

ОТЧЕТ
о результатах экспертно-
аналитического мероприятия
«Оценка состояния гарантийной поддержки
и микрофинансирования малого и среднего
предпринимательства в Российской Федерации
в 2015–2018 годах и первом полугодии 2019 года»

утвержден
Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
4 декабря 2019 года

ИТОГИ ПРОВЕРКИ

Цель:

Проанализировать влияние мер, направленных на финансовую поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) на достижение целей, установленных в документах стратегического планирования Российской Федерации.

Выводы:

Системной проблемой реализации мер государственной поддержки является отсутствие заинтересованности получателей бюджетных средств (АО «Корпорация «МСП», РГО, МФО, банки) в достижении целей развития МСП: рост численности занятых в сфере МСП и доли МСП в ВВП, поскольку получатели бюджетных средств отвечают лишь за достижение показателей, установленных в соглашениях (договорах) о предоставлении бюджетных средств в рамках государственной программы. Вместе с тем высшие должностные

Анализ показал, что государственная поддержка МСП в 2015–2018 годах не оказала значимого влияния на его развитие: количество субъектов МСП сохраняется на уровне 5,5–6 миллионов, среднесписочная численность работников, занятых в сфере МСП, колеблется в диапазоне 18,9–19,3 млн человек.

В государственной поддержке МСП существенную роль играет финансовая поддержка, которая оказывается субъектам МСП через акционерное общество «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», региональные гарантийные организации, микрофинансовые организации и банки.

В период 2014–2018 годов данным организациям из федерального бюджета выделено порядка 80 млрд рублей. В ближайшие 5 лет на эти цели из федерального бюджета предусмотрено еще 244 млрд рублей.

Проведенная выборочная оценка основных финансовых показателей деятельности субъектов МСП, получивших наибольшие объемы финансовой поддержки, показала, что установить непосредственное влияние поддержки АО «Корпорация «МСП», РГО и МФО на основные финансовые показатели субъектов МСП не представляется возможным. Показатели деятельности субъектов МСП (выручка, прибыль, сумма налоговых выплат, списочная численность работников) имели разнонаправленное изменение, что не позволяет однозначно оценить результативность оказанной поддержки. Отдельные субъекты МСП, получившие поддержку, прекратили свою деятельность после ее получения.

лица субъектов Российской Федерации, ответственные за достижение стратегических показателей развития МСП в регионах, не влияют на распределение ресурсов национального проекта и деятельность организаций, их получивших, на объемы и условия предоставления такой поддержки.

Отчет размещен на сайте Счетной палаты Российской Федерации:

<http://audit.gov.ru/activities/control/reports.php>

Рекомендации Счетной палаты:

- Провести анализ мер государственной поддержки и оценку их влияния на развитие МСП в Российской Федерации в целях исключения финансирования из федерального бюджета мероприятий, не оказывающих влияния на вклад МСП в ВВП и на увеличение численности занятых в сфере МСП, и разработки механизмов государственной поддержки субъектов МСП, реализация которых позволит вывести МСП на требуемый уровень;
- рассмотреть вопрос по совершенствованию нормативной правовой базы, регулирующей финансовую поддержку МСП, в части установления показателей результативности, характеризующих развитие сектора МСП, и унификации требований к организации деятельности МФО и РГО.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.4.0.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Нормативные правовые акты, регулирующие осуществление мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) в части развития микрофинансирования и гарантийной поддержки.
- Деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации мер государственной поддержки МСП в части развития микрофинансирования и гарантийной поддержки.
- Деятельность акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (далее – АО «Корпорация «МСП»), акционерного общества «Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства» (далее – АО «МСП Банк»), региональных гарантийных организаций, микрофинансовых и иных организаций, направленная на увеличение объемов финансовой поддержки субъектов МСП.
- Бюджетная отчетность, первичные и иные документы, подтверждающие операции по использованию бюджетных средств на государственную поддержку МСП, отчетность АО «Корпорация «МСП» и микрофинансовых и региональных гарантийных организаций.
- Использование государственной гарантии, предоставленной в пользу российских банков в обеспечение исполнения обязательств государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее – ВЭБ.РФ) по банковской гарантии, предоставленной в обеспечение исполнения обязательств АО «МСП Банк» по банковским гарантиям, предоставленным в обеспечение исполнения обязательств российских организаций, являющихся субъектами среднего предпринимательства, перед российскими банками по кредитам, привлекаемым на осуществление (реализацию) инвестиционных проектов.
- Организация отбора АО «МСП Банк» заемщиков и осуществляемых (реализуемых) ими инвестиционных проектов.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценить состояние нормативно-правового регулирования государственной поддержки МСП в части развития микрофинансирования и гарантийной поддержки.
2. Провести анализ влияния государственной поддержки, направленной на содействие развитию системы кредитования субъектов МСП в регионах.
3. Оценить результативность механизма государственной гарантийной поддержки субъектов среднего предпринимательства, действующих в сфере, не связанной с добычей и переработкой полезных ископаемых.
4. Провести анализ механизма оказания финансовой поддержки МСП АО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона» и результатов этой поддержки.

5. Оценить влияние мер государственной поддержки на достижение целей, установленных в документах стратегического планирования Российской Федерации.

6. Провести анализ выполнения поручений Правительства Российской Федерации по вопросам регулирования гарантийной поддержки и микрофинансирования МСП в 2019 году.

4. Исследуемый период

2015 год – первое полугодие 2019 года.

5. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С сентября 2018 года по ноябрь 2019 года.

6. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия подготовлен с учетом результатов параллельных контрольных мероприятий¹ (далее – КМ по мерам финансовой поддержки МСП).

В отчете отражены результаты анализа информации, полученной по запросам Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) от федеральных органов исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минсельхоз России, Минпромторг России), Центрального банка Российской Федерации (далее – Банк России), органов исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации, АО «Корпорация «МСП», региональных МФО, кредитных организаций (ПАО Сбербанк, Банк ВТБ (ПАО), Банк ГПБ (АО), АО «Россельхозбанк», ПАО Банк «ФК Открытие», АО «МСП Банк»), контрольно-счетных органов 85 регионов, а также результаты опроса «Оценка эффективности государственной поддержки МСП»².

1. Оценка состояния нормативно-правового регулирования государственной поддержки МСП в части развития микрофинансирования и гарантийной поддержки

1.1. Основными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере развития МСП, на федеральном уровне являются:

- Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ³, который регулирует отношения, возникающие между юридическими лицами, физическими лицами, органами федеральной и региональной государственной власти Российской Федерации,

¹ «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных на развитие микрофинансирования и гарантийной поддержки в субъектах Российской Федерации в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» (с контрольно-счетными органами Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Московской области и Пермского края) и «Проверка эффективности и результативности мер финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства в Дальневосточном федеральном округе в 2015–2018 годах (с контрольно-счетными органами Приморского края и Хабаровского края)».

² ГИС «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений».

³ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 209-ФЗ).

органами местного самоуправления в сфере развития МСП, определяет понятия субъектов МСП, инфраструктуры поддержки субъектов МСП, виды и формы такой поддержки;

- Указ Президента Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 287⁴;
- распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р⁵, являющееся основой для разработки и реализации государственных программ Российской Федерации и ее субъектов, содержащих мероприятия, направленные на развитие МСП.

В соответствии с Федеральным законом № 209-ФЗ поддержка субъектов МСП – это деятельность федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, а также деятельность АО «Корпорация «МСП» и его дочерних обществ.

Инфраструктура поддержки субъектов МСП – это система коммерческих и некоммерческих организаций⁶. Она включает в себя⁷, в том числе фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительств) (далее – региональная гарантийная организация или РГО) и микрофинансовые организации (далее – МФО), предоставляющие микрозаймы субъектам МСП и соответствующие критериям, установленным указанием Банка России от 20 февраля 2016 г. № 3964-У⁸.

Оказание финансовой поддержки субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов МСП, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации⁹ за счет субсидий из федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, средств местных бюджетов.

1.2. Требования к РГО установлены статьями 15.2 и 15.3 Федерального закона № 209-ФЗ и приказом Минэкономразвития от 28 ноября 2016 г. № 763¹⁰.

1.3. Правовые основы осуществления микрофинансовой деятельности, порядок регулирования и надзора за деятельностью МФО, размер, порядок и условия предоставления микрозаймов, порядок приобретения статуса и осуществления деятельности микрофинансовых организаций, а также права и обязанности Банка России установлены Федеральным законом от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ¹¹.

Правовые основы микрофинансовой деятельности определяются¹², помимо Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации и указанного закона, другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами. При этом созданные в регионах МФО имеют различную

⁴ «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства» (далее – Указ № 287).

⁵ «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года».

⁶ Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона № 209-ФЗ.

⁷ В соответствии с частью 2 статьи 15 Федерального закона № 209-ФЗ.

⁸ «О микрофинансовых организациях предпринимательского финансирования».

⁹ Часть 1 статьи 17 Федерального закона № 209-ФЗ.

¹⁰ «Об утверждении требований к фондам содействия кредитованию (гарантийным фондам, фондам поручительств) и их деятельности».

¹¹ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

¹² В соответствии со статьей 3 Федерального закона № 151-ФЗ.

организационно-правовую форму, условия предоставления микрозаймов субъектам МСП, включая требования к получателям поддержки, устанавливаются внутренними документами МФО¹³.

1.4. Анализ нормативно-правового регулирования МФО и РГО в регионах, где проводились КМ по мерам финансовой поддержки МСП, показал, что соответствующая нормативная база разработана в проверяемом периоде.

Приняты уставы организаций, определяющие виды их деятельности, утверждены нормативные документы:

- положения об условиях и порядке предоставления микрозаймов;
- правила и политики предоставления микрозаймов, льготных и беспроцентных займов;
- положения о порядке отбора бизнес-проектов;
- регламенты и порядки предоставления поручительств;
- исполнения обязательств по договорам поручительства;
- политики предоставления гарантий и поручительств;
- предоставления обеспечения по займам, по банковским гарантиям, по банковским кредитам, и другие.

В проверенных регионах используются различные варианты организационно-правовых форм юридических лиц, оказывающих микрофинансовую и гарантийную поддержку субъектам МСП. При этом они могут относиться к коммерческим и к некоммерческим организациям.

В большинстве регионов МФО и РГО имеют статус некоммерческой организации (фонды, автономные учреждения). Доля коммерческих организаций (акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью, государственные унитарные предприятия) в общем количестве МФО и РГО составляет 9,1 и 19,8 % соответственно.

Существование региональных МФО и РГО в различных организационно-правовых формах не противоречит действующему законодательству. При этом деятельность МФО и РГО, образованных в форме коммерческих организаций, т.е. преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, может противоречить цели их создания – обеспечению доступа субъектов МСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, к кредитным и иным финансовым ресурсам, развитию системы гарантий и поручительств по их обязательствам. По мнению Счетной палаты, создание МФО предпринимательского финансирования и РГО в форме коммерческих организаций является нецелесообразным.

2. Анализ влияния государственной поддержки, направленной на содействие развитию системы кредитования субъектов МСП в регионах, и механизмов финансовой поддержки АО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона»

2.1. Анализ информации, полученной от высших исполнительных органов государственной власти регионов, показал, что за 4 года РГО была предоставлена финансовая поддержка из бюджетов всех уровней в сумме 5,8 млрд рублей, из них 3,5 млрд рублей – средства федерального бюджета:

¹³ В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 151-ФЗ.

(млрд руб.)

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объем средств, полученных РГО из бюджетов всех уровней в отчетном году	2,20	0,68	1,54	1,42
в том числе федеральный бюджет	1,65	0,44	0,69	0,69
региональный бюджет	0,55	0,24	0,85	0,73

Обобщенная информация, характеризующая состояние гарантийной поддержки МСП в Российской Федерации, представлена в таблице:

(млрд руб.)

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Гарантийный капитал на конец отчетного периода	45,0	46,1	47,7	48,6
Количество субъектов МСП, ед.	5 496 421	5 872 845	6 044 666	6 043 681
Количество заявок, поданных в РГО на предоставление поручительства в отчетном периоде, ед.	6 376	6 456	7 507	7 380
Спрос на поручительства РГО	0,12	0,11	0,12	0,12
Количество поручительств, выданных в отчетном периоде, ед.	5 158	5 241	5 863	5 751
Объем поручительств, выданных в отчетном году периоде	24,7	27,4	42,6	48,0
Общая сумма действующих поручительств РГО на конец отчетного периода	52,4	53,3	67,3	79,7
Объем привлеченных субъектами МСП кредитных ресурсов, обеспеченных предоставленными РГО поручительствами	65,0	70,4	112,0	119,8
Объем выплат по гарантийным случаям в отчетном периоде	2,7	2,7	2,4	1,8

Финансовая поддержка из бюджетов обеспечила рост суммарного гарантийного капитала РГО за 2016–2018 годы на 3,6 млрд рублей (8 %).

Объем действующих поручительств РГО за исследуемый период вырос в целом по Российской Федерации в 1,5 раза и составил 79,7 млрд рублей.

Спрос на поручительства РГО в анализируемом периоде составил не более 0,12 % от общего количества субъектов МСП (в целом по Российской Федерации).



Объем привлеченных субъектами МСП кредитных ресурсов, обеспеченных предоставленными РГО поручительствами, вырос в 1,8 раза, с 65,0 млрд рублей в 2015 году до 119,8 млрд рублей в 2018 году. При этом доля обеспеченных поручительствами РГО кредитов в общем объеме кредитов субъектам МСП¹⁴ составляет не более 2 % (в 2015 году – 1,2 %, в 2018 году – 1,8 %).

Целевое значение показателя «Отношение общего объема действующих поручительств РГО к гарантийному капиталу РГО» в размере «не менее 1,5», установленное распоряжением¹⁵ Правительства Российской Федерации, по состоянию на конец 2018 года достигли только 46 из 85 РГО.

В ходе КМ по мерам финансовой поддержки МСП выявлено, что размер ставок, порядок и сроки уплаты вознаграждения за предоставление поручительства устанавливались внутренними документами РГО. В проверяемом периоде величина ставки вознаграждения находилась в диапазоне от 0,1 до 2,0 % годовых на сумму поручительства.

При этом внутренними документами РГО устанавливается либо допускается единовременная уплата вознаграждения за предоставление поручительства. Это влечет для заемщика существенное удорожание стоимости кредита в первый год его использования.

В итоге стоимость кредитных ресурсов, обеспеченных поручительствами РГО, находилась на достаточно высоком уровне и зачастую превышала максимальный уровень средневзвешенной процентной ставки по кредитам, предоставленным кредитными организациями субъектам МСП в целом по стране.

¹⁴ По данным Банка России.

¹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации».

Кроме того, действующее законодательство, регламентирующее развитие МСП в Российской Федерации, допускает предоставление РГО поручительств субъектам МСП по их обязательствам, основанным на договорах займа, заключаемых с МФО.

В проверяемом периоде в субъектах отмечены случаи предоставления МФО займов субъектам МСП с использованием поручительств РГО, т.е. ряд субъектов МСП получил двойную финансовую поддержку, источником которой являлись бюджетные средства, направленные в РГО и МФО.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов, выделяемых на поддержку МСП, указанная практика приводит к сокращению количества субъектов МСП, получающих поддержку. При этом происходит необоснованное завышение показателей результативности использования субсидий, искажающее реальную оценку их эффективности.

2.2. Анализ информации, полученной от высших исполнительных органов государственной власти регионов в части МФО, показал, что за 4 года МФО была предоставлена финансовая поддержка из бюджетов всех уровней в сумме 11,6 млрд рублей, при этом ежегодный объем займов, выдаваемых МФО субъектам МСП, увеличился на 4,6 млрд рублей (с 13,9 млрд рублей в 2015 году до 18,5 млрд рублей в 2018 году).

(млрд руб.)

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объем средств, полученных МФО из бюджетов всех уровней	3,1	1,7	3,8	3,0
Общая сумма займов, выданных МФО	13,9	16,5	17,5	18,5

Спрос на микрозаймы в целом по Российской Федерации в течение 2015–2018 годов составил 0,2–0,3 % от общего количества субъектов МСП, при этом количество заявок на получение микрозаймов постепенно снижается.



- количество заявок, поданных в МФО на получение займа в отчетном году
- количество займов, выданных МФО в отчетном году

Наблюдается отрицательная динамика также и по количеству выданных займов: с 18,4 тыс. займов в 2015 году до 13 тыс. в 2018 году.

Основными причинами отказов в предоставлении микрозаймов являются:

- несоответствие заявки условиям предоставления государственной поддержки;
- несоответствие заявителя критериям и требованиям нормативных документов МФО;
- предоставление заявителем неполного комплекта документов;
- отсутствие или недостаточность предлагаемого обеспечения по займам;
- наличие плохой кредитной истории заявителя и прочее.

При этом по предоставленной регионами информации недостаток финансовых ресурсов не является причиной отказа субъектам МСП в выдаче микрозаймов.

Снижение спроса на данный вид поддержки со стороны субъектов МСП обусловлен достаточно высоким уровнем ставок по микрозаймам, а также ростом доступности получения кредитов в кредитных организациях.

Величина процентной ставки за пользование микрозаймами устанавливалась внутренними нормативными документами МФО. Получая субсидии из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, МФО в проверенных регионах устанавливали для субъектов МСП ставки от 4 до 17 % годовых.

При этом в территориальных банках ПАО Сбербанк, функционирующих в проверенных регионах, средняя годовая процентная ставка по кредитам, предоставленным субъектам МСП, находилась в диапазоне от 8,9 до 17,4 %.

2.3. Оценка объема гарантийной поддержки, оказанной АО «Корпорация «МСП»

Поддержка субъектов МСП осуществляется АО «Корпорация «МСП» в соответствии с задачами, определенными Указом № 287 и Федеральным законом № 209-ФЗ.

АО «Корпорация «МСП» предоставляет независимые гарантии по кредитам, выдаваемым банками-партнерами для субъектов МСП, а также поручительства перед Банком России за уполномоченные банки, субъектам МСП под льготный процент в рамках Программы стимулирования кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства¹⁶ (далее – Программа 6,5).

Объем гарантийной поддержки, оказанной АО «Корпорация «МСП» за 2015–2018 годы представлен в таблице:

¹⁶ Утверждена советом директоров АО «Корпорация «МСП» (первая ред. 28 июля 2015 г. (протокол № 12/15).

(млрд руб.)

	2015 г.	2016 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Всего
Объем выданных гарантий (поручительств), из них		17,8	61,0	86,7	79,2	244,7
по Программе 6,5	сумма	0,1	50,5	70,9	55,9	177,4
	доля, %	4,5	82,8	81,8	70,5	72,5
Объем привлеченных субъектами МСП кредитных ресурсов, обеспеченных предоставленными гарантиями (поручительствами)		38,0	72,3	100,9	98,1	309,3

Более 72 % объема выданных гарантий (поручительств) составляют поручительства АО «Корпорация «МСП» перед Банком России. Источником обеспечения поручительств являются средства, выделенные АО «Корпорация «МСП» из федерального бюджета в виде взносов в его уставный капитал в целях реализации мер гарантийной поддержки МСП, формирования и развития национальной гарантийной системы (далее – НГС) в сумме 66 млрд рублей (в 2014 году – 50 млрд рублей, в 2017 год – 9,8 млрд рублей и в 2018 году – 6,2 млрд рублей). Источником фондирования кредитов субъектам МСП для уполномоченных банков являлись кредиты Банка России, предоставляемые под 6,5 % годовых. Всего за период 2015–2018 годов сумма таких кредитов Банка России составила 177,4 млрд рублей.

2.4. Оценка объема гарантийной поддержки, оказанной АО «МСП Банк»

2.4.1. АО «МСП Банк» оказывает финансовую поддержку субъектам МСП в соответствии с задачами, определенными его уставом, утвержденным решением единственного акционера (АО «Корпорация «МСП») от 13 сентября 2017 г. № 43.

Анализ результатов деятельности АО «МСП Банк» показал, что являясь профильным для сферы МСП, банк в 2016–2018 годах осуществлял поддержку субъектов МСП в незначительных объемах, составляющих в общероссийском объеме кредитования субъектов МСП менее 2 %.

(млрд руб.)

Вид поддержки	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Всего 2016–2018 гг.
Кредиты, привлеченные с использованием гарантий в рамках НГС (в том числе 223-ФЗ и 44-ФЗ)	36,4	54,2	81,7	172,3
при этом гарантии в рамках НГС (в том числе 223-ФЗ и 44-ФЗ)	13,5	11,6	19,2	44,3
Кредиты в рамках Программы «Прямое кредитование»	0,2	26,2	27,2	53,6

Вид поддержки	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Всего 2016–2018 гг.
Кредиты организациям инфраструктуры	7,1	5,0	6,7	18,8
Общий объем поддержки АО «МСП Банк»	43,7	85,4	115,6	244,7
Объем кредитов, предоставленных субъектам МСП, по данным Банка России (в целом по Российской Федерации)	5 302,6	6 117,2	6 816,1	18 235,9
Доля, %	0,82	1,40	1,70	1,34

Объем финансовой поддержки субъектам МСП, оказываемой АО «МСП Банк», увеличился в 3,1 раза. При этом основная доля кредитов АО «МСП Банк» в рамках Программы «Прямое кредитование», а также привлеченных с использованием гарантий АО «МСП Банк», получены субъектами МСП, занятыми в строительстве (38,4 %) и обрабатывающем производстве (21,4 %).

Анализ прямого кредитования АО «МСП Банк» показал, что существует практика обеспечения его кредитов гарантиями (поручительствами) АО «Корпорация «МСП». Для оказания кредитной поддержки субъектам МСП в сумме 50,9 млрд рублей АО «МСП Банк» получило гарантийную поддержку от АО «Корпорация «МСП» в объеме 43,8 млрд рублей и от РГО – порядка 1 млрд рублей.

В июле 2019 года в целях предоставления кредитно-гарантийной поддержки субъектам МСП в уставный капитал АО «МСП Банк» за счет средств федерального бюджета внесены 5 млрд рублей¹⁷ в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»¹⁸ (далее – национальный проект МСП). Показатель результативности указанных бюджетных инвестиций: объем кредитно-гарантийной поддержки, предоставленной АО «МСП Банк» субъектам МСП, в том же размере, т.е. целевой рост объема поддержки за 2019 год – 4,3 % (за 2018 год рост составил 35,4 %).

2.4.2. *Оценка результативности механизма государственной гарантийной поддержки субъектов среднего предпринимательства, действующих в сфере, не связанной с добычей и переработкой полезных ископаемых*

В рамках реализации механизма государственной гарантийной поддержки субъектов среднего предпринимательства (далее – субъекты СП)¹⁹, действующих в сфере, не связанной с добычей и переработкой полезных ископаемых (далее – гарантийный механизм), ВЭБ.РФ

¹⁷ В соответствии с договором от 29 марта 2019 г. № 139-19-2019-001 осуществлен взнос в уставный капитал АО «Корпорация «МСП» в сумме 5 млрд рублей для последующего взноса в уставный капитал АО «МСП Банк» (платежное поручение от 15 апреля 2019 г. № 219410). Взнос в уставный капитал АО «МСП Банк» осуществлен в соответствии с договором от 1 июля 2019 г. № Д-77 (платежное поручение от 3 июля 2019 г. № 3499).

¹⁸ Паспорт утвержден на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

¹⁹ Создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

предоставлена государственная гарантия в сумме до 20 млрд рублей (далее – Госгарантия)²⁰ по банковской гарантии ВЭБ.РФ, предоставленной на такой же срок АО «МСП Банк» в объеме до 40 млрд рублей. АО «МСП Банк» предоставляет банковские гарантии в пользу банков-партнеров в обеспечение 50 % обязательств субъектов СП по кредитам на реализацию инвестиционных проектов.

С апреля 2016 года не выполняется существенное условие предоставления Госгарантии – АО «МСП Банк» не является 100 % дочерним обществом ВЭБ.РФ (единственный акционер – АО «Корпорация «МСП»). В связи с этим АО «МСП Банк» с июня 2016 года не осуществляло отбор субъектов СП и прекратило выдачу банковских гарантий.

За период реализации гарантийного механизма (с августа 2013 года) АО «МСП Банк»²¹ заключено 47 рамочных соглашений с банками-партнерами на общую сумму 49,0 млрд рублей, предоставлено 40 банковских гарантий на общую сумму 3,3 млрд рублей (8,1 % от потенциально возможного объема) на реализацию 38 инвестиционных проектов. Общая стоимость инвестиций в проекты составляет порядка 11 млрд рублей. Банковские гарантии АО «МСП Банк» предоставлены в основном под кредиты на инвестиционные проекты на срок от 5 до 7 лет с процентными ставками в основном от 10,9 % до 11,9 %. Гарантийный механизм позволил субъектам СП вывести в фазу эксплуатации 33 инвестиционных проекта, или 86,8 % от начатых проектов.

По состоянию на 1 августа 2019 года, по данным Государственной долговой книги Российской Федерации, в части государственных гарантий Российской Федерации сумма фактически имеющихся у ВЭБ.РФ обязательств²², обеспеченных Госгарантией, составляет 0,3 млрд рублей. По информации ВЭБ.РФ и АО «МСП Банк», действуют 16 банковских гарантий субъектам СП на общую (предельную) сумму 1,0 млрд рублей по кредитам банков-партнеров на общую сумму 2,1 млрд рублей.

Согласно заключению ВЭБ.РФ за 2018 год о проведении анализа финансового состояния АО «МСП Банк» вероятность наступления гарантийного случая оценивается в период 2018–2022 годов как низкая. Срок полного прекращения обязательств банков-партнеров фактически может наступить не позже апреля 2023 года, в связи с чем будут погашены и фактические обязательства ВЭБ.РФ по Госгарантии.

2.5. Анализ отчетов о реализации программы деятельности АО «Корпорация «МСП» и выполнении целевых индикаторов, установленных программой деятельности АО «Корпорация «МСП» на 2016–2018 годы

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ отчета о реализации программы деятельности АО «Корпорация «МСП» на 2016–2018 годы (далее – Отчет) и

²⁰ От 6 августа 2013 г. № 04-04-10/294 на срок до 20 лет (до 8 сентября 2033 года включительно). Правила предоставления Госгарантии Российской Федерации по банковской гарантии ВЭБ.РФ, выданной в обеспечение исполнения обязательств дочернего общества ВЭБ.РФ по банковским гарантиям, предоставляемым в обеспечение исполнения обязательств российских организаций, являющихся субъектами среднего предпринимательства, по кредитам, привлекаемым на осуществление (реализацию) инвестиционных проектов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1451.

²¹ В соответствии с письмом АО «МСП Банк» от 20 августа 2019 г. № 01/7159.

²² Фактический объем государственной гарантии обеспечивает объем текущих обязательств принципала по кредиту.

отчета о выполнении целевых индикаторов, установленных программой деятельности АО «Корпорация «МСП» на 2016–2018 годы²³, в результате которого установлено следующее.

В 2018 году Аналитическим Кредитным Рейтинговым Агентством (акционерное общество) (далее – АКРА) присвоен кредитный рейтинг АО «Корпорация «МСП» на уровне финансовых обязательств Правительства Российской Федерации: рейтинг AAA (RU), прогноз «Стабильный». АКРА отмечает устойчивость бизнес-модели и низкие собственные кредитные риски АО «Корпорация «МСП». Это позволяет его банкам-партнерам согласно требованиям Банка России при расчете резервов на возможные потери по ссудам применять I категорию риска (с минимальным размером резервирования) для кредитов с гарантиями АО «Корпорация «МСП».

2.5.1. Как следует из Отчета, одним из приоритетных направлений деятельности АО «Корпорация «МСП» на 2016–2018 годы являлась финансовая поддержка субъектов МСП. В качестве целевого индикатора, характеризующего результативность деятельности в рамках указанного направления, был установлен показатель «Консолидированный объем финансовой поддержки субъектов МСП, обеспеченной участниками НГС».

Консолидированный объем финансовой поддержки субъектов МСП, обеспеченный участниками НГС в период 2016–2018 годов, в соответствии с Отчетом составил 780 млрд рублей. Методика расчета данного показателя приведена в пояснительной записке к отчету о выполнении целевых индикаторов, установленных программой деятельности АО «Корпорация «МСП» на 2016–2018 годы²⁴ (далее – пояснительная записка).

Указанная методика является не вполне корректной по следующим основаниям:

1) При расчете показателя «Консолидированный объем финансовой поддержки субъектов МСП, обеспеченной участниками НГС» учитывается весь объем кредитов, предоставленных субъектам МСП в рамках реализации программы субсидирования, предусмотренной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1706 в объеме 102,6 млрд рублей.

При этом объем кредитов, привлеченных в рамках указанной программы с использованием инструментов обеспечения участников НГС, составил 10,8 млрд рублей.

2) При расчете указанного целевого индикатора АО «Корпорация «МСП» учитывался весь объем кредитов субъектам МСП, предоставленных с использованием гарантий (поручительств) участников НГС.

Как следует из материалов КМ по мерам финансовой поддержки МСП в Дальневосточном федеральном округе (далее – ДФО), гарантии (поручительства) АО «Корпорация «МСП», АО «МСП Банк» и РГО не покрывали весь объем кредитов, предоставляемых банками заемщикам, а зачастую использовались банками при нехватке обеспечения у заемщика и не превышали 50 % от объема выданных кредитов.

Так, по кредиту ПАО Сбербанк, предоставленному ООО «Комплекс-Сервис» (Камчатский край) по договору от 31 марта 2017 года в сумме 6,4 млн рублей, поручительство РГО Камчатского края составило 0,3 млн рублей, или 5 % от объема кредита.

²³ Утверждены решением совета директоров АО «Корпорация «МСП» от 27 мая 2019 года (протокол № 75), представлены в Счетную палату 31 мая 2019 г. № АБ-17/5486.

²⁴ Пояснительная записка к отчету о выполнении целевых индикаторов, установленных программой деятельности АО «Корпорация «МСП» на 2016–2018 годы (от 31 мая 2019 г. № АБ-17/5486).

По кредиту ПАО Сбербанк, предоставленному ООО «СК «Технополис» (г. Находка) по договору от 20 апреля 2016 года в сумме 9,4 млн рублей, прямая гарантия АО «Корпорация «МСП» составила 3,4 млн рублей, или 37 % от объема кредита.

По кредиту ПАО Сбербанк, предоставленному ИП Н.П.Давыдова (г. Находка) по договору от 30 августа 2018 года в сумме 19,2 млн рублей, прямая гарантия АО «МСП Банк» составила 4,6 млн рублей, или 24 % от объема кредита.

2.5.2. В Отчете содержатся сведения о том, что по данным Банка России за период 2016–2018 годов средняя ставка по кредитам, обеспеченным гарантиями и поручительствами участников НГС, была на 2–3 % ниже средней рыночной ставки по кредитам, выданным субъектам МСП без гарантийной поддержки, а также приводятся количественные значения соответствующих показателей²⁵. Указанные сведения представляются не вполне корректными по следующим причинам:

1) Банк России не формирует показатель «Средняя ставка по кредитам, обеспеченным гарантиями и поручительствами участников НГС». На официальном сайте Банка России публикуется информация о средневзвешенной рыночной процентной ставке по кредитам, предоставленным субъектам МСП, без выделения кредитов, обеспеченных гарантиями и поручительствами участников НГС. Сведения об иных источниках информации (методиках расчета), используемых для определения количественных значений средней рыночной ставки по кредитам, выданным субъектам МСП, в Отчете не приводятся.

2) Анализ данных ПАО Сбербанк²⁶, принимавшего наиболее активное участие в кредитовании субъектов МСП в анализируемом периоде, показал, что процентные ставки по кредитам имели близкие к максимальным значениям рыночных процентных ставок, а в некоторых случаях превышали их.

(%)

Средневзвешенная процентная ставка по кредитам, предоставленным субъектам МСП	2016 г.	2017 г.	2018 г.
В целом по Российской Федерации	11,48	11,0	9,82
С использованием гарантий (поручительств) АО «Корпорация «МСП»	18,86	18,70	16,85
С использованием гарантий АО «МСП Банк»	17,06	16,45	16,12
С использованием поручительств РГО	14,43	13,69	11,71

2.5.3. По информации АО «Корпорация «МСП», о роли АО «МСП Банк» в поддержке субъектов МСП в приоритетных и социально значимых нишах²⁷, указанный банк занимает первое место среди других банков, в том числе крупнейших и специализированных, по объему финансовой поддержки субъектов МСП, работающих в сфере сельхозкооперации.

По данным реестров к Отчету, объем кредитов, предоставленных субъектам МСП

²⁵ «В 2016 году средняя ставка по кредитам, обеспеченным гарантиями и поручительствами участников НГС, составила 12,1 % по сравнению со средней рыночной ставкой 14,8 % годовых, в 2017 году – 11,09 % годовых по сравнению со средней рыночной ставкой 12,9 % годовых, в 2018 году – 8,59 % годовых по сравнению со средней рыночной ставкой 10,82 % годовых».

²⁶ Письмо ПАО Сбербанк от 15 августа 2019 г. № 290-исх/208.

²⁷ Представлены АО «Корпорация «МСП» дополнительно к Отчету письмом от 26 сентября 2019 г. № АБ-17/10579.

сельскохозяйственной отрасли АО «МСП Банк» и с использованием его гарантий, составил в 2016 году 2 млрд рублей, в 2017 году – 1,4 млрд рублей, в 2018 году – 1,1 млрд рублей. Объем оказываемой поддержки имеет отрицательную динамику. Кроме того, по информации Минсельхоза России, объем кредитов, предоставленных заемщикам, относящимся к малым формам хозяйствования, в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1528, составил в 2017 году 34,0 млрд рублей, в 2018 году – 64,7 млрд рублей, при этом максимальные объемы кредитов предоставлены АО «Россельхозбанк» и ПАО Сбербанк: в 2017 году – 15,7 млрд рублей (46,2 %) и 10,0 млрд рублей (29,5 %) соответственно, в 2018 году – 31,6 млрд рублей (48,9 %) и 22,6 млрд рублей (35 %) соответственно.

В сравнении с объемом кредитов субъектам МСП в рамках программы субсидирования Минсельхоза России, кредиты АО «МСП Банк» субъектам МСП в сельскохозяйственной отрасли составляют: в 2017 – 0,6 % и в 2018 году – 1,3 %. Это не оказывает значимого влияния на развитие малых форм хозяйствования.

2.6. Анализ механизма оказания финансовой поддержки МСП АО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона» и результатов этой поддержки

Финансовая поддержка субъектов МСП оказывается АО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона» (далее – Фонд) в соответствии с целями и задачами, определенными его уставом, утвержденным решением единственного акционера (ВЭБ.РФ) от 5 февраля 2015 г. № 11.

КМ по мерам финансовой поддержки МСП в регионах, входящих в ДФО, выявили, что банковские кредиты с участием Фонда в 2016–2018 годах составляли от 7,7 до 10,8 %, при этом от 29,9 до 48,5 % таких кредитов предоставлены в инвестиционных целях.

Для обеспечения доступности кредитов субъектам МСП, осуществляющим свою деятельность на территории ДФО, между Фондом и ПАО Сбербанк были заключены два договора о предоставлении финансирования (целевого займа) под 5 % годовых: от 2 сентября 2016 года – на сумму 1,5 млрд рублей с периодом выборки для ПАО Сбербанк до 30 июля 2017 года (далее – Договор-2016) и от 29 мая 2017 года – на сумму 5,0 млрд рублей с периодом выборки для ПАО Сбербанк до 30 апреля 2018 года (далее – Договор-2017).

Указанные договоры предусматривали предоставление ПАО Сбербанк субъектам МСП кредитов двух видов: инвестиционные (не менее 30 % лимита финансирования, полученного от Фонда) и краткосрочные.

Вид кредита	Цели кредита	Сумма кредита	Доля денежных средств Фонда в кредите	Срок кредита	Процентная ставка по кредиту
Инвестиционные	Капитальные затраты на территории ДФО	до 1 000 млн руб.	до 80 %, не более 200 млн руб.	до 10 лет	по Договору-2016 ≤ 13,5 % годовых, по Договору-2017 ≤ 11,26% годовых
Краткосрочные	Капитальные затраты и финансирование текущей деятельности на территории ДФО	до 500 млн руб.	до 50 %, не более 50 млн руб.	до 3 лет	по Договору-2016 ≤ 12,5 % годовых, по Договору-2017 ≤ 11,42 % годовых

Анализ кредитования субъектов МСП филиалами ПАО Сбербанк, проверенных в регионах ДФО, с использованием различных инструментов финансовой поддержки, в том числе гарантий и поручительств РГО, АО «Корпорации «МСП», АО «МСП Банк», показал, что существенный объем кредитов предоставлен с использованием целевого займа Фонда (17,4 %). Для сравнения: доля кредитов с поручительствами РГО составила 15,6 %, совокупный объем кредитования с использованием поручительств (гарантий) АО «Корпорация «МСП» и АО «МСП Банк» не превысил в проверяемом периоде 14,5 %.

Средневзвешенная процентная ставка по кредитам ПАО Сбербанк с использованием целевого займа Фонда для субъектов МСП расчетно составила в 2016–2018 годах 10,0–11,26 %, при этом в 2016 году в Хабаровском и Камчатском краях она была минимальной в сравнении с другими инструментами финансовой поддержки (11,26 и 10,55 % соответственно). В основном такие кредиты выданы на срок больше года.

2.7. Анализ и оценка влияния микрофинансирования и гарантийной поддержки на развитие МСП в регионах

Средства федерального бюджета на создание и (или) развитие РГО и МФО направляются в виде субсидий субъектам Российской Федерации. При этом используемая система показателей результативности предоставления субсидий не предусматривает показатели, характеризующие изменение деловой активности субъектов МСП вследствие оказанной поддержки и позволяющие в дальнейшем оценивать вклад МСП в ВВП (рост прибыли, рост выручки, прирост величины активов). Показатели результативности, определенные соглашениями, в ряде случаев не отражают непосредственной связи между оказанной поддержкой и результатами деятельности получивших ее субъектов МСП. Это не позволяет объективно оценить результативность такой поддержки.

Существующий порядок представления отчетности о достижении установленных значений показателей результативности использования субсидии как на региональном, так и на федеральном уровне не обеспечивает достоверность соответствующих отчетных данных.

Проведенная выборочная оценка основных финансовых показателей деятельности субъектов МСП, получивших наибольшие объемы финансовой поддержки в проверенных регионах, показала, что установить непосредственное влияние поддержки МФО и РГО на основные финансовые показатели субъектов МСП не представляется возможным. Показатели деятельности проверенных субъектов МСП (выручка, прибыль, сумма налоговых выплат, списочная численность работников) в проверяемом периоде имели разнонаправленное изменение. Это не позволяет однозначно оценить результативность оказанной поддержки.

Значительная часть из получивших финансовую поддержку субъектов МСП не улучшила финансовые показатели и не увеличила налоговые выплаты по результатам деятельности, или объемы таких выплат были незначительными. Отдельные субъекты МСП, получившие поддержку МФО и РГО, прекратили свою деятельность (в ряде случаев – вскоре после получения такой поддержки).

В ходе КМ по мерам финансовой поддержки МСП в регионах²⁸, входящих в ДФО, была выявлена тенденция увеличения объемов финансовой поддержки, предоставленной субъектам МСП организациями инфраструктуры поддержки субъектов МСП, институтами развития и другими организациями федерального уровня, а также кредитными организациями. Наибольшую долю в общем объеме оказанной субъектам МСП финансовой поддержки в проверенных регионах составляли кредиты, предоставленные в рамках программ субсидирования банкам недополученных ими доходов по кредитам, выданным субъектам МСП по льготной ставке (25,4 % от общего объема финансовой поддержки, предоставленной субъектам МСП), кредиты, привлеченные под поручительства (гарантии) РГО (25,0 %) и кредиты, предоставленные под поручительства (гарантии) АО «Корпорация «МСП» (18,3 %).

Из всех видов финансовой поддержки субъектов МСП наиболее дорогостоящей оказалась поддержка с использованием поручительств (гарантий) РГО, АО «Корпорация «МСП» и АО «МСП Банк».

Максимальный уровень процентных ставок в проверяемом периоде отмечается по кредитам, обеспеченным поручительствами РГО (30,63 % годовых – в 2015 году, 23,08 % – в 2016 году, 17,59 % – в 2017 году и 17,5 % – в 2018 году).

Минимальные ставки по кредитам, обеспеченным поручительствами РГО, составляли: 1,0 % годовых – в 2015 году, 5,5 % – в 2016 году, 1,5 % – в 2017 году и 1,0 % – в 2018 году.

По кредитам, обеспеченным поручительствами (гарантиями) АО «Корпорация «МСП» в 2015–2017 годах, и кредитам, обеспеченным гарантиями АО «МСП Банк» в 2016–2017 годах, максимальная величина процентной ставки была выше максимального

²⁸ В Приморском, Хабаровском и Камчатском краях.

уровня средневзвешенной процентной ставки по кредитам, предоставленным кредитными организациями субъектам МСП в целом по Российской Федерации за соответствующий период (по данным Банка России).

Так, по кредитам, обеспеченным гарантиями (поручительствами) АО «Корпорация «МСП», максимальная величина процентной ставки в 2015 году составляла 25,4 %, в 2016 году – 19,0 %, в 2017 году – 15,7 % годовых. По кредитам, обеспеченным гарантиями АО «МСП Банк», максимальная величина процентной ставки в 2016 году составляла 22,0 %, в 2017 году – 16,5 % годовых. В 2018 году наблюдалось снижение максимальной величины процентной ставки до уровня 11,4 % годовых (по кредитам, обеспеченным гарантиями (поручительствами) АО «Корпорация «МСП») и 10,56 % годовых (по кредитам, обеспеченным гарантиями АО «МСП Банк»).

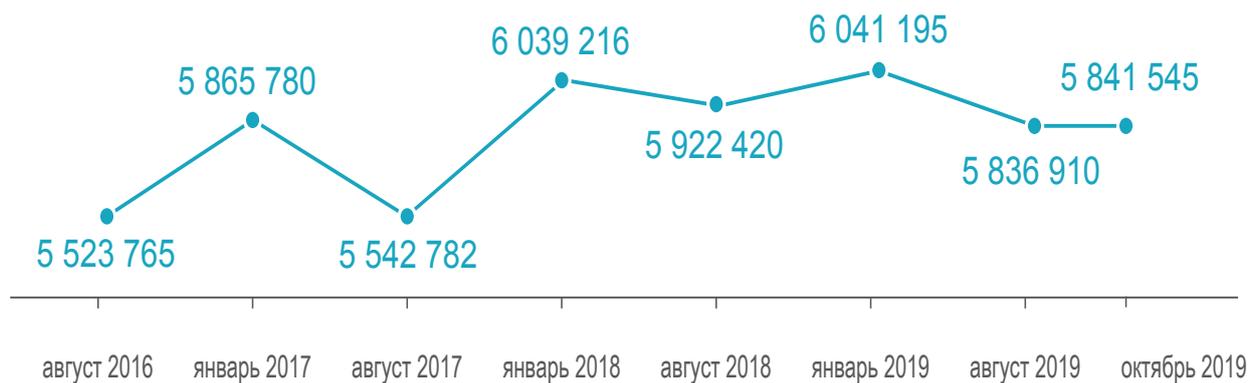
По данным Банка России, средневзвешенные процентные ставки по кредитам, предоставленным кредитными организациями субъектам МСП, в целом по Российской Федерации (для кредитов сроком свыше 31 дня) в 2015 году находились в диапазоне 14,21 % – 19,67 % годовых, в 2016 году – 12,61 % – 16,67 %, в 2017 году – 9,6 % – 14,79 %, в 2018 году – 8,27 % – 12,87 %.

Минимальный уровень процентных ставок по кредитам, обеспеченным поручительствами (гарантиями) АО «Корпорация «МСП», составлял в 2015 году 12,5 % годовых, в 2016 году – 10,0 %, в 2017 году – 9,2 %, в 2018 году – 3,0 %. По кредитам, обеспеченным гарантиями АО «МСП Банк», в 2016 году – 12,0 % годовых, в 2017 году – 11,26 %, в 2018 году – 4,0 %; по прямым кредитам АО «МСП Банк» в 2017 году – 9,6 % и в 2018 году – 6,5 %.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, наделенные полномочиями по вопросам развития МСП, зачастую не обладают полной информацией об объемах и получателях финансовой поддержки, оказанной институтами развития, а также кредитными организациями, и не влияют на объемы и условия предоставления такой поддержки. Это ограничивает их возможности по управлению процессом развития МСП в регионе. При этом организации, получающие средства федерального бюджета в целях оказания финансовой поддержки субъектам МСП, не отвечают за показатели развития МСП и экономики региона в целом.

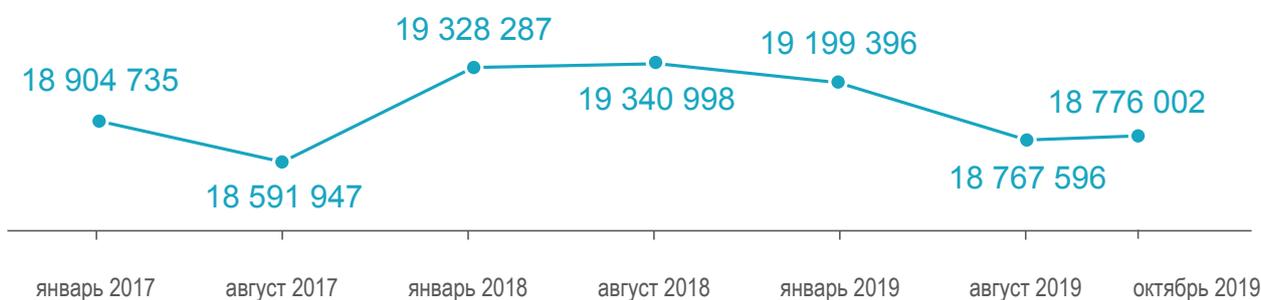
Рост объемов оказанной субъектам МСП поддержки в проверенных регионах не привел к увеличению значений ряда основных показателей развития МСП. Так, значения показателя «Количество субъектов МСП» в период 2016–2018 годов оставались примерно на одном уровне при одновременном сокращении количества средних предприятий с 20 352 на 10 августа 2016 года до 16 976 на 10 октября 2019 года.

ДИНАМИКА ПОКАЗАТЕЛЯ «СРЕДНЕСПИСОЧНАЯ ЧИСЛЕННОСТЬ РАБОТНИКОВ, ЗАНЯТЫХ В СФЕРЕ МСП»



Значения показателя «Среднесписочная численность работников, занятых в сфере МСП» изменились незначительно.

СУММА СРЕДНЕСПИСОЧНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ РАБОТНИКОВ



3. Оценить влияние мер государственной поддержки на достижение целей, установленных в документах стратегического планирования Российской Федерации

3.1. Межотраслевым документом стратегического планирования в сфере развития МСП является Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года²⁹ (далее – Стратегия развития МСП).

Стратегия развития МСП не корректировалась после издания Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204³⁰ (далее – Указ № 204), план мероприятий («дорожная карта») по ее реализации утвержден только на 2016–2017 годы.

Минэкономразвития России как разработчик отраслевого документа осуществляет мониторинг и контроль реализации Стратегии развития МСП, ежегодно подготавливает доклад о ее реализации и размещает его на своем официальном сайте в сети Интернет и федеральной информационной системе стратегического планирования. Также результаты реализации Стратегии развития МСП отражаются в ежегодном докладе о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации и мерах по его развитию. Его подготовкой и публикацией в СМИ также занимается Минэкономразвития России. Указанные выше доклады за 2018 год по состоянию на 1 ноября 2019 года Минэкономразвития России не опубликованы.

По направлению реализации Стратегии развития МСП «Доступное финансирование» в систему целевых индикаторов включен единственный показатель «Доля кредитов субъектам МСП в общем кредитном портфеле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Значения указанного показателя, установленные Стратегией развития МСП и фактические – рассчитанные по данным, опубликованным на официальном сайте Банка России³¹, приведены ниже:

(млрд руб.)

Доля кредитов субъектам МСП в общем кредитном портфеле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей							
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	На 01.09.2019	2020 г.
Установлено Стратегией развития МСП, %	18,4	17,3	-	-	19,0	-	20,0
По данным Банка России, %	18,4	16,3	15,8	14,3	13,1	12,4	

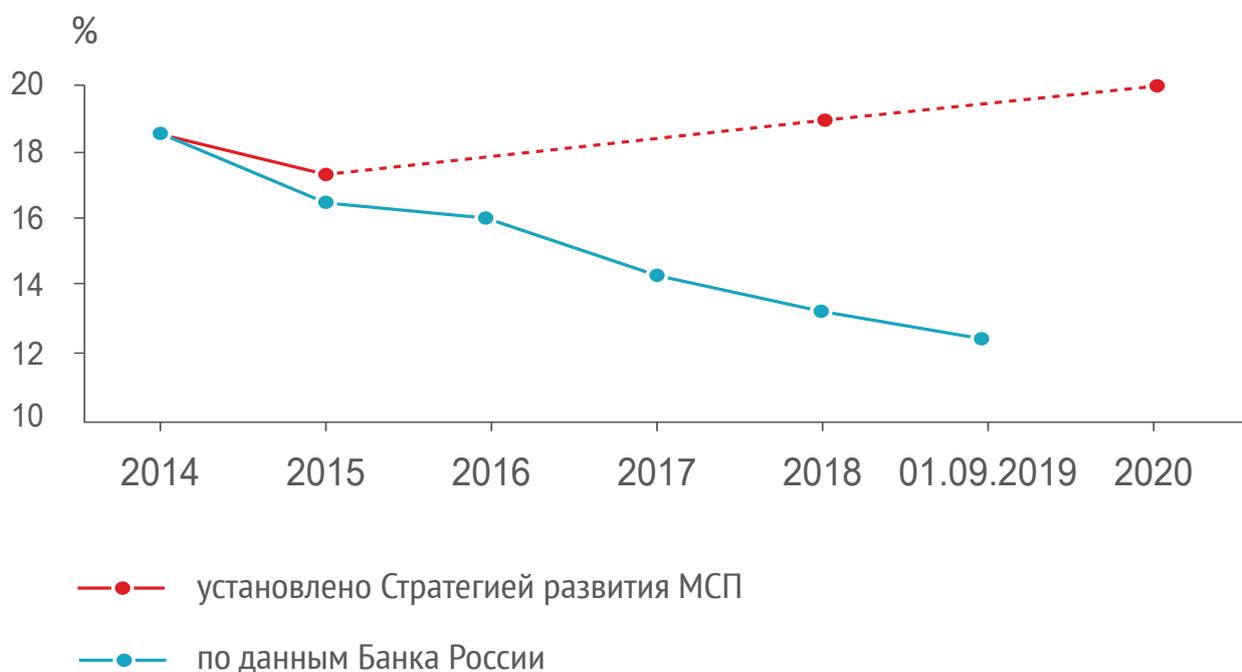
²⁹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р.

³⁰ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

³¹ <https://cbr.ru/statistics/pdko/sors/> (на 15 октября 2019 г.).

Доля кредитов субъектам МСП в общем кредитном портфеле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей							
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	На 01.09.2019 г.	2020 г.
Задолженность по кредитам субъектам МСП на 1 января следующего за отчетным годом	5 116,8	4 885,3	4 468,9	4 169,9	4 214,8	4 056,3	
Общий кредитный портфель юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 1 января следующего за отчетным годом	27 785,3	29 884,6	28 204,1	29 219,4	32 228,8	32 811,3	

ДОЛЯ КРЕДИТОВ СУБЪЕКТАМ МСП В ОБЩЕМ КРЕДИТНОМ ПОРТФЕЛЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ



По данным Банка России, на фоне роста общего кредитного портфеля юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в 2015–2018 годах на 4 443,5 млрд рублей, кредитный портфель субъектов МСП в 2015–2017 годах имел отрицательную динамику, и только в 2018 году отмечен его рост на 44,9 млрд рублей до 4 214,8 млрд рублей, что на 902,0 млрд рублей меньше, чем на 1 января 2015 года. Вследствие этого установленный Стратегией развития МСП показатель демонстрировал отрицательную динамику последние 4 года. Предварительные данные по кредитному портфелю юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и субъектов МСП на 1 сентября 2019 года позволяют сделать вывод, что существует значительная вероятность недостижения целевого рубежа в 20 % по итогам 2020 года.

3.2. Стратегия развития МСП является основой для разработки и реализации государственных программ, содержащих мероприятия, направленные на развитие МСП. Основные мероприятия, в том числе по финансовой поддержке, предусмотрены государственной программой «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 (далее – Госпрограмма), в рамках которой реализуется подпрограмма 2 «Развитие малого и среднего предпринимательства» (далее – подпрограмма МСП) (ответственный исполнитель – Минэкономразвития России).

Цель подпрограммы МСП – обеспечение благоприятных условий для развития субъектов МСП.

Формулировка цели не соответствует критериям «конкретность»³² и «измеримость»³³, установленным пунктом 16 методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации³⁴ (далее – Методические указания). Это затрудняет объективную оценку динамики ее достижения.

Направление Стратегии развития МСП «Доступное финансирование» определено одной из задач подпрограммы МСП: «Обеспечение доступности финансовой поддержки для субъектов МСП». Для решения указанной задачи в 2014 году было реализовано основное мероприятие подпрограммы МСП «Формирование национальной системы гарантийных организаций для субъектов МСП» путем направления из федерального бюджета 50 млрд рублей³⁵ в уставный капитал АО «Корпорация «МСП»³⁶.

В период 2015–2018 годов средства федерального бюджета в целях обеспечения доступности финансовой поддержки для субъектов МСП направлялись по трем каналам в сумме 27,5 млрд рублей:

- субсидии субъектам Российской Федерации (межбюджетные трансферты) на создание и (или) развитие инфраструктуры поддержки субъектов МСП, направленной на содействие развитию системы кредитования, в том числе РГО и МФО (далее – докапитализация РГО и МФО) в сумме 10,3 млрд рублей (обязательное софинансирование из региональных бюджетов составило 7,1 млрд рублей);

³² Конкретность – не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование.

³³ Измеримость – достижение цели можно проверить.

³⁴ Утверждены приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 (зарегистрировано в Минюсте России 10 октября 2016 г. № 43976).

³⁵ В соответствии с частью 4 статьи 10 Федерального закона от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

³⁶ До 23 июля 2015 г. АО «Небанковская депозитно-кредитная организация «Агентство кредитных гарантий».

- субсидии российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным субъектам МСП по льготной ставке³⁷ (далее – программа субсидирования банков), в сумме 1,15 млрд рублей;
- взносы в уставный капитал АО «Корпорация «МСП»³⁸ в целях реализации мер гарантийной поддержки малого предпринимательства и развития национальной системы гарантийных организаций в сумме 16 млрд рублей.

Для оценки динамики достижения поставленной задачи в субъектах Российской Федерации Госпрограммой установлен только показатель «Количество вновь созданных рабочих мест (включая вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей) в секторе МСП при реализации подпрограммы». При этом установить прямую связь указанного показателя с предоставленными субъектам Российской Федерации из федерального бюджета средствами для докапитализации РГО и МФО не представляется возможным.

Счетной палатой установлено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не располагают данными, позволяющими достоверно оценить фактические значения указанного показателя. МФО и РГО не ведется деятельность по формированию количества созданных субъектами МСП, получившими поддержку, рабочих мест.

Для кредитных организаций и АО «Корпорация «МСП» Госпрограммой не предусмотрены плановые показатели созданных рабочих мест в сфере МСП в регионах.

С 2017 года для оценки полученных результатов по обеспечению доступности финансовой поддержки для субъектов МСП в систему показателей (индикаторов) Госпрограммы по подпрограмме МСП включены два показателя:

«Объем выданных гарантий и поручительств по кредитам (гарантиям) субъектам МСП и поручительств по программе стимулирования кредитования субъектов МСП» (показатель 1);

«Годовой объем кредитной поддержки, оказанной субъектам индивидуального и малого предпринимательства с использованием гарантий и поручительств в рамках НГС, а также кредитов субъектам индивидуального и малого предпринимательства, предоставленных АО «МСП Банк» (показатель 2).

В 2018 году второй из указанных показателей заменен на более широкий – «Объем финансовой поддержки³⁹, оказанной субъектам индивидуального и малого предпринимательства с использованием гарантий и поручительств в рамках НГС, в том числе

³⁷ Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным субъектам малого и среднего предпринимательства по льготной ставке в 2017 и 2018 годах, утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 3 июня 2017 г. № 674 и от 30 декабря 2017 г. № 1706 соответственно.

³⁸ В рамках основного мероприятия подпрограммы МСП «Приоритетный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

³⁹ В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 19 февраля 2015 г. № 74 (ред. от 4 мая 2018 г.): «Финансовая поддержка – это совокупный объем: денежных средств, предоставляемых субъектам МСП или организациям инфраструктуры поддержки, в том числе финансовым организациям, в виде кредитов, займов, обеспечиваемых гарантиями или поручительствами участников НГС; денежных средств, привлекаемых специализированным финансовым обществом в рамках сделок секьюритизации, обеспечиваемых гарантиями и поручительствами участников НГС; обязательств субъектов МСП в денежном эквиваленте, исполняемых ими по заключенным по результатам закупок договорам, контрактам, обеспечиваемых соответствующими гарантиями и поручительствами участников НГС; денежных средств в виде кредитов, предоставляемых субъектам МСП в рамках реализации Программы стимулирования кредитования субъектов МСП; денежных средств в виде кредитов АО «МСП Банк», предоставляемых субъектам МСП и организациям инфраструктуры поддержки».

кредитов субъектам индивидуального и малого предпринимательства, предоставленных АО «МСП Банк» (нарастающим итогом)» (показатель 3).

Значения указанных показателей, установленные Госпрограммой и фактически достигнутые согласно отчету Минэкономразвития России⁴⁰, представлены в таблице:

(млрд руб.)

Показатель	2017 г.		2018 г.	
	план	факт	план	факт
1	104,8	140,869	101	143,7
2	82	186,335	-	-
3	82	186,335	300	405,2

Анализ методики расчета показателей (индикаторов) Госпрограммы, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 19 сентября 2018 г. № 505, выявил, что указанные показатели учитывают влияние мер поддержки, на которые были использованы ресурсы вне рамок оцениваемой Госпрограммы, такие как Программа 6,5, по которой Банком России установлен общий лимит кредитования банков-участников в сумме 175,0 млрд рублей⁴¹ и поддержка субъектов МСП, оказанная АО «МСП Банк».

Так, по информации АО «Корпорация «МСП», достижение фактического значения показателя 2 более чем на 50 % обеспечено привлечением ресурсов Банка России и АО «МСП Банк»:

Показатель / исполнитель	2017 г.		2018 г.	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Объем выданных гарантий и поручительств по кредитам субъектам МСП (показатель 1)	140,9	100	146,4	100
в том числе: поручительства РГО	42,6	30,2	48,0	32,8
гарантии (поручительства) АО «Корпорация «МСП»	15,8	11,2	23,3	15,9
поручительства АО «Корпорация «МСП» по Программе 6,5	70,9	50,4	55,9	38,2
гарантии АО «МСП Банк»	11,6	8,2	19,2	13,1

На 2019–2024 годы целевые значения по показателям 1, 2, 3 не установлены.

По программе субсидирования банков плановые объемы предоставления кредитов субъектам МСП установлены Правительством Российской Федерации на 2017 год 50 млрд рублей⁴² (фактически предоставлено 33,8 млрд рублей); на 2018 год – не менее 63 млрд

⁴⁰ <https://govprograms.ru/Data/FactYearReport/Report?gp=1723ebc2-6a65-47f4-ac0c-1450c7023e88&annualreport=d660bfd5-e453-4fc5-8333-63e6b1f6e692>.

⁴¹ Решение совета директоров Банка России от 7 июля 2017 года.

⁴² Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2017 г. № 674.

рублей⁴³ (фактически предоставлено 79,9 млрд рублей). В Госпрограмму отдельный показатель по указанному инструменту господдержки развития МСП не включен.

Таким образом, система показателей (индикаторов) подпрограммы МСП в части задачи по обеспечению доступности финансовой поддержки для субъектов МСП не соответствует требованиям, установленным пунктом 22 Методических указаний: не позволяет очевидным образом оценивать прогресс в решении задачи, не обеспечивает сопоставимость по годам реализации подпрограммы и исполнителям. Это не позволяет достоверно и объективно оценить влияние мер государственной поддержки на решение указанной задачи и достижение цели подпрограммы МСП и своевременно принимать необходимые управленческие решения.

3.3. С целью обеспечения выполнения Указа № 204 Правительством Российской Федерации поручено⁴⁴ Минэкономразвития России, Минфину России и Федеральному проектному офису обеспечить интеграцию национальных проектов в государственные программы⁴⁵, имея в виду формирование единого документа стратегического и бюджетного планирования.

С 2019 года в подпрограмму МСП интегрирован федеральный проект «Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию» национального проекта МСП⁴⁶ (далее – федеральный проект).

Целевые показатели национального проекта МСП утверждены в системе показателей Госпрограммы:

Наименование показателя	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей, млн чел.	19,6	20,5	21,6	22,9	24,0	25,0
Доля МСП в ВВП	22,9	23,5	25,0	27,5	30,0	32,5
Доля экспорта субъектов МСП, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого экспорта	8,80	9,00	9,25	9,50	9,75	10,0

Основные показатели федерального проекта, за исключением показателя «Количество выдаваемых микрозаймов МФО субъектам МСП нарастающим итогом» включены в систему показателей подпрограммы:

⁴³ Распоряжение Правительства России от 28 апреля 2018 г. № 803-р.

⁴⁴ Поручение от 22 мая 2018 г. № ДМ-П13-2858 (пункт 5).

⁴⁵ Установлено Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (пункт 40), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288.

⁴⁶ Паспорт федерального проекта утвержден на заседании проектного комитета по национальному проекту МСП (протокол от 11 декабря 2018 г. № 4).

(млрд руб.)

Наименование показателя	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Объем кредитов, выданных субъектам МСП на реализацию проектов в приоритетных отраслях по субсидируемой ставке, в том числе обеспеченных гарантийной поддержкой в рамках НГС	1 000,0	1 200,0	1 400,0	1 600,0	1 800,0	2 000,0
Объем финансовой поддержки, оказанной субъектам МСП в рамках НГС за вычетом объемов финансовой поддержки, полученной субъектами МСП с одновременной поддержкой двух или трех участников НГС, и за вычетом кредитов, выданных субъектам МСП на реализацию проектов в приоритетных отраслях по субсидируемой ставке	120,3	180,1	174,9	176,2	177,6	178,9

Преемственность (сопоставимость) показателей подпрограммы МСП отсутствует, при этом из 257,1 млрд рублей, установленных паспортом национального проекта МСП на финансирование федерального проекта в 2019–2024 годах, 95 % средств, или 244,0 млрд рублей, планируется направить по тем же направлениям господдержки МСП: субсидии кредитным организациям (программа субсидирования банков) – 175,8 млрд рублей, субсидии субъектам Российской Федерации (межбюджетные трансферты) на докапитализацию РГО и МФО – 41,8 млрд рублей, взнос в уставный капитал (субсидии) АО «Корпорация «МСП» – 26,3 млрд рублей. При этом показатели не обеспечивают оценку результатов оказанной поддержки по каждому направлению с учетом полученных и привлеченных ресурсов.

Анализ национального проекта МСП выявил системную проблему в управлении проектом, которая выражается в том, что получатели бюджетных средств на осуществление государственной поддержки в рамках Госпрограммы (АО «Корпорация «МСП», кредитные организации, РГО, МФО) не отвечают за достижение целевых показателей развития МСП, установленных национальным проектом МСП и Госпрограммой (численность занятых в сфере МСП, доля МСП в ВВП, доля экспорта субъектов МСП в несырьевом экспорте), а лица, ответственные за достижение указанных показателей, не влияют на распределение средств и, как правило, не владеют информацией о деятельности получателей ресурсов.

При этом за развитие экономики субъектов Российской Федерации отвечают, прежде всего, главы регионов.

Одним из показателей оценки эффективности деятельности руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей⁴⁷. В то же время указанные должностные лица не влияют на реализуемые названными выше

⁴⁷ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193.

юридическими лицами мероприятия по развитию МСП.

Максимальные объемы бюджетных ассигнований в целях расширения доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию, предусмотрены на программу субсидирования банкам.

По итогам состоявшихся в первом полугодии 2019 года отборов в перечень уполномоченных банков включена 91 кредитная организация, а общий объем плановой выдачи льготных кредитов составил 334 млрд рублей. По состоянию на 1 сентября 2019 года по программе субсидирования уполномоченных банков субъектами МСП получено 132,6 млрд рублей, или 13,3 % от установленного на 2019 год планового показателя объема кредитов субъектам МСП, в размере не менее 1 трлн рублей. Таким образом, программа субсидирования банков, на которую планируется направить более 68 % ресурсного обеспечения федерального проекта, не в полной мере решает задачи по увеличению объема льготного кредитования субъектов МСП. При этом увеличение объема кредитования – средство, способствующее достижению экономических целей.

3.4. В целях формирования единого подхода к реализации финансовой поддержки субъектов МСП приказом Минэкономразвития России от 19 февраля 2015 г. № 74 утверждены Основные положения Стратегии развития Национальной гарантийной системы поддержки малого и среднего предпринимательства на период до 2020 года (далее – Основные положения). Приказ не зарегистрирован в Минюсте России. Статус Основных положений в системе документов стратегического планирования не определен.

3.5. Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию 1 марта 2018 года обозначил необходимость «обеспечить прорывное развитие России». При этом в части развития малого предпринимательства Президент указал на необходимость кредитования малого производственного бизнеса под фактическую ставку в 6,5 %. В настоящее время такой инструмент не создан.

4. Анализ выполнения поручений Правительства Российской Федерации по вопросам регулирования гарантийной поддержки и микрофинансирования малого и среднего предпринимательства в 2019 году

4.1. По результатам экспертно-аналитического мероприятия⁴⁸ Правительством Российской Федерации поручено⁴⁹ АО «Корпорация «МСП», Минфину России и Минэкономразвития России с участием Банка России подготовить и представить предложения о разработке Стратегии развития Национальной гарантийной системы государственной поддержки МСП (далее – Стратегия развития НГС)⁵⁰.

По состоянию на 1 ноября 2019 года поручение не выполнено.

⁴⁸ Мероприятие «Анализ осуществления мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в 2014–2017 годах» проведено в соответствии с Планом работы Счетной палаты на 2018 год.

⁴⁹ Поручение Правительства Российской Федерации от 16 октября 2018 г. № СА-П13-7053 (пункт 3).

⁵⁰ В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В декабре 2018 года Счетная палата рассмотрела доклад АО «Корпорация «МСП»⁵¹, который не содержал предложений о разработке Стратегии развития НГС, позиций Банка России, Минфина России, Минэкономразвития России и, по сути, не обеспечил выполнение поручения Правительства Российской Федерации.

На заседании Правительства Российской Федерации в ноябре 2019 года планируется рассмотреть вопрос о проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в целях развития национальной гарантийной системы поддержки малого и среднего предпринимательства».

Законопроект разработан в целях совершенствования законодательства Российской Федерации в части развития НГС поддержки МСП и направлен на закрепление понятия НГС и определение основных принципов ее построения и функционирования.

Вносимые законопроектом изменения в части определения статуса НГС соответствуют рекомендациям Счетной палаты.

4.2. Минэкономразвития России не выполнило поручение президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам о включении в состав национального проекта МСП методики оценки влияния реализации мероприятий федеральных проектов на численность занятых в МСП и вклад сектора МСП в ВВП. Таким образом, отсутствуют методики расчетов или методические подходы для корректной оценки влияния реализуемых мероприятий государственной поддержки через РГО, МФО, АО «Корпорация МСП» и АО «МСП Банк» на вклад МСП в ВВП и на увеличение численности занятых в сфере МСП.

Кроме того, статистика сферы МСП в России несовершенна, что затрудняет определение адекватных целевых индикаторов, четко привязанных к деятельности получателей субсидий, и проведение мониторинга их достижения, а также препятствует попыткам построения математических моделей для оценки возможного влияния на сферу МСП отдельных мероприятий. Для корректной оценки соответствующего влияния требуется множество данных, связанных с каждым результатом национального проекта МСП, правильностью их имплементации, корректностью работы, поскольку зачастую формально выполнение показателей не отражает реальных результатов, которые планировались на стадии наполнения национального проекта. Статистические проблемы касаются наличия нескольких источников данных (Росстат, ФНС России) с разной методикой сбора данных, методологии расчета отдельных показателей (число занятых, доля МСП в ВВП), а также отсутствия качественных индикаторов для развития сферы МСП в целом: рост числа фирм может отражать результат их дробления, подсчет занятых не учитывает теневую занятость и др.

В сотрудничестве со Счетной палатой ФНС России, осуществляющая ведение единого реестра субъектов МСП, сведения которого общедоступны и размещены в сети Интернет, усовершенствовала инфографику для корректного понимания сведений о среднесписочной

⁵¹ Доклад АО «Корпорация «МСП» от 16 ноября 2018 г. № МЛ-07/14411, направленный в Счетную палату Аппаратом Правительства Российской Федерации письмом от 26 ноября 2018 г. № П13-61710.

численности работников, занятых у субъектов МСП – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлекавших в предшествующем календарном году наемных работников.

5. Выводы

1. Государственная поддержка субъектов МСП в 2015–2018 годах не оказала существенного влияния на развитие МСП. Количество субъектов МСП оставалось примерно на одном уровне (5,5–6 млн), при одновременном сокращении количества средних предприятий (с 20,4 до 16,7 тыс.), среднесписочная численность работников, занятых в сфере МСП в анализируемом периоде изменялась незначительно, в диапазоне 18,9–19,3 млн человек. На 10 августа 2019 года по данным ФНС показатель составил 19 млн человек (с учетом самозанятых граждан).

2. В государственной поддержке МСП существенную роль играет финансовая поддержка, которая оказывается по трем основным направлениям: создание и развитие МФО и РГО в субъектах Российской Федерации, докапитализация АО «Корпорация «МСП» и субсидирование недополученных доходов банков по кредитам субъектам МСП.

3. Все ресурсы финансовой поддержки направлены на реализацию Основных положений Стратегии развития НГС на период до 2020 года, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 19 февраля 2015 г. № 74. Приказ не зарегистрирован в Минюсте России. В системе документов стратегического планирования статус Основных положений развития НГС не определен.

4. Межотраслевым документом стратегического планирования в сфере развития МСП является Стратегия развития МСП в Российской Федерации на период до 2030 года. Значимым в Стратегии является направление «Доступное финансирование», целевым индикатором которого установлен показатель «Доля кредитов субъектам МСП в общем кредитном портфеле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Данный показатель последние 4 года снижается, при этом существует большая вероятность, что целевое значение показателя на 2020 год не будет достигнуто.

5. Основные мероприятия по государственной финансовой поддержке субъектов МСП осуществляются в рамках Госпрограммы. С 2019 года в программу интегрирован национальный проект МСП, в рамках которого на финансовую поддержку планируется направить из федерального бюджета в 2019–2024 годах 257,1 млрд рублей, в том числе 244,0 млрд рублей планируется направить на субсидии банкам (175,8 млрд рублей), в РГО и МФО (41,8 млрд рублей) и АО «Корпорация «МСП» (26,3 млрд рублей). Наиболее ресурсоемкие мероприятия финансовой поддержки МСП, реализуемые в национальном проекте, остались прежними (реализовывались ранее в рамках Госпрограммы). При этом показатели Госпрограммы не обеспечивают оценку влияния оказанной поддержки на стратегические показатели развития МСП в регионах.

6. Системной проблемой в организации и управлении национального проекта МСП является отсутствие заинтересованности получателей бюджетных средств, выделенных на его реализацию, в достижении целей национального проекта МСП (численность занятых

в сфере МСП, доля МСП в ВВП, доля экспорта субъектов МСП в несырьевом экспорте). Вместе с тем высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, ответственные за достижение указанных показателей, не влияют на распределение ресурсов и деятельность организаций, их получивших, на объемы и условия предоставления такой поддержки.

7. В целях поддержки МСП в субъектах Российской Федерации сформирована соответствующая инфраструктура, включающая в том числе РГО и МФО. В большинстве регионов МФО и РГО имеют статус некоммерческой организации, созданной в форме фонда, автономного учреждения. Доля коммерческих организаций (акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью, государственные унитарные предприятия) в общем количестве МФО и РГО составляет 9,1 % и 19,8 % соответственно.

Деятельность МФО и РГО, образованных в форме коммерческой организации, т.е. преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, может вступать в противоречие с целью их создания.

8. В 2015–2018 годах РГО из бюджетов всех уровней была предоставлена финансовая поддержка в объеме 5,8 млрд рублей. Это обеспечило рост суммарного гарантийного капитала РГО на 3,6 млрд рублей (8 %). Объем действующих поручительств РГО за исследуемый период вырос в целом по Российской Федерации в 1,5 раза и составил 79,7 млрд рублей. Объем привлеченных субъектами МСП кредитных ресурсов, обеспеченных поручительствами РГО, вырос в 1,8 раза, до 119,8 млрд рублей.

При этом 39 РГО не достигли целевого значения показателя «Отношение общего объема действующих поручительств РГО к гарантийному капиталу РГО» в размере «не менее 1,5».

В целом по Российской Федерации спрос на поручительства РГО в анализируемом периоде составил не более 0,12 % от общего количества субъектов МСП.

9. Результаты КМ Счетной палаты показали, что размер ставок, порядок и сроки уплаты вознаграждения за предоставление поручительства РГО устанавливались внутренними документами РГО в пределах, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 28 ноября 2016 г. № 763. В проверяемом периоде величина ставки вознаграждения находилась в диапазоне от 0,1 % до 2,0 % годовых на сумму поручительства.

При этом внутренними документами РГО устанавливается либо допускается единовременная уплата вознаграждения за предоставление поручительства. Это влечет за собой существенное удорожание для заемщика стоимости кредита в первый год его использования.

В итоге стоимость кредитных ресурсов, обеспеченных поручительствами РГО, находилась на достаточно высоком уровне и зачастую превышала максимальный уровень средневзвешенной процентной ставки по кредитам, предоставленным кредитными организациями субъектам МСП в целом по Российской Федерации.

10. В 2015–2018 годах МФО была предоставлена финансовая поддержка из бюджетов всех уровней в сумме 11,6 млрд рублей, при этом ежегодный объем займов, выдаваемых МФО субъектам МСП, увеличился на 4,6 млрд рублей, с 13,9 млрд рублей в 2015 году до 18,5 млрд рублей в 2018 году.

Величина процентной ставки за пользование микрозаймами устанавливалась внутренними нормативными документами МФО. Получая средства, источником которых являлись субсидии из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, МФО регионов, являвшихся объектами проверки, устанавливали для субъектов МСП ставки за пользование микрозаймами в проверяемом периоде в диапазоне от 4 % до 17 % годовых.

В территориальных банках ПАО Сбербанк, функционирующих в проверенных регионах, средняя годовая процентная ставка по кредитам, предоставленным субъектам МСП, находилась в диапазоне от 8,9 % до 17,4 % годовых.

Спрос на микрозаймы в целом по Российской Федерации в течение 2015–2018 годов составил 0,2–0,3 % от общего количества субъектов МСП, при этом количество заявок на получение микрозаймов постепенно снижается.

Снижение спроса на данный вид поддержки со стороны субъектов МСП обусловливается достаточно высоким уровнем ставок по микрозаймам, а также ростом доступности получения кредита в кредитных организациях.

11. Объем гарантийной поддержки АО «Корпорация «МСП» за исследуемый период составил 244,7 млрд рублей, более 72 % которого составляют поручительства АО «Корпорация «МСП» перед Банком России за уполномоченные банки, предоставившие кредиты субъектам МСП в рамках Программы 6,5. Источником обеспечения поручительств являются средства, выделенные АО «Корпорация «МСП» из федерального бюджета в виде взносов в его уставный капитал в целях реализации мер гарантийной поддержки МСП, формирования и развития НГС в сумме 66 млрд рублей. Источником фондирования кредитов субъектам МСП для уполномоченных банков являлись кредиты Банка России, предоставляемые под 6,5 % годовых в объеме 177,4 млрд рублей.

12. Суммарная кредитно-гарантийная поддержка МСП, оказанная АО «МСП Банк» за период 2016–2018 годов составила 244,7 млрд рублей, в том числе прямые кредиты – 53,6 млрд рублей. Анализ результатов деятельности АО «МСП Банк» показал, что являясь профильным для сферы МСП, банк осуществил поддержку субъектов МСП в незначительных объемах, составляющих в общероссийском объеме кредитования субъектов МСП менее 2 %. При этом в рамках механизма поддержки кредитования субъектов МСП АО «МСП Банк» предоставлены кредиты Банка России в сумме 150 млрд рублей и гарантия ВЭБ.РФ на сумму 40 млрд рублей под государственную гарантию на сумму 20 млрд рублей.

13. В анализируемом периоде практикуется обеспечение кредитов АО «МСП Банк» гарантиями (поручительствами) АО «Корпорация «МСП». Для оказания кредитной поддержки субъектам МСП в сумме 50,9 млрд рублей АО «МСП Банк» получило гарантийную поддержку от АО «Корпорация «МСП» в объеме 43,8 млрд рублей и от РГО – порядка 1 млрд рублей (источником капитала указанных организаций являлись средства федерального бюджета).

Действующее законодательство, регламентирующее развитие МСП в Российской Федерации, допускает предоставление РГО поручительств субъектам МСП по их обязательствам, основанным на договорах займа, заключаемых с МФО.

В проверяемом периоде отмечены случаи предоставления МФО займов субъектам МСП с использованием поручительств РГО, т.е. ряд субъектов МСП использовал одновременно два инструмента финансовой поддержки, источником которой являлись бюджетные средства, направленные в РГО и МФО.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов, выделяемых на поддержку МСП, указанная практика приводит к сокращению количества субъектов МСП, получающих поддержку. При этом происходит необоснованное завышение показателей результативности использования субсидий, выделяемых на эти цели, искажающее реальную оценку их эффективности.

14. Как показали проведенные проверки из всех видов финансовой поддержки субъектов МСП наиболее дорогостоящей оказалась поддержка с использованием поручительств (гарантий) РГО, АО «Корпорация «МСП» и АО «МСП Банк».

Максимальный уровень процентных ставок в проверяемом периоде отмечается по кредитам, обеспеченным поручительствами РГО (30,63 % годовых – в 2015 году, 23,08 % – в 2016 году, 17,59 % – в 2017 году и 17,5 % – в 2018 году).

По кредитам, обеспеченным поручительствами (гарантиями) АО «Корпорация «МСП» в 2015–2017 годах, и кредитам, обеспеченным гарантиями АО «МСП Банк» в 2016–2017 годах, максимальная величина процентной ставки была выше максимального уровня средневзвешенной процентной ставки по кредитам, предоставленным кредитными организациями субъектам МСП в целом по Российской Федерации за соответствующий период (по данным Банка России).

15. Проведенный анализ отчетов о реализации программы деятельности АО «Корпорация «МСП» и выполнении целевых индикаторов, установленных программой деятельности АО «Корпорация «МСП» на 2016–2018 годы показал:

- при расчете целевого индикатора «Консолидированный объем финансовой поддержки субъектов МСП, обеспеченной участниками НГС» учтен весь объем кредитов, предоставленных субъектам МСП в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1706, в размере 102,6 млрд рублей, что практически в 10 раз больше объема кредитов, привлеченных в рамках указанного постановления с использованием инструментов обеспечения участников НГС (10,8 млрд рублей);
- допускаются некорректные ссылки на данные Банка России.

16. По результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ осуществления мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в 2014–2017 годах» и контрольных мероприятий «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных на развитие микрофинансирования и гарантийной поддержки в субъектах Российской Федерации в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» и «Проверка эффективности и результативности мер финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства в Дальневосточном федеральном округе в 2015–2018 годах» Счетной палатой Российской Федерации направлены предложения в Правительство Российской Федерации

Федерации по совершенствованию мер государственной поддержки субъектов МСП.
По состоянию на 1 ноября 2019 года предложения Счетной палаты не реализованы.

6. Предложения (рекомендации)

6.1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

6.2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Д.Е.ШИЛКОВ

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

А.Л.САВАТЮГИН