в сфере поддержки занятости стала появляться в мире ещё в конце XIX века и за более чем вековую историю зарубежные страны накопили большой набор инструментов в этой сфере. Один из вариантов – поддержка предпринимательства, ведь в сфере МСП работает 60-70%<sup>1</sup> занятого населения развитых стран. Россия занимает одно из последних мест среди участников международного проекта «Глобальный мониторинг предпринимательства» по числу людей, планирующих открыть свой бизнес<sup>2</sup>.

Локдаун, введенный с целью снижения распространения новой коронавирусной инфекции, особенно серьезно ударил по МСП: многие предприятия функционируют в торговле и сфере услуг, целиком зависимых от потребительского спроса, предполагающих личное взаимодействие и вынужденных закрываться в периоды локдаунов, из-за режимов карантина и самоизоляции. Сложившиеся специфические условия требуют корректировки политики по поддержке сферы МСП.

**Степень разработанности проблемы.** Большое количество исследований посвящено опыту отдельных стран в области политики занятости или поддержки МСП [1], [2], [3], существуют также отчёты международных организаций – [4], [5], однако больших комплексных исследований, где совмещается опыт одних и тех же стран как в условиях кризиса, так и в некризисный период, а также включающих рекомендации для России по этой теме немного. Работы, анализирующие опыт стран в период кризиса, вызванного новой коронавирусной инфекцией, только начинают появляться.

---

<sup>1</sup> ТАСС. Влияние экосистемы МСП на мировую экономику // Tass.ru. 2017. URL: <https://tass.ru/pmef-2017/articles/4278934> (дата обращения: 29.10.2021)

<sup>2</sup> Там же

Среди них также преобладают международные отчёты, в которых оперативно собираются применяемые в текущих условиях инструменты. Так, например, в отчёте Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [6], показано, что большинство мер поддержки предпринимательства сегодня нацелено на его цифровизацию с одной стороны и сохранение оборотных средств с другой.

**Цель исследования** – систематизировать и обобщить опыт развитых стран в области предпринимательской политики как одного из направлений поддержки занятости в кризисные и некризисные периоды, и определить инструменты поддержки, актуальные для России.

Основные задачи исследования:

- Проанализировать, систематизировать и обобщить опыт политики поддержки занятости развитых стран;
- Определить основные инструменты поддержки МСП как одной из форм политики обеспечения занятости населения;
- Проанализировать опыт антикризисной политики развитых стран, направленной на поддержание стабильной занятости;
- Проанализировать меры поддержки предпринимательства и их эффективность как одного из инструментов поддержки занятости в кризисные периоды;
- Оценить возможность применения рассмотренных инструментов поддержки предпринимательства в России.

**Методика исследования.** В исследовании применяются общенаучные методы (анализ, синтез, индукция и дедукция, сравнения, обобщения и др.), анализ литературы и открытых источников, актуальных на 2021 год, в том числе отчетов международных организаций (Международной организации труда и др.), нормативно-правовых актов, зарубежных научных статей. Информация о применяемых мерах поддержки занятости и предпринимательства и их последствиях интегрируется и обобщается, после чего даются рекомендации о возможности их применения в России.

**Научная новизна:** авторы обосновывают целесообразность рассмотрения предпринимательской политики как одной из форм политики обеспечения занятости, выявляют ее особенности, характерные для периодов кризиса.

**Практическая значимость** связана с возможностью оперативного внедрения рекомендованных по результатам анализа мер поддержки предпринимательства в России в условиях продолжающихся сегодня ограничений.



# **1. Анализ зарубежного опыта реализации государственной политики развития предпринимательства в целях поддержки занятости, социальной активности**

## **1.1. Основные подходы к поддержке занятости**

Согласно одному из руководств Международной организации труда (МОТ) [7], сегодня поддержка занятости определяется с учётом следующих факторов и проблем:

- Демографическая структура населения и тенденции её изменения (старение населения или рост доли молодёжи);
- Структура экономики;
- Уровень распространения неформальной занятости;
- Неравенство в оплате труда;
- Гендерные различия в карьерных возможностях и оплате труда;
- Высокая безработица среди молодёжи.

Политика по поддержке занятости сводится к двум основным направлениям: поддержка спроса на рабочие места и поддержка предложения рабочей силы. Национальные политики в этой сфере должны включать в себя оба направления. Группой прямых инструментов является субсидирование создания и сохранения рабочих мест, создание возможных барьеров для увольнения.

Секторальная политика представлена поддержкой малого и среднего предпринимательства (МСП) и относительно более трудоемких отраслей. Инструменты поддержки могут быть различны и фактически также сводятся к элементам фискальной и денежно-кредитной политики – выдача льготных кредитов и грантов, налоговые льготы. Кроме этого, в случае МСП может осуществляться консультационная поддержка, создание специализированных бизнес-инкубаторов и другое. Прямое создание рабочих мест становится актуальным и чаще всего используется в кризисные периоды при помощи специализированных государственных программ, в некризисные периоды этот инструмент используется для групп среднесрочных и долгосрочных безработных.

На грани между секторальной политикой и политикой, направленной на прямое создание рабочих мест, выделяются субсидии работодателям. Такие меры являются относительно дорогостоящими и ориентированы либо на определённые группы

безработных, для которых другие меры оказались неэффективными, либо для определенных отраслей. Данный инструмент полезен не только для безработных, но и для работодателей, которые получают возможность «субсидируемого» испытательного срока сотрудников [8].

Немаловажным элементом активной политики в сфере предложения рабочей силы является консультирование и помощь в поиске работы, оказываемая часто в персонализированном виде. Особенно актуальным он является для кратковременных безработных. Для улучшения сочетаемости спроса и предложения рабочей силы может использоваться также относительно дорогостоящий инструмент – обучение и переобучение безработных требуемым на рынке навыкам.

Сочетание этих инструментов должно зависеть от ситуации на рынке труда в каждой конкретной стране. Примеры нескольких стран (Германии, Италия, Япония, Финляндия) представлены ниже.

## **1.2. Поддержка МСП как одна из форм поддержки занятости в развитых странах**

В развитых странах увеличение занятости в МСП редко ставится в качестве самостоятельной цели: чаще всего меры поддержки МСП вписаны в общую совокупность мер по региональному развитию [9], [10], [11], [12]: поддержание стабильной занятости, создание новых рабочих мест, диверсификация экономики. В развитых странах разработаны различные меры, способствующие увеличению числа МСП, а также на развитие существующих предприятий. Общая политика поддержки МСП нацелена на увеличение числа МСП и соответственно, рабочих мест.

Косвенные меры по снижению административного давления направлены на всю сферу МСП: они призваны упростить создание предприятий и таким образом возможность трудоустройства максимальному количеству людей.

Так называемое «умное регулирование» позволяет МСП снижать издержки, например, выделяется правило «Один к одному» («One-for-One» rule), подразумевающее, что при принятии каждой новой регулирующей меры должна быть отменена одна старая (в 2017 г. это правило было принято уже 14 странами ОЭСР). Вместе с этим производится систематическая оценка итогового регуляторного бремени.

В рамках повышения прозрачности регулирования в сотрудничестве с бизнес-ассоциациями создаются новые антикоррупционные руководства, совершенствуется

судебная система и правовая база (создаются различные кодексы поведения). Например, для повышения эффективности коммерческих разбирательств создаются специализированные деловые или коммерческие суды. В некоторых случаях для дополнительного повышения прозрачности была произведена цифровизация судов. Более подробно меры в этой сфере показаны ниже (таблица 1).

Таблица 1

Примеры мер по повышению прозрачности и эффективности деятельности государственного сектора.

Наименование мер и страны	Описание
<b>Кодексы поведения и борьбы с коррупцией</b>	
Антикоррупционный инструментарий для МСП – Европейский Союз	Предполагает создание и введение инструментария для борьбы с коррупцией. В 2018 г. был введен инструмент c-detector для самостоятельной оценки бизнесом вероятного коррупционного риска, созданный для микропредприятий Европы (осуществляется при помощи анонимной короткой анкеты, на основе которой компания может сделать вывод о потенциальном риске коррупции, после чего ей выдаются рекомендации по её предотвращению)
<b>Цифровизация судов</b>	
Обязательная электронная регистрация документов и судебных разбирательств (2015, 2017) – Италия	Обязательная электронная регистрация документов для гражданского судопроизводства в обычных и апелляционных судах с 2015 г. С 2017 г. она является обязательной и для административного судопроизводства.
Система делопроизводства/электронная система картотеки дел – США	Комплексная система управления делами Федеральной судебной системы для всех судов по делам о банкротстве, окружных и апелляционных судов, позволяющая принимать заявки и обеспечить доступ к поданным документам в режиме онлайн. За 2014-2018 гг. был осуществлён переход на инфраструктуру следующего поколения, упрощающую доступ и использование документов.
<b>Альтернативные механизмы разрешения споров</b>	
Уполномоченный по делам малого бизнеса (Small Business Commissioner) – Великобритания	Независимый государственный орган, консультирующий МСП следующим вопросам: урегулирование споров, рассмотрение жалоб по оплате (прежде всего – её просрочку) между поставщиками МСП и их более крупными клиентами.

Платформа онлайн-решения споров – Европейский Союз	Платформа, позволяющая европейский продавцам и покупателям разрешать споры как по внутривнутригосударственным, так и по трансграничным онлайн-покупкам. Направляемые в платформу споры отправляются в подключённые к ней национальные органы альтернативного решения споров.
Укрепление режима несостоятельности	
Реформа режима несостоятельности – Греция	Направлена на ускорение банкротств, совершенствование планов предбанкротной реабилитации, облегчение увольнения предпринимателей, в результате чего повышается вероятность повторной попытки организации бизнеса.

Источник: ОЭСР, 2019 [10].

В отдельное направление поддержки МСП можно выделить развитие цифровых технологий в области администрирования и управления. Это позволяет упростить многие бюрократические процедуры. Основным инструментом в этом направлении является создание электронной службы одного окна для бизнеса. Примерами могут послужить Португалия, где создан онлайн-портал, в котором изначально можно было получить доступ к услугам для начала и расширения бизнеса, далее его функционал был расширен: появился инструмент, позволяющий узнать весь спектр нормативных и правовых обязательств для каждой конкретной сферы деятельности и соблюдаются ли они; Ирландия, в которой организован онлайн-центр для упрощения лицензирования бизнеса: здесь можно получить все необходимые лицензии, сертификаты, разрешения.

Положительное влияние оказывает практика создания государственных агентств или администраций, деятельность которых направлена на поддержку МСП, как единственного органа-посредника, осуществляющего контроль и исполнение всех требований и мер поддержки. Например, в США организована Администрация малого и среднего бизнеса. Она не взаимодействует с МСП напрямую, но организует различные необходимые элементы инфраструктуры для МСП через подписание договоров на местах (в частности: по кредитным программам договоры с конкретными финансовыми учреждениями в регионах). Другой функцией Администрации является оценка соответствия региональных нормативно-правовых требований федеральным в отношении МСП. Среди примеров стран с подобными организациями можно выделить также Республику Корею, Бразилию, Испанию, Чили.

Важным инструментом увеличения занятости в сфере МСП являются меры по акселерации бизнеса, нацеленные на упрощение расширения и роста предприятий, от микро к малым, от малых к средним, а следовательно, и на увеличение числа рабочих мест в МСП и на повышение качества таких рабочих мест.

Отдельным видом поддержки занятости населения являются инкубаторы и акселераторы. Чаще всего эти инструменты направлены на инновационную деятельность, стартапы и являются попыткой создать локальную точку роста, через что в дальнейшем достигается и рост занятости. В качестве примера можно привести деятельность сети, поддерживающей инновационную деятельность и предпринимательство (прежде всего – МСП). Этой организацией является Европейская сеть инновационных и бизнес-центров (the European Business and Innovation Centres Network), созданная в 1985 г. Главной идеей данного проекта было стимулирование экономического роста и инноваций при помощи создания сообщества профессионалов и экспертов, которые могут помочь начать, расширить инновационный бизнес, путём объединения подобных центров в странах Европы (сегодня география уже не ограничивается Европой).

Сегодня всё чаще инкубаторы и акселераторы рассматриваются и используются в качестве инструментов для инклюзивного предпринимательства – то есть вовлечения в рабочий процесс, содействия занятости наиболее уязвимых групп населения, среди которых, например, молодёжь и люди старшего поколения, что особенно актуально для Европы с постепенно стареющим населением, и других. Так, например, в Швеции в 2015 г. запускался «Инкубатор 55+», в Германии функционировал «гараж» для молодых предпринимателей.

Можно выделить несколько рекомендаций, которые необходимо учитывать для создания успешного и работающего бизнес-инкубатора или акселератора. Во-первых, масштабная работа должна быть проведена до его открытия. Во-вторых, важно создать широкую сеть готовых всесторонне поддерживать будущий инкубатор компаний. Во-третьих, важно взаимодействие и сотрудничество между самими инкубаторами и акселераторами. В-четвёртых, инкубатор или центр поддержки не обязательно должен существовать физически, иногда более гибкая – виртуальная – форма является более подходящей и успешной.

Поддержка развития предпринимательства среди более «слабых» социальных групп, повышение их представленности в малом и среднем бизнесе в целом является

трендом последних 10 лет. Ряд программ и инструментов направлен на молодое, пожилое население, женщин, безработных

Внимание на поддержку занятости молодёжи было обращено в начале 2010-х в связи со значительным её ростом в странах Европейского Союза (ЕС) после кризиса 2008-09 гг. (в среднем по ЕС в 2013 г. составил 23,7% [13]). Была разработана Молодёжная гарантия ЕС, ставшая обязательной для всех государств-членов ЕС. Её инструментом стала Инициатива по обеспечению занятости молодежи (Youth Employment Initiative – YEI), запущенная в 2012 г., направленная на молодёжь до 25 лет, проживающую в регионах с уровнем безработицы среди этой группы населения свыше 25%. В результате данной политики произошло снижение безработицы среди молодёжи – к 2017 г. вернулась к докризисному уровню.

По аналогичной причине повышенной безработицы после кризиса 2008-09 гг. развитие МСП стало рассматриваться в качестве одного из инструментов, которые могут способствовать решению данной проблемы. Среди успешных в этой области выделяются программы, направленные на ликвидацию разрыва между уровнем благосостояния населения (welfare bridge programmes), получившие развитие в ряде стран (например: Германия, Франция, Дания и другие).

Более подробно необходимо остановиться на подходах к поддержке безработных при помощи предпринимательства в странах, где это направление получило развитие несколько раньше, чем в последнее десятилетие. Во Франции наиболее крупная программа, направленная на активизацию предпринимательства среди безработного населения, была принята в 2002 г. (PARE – Plan d'Aide au Retour à l'Emploi). В её рамках было заключено новое соглашение между профсоюзами и организациями работодателей о предоставлении более щедрых льгот безработным. Отдельный акцент - на снижение сдерживающих факторов создания бизнеса, в частности, безработным позволялось сохранять пособие по безработице в течение трёх лет в случае, если их бизнес не будет успешным и также в случае, если доход от новой самозанятости ниже 70% их дохода до безработицы.

Последующий анализ (например: [14]) показал, что программа является достаточно результативной – было значительно увеличено число безработных, начинающих свой бизнес (192 тысячи фирм было создано в 2003-05 гг., 152 тысячи – в 1999-2001 гг.), при этом, хотя создаваемые компании изначально были меньшими по размеру, дальнейшая выживаемость, рост занятости, производительности сохранялись на

дореформенном уровне. Отдача от программы для французской экономики составила 350 млн евро в год при ежегодном объёме затрат в 100 млн евро.

Анализ эффективности подобных программ, приводимый в работе [15], показал, что хотя они являются успешными и особенно для регионов, где предложение рабочих мест ограничено, с большей вероятностью в них будут вовлечены безработные, проживающие в регионах с более благоприятными социально-экономическими условиями. Кроме того, в этих регионах люди зачастую вкладывают в свой новый бизнес и больше средств.

В то же время выделяется несколько потенциальных пунктов, которые уменьшают эффективность такого субсидирования. Среди них – увеличение размера или продолжительности субсидии, которое может привлечь людей с более низкими способностями и которые не смогут стать самозанятыми; увеличение риска того, что начинающие предприниматели сознательно регистрируются как безработные для получения субсидии.

В 2006 году эти программы были объединены в одну новую программу по предоставлению стартап-субсидий (New Start-up Subsidy – New SUS). Участники программы получали ежемесячную выплату, эквивалентную пособию по безработице и единовременную выплату в размере 300 евро в течение 9 месяцев после вступления в программу. Далее существовала возможность продлить этот период. На этапе расцвета программ с 2002 по 2011 гг. ежегодно создавалось 300-450 тысяч стартапов, в них участвовало от 3 до 10% безработных [16].

В 2011 г. программа снова подверглась изменениям. Главной целью реформы было сокращение государственных расходов в этом направлении. Цель была достигнута через сокращение бюджета программы и предоставление работникам служб занятости больших прав на отказ заявителям. Теперь заявители должны иметь право на получение пособия по безработице в течение не менее 150 дней, а сама дополнительная выплата в размере 300 евро предоставляется на протяжении шести, а не девяти месяцев, в первом периоде, и наоборот, её продолжительность увеличена с шести до девяти месяцев во втором периоде. Меньший масштаб поддержки и большая трудность получения доступа к программе привело к резкому заметному сокращению числа сотрудников: со 134 тысяч человек в 2011 г. до 20 тысяч в 2012 г.

Потенциальная опасность в виде возможного увеличения числа зарегистрировавшихся в качестве безработных с целью получить субсидию была отмечалась в Германии, и реформа 2011 г. продемонстрировала, как она может быть преодолена.

Развитие МСП продолжает рассматриваться правительствами многих развитых стран как инструмент сохранения занятости. Это порождает развитие не только базовых и общих мер по поддержке данного сегмента прежде всего в регуляторной сфере (направленных на уменьшение регулирующих законов, увеличение комплексности предоставления услуг по оформлению МСП, перевод их в дистанционный формат и т.д.), но и делать акцент на поддержке отдельных групп населения, более подверженных риску на рынке труда, и безработных.

Таким образом, стимулирование развития МСП является одним из направлений секторальной политики, но не политики поддержки занятости. Однако после кризиса 2008-09 гг. правительства многих стран обратили внимание на развитие МСП как инструмента, способствующего созданию новых рабочих мест и сохранению занятости, поскольку в данном секторе занята большая доля трудоспособного населения. В связи с этим, поддержка МСП в периоды кризиса позволяет сохранить значительную часть рабочих мест. Развитие МСП в некризисные периоды позволяет вовлечь в экономику безработных и более уязвимые и малочисленные социальные группы, создавая им определённые условия для ведения деятельности. В результате сегодня найдено и опробован большое количество различных инструментов поддержки и развития МСП.



## **2. Анализ зарубежного опыта поддержания стабильной занятости в кризисные периоды**

### **2.1. Направления антикризисной политики по поддержанию стабильной занятости**

В кризисные периоды происходит замедление темпов роста экономики, что негативно отражается и на рынке труда. Однако влияние кризисов на занятость может быть различным, в зависимости от общеэкономических условий, уровня развития институтов и др.

Среди базовых причин различий во влиянии кризисов на динамику занятости и безработицы выделяются следующие [17]:

- Масштаб сокращения производства;
- Финансовые кризисы;
- Секторальные шоки;
- Неопределённость;
- Политика.

Разный масштаб сокращения производства закономерно ведёт к различиям в объёме освобождающейся рабочей силы. В связи с этим важны такие характеристики экономики, как уровень её открытости и вовлечённости в международные производственные цепочки, её структура. Особенно значима структура экономики в случае секторальных шоков – то есть проблем, возникших в конкретном секторе экономики – жилищном строительстве, торговле и т.д. Особенно велико влияние таких шоков на сектора с низкой производительностью.

Исторически рецессия, которая сопровождается финансовыми кризисами, характеризуется большим масштабом падения и длительности восстановления занятости в сравнении с обычными рецессиями. Однако поскольку для таких кризисов характерно и большее падение производства, преобладающее влияние конкретного фактора установить сложно.

Политика может оказывать влияние на непропорциональное сокращение занятых вслед за снижением объёмов производства.

Помимо рамочных экономических условий влияние на ситуацию в период кризиса оказывают исходные реформы и институты рынка труда. Они должны регулироваться в зависимости от экономической ситуации. Так, например, увеличение пособий

по безработице в кризисный период ограничивает возможности корректировки заработной платы, в период восстановления относительно высокое пособие приводит к завышенным ожиданиям заработной платы со стороны потенциальных сотрудников, в результате чего сдерживается создание новых рабочих мест.

Основные меры государственной поддержки занятости в кризисные периоды могут иметь несколько основных направлений [18]: поддержание спроса на рабочую силу, соответствия между спросом и предложением, уровня доходов населения и поддержка уязвимых групп. Существенными ограничениями для любого направления политики являются финансовые и институциональные возможности отдельных стран.

Среди основных механизмов поддержки занятости, отражающих указанные выше направления, в отчёте Европейской комиссии [19] выделяются следующие: сокращение рабочего времени, временные субсидии на заработную плату, сокращение расходов, не связанных с заработной платой, занятость в государственном секторе, содействие самозанятости и стартапам, содействие мобильности и сбалансированности миграции.

Стимулирование создания спроса на рабочую силу – один из наиболее дорогостоящих вариантов сохранения занятости, поскольку требует компенсации для работников. Однако в некоторых европейских странах (прежде всего – Германия) в период кризиса 2009 года делался акцент именно на это направление поддержки – сокращение рабочего времени сотрудников вместо их полного увольнения.

В то же время существует несколько рисков, связанных с этой группой мер. Основным из них является риск излишних издержек, возникающих, когда компании пользуются данной поддержкой даже в случае, если они не планировали увольнять сотрудников. Кроме того, поддерживаемые таким образом рабочие места могут оказаться нежизнеспособными в долгосрочной перспективе. Более устойчивыми получателями поддержки будут новообразуемые рабочие места.

Наиболее известным является *Kurzarbeit* (временная неполная занятость) – институт трудового права в Германии (также – в Австрии), в рамках которого производится временное сокращение часов работы сотрудников в связи с простоями в производстве. В отчёте Европейской комиссии в качестве примера приводится рецессия 1970-х гг., в период которой благодаря этому институту в Германии 60% рабочих мест поддерживались таким способом и в результате было предотвращено в два раза большее сокращение рабочих мест. При этом более часто данный институт используется

в организациях, где более высока доля работников высокой квалификации (Crimman and Wießner, 2009). В данном случае не происходили злоупотребления для получения дополнительной прибыли, поскольку все остальные выплаты (такие как социальное страхование) не снимались с организаций.

Временные субсидии на заработную плату используются для постепенной адаптации занятости к изменениям в динамике производства и являются более адресной поддержкой в период кризиса – они ориентированы на группы занятых и отрасли, которые более других пострадали в период кризиса. Данная мера способствует найму менее квалифицированной рабочей силы, поскольку снижается стоимость её труда и в целом обеспечивает компаниям возможность сохранять прежних работников и нанимать новых. При ориентации такой поддержки на стимулирование найма может быть достигнут и долгосрочный эффект для рынка труда, поскольку вновь нанимаемые сотрудники получают опыт работы и получают стимулы к обучению.

Однако такие субсидии могут привести к избыточной занятости или увеличению занятости той части рабочей силы, которая и без этой поддержки была бы нанята на работу, то есть в результате – к лишней растрате финансирования. Потенциальной опасностью данной меры может быть также «вытеснение» «субсидируемыми» работниками других, несубсидируемых групп занятых. В таком случае структура занятости изменится в менее производительном направлении, а сам прирост количества занятых будет не очень высоким. Для минимизации таких рисков необходим дополнительный контроль, который приводит к излишнему административному бремени, особенно ощущаемому малым и средним бизнесом. Кроме того, объёма бюджетных средств может не хватать для реализации такой политики, а её эффект является краткосрочным.

Сокращение расходов, не связанных с заработной платой, позволяет увеличить уровень располагаемых доходов населения, но при этом уменьшить затраты работодателей. Данная мера может быть направлена как на отдельные группы рабочей силы или типы компаний (например, малый и средний бизнес). Риски при данных мерах являются стандартными – вероятность излишних расходов, в случае если работники были бы наняты и без такой поддержки. Примером страны, где подобные меры были введены, является Португалия в 2009-2010 гг., где компании были освобождены от социальных взносов при принятии на постоянную работу людей, долгое время являющихся безработными, или лиц до 35 лет. В случае, если на постоянную работу нани-

мались пожилые безработные (в возрасте от 55 лет и старше), социальные взносы сокращались на 50%. Также в 2009 г. такие меры были применены по отношению к предприятиям малого и среднего бизнеса.

Другой потенциально способствующей сохранению занятости в кризисные периоды мерой является создание рабочих мест в государственном секторе или организация общественных работ, в которых занимается сокращённое с основных рабочих мест население. Основным ограничением для данной политики являются бюджетные возможности. Среди рисков выделяются вероятность замещения государственным сектором занятости в частной сфере, отсутствие стимулов у работников продолжать искать работу.

На общеевропейском уровне для оказания поддержки самозанятости и стартапам в 2010 году был создан Европейский фонд микрофинансирования, главной целью которого является предоставление кредитов людям, потерявшим работу, но стремящимся открыть свой бизнес. В течение четырёх лет представляется бюджет в 100 млн евро, однако данная сумма в рамках совместной инициативы с международными финансовыми организациями может быть увеличена до более чем 500 млн евро. Получатели такой помощи смогут также воспользоваться услугами наставничества и обучения, поддержку в создании бизнес-плана. На уровне отдельных стран можно привести пример Великобритании, где в период кризиса 2009 года для всех ищущих работу были предложены стимулы для организации стартапов. Тем, кто стал самозанятым, в первые 16 недель может быть выдан кредит, а также при необходимости обеспечивается менторская поддержка.

Еще один способ антикризисной поддержки занятости в Европейском Союзе – содействие мобильности и сбалансированности миграции. Этот метод не является очень распространённым, что связано как с различиями в рынках труда и социальных ситуаций в разных странах, так и с наличием административных барьеров (например, принятия навыков и квалификаций), недостаточной информированностью населения о таких возможностях. Примерами механизмов реализации являются Бельгия, Словакия, в которых работникам при переезде в другой регион в случае нахождения подходящего места работы предоставлялись налоговые льготы и пособия на переезд.

Среди мер, относящихся не к непосредственной финансовой поддержке, выделяется содействие обучению и переобучению рабочей силы с целью корректировки и достижения соответствия её навыков требованиям рынка труда (в частности, для 2009

года это были цифровые навыки). Популярной мерой, не относящейся к рынку труда, является поддержка доходов домашних хозяйств, через которые поддерживается спрос населения.

Наиболее популярными из описанных мер в кризис 2009 года в странах с высоким уровнем дохода стали обучение и переобучение групп рабочей силы, находящихся под угрозой увольнения, и безработных (применили 27 стран), следующей по популярности мерой является сокращение рабочего времени (24 страны), затем – увеличение ресурсов для государственных служб занятости, в том числе содействие поиску работы (20 стран) и субсидирование заработной платы (20 стран). Изменения в пособиях по безработице (касающиеся преимущественно расширения охвата потенциальных получателей) были осуществлены в 17 странах с высоким доходом. Самым редким вариантом поддержки является организация общественных работ (5 стран).

Для того, чтобы сравнить последствия кризиса 2008-2009 гг. для разных стран, в некоторых отчетах и работах (например: [17], [20]) применяется так называемый закон Оукена [21], показывающий зависимость между объемом производства или ВВП и уровнем безработицы.

В результате получено, что наибольшее влияние на динамику безработицы вслед за производством оказывают законодательство в сфере занятости и доля временных работников. Почти во всех странах корректировка происходила за счёт снижения числа рабочих часов, но различался масштаб.

На примере нескольких стран далее рассмотрим различия в эффективности краткосрочных программ содействия занятости (созданных ранее рассматриваемых кризисов и функционирующих и корректирующихся в любой проблемный для государства период): *Kurzarbeit* в Германии, *Cassa Integrazione* в Италии, *Japan's Employment Adjustment Subsidy (EAS)* – программа субсидирований корректировки занятости в Японии, *U.S. Workshare program* в США. Данные программы различаются не только некоторым набором условий, но также и источниками финансирования. В Германии оно осуществлялось за счёт налогов на заработную плату, уплачиваемую работниками и работодателями; в Италии – за счёт общих государственных доходов; в Японии – за счёт взносов работодателей в специализированный резерв, который управляется как Системы страхования занятости.

Масштаб реальных пользователей этих программ существенно отличался. Так, в Японии было вовлечено почти 4% рабочей силы, в Германии пиковое значение достигло 3,4%, максимальные значения в Италии превышали 4%. В США участие в таких акциях было меньшим. Одной из ключевых особенностей немецкой программы, в результате чего доля участвующей в ней рабочей силы была выше, является то, что участие в ней не отменяет получения пособия по безработице в случае, если впоследствии участник будет уволен. В американской программе пособия участника с каждым следующим увольнением снижались.

Особенностью кризиса 2008-2009 гг. для Германии было сильное падение внешнего спроса [3], поэтому основной пострадавшей отраслью была обрабатывающая промышленность – основной потребитель обозначенных мер поддержки.

В кризисный период используется последняя модификация программы Kurzarbeit. Вариация его механизма для кризиса 2008-2009 гг. была следующей. Во-первых, возможная продолжительность сокращённой работы была увеличена до 18 месяцев. Во-вторых, бремя социальных взносов работодателей было уменьшено – возмещалось либо 50% затрат, либо 100% в случае, когда осуществлялись мероприятия по обучению (сами эти мероприятия тоже частично субсидировались). С июля 2009 года социальные взносы были отменены вне зависимости от обучения. Кроме того, в сравнении с первоначальным вариантом программы, были, например, отменены критерии сокращения рабочего времени более чем на 10% для не менее чем 1/3 сотрудников. Большая часть данных мер была отменена к началу 2012 года.

Политика по сохранению занятости в кризисный период в Германии была одной из наиболее масштабных, а Германия оказалась одной из наиболее пострадавших стран в Европе. На основе опыта Германии подобные меры теперь считаются одним из факторов сравнительно быстрого восстановления экономики. Поскольку кризис в случае Германии был краткосрочным, данная программа подходила для него, однако в случае его продолжения вероятнее всего стало бы происходить сокращение рабочих мест.

Итальянская система поддержки занятости Cassa Integrazione разработана после Второй мировой войны. Её основу составляют инструменты, которые базируются на фонде гарантирования заработной платы (Cassa Integrazione Guadagni). В этой системе есть два основных инструмента [22]:

- Обычная надбавка к заработной плате (Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria);
- Чрезвычайная надбавка к заработной плате (Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria).

Однако этим видом помощи пользуются преимущественно крупные и средние предприятия. Для поддержки рабочих мест в малом бизнесе и крафтовых производствах, не имеющих доступа к указанным выше инструментам, существует отдельный инструмент, выплачивающий работникам субсидии, объединённые с пособием по безработице, в случае приостановки или сокращения времени их работы.

Обычная надбавка к заработной плате используется в случае, если компания приостанавливает свою деятельность в результате временных внешних по отношению к ней событий – ситуации на рынке, неблагоприятных погодных условий и т.д. Сокращение рабочих часов не может быть более 40 часов в неделю. Размер надбавки за неотработанные часы составляет 80% от уровня, который был бы заработан сотрудником за полный рабочий день. Максимальная продолжительность данной меры составляет 13 недель с возможностью продления до 12 месяцев (или 52 недели, но не обязательно подряд). По истечении 52 недель поддержки повторно подать заявку компания может только спустя 52 недели после запуска и функционирования предприятия.

В период кризиса 2008- 2009 гг. были изменены критерии расчёта периодов, в течение которых выплачиваются обычные надбавки: если ранее как целая неделя учитывалась каждая неделя, в течение которой происходило хотя бы частичное сокращение рабочего времени, то в кризисный период велся точный подсчёт количества дней с сокращённым рабочим днём. В результате увеличивался возможный срок получения такой поддержки.

Перед подачей заявки организация должна обратиться в профсоюз и сообщить о причинах сокращения рабочего времени и количестве сотрудников, которое будет затронуто этой мерой. Однако заключение коллективного договора с профсоюзом не является обязательным.

Чрезвычайные надбавки к заработной плате могут применяться к сотрудникам, называемым «синими» и «белыми» воротничками, но не руководителям высшего звена, временным работникам, надомникам и подмастерьям, которые в течение не менее, чем 90 дней работают на определённых типах предприятий.

Данные надбавки могут применяться в случае, если сокращение времени работы сотрудников происходит в связи с кризисной ситуацией внутри компании, её банкротством или её реорганизацией или реструктуризацией её деятельности. Требования для получения этой надбавки и объём выплат схож с описанными выше. Отличаются предельные сроки предоставления данных надбавок, однако описание этого инструмента выходит за рамки данного раздела.

Описанные инструменты оцениваются как эффективные в период кризиса 2009 г. Уровень занятости с учётом использовавших описанные выше меры сотрудников в феврале-апреле 2010 г. снизился только на 0,4% в сравнении с периодом с ноября 2009 г. по январь 2010 г. Расчёты Итальянского статистического института (Italian Statistics Institute, Istat) показывают, что при исключении из учёта сотрудников, получавших данную поддержку, сокращение занятости в указанный период произошло на 0,1% и таким образом, если бы она не была оказана, 0,3% сотрудников, сохранивших своё место работы, были бы уволены. В этом случае уровень безработицы в Италии вырос с 8,6% до 11%.

В рамках антикризисных мер поддержки предпринимательства развитые страны акцентируют внимание на двух взаимосвязанных целях – поддержке экономического роста и сокращении безработицы в этот период. Стимулирование предпринимательства в данном случае позволяет реализовать обе эти цели одновременно, являясь одним из возможных вариантов поддержания занятости с одной стороны и создавая условия для экономического роста с другой. Во многих странах поддержка предпринимательства, в особенности, малых и средних предприятий, является важной составляющей антикризисных программ.

Отношение и внимание к МСП в период кризисов и периодов восстановления в XX веке значительно разнилось между странами.

В исследовании [23] на примере США проведён анализ роли малого бизнеса в экономике страны, при этом показано, что существенные и целенаправленные законы по поддержке МСП стали появляться только в 1990-е годы. В то же время необходимо отметить, что в защита малого бизнеса в период войн стала одним из стартовых элементов развития политики поддержки МСП в США в целом. Так, первым федеральным агентством, созданным в США для оказания помощи малым предприятиям, была Корпорация малых военных заводов (Smaller War Plants Corporation – SWPC), создан-



ная в 1942 г. Основной задачей Корпорации было определение оптимального использования малых предприятий для помощи в производстве деталей для Второй мировой войны, поскольку до её организации Конгрессом было получено множество жалоб, касающихся отказов малым предприятиям в участии в конкурсах на получение оборонных заказов в пользу крупных. В результате не только была создана данная Корпорация (деятельность которой завершилась в 1946 г.), но в 1941 г. была также подписана Резолюция 294, которая санкционировала расследование программы национальной обороны по отношению к малому бизнесу.

Интересен опыт Японии, более активно занимавшейся поддержкой МСП в период после Второй мировой войны (написано на основе [24]). Уже в 1948 г., в период восстановления экономики, в качестве внеминистерского бюро Министерства торговли и промышленности создаётся Агентство по малому и среднему предпринимательству. В этом же году вводится система диагностики МСП, в задачи которой входит предоставление консультаций от квалифицированных специалистов. В этот период разрабатываются основные инструменты развития МСП, включая организацию кооперативов МСП, финансовые, консультационные и другие инструменты. В 1949 г. вводится закон, позволяющий МСП получать налоговые льготы в случае, если налоговая декларация заполняется ими по определённой (упрощённой) формуле. Основной его функцией было снижение неопределённости и опасений предпринимателей относительно роста налогов в послевоенный период (во время войны МСП были переведены на «самооценочную» систему налогообложения). В результате это позволило вывести МСП из теневого сектора.

Для поддержки МСП правительством было создано три финансовых института. Самая ранняя из них – Банк «Shoko Chukin» (1936 г., оказание комплексных финансовых услуг), Национальная корпорация финансирования жизни (National Life Finance Corporation, 1949 г., предоставления небольших лотовых средств без залога малым предприятиям), Японская финансовая корпорация для малого и среднего предпринимательства (1953 г., предоставление МСП средств под фиксированный процент, долгосрочные займы). В 1950 г. подписывается закон о страховании кредитов малому бизнесу, а в 1953 г. – о Корпорации кредитных гарантий и в каждой из префектур и в крупнейших городах создаются отделения Корпорации.

В период кризиса 1970-х гг. промышленная политика страны направлена на изменение структуры производства в пользу более наукоёмких отраслей, аналогичный вектор задаётся и малому и среднему бизнесу. Для содействия совместной работе МСП и организаций НИОКР была разработана схема кредитования модернизации. Однако последствия политики не были однозначно положительными, поскольку, во-первых, кооперативам МСП и научным организациям было сложно найти общий язык, во-вторых, невысокого интереса МСП к НИОКР, так как результаты такого взаимодействия и инвестиций проявляется не в краткосрочной перспективе.

Правительство предпринимало и другие попытки стимулирования перехода МСП к более перспективным отраслям. Был определён набор отраслей, которые в этот период столкнулись с наиболее сильной конкуренцией со стороны развивающихся стран. Для диверсификации деятельности МСП данных секторов предоставлялись низкопроцентные кредиты и более свободный режим амортизации. Для получения кредита ставилось жёсткое условие – сокращение текущего бизнеса не менее, чем на 50%, и расширение нового бизнеса более, чем на 50%. В этой ситуации диверсификация не обошлась без снижения объёмов производства, поскольку многие МСП испытывали трудности в поиске и выборе новых отраслей для развития производства.

Одной из лучших практик этого периода считается введённая National Life Finance Corporation в 1973 г. программа кредитования малых и средних предприятий на небольшие суммы под небольшие проценты. Такие кредиты предоставлялись малым предприятиям при условии, что их владельцы присоединятся к обучающей шестимесячной программе, организованной торгово-промышленной палатой и торговыми и промышленными организациями. Изначально за таким кредитом могли обращаться только малые предприятия с численностью занятых менее шести человек, впоследствии возможное количество работников было увеличено до 21 человека. В этот период поддержка МСП рассматривается уже и как социально-значимая, стимулирование деятельности МСП стало важным для создания рабочих мест в период рецессии.

Среди основных выводов из этого опыта является отсутствие навязывания МСП отраслей деятельности или политики модернизации с параллельным предоставлением условий. Главное в условиях кризиса – поддержка деятельности МСП в целом, тогда как организации сами способны сориентироваться и выстроить приоритеты в отношении изменения производства или его обновления. Кроме того, значимую роль в становлении и поддержке МСП в качестве отрасли в любой период играют не только

федеральное правительство (хотя оно и задаёт вектор движения в этой сфере), но также местные инициативы и политика местных органов власти.

## **2.2. Сопоставление антикризисных мер поддержки занятости, использовавшихся в ходе кризисов и эпидемий XXI веке**

Пандемия COVID-19 является не первой пандемией в современной истории человечества. Так, за XXI век мир слышал по крайней мере ещё о двух громких вирусах – H5N1 (вызывающий птичий грипп) и H1N1 (вызывающий свиной грипп). Примером пандемии, в которой также происходило активное вмешательство в жизнедеятельность бизнеса, была пандемия испанки в 1918-1920 гг., однако в исследовании [25] показано, что корреляция между уровнем занятости и применяемыми предупреждающими вирус мерами положительная, то есть ограничения не привели к сокращению занятости. Основным кризисом, требовавшим государственного вмешательства, в XXI веке был кризис 2008-2009 годов.

Для Германии как для страны с экспортоориентированной экономикой важной составляющей кризиса 2008 – 2009 гг. стало сильное сокращение экспорта. Поэтому предотвращение сокращения оборотного капитала и поддержка продаж осуществлялась прежде всего через поддержку экспорта. Страхование определённых экспортных сделок производится консорциумом компаний «Hermes-Kreditversicherungs-AG» и «PricewaterhouseCoopers-AG» от имени Германии с целью поддержки экспортёров через принятия риска неплатежа (программа действует и вне периодов кризиса и при необходимости корректируется под них). Бюджетная ответственность за его реализацию лежит на федеральном правительстве страны. Оно принимает решения об общей политике охвата такого страхования и его предоставлении в Межведомственном комитете (Interministerial Committee). Прибыль и убыток консорциума включаются в федеральный бюджет Германии.

В программе по соглашению с ОЭСР действуют три инструмента. Первый из них – «Einzeldeckung» касается определённых сделок в конкретных странах и отраслях. Второй – «Ausfuhrpauschalgewährleistung» может обеспечивать сделки с несколькими импортёрами в разных странах. Наименее используемым (менее 2% от общего объёма страхования) является третий инструмент, называемый «Возобновляемые гарантии».

По результатам расчётов [26], эффект данной программы на рост занятости в Германии вне периодов кризиса составлял 2-2,6 процентных пункта. Во время кризиса 2008-09 гг. он вырос до уровня 2,8-3,5 процентных пункта.

Меры по поддержке инвестиционного потенциала МСП обеспечивались при помощи специализированной инновационной программы для МСП (Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand), действие которой началось в 2008 г. и изначально было антикризисной мерой. Ограничений на отрасли в ней не ставилось. Проекты организаций МСП получали безвозмездные гранты в форме долевого финансирования. В зависимости от размера компании и её местоположения, а также типа проекта – от 25 до 55%. Для исследовательских институтов она составляла 100%. Однако для всех грантов были предельные размеры. Кроме того, выделялось финансирование для вывода продукции на рынок на уровне 50% от суммы, но также с верхним пределом. Адресно содействие оказывалось немецким государственным банком прикладным исследованиям в сфере электромобилей. В целом автомобильная промышленность стала одним из акцентов программы – на год была отменена уплата налогов на автотранспортные средства в случае покупки нового автомобиля, при этом если автомобили отвечают стандартам Евро-5 и Евро-6. Таким образом стимулировалось функционирование автомобилестроения.

Для Японии, как и для рассмотренных выше стран, одним из основных существенных факторов кризиса 2008 – 2009 гг. стало падение спроса на экспортных рынках. Правительство снизило ставку корпоративного налога с 22% до 18% для малых и средних предприятий с годовым доходом 8 миллионов иен (61 тыс. евро) или менее в ближайшие 2 года.

Облегчение доступа к кредитам обеспечивалось через систему экстренных гарантий, на которую был направлен 21 трлн иен (160,6 млрд евро). Особую роль в кризисный период приобретают корпорации кредитных гарантий (Credit Guarantee Corporation), объединённые и действующие под управлением единой Национальной федерации корпораций кредитных гарантий. Финансирование корпораций на 75% обеспечивается за счёт местных органов власти. Порог, начиная с которого становится возможным получать такие гарантии, определялся в зависимости от отрасли. Более 1/3 компаний МСП поддерживаются при помощи гарантий, а в 2010 году доля гарантированных кредитов составила 7,3%.

В США кризис 2008 – 2009 гг. был прежде всего финансовым, в результате чего государству пришлось фактически национализировать частные долги, далее последовало значительное сокращение внутреннего и внешнего спроса в промышленности.

В США был введён Закон о восстановлении и реинвестировании (известный как ARRA) с изначальным объёмом финансирования 825 млрд долларов США на период 2009-2011 гг. [27]. Однако основной его задачей было сохранение занятости прямыми методами – а именно – активизация строительства инфраструктуры и социальных объектов, снижение налогового бремени и другое. Более 50% этой суммы приходилось на налоговые льготы (многих – для физических лиц), более 20% – на госзакупки. Налоговые льготы стали основным прямым инструментом поддержки бизнеса. Акцент был сделан на возобновляемую энергетику: на льготы для предприятий этого сектора была выделена одна из наиболее крупных сумм – 13 млрд долларов США до 2014 года. Кроме того, делались налоговые льготы для инвестиций в бизнес.

Другой крупной по объёму финансирования мерой было ускоренное возмещение капитальных затрат, осуществлённых в 2008-09 гг. Для МСП была предложена отдельная схема ускоренного возмещения определённого набора капитальных затрат непосредственно в год их осуществления. До 2010 г. предприятиям МСП было позволено списать таким образом до 125 тысяч долларов США, а для затрат, которые были осуществлены в 2008 году – до 250 тысяч. Применялись и налоговые вычеты. Существует ещё несколько специфических для США налоговых мер для МСП, связанных с действующими там законами.

Главной причиной кризиса 2020 года стал локдаун, то есть введение жёстких ограничений для передвижения населения, пребывания в общественных местах и социальные контакты. Были введены режимы карантина для заболевших (с запретом на выход из дома) и самоизоляции для здоровых (с серьёзным ограничением передвижения). На бизнес также был наложен ряд ограничений. Среди них, например, закрытие клубов, отелей, пабов, кафе и ресторанов (покупка еды возможна только на вынос), кинотеатров, спортивных объектов в марте 2020 года. В течение года ограничения в различных странах постоянно регулировались исходя из ситуации с уровнем заболеваемости.

Это можно проследить на примере Великобритании в 2020 г. [28]: 15 июня были вновь открыты магазины товаров не первой необходимости; 4 июля – бары,

пабы, рестораны, в том числе уже на этом этапе начинаются экспериментальные программы помощи – в августе вводится схема Eat Out to Help Out; также в августе открываются театры под открытым небом. В сентябре вводится комендантский час – после 18:00 запрещаются закрытые и открытые общественные собрания; возвращается дистанционная работа из дома. В октябре вводится более гибкая система ограничений, разделённая на три уровня в зависимости от уровня заболеваемости населения. В рамках среднего предписывалось обязательное закрытие заведений общественного питания с 22:00 до 5:00 [29], работы в режиме доставки для продуктовых магазинов после 22:00, в рамках остальных ограничения были ещё более строгими.

В 2020-2021 гг. страны сфокусировались на двух основных направлениях поддержки [30] [31]: поддержка населения, потерявшего работу с одной стороны (США, Финляндия, Норвегия и другие), и сохранение занятости с другой (Великобритания, Германия, Япония и другие).

Первое направление обеспечивается через увеличение выплачиваемых пособий и облегчение доступа к ним для безработных, снижение или перенос во времени обязательных выплат, обеспечение обучения/переобучения работников и безработных. Второе – через оплачиваемые государством форматы неполной занятости и субсидируемые зарплаты, облегчение налоговой нагрузки на предприятия или обеспечение доступа к низкопроцентным или беспроцентным кредитам, различную поддержку самозанятых и МСП. На пике пандемии во втором квартале 2020 г. в ряде стран ОЭСР до трети работников участвовали в программе сохранения рабочих мест (например, Франция, Великобритания).

В США, делающих акцент на первом направлении, пособие по безработице было увеличено до 600 долларов США в неделю, в Канаде – до 500 долларов США [30] на период нескольких месяцев. Германия традиционно ввела субсидирование работодателям на доходы работников (до 87% дохода в условиях полной занятости), а также облегчила доступ к уже описанной выше программе «Kurzarbeit». Кроме того, временные работники (одна из наиболее страдающих в период кризисов группа) получили право на получение пособия по безработице. Аналогично в Дании введены государственные гарантии заработной платы: работодателям обеспечивается до 75% зарплаты сотрудников и до 90% потерянных доходов самозанятых.

В некоторых странах были введены субсидии на трудоустройство отдельных групп населения: например, молодёжи во Франции и Италии, в Канаде субсидировались рабочие места для молодёжи в летний период.

В ряде стран (Нидерланды, Франция) в качестве содействия перетока из секторов с субсидируемыми государством в кризис рабочими местами в остальные сектора. Так, в Нидерландах работодатели, подающие заявку на поддержку, должны доказать, что они поощряют обучение своих сотрудников по предоставленным правительством бесплатным программам. Во Франции работникам обеспечивается финансовое стимулирование для обучения: получаемое пособие, достигающее уровня 84% от заработной платы, увеличивается до 100% [31]. В Р. Корее были введены программы цифрового обучения для молодёжи.

Снижение некоторых обязательных выплат (например: США, Япония, Казахстан) в одних отраслях были едиными для всех предприятий, в других являлись адресными и предоставлялись наиболее пострадавшим отраслям. В Японии для всего населения снижен НДС, нуждающимся ускорена выдача займов для оплаты жилья, приобретения продуктов первой необходимости.

Помимо финансовых мер, поддержка оказывалась и в «физическом» виде. Прежде всего это касалось предоставления компаниям возможностей по переводу работы на дистанционный формат (закупка необходимого оборудования, предоставление ресурсов для такой работы). Примером может быть описанная выше Италия, где был создан портал, предоставляющий обзор возможных доступных веб-инструментов и программ для удалённой работы, а некоторые технологические компании предоставили бесплатный доступ к своим системам [32].

### **2.3. Поддержка МСП в антикризисных программах зарубежных стран**

В отчете ОЭСР [33] выделяется три группы мер поддержки МСП в современных антикризисных программах:

- Поддержка продаж, восполнение оборотного капитала организаций;
- Меры по расширению и облегчению доступа организаций к кредитам;
- Меры по поддержанию инвестиционного потенциала организаций.

Кроме того, масштабное инвестирование в социальную, общественную, транспортную инфраструктуру и научную сферу может косвенно стимулировать деятельность МСП.

В Германии в начале кризиса 2020 года были активизированы уже имевшиеся инструменты, направленные на поддержку ликвидности компаний, гарантии и кредиты на оборотный капитал: [6]. Так, был введён комплексный пакет гарантий ликвидности без ограничений по кредитам для пострадавших фирм. Объём гарантий, предоставляемых гарантийными банками, должен быть увеличен в два раза до 2,5 млрд евро. Гарантии по кредитам на оборотный капитал, предоставляемых коммерческими банками, будут составлять до 80% для кредитов объёмом до 200 млн евро. В числе принятых мер также посредничество в конфликтах между предприятиями МСП и их клиентами или поставщиками, временное приостановление штрафования при просрочке платежей по государственным контрактам.

Далее принимается чрезвычайный бюджет, 7% которого направлено на поддержку МСП, в которую включаются гранты, единовременные выплаты для предприятий с численностью занятых менее пяти человек до 9 тысяч евро в течение трёх месяцев, с численностью менее 10 человек – до 15 тысяч евро.

Для поддержки стартапов в конце марта 2020 года введена Программа ликвидности стартапов 2020 (Start-up Liquidity Programme 2020). Основными инструментами в рамках данной Программы выступают дополнительное финансирование государственных венчурных инвесторов, направленное на соинвестирование стартапов совместно с частными инвесторами. Гарантийные банки поддерживают региональные общества инвестиций в акционерный капитал («Mittelständische Beteiligungsgesellschaften»), или «Инвестиционные компании среднего размера»). Кроме того, прямое субсидирование в размере 10 млрд евро направлено самозанятым и микропредприятиям. В пределах 4 тысяч евро государством финансируются консультационные услуги по преодолению кризиса для МСП.

Также осуществлены временные поправки в законодательство, прежде всего – введение поправки к Закону о несостоятельности в период пандемии Covid-19 («German Covid-19 Insolvency Law Amendment»), позволяющей компаниям при соблюдении определённых условий не подавать заявление о банкротстве до 30 сентября 2020 года.



Для предприятий, которые имеют критически важное значение для экономики Германии, был создан специальный Фонд стабилизации экономики (Wirtschafts stabilisierungsfonds), основной задачей которого является их поддержка (большая часть средств направлена на гарантии ликвидности, ещё часть – на долевое участие в критически важных предприятиях).

В июне 2020 года были приняты дополнительные меры поддержки, в числе которых временное снижение НДС с 19% до 16%, программа поддержки кредитов для предприятий МСП, чьи доходы сократились более, чем на 60%, на сумму до 25 млрд евро.

В Италии в начале 2020 года [6] была объявлена поддержка только некоторых, наиболее пострадавших секторов экономики, среди которых туризм и транспортно-логистический комплекс. Также была выделена поддержка регионам с общим объёмом 900 млрд евро. В целях поддержки бизнеса до 31 декабря 2020 года действовала временная приостановка положения о признании неплатёжеспособности или банкротства организаций.

Кроме того, микропредприятия, индивидуальные предприниматели и МСП могли воспользоваться заморозкой своих кредитов до 30 сентября, оцениваемой примерно в 200 млрд евро. Эта мера касается как уже частично выданных сумм по кредитам, так и предполагаемого финансирования по кредитам. 30% от суммы этих замороженных кредитов банку или другой кредитной организации могут быть выплачены государством в качестве гарантии.

Были увеличены государственные гарантии – финансирование Центрального гарантийного фонда для МСП выросло до 1,5 млрд евро. Вместе с этим были на время изменены стандартные положения функционирования фонда. В частности, лимиты гарантий для одной компании были увеличены с 2,5 до 5 млн евро, а предоставление гарантий является бесплатным, возможность государственной гарантии получают также операции по реструктуризации долгов и некоторые другие изменения. Позже фонд был ещё более расширен, и для МСП и фрилансеров стали доступны новые кредиты на сумму до 25 тысяч евро (но не более, чем 25% дохода бенефициара) на срок до 6 лет могут быть приняты в фонд со 100%-ным покрытием без проверки кредитоспособности. Для предприятий с численностью до 499 человек фондом могут бесплатно предоставляться гарантии на сумму до 5 млн евро, при этом гарантии самого фонда будут составлять 90% от суммы. Для предприятий с выручкой до 3,2 млн евро

можно объединять гарантию фонда с гарантией третьей стороны и получать 100%-ную гарантию по кредитам до 800 тысяч евро.

Для поддержки ликвидности и обеспечения доступа к финансированию по совместному решению трех организаций – государственная кредитная организация Cassa Depositi e Prestiti (CDP), Национальный институт продвижения (National Promotional Institute) и Институт развития финансирования (Development Finance Institution) был увеличен лимит финансирования банковской системы с 1 до 3 млрд евро, с оговоркой, что дополнительные средства будут направлены субъектам МСП в качестве субсидируемых кредитов на указанные цели.

Развитие и поддержку получил также небанковский сектор: несколько кооперативных некоммерческих гарантийных консорциумов сотрудничают с финтех-компаниями в предоставлении финансирования малым и средним предприятиям, также получающим поддержку в рамках европейских программ финансирования. Кроме того, небанковским финансовым учреждениям разрешено предоставлять кредиты по схеме государственных гарантий Garanzia Italia. Значительно увеличилось в период пандемии финансирование МСП онлайн-кредиторами.

Поддержка стартапов в Италии ориентирована на поддержку высоких технологий. Так, на 100 млн евро был увеличен объём финансирования основной национальной программы субсидированного финансирования инновационных стартапов. Кроме того, на стимулирование обращения стартапов к услугам бизнес-инкубаторов и акселераторов выделится 10 млн евро. Создан дополнительный налоговый кредит для стартапов.

В середине мая 2020 года был одобрен новый пакет мер, включающий гранты компаниям, самозанятым и фрилансерам с оборотом, не превышающим 5 млн евро, при условии, что он снизился на 33% в сравнении с апрелем 2019 года. Сумма рассчитывается в процентах от доли заявленных убытков: 20% для организаций с доходами меньше 400 тысяч евро, 15% – с доходами от 400 тысяч до 1 млн евро, 10% – с доходами от 1 до 5 млн евро. Кроме того, были введены налоговые стимулы для инвестиций в основной капитал в виде вычетов 20% (объёмом до 2 млн евро) для компаний с оборотом 5-50 млн евро, который снизился на 33%. Для этих компаний также был введен налоговый кредит объёмом 50% от понесённых убытков.

12 млрд евро направлено на выплаты регионами своих просроченных платежей фирмам; 1,5 млрд евро выделено на субсидии на аренду, 600 млн – на снижение расходов на оплату счетов май-июль 2020 года для МСП. Помимо этого фирмам предоставляется налоговый кредит в размере 60% расходов, понесённых на обеспечение безопасности на местах работы. Продлено действие национального резервного фонда для микропредприятий и упрощена процедура его выплат, продлены гранты для самозанятых. Часть мер вновь была направлена на конкретные сектора. Так, освобожились от налога на аренду общественного пространства организации общественного питания, от первого взноса 2020 года налога на недвижимость – гостиницы, отдельно были выделены средства на поддержку организаций культурной сферы – книжных магазинов, театров, музеев.

Одной из интересных мер стало обеспечение возможности для МСП пользоваться цифровыми услугами. Министерство инноваций и цифровизации запустило инициативу «Цифровая солидарность», суть которой заключается в предоставлении для МСП доступа к порталу, обеспечивающему бесплатный доступ к цифровым услугам более крупных компаний. Это позволяет организациям МСП справляться с ограничениями на офлайн-работу.

В Японии в начале 2020 года выделяется 500 млрд юаней для экстренного кредитования и обеспечения кредитных гарантий Японской финансовой корпорации и некоторым другим институтам для поддержки микро-, малым и средним предприятиям в сфере туризма и некоторых других секторах [6]. Так, происходит расширение объема специальных кредитов, предоставляемых МСП (до 1,6 трлн юаней), за счет кредитов с нулевым процентом без обеспечения для МСП. МСП, столкнувшиеся со снижением продаж более чем на 15%, могут претендовать на компенсацию процентов и могут брать кредиты без залога.

Помимо этого, вводится специальная программа гарантий для фирм, продажи которых снижаются. Японская Федерация корпораций кредитных гарантий Japan Federation of Credit Guarantee Corporations (JFCG) будет гарантировать полную сумму кредита для таких МСП в соответствии с новой структурой. Непосредственно на МСП направлена также отсрочка на уплату налога на имущество.

Большое внимание уделено содействию цифровизации экономической деятельности, которое производится при помощи субсидирования МСП, внедряющего в своей работе IT-решения и развивающих электронные каналы продажи. В этом же

направлении оказывалась поддержка инноваций: выделяются субсидии для развития удаленной занятости, онлайн-обучения и перепрофилирования предприятий.

Более поздние меры, введенные в апреле, среди новых инструментов включили в себя однолетний мораторий на налоговые и социальные сборы для МСП, столкнувшегося со значительным снижением своих расходов; выделение бюджета на гранты до 2 млн йен, предоставляемых компаниям с объемом капитала менее 1 млрд йен в случае снижения их месячного дохода на 50% и более.

Одной из интересных мер стала инициатива КНР по направлению 1 трлн юаней наиболее крупным предприятиям МСП (занято не менее 50 человек, объем продаж от 1 млрд юаней в год), которые в период пандемии могут выжить только при банковском финансировании, но восстановление которых произойдет сразу вместе со снижением связанных с кризисом ограничений.

Позже были предложены меры по финансированию арендной платы (2/3 её величины оплачивается государством) на протяжении шести месяцев при условии, что выручка поддерживаемых предприятия МСП сократилась на 50% в сравнении с прошлым годом и на 30% за три месяца, предшествующих применению данного инструмента.

С инициативой кредитования малого бизнеса выступили финтех-компании, с апреля государством разрешено предоставление беспроцентных кредитов частными инвесторами.

Первыми ответными мерами на кризис 2020 года в США стало снижение процентной ставки Федеральной резервной системы [6]. Вместе с этим она объявила о покупке 200 млрд долларов США коммерческого долга и 500 млрд долларов США обязательств. Далее был открыт механизм коммерческого бумажного финансирования (введенный в период кризиса 2008-09 гг.), который обеспечивает ликвидность эмитентам коммерческих бумаг США.

В целях сохранения занятости в США были введены новые механизмы кредитования. Так, пакет стимулирующих мер США включает в себя 367 млрд долларов США для малых и средних фирм (с менее чем 500 сотрудниками), которая будет предоставлять кредиты без процентов на сумму до 10 миллионов долларов США для оплаты заработной платы сотрудников, расходов на аренду и других расходов. Эти ссуды будет разрешено не возвращать пропорционально доле сохраняемых рабочих мест.

Как и некоторых других странах, развитие в США получил небанковский сектор кредитования. Онлайн-кредиторы и финтех-компании участвуют в привлечении финансирования Программ защиты зарплат для малого бизнеса и самозанятых. Комиссия по ценным бумагам и биржам смягчила правила краудфандинга для поддержки финансирования МСП.

Наряду с программой помощи в случае экономического ущерба Администрации малого бизнеса (SBA), предлагаются кредиты (фактически являющиеся грантами) на прекращение ведения бизнеса – при помощи таких кредитов (до 10 млн долларов США) малым и средним бизнесом оплачиваются заработная, арендная, коммунальная платы, проценты по обязательствам. Если занятость будет сохранена на докризисном уровне, то эти кредиты не требуются к возвращению. Кроме того, предлагается 50%-ный налоговый кредит для пострадавших организаций, которые ещё не используют кредит на прерывание бизнеса и согласны сохранять занятость на прежнем уровне. В этом случае выплаты налога на заработную плату за 2020 год могут быть отложены до 2021- 2022 годов. Также предприятиям разрешено переносить убытки за 2018- 2020 гг. на протяжении пяти лет и иметь право на их немедленное возмещение. Частично кредитная поддержка была оказана наиболее пострадавшим секторам, например – авиа- и грузоперевозкам.

В таблице ниже приведено сравнение некоторых инструментов поддержки МСП отдельных стран в период кризиса 2008 - 2009 гг. и кризиса 2020 г. (*таблица 3*).

Таблица 2

Современные меры поддержки МСП в период кризисов.

Группы мер	Кризис 2008-2009 гг.	Кризис 2020 г.
Поддержка стабильного уровня прибыли	Ускоренная амортизация осуществлённых инвестиций	
	Налоговые льготы, отсрочки или возвраты, снижение ставок налогов.	
	Сокращение кассового разрыва, упрощение процедур оплаты	
	Содействие экспорту	
Меры по расширению и облегчению доступа организаций к кредитам	Введение новых схем кредитных гарантий государства, акцент на страховании экспортных кредитов в случае стран с развитым экспортом, прямое кредитование	
		Использование небанковских посредников в поддержке и долгом финансировании МСП
	Установление целевых показателей кредитования МСП для банков, рекапитализация которых происходила за счёт государственных средств	
Меры по поддержанию инвестиционного потенциала организаций и их подготовке к возможному резкому росту спроса	Совершенствование законодательства в отношении к МСП	
	Поощрение создания новых малых и средних фирм и стартапов – особенно в сфере инноваций и цифровизации – и поддержка их устойчивости: предоставление финансирования, грантов, кредитов.	

Источник: составлено авторами по ОЭСР, 2009 [33].

Среди мер сокращения кассового разрыва МСП без специализированного кредитования используются два типа инструментов. Первый из них – юридические меры, направленные на сокращение времени задержек платежей (Франция). Второй – сокращение задержек государственных платежей (Италия, Нидерланды, Великобритания и другие).

В экспортоориентированных странах развитие получило государственное страхование экспортных сделок, действуют программы экспортного финансирования. Так, Канада, Дания, Чехия и некоторые другие страны сделали акцент на специальные экспортные кредитные линии. Например, в Канаде с целью уменьшения проблем недополучения финансовых средств в экспортном секторе страны, особенно – в автомобилестроении, правительством было выделено 350 млн долларов США для развития

национального экспорта и поддерживало около 1,5 млрд долларов США для расширения кредитных возможностей наиболее пострадавших экспортёров. Аналогично, в Дании создана схема кредитования экспорта национальных предприятий.

Примерами стран, скорректировавших программы страхования кредитов, могут быть Новая Зеландия, Нидерланды. В Нидерландах страхование кредитов было расширено так, чтобы за счёт государственного финансирования покрывались риски на рынках, где коммерческое страхование затруднено, что в результате способствует торговле. В Новой Зеландии программа экспортного кредитования была расширена таким образом, чтобы обеспечить краткосрочное страхование торговых кредитов по экспортным контрактам со сроками оплаты до 360 дней.

Для стимулирования кредитования малого и среднего бизнеса также используются две группы мер: расширение и корректировка программ государственного страхования кредитов или установление целевых показателей кредитования МСП для банков, которые были рекапитализированы при помощи государственных средств. Кроме того, существуют системы частных гарантий. Например, в Европе действует Общество взаимных гарантий (The Association Europeenne de Cautionement Mutuel), в которое входят некоммерческие организации. Члены общества располагают знаниями о ситуации в конкретном секторе МСП и в связи с этим могут проводить анализ рисков по кредиту, могут выступать в качестве посредников между банками и предприятиями МСП.

Система гарантированных кредитов стала одной из основных мер поддержки в странах ОЭСР – с начала кризиса 2008 года до 2010 года их доля в общем объёме ссуд увеличилась в три раза (*рисунок 1*).

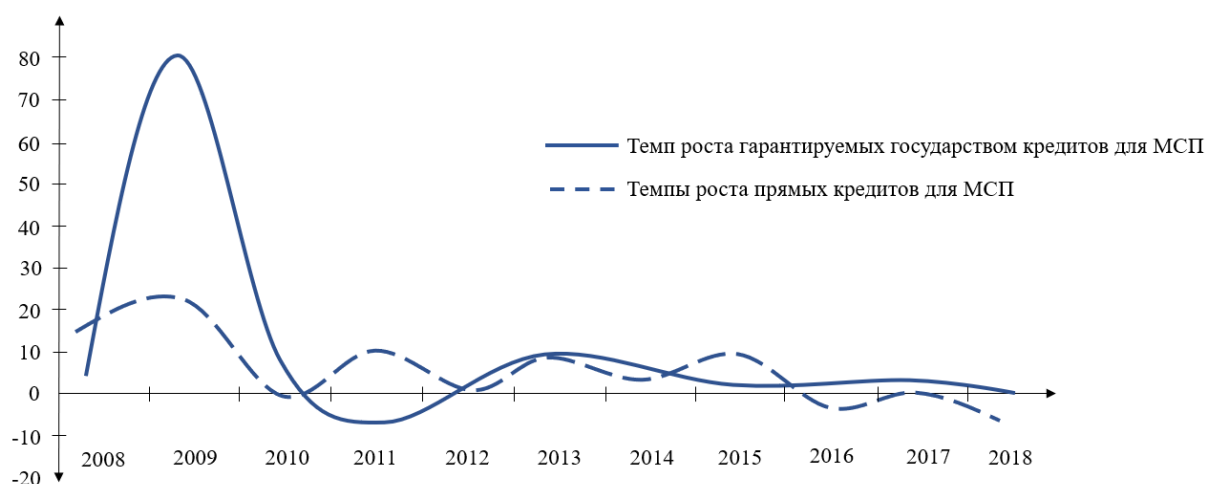


Рис. 1. Тенденции гарантированных кредитов и прямых государственных займов для малого и среднего бизнеса после кризиса. Источник: ОЭСР, 2019 [5].

Ряд стран уделил отдельное внимание поддержке производственных мощностей предприятий МСП и их инвестиционной активности. Она осуществлялась при помощи налоговых льгот (например, в США), грантов (например, в Германии) или кредитования (например, Австрия, Германия, Испания).

Средняя структура и объём финансирования программ стимулирования экономики в ходе кризиса 2008 года представлены ниже (рисунок 2). Различия в структуре могут объясняться как разным характером кризиса для демонстрируемых стран, разными стартовыми условиями, такими как развитость законодательства в определённых сферах или пробелы в налоговой системе и т.д., которые требуют первостепенных решений в кризисный период.



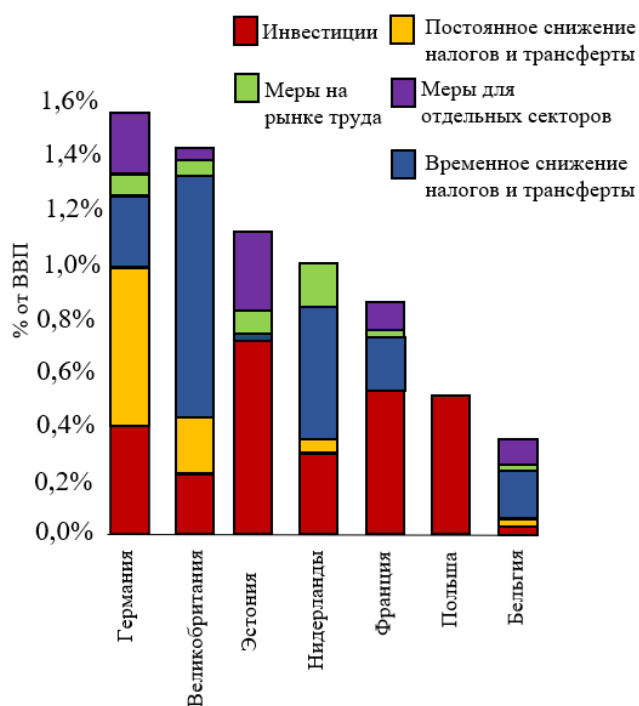


Рис. 2. Структура расходов антикризисных пакетов в некоторых странах ЕС.

Источник: Saha D., von Weizsäcker J., 2009 [34].

В период кризиса, вызванного новой коронавирусной инфекцией, большинство описанных выше инструментов поддержки МСП (например, гарантии по кредитам, прямое кредитование государством, поддержка стартапов, отсрочка уплаты налогов и иных платежей, содействие цифровизации и другие) в скорректированном виде продолжают действовать. Однако с учётом специфики кризиса развитие получили и другие инструменты. Так, более активной и разнообразной с учётом резко возникшей необходимости соблюдения норм дистанцирования стала поддержка цифровизации, расширено прямое кредитование МСП. Всё чаще для долгового финансирования используется небанковское финансирование – через краудфандинг или финтех-компании (специализируются на разработке и запуске новых технологий, направленных на улучшение и автоматизацию предоставления финансовых услуг).

Например, в Канаде финтех-компании оказывают финансовым организациям в обработке и подаче заявок от МСП на получение ссуд по программе СЕВА (Канадский чрезвычайный счёт для бизнеса) через специально созданную платформу. Дру-

гим примером является финтех- стартап в Мексике, который привлёк 100 млн долларов США заемных средств, что позволяет ему предоставить большее число кредитов для МСП.

Отдельное внимание уделяется поддержке стартапов. Эта сфера считается одной из наиболее пострадавших в период кризиса, поскольку часто стартапы не соответствуют критериям получения поддержки по программам для МСП. В связи с этим, в некоторых странах для них выделяются персонифицированные программы.

Например, в Австрии для обеспечения ликвидности стартапов при помощи двух фондов – фонда помощи в условиях COVID-19 и фонда венчурного капитала – предоставляется пакет финансовой помощи объёмом 150 млн евро. Согласно требованиям получения гранта фонда помощи необходимо быть стартапом, основанным менее пяти лет назад, финансироваться грантом в соотношении 1:1 с частным капиталом, и пострадать от пандемии (например: нарушение цепочки поставок, задержки в производстве и т.д.). В ряде стран возможна отсрочка по уплате налогов (Испания, Франция, Германия), помощь по уплате задолженностей через государственные организации и банки (Франция), возмещение государством частных средств, которые ранее привлекались к стартапу, но в период пандемии были потеряны (Германия) и некоторые другие меры [35].

Характерными для периода пандемии являются временные изменения в режимах несостоятельности (банкротства), цель которых – обеспечить компаниям возможность передышки для компаний, которые испытывают финансовые трудности, и в итоге сократить потенциальные банкротства.

Анализ мер поддержки малого и среднего бизнеса показывает, что большая их часть направлена связана либо с льготным кредитованием или расширением масштабов государственных гарантий по кредитам, либо с сокращением налогового бремени. Это характерно для обоих кризисов, также активно (но по разным причинам) в этот период начинает поддерживаться цифровизация. Если в кризис 2008-09 гг. это прежде всего инвестиции с расчётом на долгосрочную перспективу, то в 2020 г. это необходимость при локдауне.

Кроме того, в кризис 2008-2009 гг. одной из значимых задач была поддержка экспорта, в результате чего государство взяло на себя часть обязательств по страхованию экспортных сделок, а также поддержке МСП, пострадавших от недополучения

экспортной прибыли. В кризис 2020 г. массовый характер получила поддержка, связанная с отсрочками платежей как по кредитным, так и арендным задолженностям, предоставление кредитов с минимальной процентной ставкой или ссуд на поддержание ликвидности предприятий. Специфической для кризиса 2020 г. является активизация небанковской поддержки бизнеса, что было затруднительно в период 2008- 2009 гг., поскольку небанковский финансовый сектор существенно пострадал в ходе кризиса.

### **3. Возможности применения в России отдельных мер предпринимательской политики, способствующих поддержанию стабильной занятости**

Для России по-прежнему актуальна регуляторная гильотина в отношении требований и стандартов, регламентирующих деятельность МСП, долгое время обсуждается необходимость введения правила отмены одной или нескольких мер, касающихся МСП, при введении одной новой меры, предлагался также временный мораторий на законодательные изменения, касающиеся МСП – для обеспечения стабильной предсказуемой среды. На эту же цель работают меры по повышению прозрачности и эффективности государственного сектора, которые были бы также весьма актуальны для России.

В ряде стран созданы единые органы для предоставления мер поддержки МСП: США, Бразилия, Испания, Чили. Однако за рубежом они выполняют роль системных интеграторов мер поддержки, чего нельзя сказать о российской Корпорации МСП, которая по-прежнему концентрируется лишь на отдельных направлениях поддержки и слабо взаимодействует с Минэкономразвития по вопросам предпринимательской политики.

Повсеместно создаются инкубаторы и акселераторы, предоставляющие вспомогательные услуги для бизнеса. Предполагается, что, стимулируя развитие технологий и внедрение инноваций, они создают локальные драйверы роста, впоследствии способствующие росту занятости. Инкубаторы и акселераторы есть и в России, однако очень часто за аналогичным названием не стоит реальной деятельности. Лишь в отдельных успешных технопарках подобные структуры действительно работают. Практика показывает, что спрос на услуги акселераторов, центров трансфера технологий, бизнес-инкубаторов существует только в развитых предпринимательских экосистемах либо в системно создаваемых проектах, где сразу создается и другая необходимая инфраструктура. В России целесообразно было бы внедрить так называемую «модульную инкубацию», которая предполагает не столько предоставление площадей, сколько формирует гибкий пакет услуг под запросы конкретных арендаторов.

Повышение эффективности работы инкубаторов и акселераторов в России может быть осуществлено при помощи объединения наиболее успешных объектов ин-

фраструктуры в сеть по аналогии с the European Business and Innovation Centres Network. Помимо прочего, инкубаторы позволяют варьировать адресный характер поддержки, концентрируясь на отдельных категориях граждан, на наиболее пострадавших отраслях, что актуально и для современной России. В частности, в районах, наиболее привлекательных для мигрантов, целесообразно создавать организации наподобие канадского инкубатора для иммигрантов или финского Startup Refugees, которые работают как инкубаторы и как агентства по трудоустройству, предоставляют информационную поддержку и гранты, содействуют интеграции иммигрантов.

В соответствии с мировыми трендами развитие института наставничества в предпринимательской среде в России также целесообразно, оно обеспечивает расширение деловых связей, формирует зоны ближайшего развития и в целом способствует развитию предпринимательства.

Меры обеспечения стабильной занятости, реализуемые в рамках предпринимательской политики, в большинстве своем направлены на выполнение социальной функции МСП; они воздействуют на факторы спроса на труд – индивидуальные факторы работников. Большое количество программ поддержки безработных делает акцент именно на стимулирование развития предпринимательства среди безработного населения, в частности, для России интересен опыт Германии, где практиковалась выплата дополнительных пособий (стартап-субсидии) безработным, открывающим свое дело, при этом предприниматели также производили выплаты в пенсионный фонд. Программы подтвердили свою эффективность в регионах с нехваткой рабочих мест, однако применительно к России важно понимать, что при дефиците региональных бюджетов невозможно передать в подобные регионы ответственность за такого рода выплаты: необходимо привлечение средств федеральных фондов, Корпорации МСП. За рубежом к подобным инициативам привлекаются фонды, занимающиеся микрофинансированием. Программы стимулирования предпринимательской деятельности безработных оказывают благоприятный эффект на безработицу в депрессивных районах с нехваткой рабочих мест, и также оказывают долгосрочный позитивный эффект на рынок труда в целом.

Также для России актуальны различные программы для отдельных целевых особо уязвимых групп граждан, например молодежи или пенсионеров. В ЕС успешно действует Youth Employment Initiative, направленная на молодых людей до 25 лет, проживающих в регионах с безработицей свыше 25%. Подобная программа принесла

бы пользу и в России, особенно в экономически слабо развитых регионах, отдельных моногородах, сельских поселениях.

В качестве рекомендации отметим необходимость качественной интеграции созданных платформ с существующими системами начального, среднего и высшего образования, внедрение новых интерактивных инструментов проведения занятий и контроля знаний.

Важно отметить, что необходимо согласование мер поддержки безработных с миграционной политикой, поскольку значительную часть рабочих мест, для которых невысоки требования по квалификации, сейчас в России занимают мигранты. В этой связи целесообразно использовать опыт Германии, где мигранты и беженцы активно интегрируются в экономику, проходят обучение для обеспечения мобильности и сбалансированности миграции, введена профессиональная подготовка и премии за обучение.

Отдельно следует отметить, что при проведении политики обеспечения стабильной занятости важно создавать условия для привлечения высоко квалифицированных специалистов, которые смогут обеспечить развитие приоритетных отраслей, создание производительных качественных рабочих мест, долгосрочный рост занятости. По нашим исследованиям [36], количество высококвалифицированного персонала, привлекаемого в регион, зависит от уровня жизни, индикаторами которого является безработица, уровень доходов и доступность жилья. Учитывая ограниченные возможности региональных бюджетов и особенности расселения в России, для привлечения высококвалифицированных кадров имеет смысл создавать благоприятные экономические условия в наиболее климатически благоприятных регионах и только в крупных агломерациях.

Наименее благоприятные условия, помимо более высокой безработицы, характеризуются низкой производительностью труда. В связи с этим необходимы меры по повышению производительности труда, например, в Италии в 2008-2009 гг. применялось освобождение от налогообложения контрактов, направленных на повышение производительности труда, развитие новых форм контрактов и повышение защищенности работников, что актуально для гибридных форм занятости, например, контрактов самозанятых, работающих по базам агрегаторов. За рубежом в конце XX в – начале XXI в был задан тренд на расширение прав работников. Непостоянные работники, фрилансеры, удаленные работники все ближе по своим правам приближаются

к работникам на стандартных трудовых контрактах. Очевидно, что подобная логика применима и в российской ситуации, к промежуточным, «гибридным» форматам трудоустройства.

В политике поддержки МСП в последнее время наблюдается тренд на цифровизацию услуг, повсеместно вводится «единое окно» для доступа к государственным услугам. Повышение доступа к интернету способствует росту занятости в секторе МСП, а значит, необходимы меры по полной оцифровке взаимодействия бизнеса с государством, создание вспомогательных инструментов – шеринговых и краудфандинговых платформ, электронного реестра поддержанных компаний, при этом важно обеспечить защиту и безопасную передачу данных.

Несмотря на то, что в России также активно вводятся элементы электронного правительства и дистанционное оказание услуг, в стране до сих пор не создано единого портала, который бы в понятной пользователю форме содержал ссылки на сторонние информационные ресурсы, позволял подавать заявки на получение льгот и преференций для МСП, участвовать в электронных торгах, оплачивать обязательные налоги и сборы, получать разрешения и др.

Из всей совокупности мер предпринимательской политики, позволяющих поддерживать занятость, в кризисные периоды и периоды высокой безработицы наиболее актуальны краткосрочные экспресс-меры, поддерживающие МСП в выполнении ими своей социальной функции: это меры, формирующие факторы спроса на труд – индивидуальные факторы, на основе которых работники принимают решение о своей занятости. К ним относятся различные формы обучения и способы их финансирования, субсидирование покупки жилья, поддержка безработных. В то же время сочетание этих мер с долгосрочными мерами традиционной предпринимательской политики позволяет сформировать основу для более быстрого посткризисного восстановления.

В коронакризис 2020 – 2021 гг. многие страны пришли к необходимости масштабной поддержки занятости. В Германии был выделен «чрезвычайный бюджет», 7% которого было направлено на поддержку МСП; в Италии применялись отраслевой и региональный принципы распределения поддержки. В России большинство наиболее востребованных мер поддержки МСП распространялись на предприятия особо пострадавших отраслей, которые определялись на основе обновляемого перечня, что не являлось оптимальным решением, поскольку многие предприятия не смогли воспользоваться мерами поддержки. На наш взгляд отбирать получателей поддержки следует

не по перечню наиболее пострадавших отраслей, а по сокращению доли прибыли (выручки) более чем на 30%.

В кризис особую актуальность приобретают краткосрочные программы содействия занятости, направленные на сокращение безработицы. Это комплексные программы, выходящие за рамки предпринимательской политики, однако они содержат и элементы поддержки предпринимателей, например сокращение либо отмена социальных выплат, расширение использования трудовых договоров на сокращенный рабочий день, переобучение персонала. В целом антикризисные меры, направленные на поддержку МСП в России, вполне отвечают мировой практике поддержки занятости за счет развития предпринимательства, однако есть некоторые отличия. В частности, за рубежом сильнее роль профсоюзов, которые борются за права работников, находящихся под угрозой сокращения (увольнения), и другие формы объединения людей и организаций (например, двусторонние органы для урегулирования разногласий, кооперативы МСП и др.).

В кризисные периоды предпринимательская политика концентрируется на таких направлениях, как сокращение рабочего времени, временные субсидии компаниям на заработную плату, сокращение расходов, не связанных с заработной платой, содействие самозанятости и стартапам, налоговые льготы, консультационная поддержка, программы обучения и работа служб занятости.

Сокращение рабочего времени вместо полного увольнения сотрудников (Германия, 1970, 2009) в краткосрочном периоде сокращает затраты на рабочую силу и позволяет избежать банкротства фирмы, при этом позволяя ей сохранить рабочие места. К сожалению, отсутствие системного подхода в объявлении локдаунов в России, чередование практически полностью свободных периодов с государственными «выходными», за время которых многие МСП лишены возможности получать прибыль, однако обязаны выплачивать заработную плату сотрудникам, с одной стороны, не позволяет купировать распространение вируса, а с другой стороны, вынуждает государство применять дополнительные антикризисные меры поддержки пострадавших отраслей. Так, осенью 2021 года была введена мера по предоставлению безвозмездных грантов организациям, приостановившим работу из-за противоэпидемиологических мероприятий. Важно отметить, что ущерб, который МСП наносят локдауны, вполне сопоставим с ущербом от самой эпидемии, а в некоторых случаях и превышает



ее. Разумнее было бы направить средства на кампанию по вакцинации населения, не объявляя очередные национальные выходные.

Сокращение расходов компаний, не связанных с заработной платой, в кризис позволяет уменьшить затраты МСП, при этом обычно сокращаются социальные взносы (Португалия, 2009), эта мера также рекомендована к применению в России в случае текущего и последующих локдаунов. Однако нельзя не отметить, что в целом введение локдауна менее предпочтительно не только для бизнеса, но и для борьбы с пандемией, по сравнению с формированием коллективного иммунитета.

Также распространено облегчение налогового бремени (Германия, Австрия), когда в кризис временно снижаются или отменяются некоторые налоги на МСП. В России также оправдано применение подобной меры, для отдельных предприятий, причем в большей степени списание налогов, нежели чем перенос сроков платежей.

Поддержка самозанятости и стартапов для безработных особенно актуальна в период кризисов, поскольку нацелена на создание новых рабочих мест «с нуля», в значит позволяет одновременно обеспечивать работой и доходом безработных, выводит на рынок новые товары и услуги, а также в перспективе способна привести к значимому увеличению рабочих мест и формированию средних компаний, в случае успешного предпринимательского старта созданной компании. В ряде стран Европы в кризис предоставлялись кредиты людям, потерявшим работу, но стремящимся открыть свой бизнес: Великобритания (2009), Финляндия (2009), Португалия (2009).

В текущих условиях следует предоставить больше льгот и поддержки именно стартапам, причем не только финансовой (кредиты), но и консультационной (менторство). Опыт Японии свидетельствует об эффективности программы кредитования МСП National Life Finance Corporation в 1973 г., в ходе которой кредиты предоставлялись малым предприятиям на условиях прохождения полугодового обучения; результатом стало создание рабочих мест в период рецессии. Такое условие можно ввести и в России, где бесплатное обучение, переобучение и микрокредиты редко связаны в рамках единой программы. Помимо повышения перспектив создания новых рабочих мест такая мера потенциально может способствовать переориентации МСП на более наукоемкие, перспективные отрасли, особенно если речь идет о вынужденных предпринимателях.

Важная группа мер предпринимательской политики, направленных на поддержание занятости в кризисные периоды – обучение и переобучение безработных, а

также людей на рабочих местах, подлежащих сокращению. В России есть несколько программ бесплатного переобучения, однако с учетом текущего кризиса необходимо увеличить масштаб их реализации и значительно повысить информирование населения об этих программах.

В кризис 2008 – 2009 гг. антикризисные меры для МСП предполагали поддержку экспорта, расширение доступа к банковскому кредитованию (Италия), расширение системы банковских гарантий (Япония), поддержке инвестиционного потенциала МСП, упрощение процедур уплаты налогов и закупок, снижение налогов, в Германии отдельно поддерживалась автомобильная промышленность. Основным инструментом, активно применявшимся во многих странах с целью поддержания стабильной занятости на малых и средних предприятиях, являлись налоговые льготы (США; Италия – льготы по НДС, региональным налогам). При этом больший размер льгот получали целевые отрасли – в США, например, возобновляемая энергетика. Для России в текущих условиях введение налоговых послаблений и снижение страховых платежей также является одной из предпочтительных мер, при этом, с учетом актуализации повестки энергетического перехода и достижения климатической нейтральности, также актуальным представляется введение дополнительных преференций для возобновляемой энергетике, а также других отраслей, способствующих снижению выбросов и введению модели экономики замкнутого цикла: переработка и сортировка мусора, электромобили и др. Актуальна и поддержка экспорта, в частности, осенью 2021 введены субсидии на сертификацию товаров экспортеров.

Важную роль в поддержке МСП в России может сыграть ускорение цифровизации услуг, например, по аналогии с Италией, где для МСП на специальном портале был открыт бесплатный доступ к цифровым услугам более крупных компаний, или с Японией, где дополнительно субсидировался бизнес, внедряющий в свою работу ИТ-решения и использующий электронные каналы продаж.

## Заключение

В настоящее время политика по поддержке занятости сводится к поддержке спроса на рабочие места и предложения рабочей силы. Кризисную политику поддержки занятости целесообразно рассматривать отдельно, она различается в зависимости от особенностей кризисов и предполагает как меры по поддержке предприятий и отраслей, так и прямую поддержку населения.

Основным направлением политики по поддержке занятости в некризисный период за рубежом является создание мотивации у среднесрочных и долгосрочных безработных искать работу, а также привлечение к работе незащищенных социальных групп населения: родителей-одиночек, беженцев и др. Наиболее эффективной эта политика является при значительной децентрализации полномочий по регулированию занятости (Финляндия, Германия), контролируемых выплатах пособий (Япония), акцентировании мер на разные возрастные и социальные группы (Япония).

Кроме того, важной задачей является повышение гибкости рынка труда, достигаемой за счёт дополнительного обучения или переобучения безработных, субсидирования рабочих мест, введения специальных типов контрактов (Италия). В рамках обеспечения стабильной занятости в Италии проводился пересмотр трудовых контрактов с целью повышения гибкости рынка труда. В Японии применяется страхование занятости, учитывающее однако и необходимость создания мотивации к поиску работы в случае ее потери: [37]. Также внедрена система поддержки поиска работы, предполагающая множество консультационных и обучающих мероприятий, «кафе вакансий» и др.

Общая политика поддержки МСП также нацелена на увеличение числа МСП и соответственно, рабочих мест. Косвенные меры по снижению административного давления и повышению прозрачности регулирования направлены на всю сферу МСП и призваны снизить издержки и упростить создание предприятий и таким образом предоставить возможность трудоустройства максимальному количеству людей. Снижение административного и налогового бремени – основные инструменты легализации, то есть трансфера от неформальной занятости к формальной.

Различные меры по акселерации предприятий от микро к малым, от малых к средним, способствуют увеличению числа рабочих мест в МСП и повышению каче-

ства таких рабочих мест. Поддержка инновационных предприятий направлена на создание локальной точки роста, через которую в дальнейшем достигается и рост занятости.

Создание рабочих мест можно также обеспечивать прямым образом – в рамках организации общественных работ или работ в государственном секторе.

Послевоенный опыт антикризисной поддержки МСП, рассмотренный на примере США и Японии, свидетельствует об институционализации этой поддержки и о ее централизации в рамках единой организации (агентства, корпорации). Уже тогда формируются основные направления политики поддержки стабильной занятости и стимулирования предпринимательства и наиболее часто применяемые меры: легализация МСП, снижение налогового бремени, переориентация на перспективные отрасли, небольшие кредиты с условием пройти обучение. Важную роль при этом играли региональные и местные власти.

Основные меры государственной поддержки занятости в кризисные периоды могут быть объединены по нескольким направлениям [18]: поддержание спроса на рабочую силу, соответствия между спросом и предложением, уровня доходов населения, поддержка уязвимых групп. В кризисные периоды первоочередные задачи – сократить резкий рост увольнений и оперативно организовать рабочие места для потерявших работу. Первое может достигаться частичным субсидированием рабочих мест, сокращением рабочего времени сотрудников вместо увольнения (Германия, 1970, 2009), облегчением налогового бремени в случае, если не происходит увольнений сотрудников (Германия, Австрия). Также используются временные субсидии на заработную плату (Австрия, 2009, Франция, 2010).

Такие меры сопряжены с рисками переплат в случаях, если компании и без этих мер не планировали в значительной мере сокращать сотрудников. Часто политика в этом отношении включает в себя и меры, направленные на гибкость рынка труда – переобучение или поддержка перевода сотрудников из субсидируемых в несубсидируемые сектора.

Сокращение расходов, не связанных с заработной платой, позволяет увеличить уровень располагаемых доходов населения, но при этом уменьшить затраты работодателей: например, частичное освобождение от социальных взносов для МСП (Португалия, 2009).

Поддержка массового предпринимательства и обеспечение рабочими местами безработных в кризисные периоды также осуществляется и через поддержку самозанятости и стартапов: в 2010 году был создан Европейский фонд микрофинансирования, главной целью которого является предоставление кредитов людям, потерявшим работу, но стремящимся открыть свой бизнес; похожий подход применялся в Великобритании (2009), Финляндии (2009), Португалии (2009). Некоторые страны в рамках антикризисной поддержки занятости предоставляли льготы мигрантам (Бельгия, Словакия).

Краткосрочные программы содействия занятости в разных странах (Япония, Германия, Италия) впервые были апробированы в течение XX века и успешно применялись в кризис 2008 года, затронув около 4% рабочей силы. В Германии данная политика (*Kurzarbeit*) была одной из наиболее масштабных и стала одним из факторов сравнительно быстрого восстановления экономики страны. В Италии система поддержки занятости *Cassa Integrazione* предусматривает надбавки к заработной плате и субсидии для работников МСП, которые в случае увольнения позволяют им получать 72% от уровня своей зарплаты.

В кризис, вызванный распространением новой коронавирусной инфекции в 2020 году, предпринимаемые меры поддержки занятости можно условно поделить на две группы: это прямая финансовая поддержка населения (США, Финляндия, Норвегия и другие), и сохранение занятости (Великобритания, Германия, Япония и другие) посредством субсидирования зарплатных выплат, неполной занятости, снижение налоговой нагрузки и др. В США, Германии были расширены выплаты по безработице. В некоторых странах были введены субсидии на трудоустройство отдельных групп населения (Франция, Италия, Канада). В отдельных странах ЕС (Франция, Великобритания) до трети работников участвовали в программе сохранения рабочих мест.

В Германии специально выделенный бюджет, часть которого была направлена на поддержку МСП, отдельная программа направлена на стартапы. Применялись налоговые льготы, гарантии ликвидности, прямое финансирование, изменения в процедуре банкротства. В Италии в 2020 году поддержка распределялась по особо пострадавшим отраслям и регионам. Применялись отсрочки по кредитам, были расширены государственные гарантии, внедрена программа сострахования экспорта, гранты

самозанятым, бесплатный доступ для МСП к цифровым услугам некоторых компаний. В Японии, помимо рассмотренных мер, реализовывались также мероприятия, способствующие цифровизации самих компаний, путем субсидирования МСП, внедряющих ИКТ, переходящих на удаленную занятость, практикующих онлайн обучение и др. Были введены мораторий на налоговые и социальные платежи, софинансирование арендной платы МСП.

В целом в кризис пандемии COVID-19 и финансовый кризис 2008-2009 гг. применяются схожие меры поддержки занятости, основным отличием для 2020 г. являются меры по содействию цифровизации, удалённой работе, поддержка перетоков работников из субсидируемых в несубсидируемые сектора [6]. Отдельное внимание уделяется поддержке стартапов. Расширено прямое кредитование МСП. В меньшей степени поддержка была направлена на экспорт и финансовые институты, что было спецификой кризиса 2008-2009 гг. В 2020 году активно применялись меры по сокращению кассового разрыва МСП: сокращение задержек платежей частных компаний (Франция) и государственных платежей (Италия, Нидерланды, Великобритания и другие). В Новой Зеландии, Нидерландах были скорректированы программы страхования кредитов. В кризис 2020 г. массовый характер получила поддержка, связанная с отсрочками платежей по кредитным и арендным задолженностям, осуществлялось предоставление кредитов с минимальной процентной ставкой и ссуд на поддержание ликвидности предприятий. В 2020 году активно осуществлялась небанковская поддержка бизнеса, тогда как в 2008 – 2009 гг. пострадал именно небанковский финансовый сектор и подобная поддержка не оказывалась.

Россия значительно шагнула вперед в вопросе поддержки МСП за последнее десятилетие. В связи с этим значительная часть мер поддержки предпринимательства, применяемых в зарубежных странах, действует сегодня и в России. Среди них<sup>3</sup>: льготное кредитование или предоставление гарантии по кредиту, возможность получения субсидии на возмещение затрат ведения бизнеса, для малых предприятий – специальные налоговые режимы, сокращение плановых проверок, участие и получение опре-

---

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 года N 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года и плана мероприятий («дорожную карту») по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/420359173> (дата обращения: 29.10.2021).

делённой доли в государственных закупках. В субъектах РФ функционирует сеть организаций, предоставляющих консультационные услуги для МСП и людей, потенциально планирующих начать свой бизнес. Кроме того, существует интернет-портал Бизнес-навигатора МСП. Возможность сдачи различных отчётов в электронном формате также есть в любом субъекте страны. Развитие получили центры «Мой бизнес», в которых объединяется различная инфраструктура поддержки МСП – от микрофинансовых организаций до акселераторов и центров поддержки экспорта.

Среди инструментов, потенциально полезных для поддержки МСП в России, стоит отметить упрощение и ускорение процедуры банкротства для МСП, расширение и популяризация акселерационных программ. Интересен также опыт обучения ведению бизнеса безработных, что может быть актуально для многих регионов страны.

В период пандемии новой коронавирусной инфекции в 2020 и 2021 гг. для МСП и индивидуальных предпринимателей выделяются такие меры поддержки как<sup>4,5</sup>:

- Учёт затрат на маски и тест-системы при расчёте налога на прибыль;
- В 2020 г. – временный мораторий на проведение плановых проверок бизнеса;
- Предоставление субсидий в размере минимального размера оплаты труда в случае, если деятельность организации относится к перечню наиболее пострадавших ОКВЭД, а её местонахождение согласно Единому государственному реестру юридических лиц относится к муниципальному образованию, для которого оперативный штаб ввёл ограничительные меры;
- Предоставление льготных кредитов под 3% годовых на цели возмещения заработных плат сотрудникам. Максимальная сумма – минимальный размер оплаты труда для всех работников организации на 12 месяцев.

Если в 2020 г. действовала программа льготного кредитования под 2% годовых с предоставлением возможности не возмещать кредит в случае сохранения занятости,

---

<sup>4</sup> Официальный сайт Государственной Думы РФ: [сайт]. [2021]. URL: <http://duma.gov.ru/news/48315/> (дата обращения: 29.10.2021).

<sup>5</sup> Официальный сайт Федеральной налоговой службы: [сайт]. [2021]. URL: <https://www.nalog.gov.ru/rn77/business-support-2020/subsidy/#section-choose> (дата обращения: 29.10.2021).

то сейчас подобной возможности не предоставляется<sup>6</sup>, однако действует расширенная программа льготного кредитования бизнеса «ФОТ 3.0»<sup>7</sup>. При этом выдача кредитов банками осуществляется под государственную субсидию, а также – под поручительство государства<sup>8</sup>.

Российский опыт кризисной поддержки МСП значительно уступает зарубежному. Среди мер, которые представляются необходимыми в условиях современного кризиса в России – предоставлять льготные кредиты МСП на оборотный капитал или поддержку ликвидности, другим вариантом может выступить софинансирование отдельных статей расходов помимо «вынужденных» покупок масок и прочего; временное упрощение процедуры банкротства; временная заморозка кредитов МСП; снижение налогового бремени.

Совсем не проявляются в отечественной практике механизмы поддержки МСП через предоставление ему цифровых платформ и ресурсов с целью активизации выхода бизнеса в онлайн-сферу. Эта мера могла бы способствовать меньшему сокращению оборотов компаний.

Новизна исследования и полученных выводов заключается в оперативной обработке опыта зарубежных стран в прошедшие кризисные периоды и предоставлении актуального на сегодняшний день списка мер, которые могут быть эффективны для сохранения занятости путём поддержки предпринимательства в России. Основное направление дальнейшей работы – анализ применения описанных инструментов в России, сопоставление их эффективности и корректировка с учётом российской специфики.

**Благодарности.** Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС на 2021 год

---

<sup>6</sup> Мирошкина Е. Выплаты и льготные кредиты: меры поддержки бизнеса осенью 2021 // Journal.tinkoff.ru. 2021. URL: <https://journal.tinkoff.ru/news/podderzhka-biznesa-2021/> (дата обращения: 29.10.2021).

<sup>7</sup> Сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/43700/>

<sup>8</sup> Мирошкина Е. Кредиты под 3%: условия новой программы господдержки для бизнеса с 9 марта // Journal.tinkoff.ru. 2020. URL: <https://journal.tinkoff.ru/news/kredit-3-procenta/> (дата обращения: 29.10.2021).



## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Martin J.P. Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness // *IZA Journal of Labor Policy*. 2015. Vol. 4. No. 1. pp. 1-29.
2. Aleksynska, M.; et al. A chronology of employment protection legislation in some selected European countries // ILO. 2014.
3. Fréhaut P., "Short-time working schemes in France and," *Trésor Economics*, No. 107, Sep 2012. pp. 1-8.
4. ILO. Employment policy implementation mechanisms in Germany and the United Kingdom 2016.
5. OECD. Financing SMEs and Entrepreneurs: An OECD Scoreboard 2012-2019.
6. OECD. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) // Organisation for Economic Co-operation and Development. 15.07.2020. URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/#section-d1e15391>
7. ILO. National employment policies: A guide for workers' organisations What is a national employment policy? 2015.
8. European semester factsheet. Active labour market policies 2016.
9. OECD. OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work // OECD iLibrary. 2019. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/self-employment-is-on-a-long-term-downward-trajectory\\_992e6a59-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/self-employment-is-on-a-long-term-downward-trajectory_992e6a59-en) (дата обращения: 8.Июнь.2021).
10. OECD. SME and Entrepreneurship Outlook 2019 2019.
11. OECD. Active Labour Market Policies: Connecting People with Jobs // OECD. URL: <https://www.oecd.org/els/emp/activation.htm> (дата обращения: 06.06.2021).
12. OECD. Regional Development Policy // OECD. URL: <https://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment.htm> (дата обращения: 06.06.2021).
13. OECD. The Missing Entrepreneurs 2019.
14. Hombert J., et al. Can Unemployment Insurance Spur Entrepreneurial Activity? // HEC Paris Research Paper. 2017. No. FIN-2013-1020.
15. Caliendo M., Künn S. Regional effect heterogeneity of start-up subsidies for the unemployed // *Regional Studies*. 2014. Vol. 48. No. 6. pp. 1108-1134.

16. Bellmann L., Caliendo M., and Tübbicke S. The Post-Reform Effectiveness of the New German Start-Up Subsidy for the Unemployed // *Labour*. 2018. Vol. 32. No. 3. pp. 293-319.
17. World economic outlook: a survey by the staff of the International Monetary Fund 2010.
18. Cazes S., Heuer C., and Verick S. Labour market policies in times of crisis // Palgrave Macmillan. 2011. pp. 196-226.
19. European Commission. Employment in Europe 2010 2010.
20. Cazes S., Verick S., and Al Hussami F. Why did unemployment respond so differently to the global financial crisis across countries? Insights from Okun's Law // *IZA Journal of Labor Policy*. 2013. Vol. 2. No. 1. pp. 1-18.
21. Okun A.M. Potential GNP: its measurement and significance' // American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economics Section. 1962. pp. 98-104.
22. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Italy: Wage guarantee fund, solidarity agreements, bilateral bodies and wage guarantee fund in derogation 2010.
23. Clark III, M. L.; Saade, R. N. The role of small business in economic development of the United States: From the end of the Korean War (1953) to the present // Small Business Administration Office of Advocacy. 2010.
24. Uchikawa, S. SMEs Under Recession in Japan // *SME in Asia and Globalization*. 2008. pp. 159-189.
25. Correia S., Luck S., and Verner E., "Pandemics depress the economy, public health interventions do not: Evidence from the 1918 flu," Vol. [https://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract\\_id=3561560#references-widget](https://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract_id=3561560#references-widget), Jun 2020.
26. Felbermayr G.J., Heiland I., and Yalcin E. Mitigating liquidity constraints: Public export credit guarantees in Germany // *CESIFO WORKING PAPER*. 2012.
27. Verick S., Islam I. The great recession of 2008-2009: causes, consequences and policy responses 2010.
28. Timeline of UK coronavirus lockdowns, March 2020 to March 2021 // The Institute for Government. 2020. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/timeline-lockdown-web.pdf> (дата обращения: 15.апрель.2021).
29. Explained: What are the new three-tier Covid-19 restrictions in the United Kingdom? // The Indian express. 2020. URL: <https://indianexpress.com/article/explained/>

- coronavirus-lockdown-restrictions-tier-system-united-kingdom-boris-johnson-6723265/ (дата обращения: 15.апрель.2021).
30. Синявская О.В., Горват Е.С., Грищенко Н.Б., and Карева Д.Е. Обзор международного опыта в поддержке занятости населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса // Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире.
  31. OECD. Supporting jobs and companies:A bridge to the recovery phase // OECD. 2021. URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1067\\_1067236-d9atat3338&title=Supporting-jobs-and-companies-a-bridge-to-the-recovery-phase](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1067_1067236-d9atat3338&title=Supporting-jobs-and-companies-a-bridge-to-the-recovery-phase) (дата обращения: 18.04.2021).
  32. OECD. Supporting people and companies to deal with theCOVID-19 virus:Options for an immediate employment and social-policy response // OECD. 2020. URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119\\_119686-962r78x4do&title=Supporting\\_people\\_and\\_companies\\_to\\_deal\\_with\\_the\\_Covid-19\\_virus](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119686-962r78x4do&title=Supporting_people_and_companies_to_deal_with_the_Covid-19_virus) (дата обращения: 21.04.2020).
  33. OECD. The impact of the global crisis on SME and entrepreneurship financing and policy responses 2009.
  34. Saha D., von Weizsäcker J. EU stimulus packages. Estimating the size of the European stimulus packages for 2009: an update // Bruegel Policy Contribution. 2009.
  35. Mawad M. Support measures for startups affected by coronavirus: the ultimate resource // Sifted. 2020. URL: <https://sifted.eu/articles/coronavirus-support-startups/> (дата обращения: 29.03.2021).
  36. Barinova V., Rochhia S., and Zemtsov S. Attracting highly skilled migrants to the Russian regions // Regional science policy and practice. 2021.
  37. Islam, R.; et al. Employment policy implementation mechanisms: a synthesis based on country studies // International Labour Organization. 2014.

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ  
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ  
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ  
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ  
ВОЗМОЖНОСТЕЙ  
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ  
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ  
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ  
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ