

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 3 августа 2018 года № 39К (1260) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ осуществления мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в 2014-2017 годах»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Министерство экономического развития Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ осуществления мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в 2014-2017 годах»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:
План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год (пункт 2.4.6.2, переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год, пункт 2.4.6.2).

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие осуществление мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства (далее - МСП);

деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации мер государственной поддержки МСП, а также организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП;

бюджетная отчетность, первичные и иные документы, подтверждающие операции по использованию бюджетных средств на государственную поддержку МСП, отчетность акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценить состояние нормативно-правового регулирования государственной поддержки МСП.

2. Оценить результаты реализации мер государственной поддержки МСП.

3. Оценить ход реализации приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

4. Оценить влияние мер государственной поддержки на достижение целей, установленных в стратегических документах Российской Федерации.

5. Оценить качество показателей документов стратегического планирования в области развития и поддержки МСП, а также их влияние на рост экономики в субъектах Российской Федерации и Российской Федерации в целом.

Исследуемый период: 2014-2017 годы.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с июля 2017 года по август 2018 года.

Отчет о результатах настоящего экспертно-аналитического мероприятия подготовлен с учетом результатов параллельных контрольных мероприятий «Проверка реализации государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в 2014-2016 годах и прошедшем периоде 2017 года, в том числе реализации в 2017 году приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (с контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации) и «Проверка реализации в 2015-2017 годах мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, осуществляемых в рамках государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», а также реализации приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (с контрольно-счетными органами Республики Башкортостан, Красноярского края, Новосибирской и Тюменской областей)» (далее - контрольные мероприятия).

Кроме того, в отчете отражены результаты анализа информации, полученной по запросу Счетной палаты Российской Федерации от федеральных органов исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минсельхоза России, Минпромторга России), Банка России, органов исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации, контрольно-счетных органов 83 регионов, 3 кредитных организаций, акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (далее - АО «Корпорация «МСП»), Фонда развития промышленности, Фонда содействия инновациям, АО «Деловая среда», 23 организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, а также по 236 субъектам МСП.

Краткая характеристика проверяемой сферы

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 сентября 2016 года Президент Российской Федерации уточнил, что к 2018 году численность работников, занятых в малом и индивидуальном предпринимательстве, должна вырасти до 20 млн. человек.

За период 2015-2017 годов количество хозяйствующих субъектов МСП в Российской Федерации выросло с 4531,3 до 6039,2 тыс. единиц. При этом в течение 2017 года положительная динамика замедлилась.

Количество субъектов МСП



По состоянию на 10 января 2018 года численность занятых в сфере МСП составила 19328,3 тыс. человек. Цель, обозначенная Президентом Российской Федерации, не достигнута.

Более 95 % субъектов МСП составляют микропредприятия, при этом на них приходится только 41 % от общего количества занятых в сфере МСП.

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года определил развитие малого предпринимательства как один из масштабных резервов экономического роста. К 2024 году вклад малого предпринимательства в ВВП страны должен составить 40 %, число занятых в МСП - 25 млн. человек.

Следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации показатель, отражающий вклад МСП в ВВП, не формируется и, соответственно, в официальной публикуемой статистике отсутствует. Вместо него Минэкономразвития России использует непубликуемый показатель «Доля валовой добавленной стоимости МСП в ВВП»¹, рассчитываемый Росстатом с временным лагом около года после завершения отчетного периода. Согласно

¹ Не учитывает долю валовой добавленной стоимости МСП в чистых налогах на продукты и импорт.

данным Росстата данный показатель составил в 2014 году 19 %, в 2015 году - 19,9 %, в 2016 году - 21,6 %, данные за 2017 год отсутствуют.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценка нормативно-правового регулирования организации и осуществления государственной поддержки МСП

Нормативное правовое регулирование развития МСП в Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

1.1. Основными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере развития МСП, на федеральном уровне являются: Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 209-ФЗ), который регулирует отношения, возникающие между юридическими лицами, физическими лицами, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 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 года № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства», распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года», являющееся основой для разработки и реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства.

В соответствии с Федеральным законом № 209-ФЗ поддержка субъектов МСП - это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, осуществляемая в целях развития МСП в соответствии с государственными программами (подпро-

граммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации и муниципальными программами (подпрограммами), содержащими мероприятия, направленные на развитие МСП, а также деятельность акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», его дочерних обществ.

АО «Корпорация «МСП» осуществляет свою деятельность в качестве института развития в сфере МСП в целях координации оказания субъектам МСП поддержки, предусмотренной Федеральным законом № 209-ФЗ.

Согласно статье 12 Федерального закона № 209-ФЗ Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий и в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области развития МСП координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению ими государственной политики в области развития МСП в Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2008 года № 178 в этих целях образована Правительственная комиссия по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства.

Частями 1 и 2 статьи 16 Федерального закона № 209-ФЗ установлено, что поддержка субъектов МСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, включает в себя, в том числе, финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку таких субъектов. При этом условия и порядок оказания поддержки устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, принимаемыми в целях реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации, государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, муниципальных программ (подпрограмм).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 года № 753 внесены изменения в положения о федеральных органах исполнительной власти², предусматривающие наделение их полномочиями в сфере развития МСП.

² Минсельхоз России, Минпромторг России, Минтранс России, Минэнерго России, Минсвязь России, Росрыболовство, Росмолодежь, Росводресурсы, Роспечать, Роснедра, Россвязь, Росморречфлот, Росавтодор, Росавиация, Росжелдор, Ростуризм.

Основные мероприятия по государственной поддержке субъектов МСП предусмотрены государственной программой Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316 (далее - госпрограмма «Экономическое развитие и инновационная экономика»), в рамках которой реализуется подпрограмма 2 «Развитие малого и среднего предпринимательства» (далее - Подпрограмма 2) (ответственный исполнитель - Минэкономразвития России).

Кроме того, государственная поддержка субъектов МСП также осуществляется Минсельхозом России в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 (до 2017 года - по подпрограмме 4 «Поддержка малых форм хозяйствования») (далее - госпрограмма «Развитие сельского хозяйства»), Минпромторгом России в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 328 (далее - госпрограмма «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»). В рамках госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» государственная поддержка субъектов МСП осуществляется федеральным государственным автономным учреждением «Российский фонд технологического развития»³ (далее - Фонд развития промышленности). При этом основные мероприятия по государственной поддержке субъектов МСП, финансируемые за счет субсидий в рамках госпрограмм «Развитие сельского хозяйства» и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», не выделяются.

1.2. Согласно положениям статьи 10 Федерального закона № 209-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам развития МСП относятся, в том числе, разработка и реализация государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей; поддержка муниципальных программ (подпрограмм); методическое обеспече-

³ Создано в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 544-р.

ние органов местного самоуправления и содействие им в разработке и реализации мер по развитию МСП на территориях муниципальных образований.

В каждом субъекте Российской Федерации действуют собственные законы о развитии МСП, которые на основе норм федерального законодательства регулируют отношения, возникающие между органами государственной власти конкретного субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами в сфере предоставления поддержки субъектам МСП. В законах субъектов Российской Федерации определяются принципы, условия, формы и виды поддержки субъектов МСП, источники и ресурсы поддержки, а также иные меры, направленные на развитие МСП в конкретном субъекте Российской Федерации.

При этом в нормативных правовых актах регионов отсутствует единый подход к определению органа исполнительной власти, уполномоченного по реализации государственной политики в области развития МСП в регионе.

Нормативная база, регламентирующая предоставление субсидий на поддержку МСП как на федеральном, так и на региональном уровне, не обеспечивает экономическую целесообразность выделения ресурсов. Выборочная проверка в охваченных контрольным мероприятием субъектах Российской Федерации показала, что предоставленные субсидии не оказывали влияния на основные финансовые показатели деятельности субъектов МСП, получивших наибольшие объемы финансовой поддержки. Отдельные субъекты МСП, получившие наибольшие объемы поддержки во всех проверяемых регионах, не улучшили финансовые показатели своей деятельности и, соответственно, ими не были осуществлены налоговые выплаты по результатам деятельности данных субъектов.

2. Оценка результатов реализации мер государственной поддержки МСП

2.1. Анализ использования субсидий на поддержку МСП в рамках государственных программ Российской Федерации

Субсидии на поддержку МСП выделялись в рамках следующих госпрограмм: «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие сельского хозяйства», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы⁴.

⁴ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 301 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы».

2.1.1. Сведения об основных показателях госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», характеризующие развитие МСП, и их значениях представлены в таблице:

	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых на микро-, малых и средних предприятиях и у индивидуальных предпринимателей, в общей численности занятого населения, %	27,0	25,2	27,4	25,6	28,1	26,1	26,3	26,89
Количество субъектов МСП (включая индивидуальных предпринимателей) в расчете на 1 тыс. человек населения Российской Федерации, ед.	45,6	39,5	47	39,4	48	40,1	40,5	41
Количество вновь созданных рабочих мест (включая вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей) в секторе МСП при реализации подпрограммы (ежегодно), тыс. ед.	141,29	108,295	143,96	63,914	109,52	39,509	27,871	24,822

Основной показатель госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», характеризующий развитие МСП, «Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых на микро-, малых и средних предприятиях и у индивидуальных предпринимателей, в общей численности занятого населения» в 2017 году выполнен. При этом плановое значение показателя на 2017 год установлено на уровне 26,3 %, что ниже соответствующего значения показателя 2014 года.

Показатель Подпрограммы 2 «Количество субъектов МСП (включая индивидуальных предпринимателей) в расчете на 1 тыс. человек населения Российской Федерации» госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» в 2017 году выполнен. При этом его плановое значение на 2017 год также, как и значение основного показателя госпрограммы, установлено ниже показателя 2014 года.

Показатель «Количество вновь созданных рабочих мест (включая вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей) в секторе МСП при реализации подпрограммы (ежегодно)» Подпрограммы 2 госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» в 2014-2017 годах не выполняется. При этом с 2015 года госпрограммой предусматривается ежегодное снижение количества вновь созданных рабочих мест. Фактически достигнутые значения данного показателя на протяжении 3 лет снизились в 4,3 раза.

Учитывая положительную динамику численности занятых в сфере МСП в Российской Федерации в 2014-2017 годах и ежегодное снижение количества вновь созданных рабочих мест по госпрограмме «Экономическое

развитие и инновационная экономика», можно сделать вывод о том, что реализация госпрограммы не оказывает существенного влияния на обеспечение занятости в сфере МСП.

Кроме того, как показала проверка, данный показатель госпрограммы отражает влияние поддержки на развитие МСП только в краткосрочной перспективе.

Так, в охваченных контрольным мероприятием субъектах Российской Федерации в соответствии с условиями договоров, заключенных органами государственной (муниципальной) власти с субъектами МСП (далее - получатели поддержки) в проверяемом периоде, обеспечение сохранения действующих на момент подписания договора, а также вновь созданных рабочих мест предусматривалось на срок от 6 до 12 месяцев после подписания договора.

2.1.1.1. Для достижения установленной паспортом госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» цели Подпрограммы 2 («обеспечение благоприятных условий для развития субъектов МСП») выполняются основные мероприятия, представленные в таблице, на финансовое обеспечение которых в 2014-2017 годах предусматривались бюджетные ассигнования в общей сумме 120,45 млрд. рублей.

(млрд. руб.)

Основное мероприятие	Бюджетные ассигнования			
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Федеральная финансовая программа поддержки МСП	19,383	18,528	11,332	7,881
Совершенствование нормативно-правового регулирования МСП	-	-	-	-
Формирование национальной системы гарантийных организаций для субъектов МСП	50,000	-	-	-
Содействие развитию молодежного предпринимательства	-	-	0,230	-
Приоритетный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	-	-	-	13,100
Итого	69,383	18,528	11,562	20,981

Средства федерального бюджета, направленные на развитие МСП в Российской Федерации в 2014-2017 годах, освоены на 98 % (118,6 млрд. рублей), при этом все плановые показатели госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», характеризующие развитие МСП, в 2017 году значительно снижены относительно уровня 2014 года. Достигнутое в 2014 году значение показателя «Количество вновь созданных рабочих мест (включая вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей) в секторе МСП при реализации подпрограммы (ежегодно)» на протяже-

нии 3 лет снизилось со 108 тысяч вновь созданных рабочих мест и составило в 2017 году 25 тысяч. «Условная стоимость» одного вновь созданного рабочего места выросла с 642 тыс. рублей в 2014 году до 840 тыс. рублей в 2017 году.

Соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета в рамках Подпрограммы 2 субъектам Российской Федерации предусматривалось софинансирование более 20 мероприятий, что в условиях ограниченных ресурсов приводило к «распылению» средств и в конечном итоге отрицательно влияло на достижение ориентиров, обозначенных в стратегических документах.

Кроме того, около 55 % ресурсного обеспечения Подпрограммы 2 в исследуемом периоде (65,4 млрд. рублей) предусмотрено на формирование национальной системы гарантийных организаций для субъектов МСП, при этом более 91 % указанных средств, или 59,8 млрд. рублей, направлено в виде взносов в уставный капитал АО «Корпорация «МСП» (до 23 июля 2015 года АО «Небанковская депозитно-кредитная организация «Агентство кредитных гарантий»). При этом реализация госпрограммы по указанному направлению не оказала значимого влияния на динамику стратегического показателя «Доля кредитов субъектам малого и среднего предпринимательства в общем кредитном портфеле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, характеризующая обеспечение доступности финансовых ресурсов для МСП», сохранившего в исследуемом периоде, по данным Банка России, отрицательную динамику.

2.1.1.2. В период 2014-2016 годов субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлялись на конкурсной основе при условии софинансирования расходных обязательств (уровни софинансирования за счет субсидий в среднем в 2014 году - 78 %, в 2015 году - 97,4 %, в 2016 году - 91 %). Порядок и условия конкурсного отбора субъектов Российской Федерации устанавливались соответствующими приказами Минэкономразвития России.

Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку МСП, включая крестьянские (фермерские) хозяйства (далее - субсидии регионам), устанавливаются постановлениями Правительства Российской Федерации⁵ (далее - Правила). С 2017 года Правилами

⁵ На 2014 год: постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2009 года № 178; на 2015 год: постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2014 года № 1605; на 2016 год: постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 года № 1452; на 2017-2019 годы: постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 года № 1538.

также установлены порядок и условия отбора субъектов Российской Федерации (без конкурса).

Согласно пунктам 14, 20 Правил распределение субсидий между субъектами Российской Федерации на 2015-2016 годы осуществлялось из расчета численности постоянного населения в субъекте Российской Федерации на 1 января отчетного года, уровня бюджетной обеспеченности, степени развития сектора МСП, а также эффективности реализации мероприятий субъектом Российской Федерации за счет субсидии, предоставленной в году, предшествующем году распределения субсидии, по состоянию на 1 октября текущего года. При этом в соответствии с пунктом 8 Правил Минэкономразвития России определяет распределение субъектов Российской Федерации по категориям и группам в зависимости от значения коэффициента, характеризующего степень развития сектора МСП в каждом субъекте Российской Федерации (издает ежегодно приказы).

Распределение и использование субсидий в 2014-2016 годах с применением Правил обеспечили направление более 20 % средств федерального бюджета 5 из 85 субъектов Российской Федерации, а именно: из 49,24 млрд. рублей предоставленных субсидий 10,79 млрд. рублей получили Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Московская область, г. Москва, Свердловская область.

При этом 5 субъектов Российской Федерации, в том числе Еврейская автономная область, Магаданская область, Ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Чукотский автономный округ, получили за 3 года 0,4 % от общего объема субсидий из федерального бюджета, или 0,21 млрд. рублей.

В 2017 году в Правила внесены изменения, обеспечившие направление около 40 % средств федерального бюджета 11 субъектам Российской Федерации, получившим более 200 млн. рублей каждый, в том числе: Смоленской, Брянской, Пензенской, Ростовской, Кировской областям, республикам Татарстан, Башкортостан, Дагестан, Адыгея, Краснодарскому и Ставропольскому краям (софинансирование 62-91 процент).

При этом 8 субъектов Российской Федерации (республики Ингушетия, Хакасия, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа, Оренбургская, Магаданская, Амурская области и Еврейская автономная область) получили в 2017 году менее 0,7 % от общего объема субсидий из федерального бюджета, менее 10 млн. рублей каждый (софинансирование 30-90 %). Для Ямало-Ненецкого и Ненецкого автономных округов софинансирование за счет субсидий установлено на уровне 30 процентов.

В 2017 году 3 субъектами Российской Федерации (г. Москва, Сахалинская область и Чукотский автономный округ) заявка на получение субсидии не подавалась.

Таким образом, анализ распределения субсидий показал, что применение Правил не обеспечивает создание условий для развития МСП в отдельных регионах Российской Федерации.

Для оценки результатов исполнения мероприятий Подпрограммы 2 паспортом госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» для субъектов Российской Федерации предусмотрен единственный (без учета показателей, характеризующих развитие молодежного предпринимательства) показатель «Количество вновь созданных рабочих мест (включая вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей) в секторе МСП при реализации подпрограммы (ежегодно)» (далее - «Количество вновь созданных рабочих мест»). Сведения о достижении плановых значений указанного показателя по 5 субъектам Российской Федерации, получившим максимальный объем субсидий за 2015-2016 годы⁶, представлены в таблице:

Субъект Российской Федерации	Количество вновь созданных рабочих мест в секторе МСП, ед.			
	2015 г.		2016 г.	
	план	факт	план	факт
г. Москва	19370	509	14730	204
Московская область	3400	3303	2590	1920
Республика Башкортостан	2390	2584	1820	1133
Республика Татарстан	2340	2296	1780	507
Свердловская область	2050	2076	1560	2023

Из регионов, получивших максимальную поддержку из федерального бюджета, только Свердловская область ежегодно достигала установленные значения показателя, при этом по г. Москве исполнение показателя в 2015-2016 годах составляло не более 2,6 процента.

В 2017 году из 11 субъектов Российской Федерации, получивших субсидии более 200 млн. рублей каждый, 5 субъектов (45,5 %) не достигли плановых значений показателя «Количество вновь созданных рабочих мест»⁷.

⁶ Сведения за 2014 год на Портале государственных программ Российской Федерации Минэкономразвития России отсутствуют.

⁷ Портал государственных программ Российской Федерации Минэкономразвития России по состоянию на 1 июня 2018 года.

Установленные Минэкономразвития России плановые значения показателей не связаны с объемом выделенных субсидий: Республике Адыгея при выделении более 209 млн. рублей установлен показатель - 73 рабочих места, фактически создано 22 рабочих места; Брянской области, получившей из федерального бюджета более 295 млн. рублей, установлен показатель - 222 рабочих места, фактически создано 117 рабочих мест; Ямало-Ненецкому автономному округу выделено менее 9 млн. рублей, установлен показатель - 81 рабочее место, фактически создано 118 рабочих мест.

В этой связи не обеспечивается возможность объективной оценки эффективности использования субсидии.

2.1.1.3. Субсидии регионам предоставляются на основании соглашений, заключаемых между Минэкономразвития России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - соглашения).

Соглашениями предусмотрено, что Минэкономразвития России осуществляет мониторинг реализации мероприятий государственной поддержки и проводит оценку эффективности использования субсидии на основании фактического достижения значений показателей результативности использования субсидий (далее - мониторинг), а высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает достижение показателей результативности использования субсидий.

В результате контрольного мероприятия установлено, что в проверяемом периоде высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации не обеспечивалось достижение плановых значений показателей результативности использования субсидии по состоянию на 31 декабря года предоставления субсидии, предусмотренных соглашениями о предоставлении субсидии.

Правительством Республики Башкортостан в 2015 году не были достигнуты плановые значения 3 показателей результативности, предусмотренных пунктом 2.2.4 соглашения от 12 августа 2015 года № 117-МБ-15, и 4 показателей результативности, предусмотренных пунктом 2.2.4 соглашения от 7 августа 2015 года № 034-МБ-15. В 2016 году не были достигнуты плановые значения 5 показателей результативности, предусмотренных пунктом 2.2.4 соглашения от 13 июля 2016 года № 027-МБ-16.

Правительством Тюменской области в 2015 году не были достигнуты плановые значения 4 показателей результативности, предусмотренных пунктом 2.2.4 соглашения от 12 августа 2015 года № 130-МБ-15. В 2016 году не были достигнуты плановые значения 3 показателей результативности, преду-

смотренных пунктом 2.2.4 соглашения от 14 июля 2016 года № 107-МБ-16, и 1 показателя результативности, предусмотренного пунктом 2.2.4 соглашения от 14 июля 2016 года № 110-МБ-16.

Правительством Красноярского края в 2015 году не были достигнуты плановые значения 1 показателя результативности, предусмотренного пунктом 2.2.4 соглашения от 7 августа 2015 года № 021-МБ-15, 2 показателей результативности, предусмотренных пунктом 2.2.4 соглашения от 7 августа 2015 года № 069-МБ-15, 11 показателей результативности, предусмотренных пунктом 2.2.4 соглашения от 12 августа 2015 года № 105-МБ-15, и 2 показателей результативности, предусмотренных пунктом 2.2.4 соглашения от 12 августа 2015 года № 106-МБ-15. В 2016 году не были достигнуты плановые значения 19 показателей результативности, предусмотренных пунктом 2.2.4 соглашения от 13 июля 2016 года № 028-МБ-16, в 2017 году - 4 показателей результативности, предусмотренных приложением № 2 к соглашению от 21 февраля 2017 года № 139-08-183 (пункт 4.3.3 соглашения).

Правительством Новосибирской области в 2015 году не были достигнуты плановые значения 3 показателей результативности, предусмотренных пунктом 2.2.4 соглашения от 12 августа 2015 года № 145-МБ-15. В 2016 году не были достигнуты плановые значения 1 показателя результативности, предусмотренного пунктом 2.2.4 соглашения от 14 июля 2016 года № 121-МБ-16, и 2 показателей результативности, предусмотренных пунктом 2.2.4 соглашения от 13 июля 2016 года № 007-МБ-16, в 2017 году - 5 показателей результативности, предусмотренных приложением № 2 к соглашению от 21 февраля 2017 года № 139-08-205 (пункт 4.3.3 соглашения).

Во исполнение пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2014 года № 1605 по результатам мониторинга Минэкономразвития России ежегодно (до 1 июля) представляет в Правительство Российской Федерации доклад об использовании средств федерального бюджета на государственную поддержку субъектов МСП и оценке эффективности реализации мероприятий государственной поддержки МСП в Российской Федерации (далее - Доклад).

Проведенный по докладам за 2014, 2015 и 2016 годы анализ распределения субсидий регионам по направлениям поддержки показал, что 44,3 % от общего объема субсидий предоставлено на поддержку инноваций и модернизацию производства, в том числе на поддержку лизинга малых компаний. Значительная доля средств направлялась на создание региональных гарантийных организаций (далее - РГО) - 9,6 % и поддержку муниципальных программ - 12,6 процента.

В 2017 году общая сумма субсидий, распределенная регионам, составила 7,5 млрд. рублей, при этом 41 % от общей суммы предусмотрен на создание (развитие) инфраструктуры поддержки субъектов МСП, направленной на содействие развитию системы кредитования, в том числе фондов содействия кредитованию (гарантийных фондов, фондов поручительств), микрофинансовых организаций.

В части совершенствования системы оценки эффективности использования субсидии с 2015 года Правилами предусмотрены специальные показатели результативности использования субсидии по каждому реализуемому в рамках соглашения мероприятию, отражающие эффект от реализации конкретного мероприятия. Ежегодные значения таких показателей вместе с основными показателями результативности использования субсидии «Количество вновь созданных рабочих мест» и «Исполнение расходных обязательств за счет предоставленной субсидии» устанавливаются в соглашениях.

Предусмотренные соглашениями показатели результативности носят формальный характер, зачастую они не характеризуют достижение целей предоставления субсидии.

Так, для оценки результативности мероприятий по созданию (развитию) центров поддержки предпринимательства, центров (агентств) координации поддержки экспортноориентированных субъектов МСП, региональных интегрированных центров и центров инноваций социальной сферы используется, в том числе, показатель «Количество консультаций и мероприятий, проведенных для субъектов МСП». Вместе с тем оценить и подтвердить эффект от консультаций и мероприятий на развитие МСП в регионе практически не представляется возможным.

Также эффективность использования средств федерального бюджета на докапитализацию РГО в сумме 4,9 млрд. рублей в целях реализации мероприятий по предоставлению поручительств субъектам МСП в 2014-2016 годах оценивается, в том числе, показателями: «Создано рабочих мест» и «Сохранено рабочих мест», приведенными в следующей таблице:

	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Докапитализация РГО, млрд. руб.	2,9	1,57	0,443
Создано рабочих мест, ед.	более 3000	более 2300	более 700
Сохранено рабочих мест, ед.	26500	13300	4700

Вместе с тем установить прямую связь указанных показателей с предоставленными РГО из федерального бюджета средствами, а также подтвер-

дить достоверность представленных в докладах значений показателей не представляется возможным.

Так, по результатам контрольного мероприятия установлено, что уставный капитал гарантийного фонда Ставропольского края в 2014 году был увеличен на 129,5 млн. рублей, в том числе 104,0 млн. рублей - из средств федерального бюджета, предоставленных в виде субсидий, соглашениями о предоставлении которых установлены значения ряда показателей результативности использования субсидии, в том числе показателя «Количество вновь созданных рабочих мест» в количестве 96 единиц.

Минэкономразвития Ставропольского края отчиталось перед Минэкономразвития России о выполнении условий соглашений, в том числе по указанному показателю (указано фактическое значение - 115 единиц).

Как показала проверка, минэкономразвития Ставропольского края не располагает данными, позволяющими подтвердить достоверность указанного фактического значения.

В соответствии с информацией, представленной минэкономразвития Ставропольского края, контроль за фактическим созданием рабочих мест субъектами МСП, получившими государственную поддержку в рамках деятельности организаций инфраструктуры поддержки субъектов МСП, минэкономразвития Ставропольского края не осуществляет. По информации, полученной от гарантийного фонда Ставропольского края, деятельность по формированию показателей, в том числе по количеству субъектов МСП, рабочих мест, не ведется.

Также по результатам контрольного мероприятия установлено, что показатели результативности предоставления субсидии на возмещение части затрат, связанных с уплатой субъектом МСП лизинговых платежей по договору лизинга, заключенному с российскими лизинговыми организациями в целях создания и (или) развития либо модернизации производства товаров (работ, услуг), включаемых в договоры, заключенные уполномоченными органами власти с получателями поддержки, не обеспечивают возможность оценки влияния оказанной поддержки на создание, развитие либо модернизацию производства.

Так, в ходе проверки использования субсидии (за счет средств федерального бюджета), предоставленной по заключенному 1 декабря 2017 года между администрацией городского округа г. Кумертау Республики Башкортостан и ООО «Дизайн-бюро София» договору на субсидирование части затрат, связанных с уплатой лизинговых платежей по договорам лизинга в целях создания и (или) развития либо модернизации производства

товаров (работ, услуг), заключенным 1 ноября 2017 года на приобретение 2 экскаваторов, установлено, что указанная техника в марте 2018 года была сдана в аренду.

ООО «Стройиндустрия» в 2016 году за счет средств федерального бюджета была предоставлена субсидия на приобретение оборудования в целях создания и (или) развития либо модернизации производства товаров (работ, услуг), в том числе формы «плита аэродромная ПАГ-14» в количестве 10 штук на общую сумму 3,85 млн. рублей. В ходе проверки установлено: указанные формы на предприятии отсутствуют, предъявлены документы об отправке оборудования на завод-изготовитель, средства от реализации оборудования не получены.

В обоих случаях показатели результативности использования субсидии выполнены полностью.

2.1.1.4. Кроме предоставления субсидий субъектам Российской Федерации, с 2017 года в рамках Подпрограммы 2 предоставляются субсидии российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2017 году субъектам МСП по льготной ставке. При этом в госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика» не предусмотрены ресурсное обеспечение и показатели (индикаторы) для указанного мероприятия, вместе с тем в федеральном бюджете на 2017 год на указанные цели предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 0,35 млрд. рублей. По состоянию на 1 января 2018 года бюджетные ассигнования на предоставление субсидий российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2017 году субъектам МСП по льготной ставке, исполнены на 35,9 %, уполномоченным банкам перечислено 126,1 млн. рублей.

Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2017 году субъектам малого и среднего предпринимательства по льготной ставке, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2017 года № 674 (далее - Правила № 674), установлен общий лимит средств льготных кредитов субъектам МСП на 2017 год, равный 50 млрд. рублей, а также критерии отбора кредитных организаций, которым соответствуют ПАО Сбербанк, Банк ВТБ (ПАО), АО «Россельхозбанк» (далее - уполномоченные банки), с которыми Минэкономразвития России были заключены соответствующие соглашения.

Согласно Правилам № 674 комиссией по вопросам предоставления субсидий Минэкономразвития России определены лимиты выдачи льготных кредитов субъектам МСП для уполномоченных банков: для Банка ВТБ (ПАО) - 25 млрд. рублей, для ПАО Сбербанк - 20,8 млрд. рублей, для АО «Россельхозбанк» - 4,2 млрд. рублей. Комиссией регулярно отмечалось невыполнение уполномоченными банками планов-графиков выдачи кредитов.

По итогам 2017 года ПАО Сбербанк выдало кредитов субъектам МСП на сумму 23,1 млрд. рублей, Банк ВТБ (ПАО) - 7,2 млрд. рублей, АО «Россельхозбанк» - 3,5 млрд. рублей. Следует отметить, что объем кредитов Банка ВТБ (ПАО) составил менее 30 % от установленного ему лимита.

При этом значения показателя результативности «Объем кредитов, выданных субъектам МСП по льготной ставке, из расчета на рубль предоставленного размера субсидии», установленные соглашениями о предоставлении субсидий, перевыполнены всеми уполномоченными банками (ПАО Сбербанк - 209,43 рубля (174 % от плана), Банк ВТБ (ПАО) - 167,13 рубля (118 %), АО «Россельхозбанк» - 518,6 рубля (364,8 %) прежде всего благодаря существенному снижению Банком России ключевой ставки (с 9 % до 7,75 процента).

Таким образом, при перевыполнении показателя результативности уполномоченными банками льготные кредиты субъектам МСП предоставлены в объеме 33,8 млрд. рублей, что составляет 67,6 % от установленного Правительством Российской Федерации на 2017 год лимита в сумме 50 млрд. рублей.

2.1.2. Госпрограммой «Развитие сельского хозяйства» предусматривалась государственная поддержка субъектов МСП в рамках подпрограммы 4 «Поддержка малых форм хозяйствования» (далее - Подпрограмма 4).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 396 в госпрограмму «Развитие сельского хозяйства» внесены изменения, согласно которым исключена подпрограмма 4 «Поддержка малых форм хозяйствования», а мероприятия по поддержке малых форм хозяйствования консолидированы в рамках основного мероприятия «Содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития агропромышленного комплекса» подпрограммы «Развитие отраслей агропромышленного комплекса».

На реализацию мероприятий по поддержке малых форм хозяйствования выделены средства федерального бюджета в размере: в 2014 году - 8,1 млрд. рублей (кассовое исполнение 100 %), в 2015 году - 13,9 млрд.

рублей (кассовое исполнение 84,9 %), в 2016 году - 10,2 млрд. рублей (кассовое исполнение 100 процентов).

В то же время в результате контрольного мероприятия установлено, что значительные объемы средств федерального бюджета, направленные на реализацию госпрограммы «Развитие сельского хозяйства» по подпрограммам «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства», «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства», «Развитие мясного скотоводства», «Развитие молочного скотоводства», «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания», «Поддержка племенного дела, селекции и семеноводства», «Развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства», «Стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе», фактически использовались на поддержку МСП.

Следует отметить, что в бюджетной отчетности⁸ проверенных субъектов Российской Федерации средства федерального бюджета, направленные на государственную поддержку субъектов МСП, по госпрограмме «Развитие сельского хозяйства» возможно выделить только в рамках подпрограммы «Поддержка малых форм хозяйствования». Средства, использованные на эти цели в рамках других подпрограмм, невозможно идентифицировать как средства, направленные на поддержку МСП.

Так, по Республике Татарстан в 2014-2016 годах на поддержку МСП в рамках госпрограммы получено и использовано 0,48 млрд. рублей, фактически было использовано 9,25 млрд. рублей, в Алтайском крае - 0,73 млрд. рублей и 7,05 млрд. рублей, в Ставропольском крае - 1,0 млрд. рублей и 1,93 млрд. рублей, в Краснодарском крае - 0,36 млрд. рублей и 3,83 млрд. рублей, соответственно.

Проверка показала, что в период 2014-2016 годов в рамках госпрограммы «Развитие сельского хозяйства» (подпрограммы «Поддержка малых форм хозяйствования») в проверенных субъектах Российской Федерации направлялись средства на поддержку МСП в размерах от 1,7 % до 7,5 % от общего объема средств, предусмотренных госпрограммой, при этом фактически на поддержку МСП в рамках госпрограммы «Развитие сельского хозяйства» в проверенных регионах было направлено от 14,5 % до 68 % от общего объема средств госпрограммы.

⁸ Подготовлена в соответствии с приказом Минфина России от 28 декабря 2010 года № 191н «Об утверждении инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

Сложившаяся практика предоставления и распределения бюджетных средств по госпрограмме «Развитие сельского хозяйства» в рамках существующих подпрограмм, за исключением подпрограммы «Поддержка малых форм хозяйствования», не обеспечивает прозрачности бюджетной отчетности по расходам федерального бюджета на поддержку МСП.

При этом разница между объемами фактически оказанной поддержки МСП в рамках госпрограммы «Развитие сельского хозяйства» и поддержкой МСП, отраженной в отчетности, по 4 субъектам Российской Федерации составила 19,5 млрд. рублей.

2.1.3. В рамках госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» Минпромторгом России осуществляется государственная поддержка МСП. При этом госпрограмма не включает подпрограмм или основных мероприятий, предусматривающих государственную поддержку субъектов МСП, а получатели государственной поддержки в рамках указанной госпрограммы не выделены в качестве субъектов МСП.

В этой связи оценить объемы господдержки субъектов МСП в рамках госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» практически невозможно. В ходе контрольного мероприятия перечень получателей - субъектов МСП и объем полученных ими субсидий в проверяемом периоде определялись по идентификационным номерам налогоплательщиков.

2.1.4. Проведенный анализ показал, что поддержка субъектов МСП по одному и тому же направлению оказывается в рамках нескольких государственных программ.

Так, в рамках госпрограмм «Экономическое развитие и инновационная экономика» и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» предусматриваются субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на техно- и индустриальные парки, на поддержку субъектов МСП, осуществляющих деятельность в области народно-художественных промыслов.

В 2017 году в целях обеспечения лизинговой поддержки МСП в рамках госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» выделено 3 млрд. рублей АО «Корпорация «МСП» в целях последующего взноса в уставный капитал 2 региональных лизинговых компаний, созданных в Республике Татарстан и Республике Башкортостан. При этом в рамках госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» Минпромторг России предоставил 40 российским лизинговым организациям субсидии по программе «Свое дело» суммарно 3,8 млрд. рублей, а также по программе «Российский фермер» - 56,9 млн. рублей.

Кроме того, предоставление субсидий российским кредитным организациям по кредитам, выданным субъектам МСП по льготной ставке, осуществляется как в рамках госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», так и госпрограммы «Развитие сельского хозяйства».

«Многоканальность» расходования средств федерального бюджета на государственную поддержку МСП без ее идентификации в бюджетной отчетности не позволяет достоверно оценить объем бюджетных средств, использованных для достижения целей, установленных в стратегических документах Российской Федерации.

2.1.5. Таким образом, полнота информации об объемах средств федерального бюджета, использованных на поддержку МСП, не обеспечивается. То есть на практике не обеспечивается принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы Российской Федерации, предусмотренный статьей 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации, который предполагает полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов.

Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н, не предусматривают в кодах направления расходов целевых статей расходов бюджетов по подпрограммам госпрограммы «Развитие сельского хозяйства» (за исключением подпрограммы «Поддержка малых форм хозяйствования»), госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» детализацию расходов на государственную поддержку МСП, осуществляемую за счет субсидий из федерального бюджета.

Сложившаяся практика не позволяет обеспечить прозрачность бюджетного (бухгалтерского) учета расходов федерального бюджета и, соответственно, формирование достоверной (полной) информации о расходах федерального бюджета на государственную поддержку МСП.

2.1.6. По результатам контрольного мероприятия «Проверка реализации мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в 2014-2016 годах и прошедшем периоде 2017 года, в том числе реализации в 2017 году приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», проведенного в июле-декабре 2017 года в регионах, направлено информационное письмо в Правительство Российской Федерации. В соответствии с решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации в целях обеспечения полноты информации об объемах средств федерального бюджета, направляемых на государственную поддержку МСП, и обеспечения на практике принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы Россий-

ской Федерации, предусмотренного статьей 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предложено поручить Минфину России внести в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н, изменения в части идентификации расходов федерального бюджета на государственную поддержку МСП.

По результатам рассмотрения информационного письма Счетной палаты Российской Федерации Минфином России дано предложение в Правительство Российской Федерации поручить АО «Корпорация «МСП» «проработать вопрос о разработке концепции системы мониторинга развития МСП».

Между тем в соответствии с Федеральным законом № 209-ФЗ АО «Корпорация «МСП» проводит мониторинг оказания федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления поддержки субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов МСП, и мониторинг оказания организациями, образующими инфраструктуру поддержки субъектов МСП, поддержки субъектам МСП (далее - Мониторинг⁹).

Мониторинг проводится АО «Корпорация «МСП» на основе информации, предоставляемой 27 федеральными органами исполнительной власти, наделенными отдельными полномочиями по вопросам развития МСП, уполномоченными органами исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также организациями, образующими инфраструктуру поддержки субъектов МСП¹⁰, по формам, утвержденным Минэкономразвития России¹¹.

⁹ Порядок проведения Мониторинга утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2015 года № 1410.

¹⁰ При условии, что их учредителем (участником) либо акционером является Российская Федерация и (или) организация, созданная Российской Федерацией, субъект Российской Федерации и (или) организация, созданная субъектом Российской Федерации, муниципальное образование и (или) организация, созданная муниципальным образованием.

¹¹ Приказ Минэкономразвития России от 1 марта 2016 года № 88 «О реализации части 6 статьи 16 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2015 года № 1410», который утратил силу в связи с изданием приказа Минэкономразвития России от 1 марта 2017 года № 91 «Об утверждении Порядка, сроков и форм представления информации, предусмотренной пунктами 5 и 6 Правил проведения АО «Корпорация «МСП» мониторинга оказания федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, и мониторинга оказания организациями, образующими инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, а также состава такой информации».

Следует отметить, что большой объем в ряде случаев излишне детализированной отчетности, предоставляемой в адрес АО «Корпорация «МСП», не обеспечивает полноту информации об объемах государственной поддержки, поскольку не обеспечивается идентификация расходов федерального бюджета на государственную поддержку МСП.

2.1.7. В результате контрольного мероприятия выявлено, что исполнительные органы субъектов Российской Федерации не владеют полной информацией об объемах и источниках государственной поддержки, получаемой субъектами МСП в рамках государственных программ Российской Федерации и иных инструментов государственной политики, не предусматривающих участие в реализации соответствующих мероприятий государственных органов субъекта Российской Федерации. В этой связи указанные органы не владеют полной информацией об объемах и источниках государственной поддержки МСП.

Так, ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (далее - Фонд содействия инновациям) с 2014 года оказывает поддержку субъектам МСП, осуществляющих разработку и внедрение инновационной продукции, в рамках подпрограммы «Стимулирование инноваций» госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика». На реализацию указанной подпрограммы из федерального бюджета в 2014-2017 годах Фонду содействия инновациям выделено 22,2 млрд. рублей. С 2016 года Фонд содействия инновациям предоставляет гранты субъектам МСП в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» госпрограммы «Развитие науки и технологий», на реализацию которой из федерального бюджета в 2016-2017 годах израсходовано 4 млрд. рублей. Общая сумма грантов, предоставленная Фондом содействия инновациям субъектам малого предпринимательства из 77 субъектов Российской Федерации, за 4 года составила 20,9 млрд. рублей.

Кроме того, в рамках госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» поддержка субъектов МСП осуществляется Фондом развития промышленности за счет субсидий, предоставленных Минпромторгом России. За период 2015-2017 годов субъектам МСП Фонд предоставил 78 займов на финансирование перспективных промышленных проектов объемом 16,9 млрд. рублей.

2.2. Анализ мер государственной поддержки МСП, осуществляемых АО «Корпорация «МСП»

Поддержка субъектов МСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, в исследуемом периоде осуществлялась

АО «Корпорация «МСП» в соответствии с задачами, определенными Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2015 года № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства» и Федеральным законом № 209-ФЗ.

Одна из основных задач по оказанию поддержки субъектам МСП осуществлялась АО «Корпорация «МСП» преимущественно в форме финансовой поддержки по направлению «гарантийная поддержка субъектов МСП».

В целях оказания гарантийной поддержки АО «Корпорация «МСП» предоставляла независимые гарантии по кредитам для субъектов МСП, являющихся заемщиками аккредитованных банков-партнеров Корпорации, а также оказывала субъектам МСП поддержку в рамках программы стимулирования кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства¹² (далее - Программа 6,5).

С 2016 года АО «Корпорация «МСП» реализуется модель оказания гарантийной поддержки субъектам МСП, в соответствии с которой АО «Корпорация «МСП» в основном предоставляет гарантии по средним и крупным сделкам субъектов МСП в размере более 100 млн. рублей и поручительства по Программе 6,5. При этом остальные участники Национальной гарантийной системы¹³ (далее - НГС) ориентированы на применение массовых технологий и предоставление гарантий и поручительств в массовом сегменте рынка по сделкам менее 100 млн. рублей.

В этой связи в 2015 году основной объем гарантийной поддержки АО «Корпорация «МСП» (75,8 % от суммы предоставленных гарантий и поручительств) приходился на прямые гарантии с участием банков, в 2016-2017 годах - на поручительства по Программе 6,5 (в 2016 году - 82,8 % от суммы предоставленных АО «Корпорация «МСП» гарантий и поручительств, в 2017 году - 81,8 процента).

В соответствии с Программой 6,5 отобранными АО «Корпорация «МСП» банками устанавливается льготная процентная ставка по кредитам для субъектов МСП: на уровне до 10,6 % годовых - для малых предприятий и до 9,6 % годовых - для средних предприятий. При этом кредитные организации, предоставляющие финансирование субъектам МСП в рамках данной программы, получали возможность рефинансирования в Банке России по ставке 6,5 % годовых под поручительство АО «Корпорация «МСП».

¹² Утверждена решениями Совета директоров АО «Корпорация «МСП» (первая редакция утверждена 28 июля 2015 года (протокол № 12/15), действующая редакция - 8 февраля 2017 года (протокол № 27).

¹³ АО «Корпорация «МСП», АО «МСП Банк» и региональные гарантийные организации.

Следует отметить, что большую часть поручительств АО «Корпорация «МСП» перед Банком России по Программе 6,5 составляли поручительства за крупнейшие банки. Так, в 2016-2017 годах на долю Банка ВТБ (ПАО) и ПАО Сбербанк приходилось 62 % от общего объема поручительств АО «Корпорация «МСП» в рамках указанной программы.

Доля АО «Корпорация «МСП» в общем объеме поддержки, оказываемой субъектам МСП всеми органами и организациями в рамках НГС, в 2016 году увеличилась по сравнению с 2015 годом на 29,6 % до 58,8 %, в 2017 году достигла уровня 61,5 %. В указанной доле учитывается сумма поручительств АО «Корпорация «МСП» за кредитные организации перед Банком России, предоставляемых в рамках Программы 6,5 (82,8 % от суммы предоставленных АО «Корпорация «МСП» гарантий и поручительств в 2016 году, 81,8 % - в 2017 году).

	(млрд. руб.)		
	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Общий объем гарантий (поручительств), предоставленных субъектам МСП	60,9	103,7	140,9
в том числе: «Корпорация «МСП»	17,8	61,0	86,7
из них: по Программе 6,5	0,08	50,5	70,9

В целях оказания поддержки субъектам МСП АО «Корпорация «МСП» сформирована информационная база организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, аккумулируются сведения о перечнях государственного (муниципального) имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов МСП), а также об изменениях, внесенных в такие перечни, ведется работа по формированию и размещению на официальном сайте АО «Корпорация «МСП» базы правовых решений для субъектов МСП.

Для осуществления маркетинговой и информационной поддержки субъектов МСП АО «Корпорация «МСП» разработана и введена в опытную эксплуатацию геомаркетинговая информационно-аналитическая система (бизнес-навигатор) - бесплатный Интернет-ресурс, обеспечивающий начинающих и расширяющих свой бизнес предпринимателей необходимой информацией и охватывающий 171 город Российской Федерации с численностью населения более 100 тыс. человек.

В рамках решения задачи по обеспечению информационного взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями в целях поддержки субъектов МСП АО «Корпорация «МСП» подписаны соглашения о взаимодействии с высши-

ми исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, содержащие планы-графики реализации мероприятий по развитию малого и среднего предпринимательства в регионах. Организовано предоставление информационных услуг АО «Корпорация «МСП» через многофункциональные центры предоставления государственных услуг.

Кроме того, АО «Корпорация «МСП» решается задача по организации мероприятий, направленных на увеличение доли закупки товаров, работ, услуг заказчиками, определяемыми Правительством Российской Федерации, у субъектов МСП в годовом объеме закупки товаров, работ, услуг и годовом объеме закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции.

В рамках проектной деятельности в Российской Федерации АО «Корпорация «МСП» принимает участие в реализации приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

2.3. Анализ оказания гарантийной поддержки в целях повышения доступности финансовой поддержки, в том числе поручительств, гарантий и иных форм поддержки для субъектов МСП

В исследуемом периоде гарантийная поддержка субъектам МСП в рамках НГС помимо АО «Корпорация «МСП» также оказывалась АО «МСП Банк» и РГО.

Объем гарантийной поддержки, предоставленной субъектам МСП в разрезе участников НГС, представлены в таблице:

(млн. руб.)

Участник НГС	2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	объем гарантий (поручительств), предоставленных субъектам МСП	объем привлеченных субъектами МСП кредитных ресурсов, обеспеченных предоставленными гарантиями (поручительствами)	объем гарантий (поручительств), предоставленных субъектам МСП	объем привлеченных субъектами МСП кредитных ресурсов, обеспеченных предоставленными гарантиями (поручительствами)	объем гарантий (поручительств), предоставленных субъектам МСП	объем привлеченных субъектами МСП кредитных ресурсов, обеспеченных предоставленными гарантиями (поручительствами)
АО «Корпорация «МСП»*	17811	37983	61004	72317	86724	97601
АО «МСП Банк»	0	0	11411	25205	11561	85353
РГО	24831	64426	27665	70053	42583	110589
Всего	42642	102409	100080	167575	140869	257317**

* С учетом поручительств АО «Корпорация «МСП» за кредитные организации перед Банком России, предоставляемых в рамках Программы 6,5.

** За вычетом объема финансовой поддержки с одновременным участием нескольких участников НГС в сумме 36226 млн. рублей.

Сумма действующих гарантий (поручительств) всех участников НГС по состоянию на 1 января 2016 года составляла 73,5 млрд. рублей, на 1 января 2017 года - 141,0 млрд. рублей, на 1 января 2018 года - 206,3 млрд. рублей¹⁴.

Вместе с тем, по данным Банка России, общая сумма задолженности по кредитам, предоставленным субъектам МСП, на 1 января 2016 года составила 4885,3 млрд. рублей, на 1 января 2017 года - 4468,9 млрд. рублей, на 1 января 2018 года - 4169,9 млрд. рублей (то есть уменьшилась по сравнению с 1 января 2016 года на 715,4 млрд. рублей, или на 14,6 процента).

При этом доля действующих гарантий (поручительств) всех участников НГС в общей сумме задолженности по кредитам, предоставленным субъектам МСП, по состоянию на 1 января 2016 года составила 1,5 %, по состоянию на 1 января 2017 года - 3,2 %, по состоянию на 1 января 2018 года - 4,8 %, в том числе доля действующих гарантий (поручительств) АО «Корпорация «МСП» составила, соответственно, 0,4 %, 1,6 % и 2,9 процента.

При росте гарантийной поддержки субъектов МСП в проверяемом периоде наблюдается существенное снижение кредитной поддержки субъектов МСП по состоянию на 1 января 2018 года.

Доля РГО в общей сумме действующих гарантий (поручительств), предоставленных субъектам МСП в рамках НГС, составляла по состоянию: на 1 января 2016 года - 71,0 %, на 1 января 2017 года - 38,3 %, на 1 января 2018 года - 32,7 процента.

На докапитализацию РГО из федерального бюджета были предоставлены субсидии в 2015 году 26 регионам в сумме 1,57 млрд. рублей, в 2016 году - 16 регионам в сумме 0,44 млрд. рублей, в 2017 году - 19 регионам в сумме 0,68 млрд. рублей. Размер гарантийного капитала РГО, осуществляющих деятельность в 83 субъектах Российской Федерации, суммарно составил по состоянию: на 1 января 2016 года - 45,1 млрд. рублей, на 1 января 2017 года - 46,6 млрд. рублей, на 1 января 2018 года - 47,7 млрд. рублей.

Таким образом, капитализация РГО в проверяемом периоде осуществлялась в основном за счет субсидирования из федерального бюджета.

Как показала проверка деятельности РГО в отдельных регионах (Республика Татарстан, Алтайский, Краснодарский и Ставропольский края), в исследуемом периоде наблюдалась положительная динамика объема предоставленных поручительств и объема кредитов, выданных с привле-

¹⁴ Включая гарантии АО «МСП Банк» в сумме 8 млрд. рублей в рамках федеральных законов о закупках и постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1451.

чением поручительств РГО, в Республике Татарстан, Краснодарском и Алтайском (за исключением 2015 года) краях. В Ставропольском крае объем предоставленных РГО поручительств в 2015 и 2016 годах был ниже уровня 2014 года, а объем кредитов, выданных с привлечением указанных поручительств, в 2015 году увеличился относительно уровня 2014 года и уменьшился в 2016 году.

Вместе с тем количество выданных поручительств относительно общего количества субъектов МСП, зарегистрированных на территории проверенных регионов, остается незначительным.

Так, в Ставропольском крае соответствующий показатель составлял: в 2014 году - 0,1 %, в 2015 году - 0,08 %, в 2016 году - 0,07 %, в Краснодарском крае - в среднем 0,05 процента.

При этом выплаты на выполнение обязательств по договорам поручительства в исследуемом периоде РГО, осуществляющей деятельность в Ставропольском крае, составили более 50 % от суммы средств федерального бюджета, направленных на формирование ее уставного фонда.

2.4. Анализ мер государственной поддержки по обеспечению доступа субъектов МСП к закупкам крупнейших заказчиков

2.4.1. Одним из основных направлений государственной поддержки МСП является деятельность органов государственной власти, направленная на совершенствование нормативно-правовой базы и организацию мероприятий, обеспечивающих увеличение доли закупок товаров, работ, услуг государственными корпорациями, государственными компаниями, хозяйственными обществами, а также иными заказчиками у субъектов МСП.

Особенности участия субъектов МСП в закупках, осуществляемых заказчиками в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Федеральный закон № 223-ФЗ), определены Положением об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 года № 1352 (далее - Положение), устанавливающим норму годового объема закупок соответствующими заказчиками у субъектов МСП не менее чем 18 % совокупного годового объема закупок заказчиков, при этом годовой объем закупок у субъектов МСП по результатам закупок, участниками ко-

торых являются только субъекты МСП, должен составлять не менее чем 10 % совокупного годового объема закупок (пункты 5, 5(1) Положения).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2016 года № 819 с 1 января 2018 года доля закупок по договорам, заключенным по результатам закупок, участниками которых могут быть только субъекты МСП, увеличена с 10 до 15 процентов.

По результатам проводимого Минэкономразвития России мониторинга применения Федерального закона № 223-ФЗ доля прямых закупок у субъектов МСП составила: в 2014 году - 10,0 % , в 2015 году - 8,5 %, за 11 месяцев 2016 года - 9,8 процента.

В 2017 году согласно сведениям реестра договоров с субъектами МСП заключены договоры на сумму 2845,4 млрд. рублей (непосредственно с субъектами МСП - на 2389,6 млрд. рублей), что составило 15,4 % от совокупной годовой стоимости договоров, заключенных по результатам закупок. В то же время в соответствии с данными отчетности, формируемой заказчиками в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 223-ФЗ, общая стоимость договоров с субъектами МСП в 2017 году составила 2629,5 млрд. рублей, или 11,7 % к общему объему договоров.

Таким образом, по итогам 2017 года заказчиками не в полном объеме реализовано требование, установленное Федеральным законом № 223-ФЗ.

По результатам мониторинга применения Федерального закона № 223-ФЗ в 2016 году Минэкономразвития России выявлены факты заключения договоров с «субъектами МСП», стоимость которых многократно превышает предельные размеры выручки, позволяющие относить хозяйствующие субъекты к МСП. С такими «субъектами МСП» заключены договоры по результатам закупки у единственного поставщика крупнейшими заказчиками, в том числе ПАО «Газпром» (с ООО «НИПИ НГ Петон» на сумму свыше 47,3 млрд. рублей), ПАО «НК «Роснефть» (с ООО «ПромГазСервис» на сумму свыше 16,9 млрд. рублей), ОАО «РЖД» (с ООО «СтройРегионСервис» на сумму 3,2 млрд. рублей).

По результатам мониторинга применения Федерального закона № 223-ФЗ в 2017 году¹⁵ 18 крупнейших заказчиков заключили с 19 «субъектами МСП» 23 договора с ценой более 4 млрд. рублей на общую сумму 204,4 млрд. рублей. Самым крупным из них является договор, заключенный 20 января 2017 года заказчиком БАНК ВТБ 24 (ПАО) на сумму свыше 14,7 млрд. рублей способом закупки «у единственного поставщика».

¹⁵https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/06/main/otchet_monitoring_zakupok.pdf.

Данная практика может рассматриваться как формальное выполнение квоты закупок у субъектов МСП.

2.4.2. Правительством Российской Федерации проводится системная работа по повышению эффективности вовлечения субъектов МСП в систему государственных закупок.

Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 44-ФЗ) обеспечивается механизм закупок для государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства (далее - СМП), социально ориентированных некоммерческих организаций (далее - СОНО) в установленной частью 1 статьи 30 объеме не менее чем 15 % совокупного годового объема закупок.

По оценкам Минэкономразвития России, с учетом субподрядных договоров установленная 15-процентная квота закупок у малого бизнеса выполнялась. В то же время согласно информации, размещенной на сайте единой информационной системы в сфере закупок (далее - ЕИС), квота закупок, установленная частью 1 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, по Российской Федерации в целом имела следующие значения: в 2014 году - 5,18 %, в 2015 году - 5,06 %, в 2016 году - 7,14 %, в 2017 году - 5,67 процента.

В 2017 году заказчиками объявлено более 1 млн. закупок у субъектов СМП и СОНО в общем объеме 2451,4 млрд. рублей (непосредственно с СМП и СОНО - 926,5 млрд. рублей), что на 30,5 % превышает уровень 2016 года.

Значительный прирост объема закупок у субъектов СМП и СОНО по сравнению с 2016 годом произошел в основном за счет роста объема закупок, в которых субъекты СМП и СОНО были привлечены в качестве субподрядчиков, соисполнителей (таких контрактов заключено на 1393,8 млрд. рублей, на 51,4 % больше, чем в 2016 году).

Таким образом, одно из направлений развития контрактной системы в сфере закупок по расширению доступа субъектов СМП и СОНО к государственным и муниципальным закупкам в настоящее время в большей степени реализовано через привлечение субъектов СМП и СОНО в качестве субподрядчиков (соисполнителей), а не через прямые закупки.

2.4.3. Проверка соблюдения требований, регламентирующих участие СМП и СОНО в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в ходе контрольных мероприятий в Республике Татарстан, Алтайском, Ставропольском и Краснодарском краях показала, что 15-процентная квота закупок выполнялась.

Так, доля контрактов, переданных на исполнение СМП и СОНО по результатам конкурентных процедур государственных заказчиков, составляла: в Ставропольском крае - от 33 % в 2014 году до 41 % в 2016 году, в Алтайском крае - от 19 % в 2014 году до 32 % в 2016 году, в Краснодарском крае - от 17 % в 2014 году до 24 % в 2016 году. В Республике Татарстан указанная доля незначительно превышала данный уровень - от 15,5 % в 2014 году до 15,3 % в 2016 году.

При этом в ходе выборочной проверки отчетов об объеме закупок у СМП и СОНО за 2014, 2015 и 2016 годы, размещенных заказчиками в единой информационной системе в сфере закупок, установлено, что в нарушение требований Федерального закона № 44-ФЗ отдельными заказчиками Алтайского и Ставропольского краев не соблюдались сроки размещения и форма отчетов по итогам года об объеме закупок у СМП и СОНО.

Кроме того, государственными заказчиками как Алтайского, так и Ставропольского краев допускались случаи внесения существенных изменений в отчетность после ее официального размещения в ЕИС.

3. Оценка хода реализации приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»

Паспорт приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (далее - Приоритетный проект) утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Сводный план Приоритетного проекта утвержден проектным комитетом по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Изменения в сводный план Приоритетного проекта вносились 6 раз, действующая на конец 2017 года редакция утверждена на заседании проектного комитета 23 октября 2017 года.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 392 «О внесении изменений в государственную программу «Экономическое развитие и инновационная экономика» Приоритетный проект включен как основное мероприятие Подпрограммы 2.

3.1. Реализация Приоритетного проекта предусмотрена за счет следующих источников финансирования, утвержденных паспортом Приоритетного проекта:

(млн. руб.)

Источники финансирования	Год реализации		Всего
	2017 г.	2018 г.	
Бюджетные источники: федеральный бюджет	13100,0	9835,5*	22935,5
Внебюджетные источники	865,3	486,3	1351,6
Итого	13965,3	10321,8*	24287,1

*В редакции от 31 января 2018 года.

Федеральным законом от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» в 2017 году предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию Приоритетного проекта по госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика» общей суммой 13,1 млрд. рублей, в том числе:

- в виде вноса в уставный капитал АО «Корпорация «МСП»:

в целях последующего вноса в уставный капитал региональных лизинговых компаний (далее - РЛК) для субъектов малого предпринимательства в размере 3 млрд. рублей,

в целях реализации мер гарантийной поддержки малого предпринимательства и развития национальной системы гарантийных организаций в размере 9,8 млрд. рублей.

Указанные средства перечислены Минэкономразвития России на лицевой счет АО «Корпорация «МСП»¹⁶, в свою очередь, АО «Корпорация «МСП» осуществила взносы по 1500 млн. рублей в уставные капиталы АО «РЛК Республики Татарстан» и АО «РЛК Республики Башкортостан»;

- в виде субсидии на обеспечение создания системы «одного окна» оказания услуг и предоставления образовательной поддержки малым предприятиям (далее - система «одного окна») в субъектах Российской Федерации¹⁷ в размере 0,3 млрд. рублей. По состоянию на 1 января 2018 года средства федерального бюджета в сумме 282,4 млн. рублей, или 94,1 % от предусмотренных на указанные цели бюджетных ассигнований, перечислены на лицевой счет АО «Деловая среда»¹⁸, разработчика единых требований к образовательным программам и общефедеральной образовательной Интернет-платформе для предпринимателей.

¹⁶ На основании трехстороннего договора о предоставлении бюджетных инвестиций от 31 марта 2017 года № 01-05/43 между Росимуществом, Минэкономразвития России и АО «Корпорация «МСП».

¹⁷ Правила предоставления субсидии из федерального бюджета на обеспечение создания системы «одного окна» оказания услуг и предоставления образовательной поддержки малым предприятиям в субъектах Российской Федерации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2017 года № 486.

¹⁸ На основании соглашения между Минэкономразвития России и АО «Деловая среда» от 28 июля 2017 года № 139-11-024.

Следует отметить, что Приоритетным проектом не предусмотрено финансирование мероприятий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. В то же время в соответствии с порядком конкурсного отбора субъектов Российской Федерации в целях учреждения в 2017 году РЛК в рамках реализации механизма льготного лизинга оборудования АО «Корпорация «МСП»¹⁹, одним из условий для участия субъекта Российской Федерации в конкурсном отборе является включение в бюджет субъекта Российской Федерации средств на исполнение расходных обязательств на внесение имущественного взноса в уставный капитал РЛК в размере 500 млн. рублей. Таким образом, на реализацию Приоритетного проекта в целях реализации механизма лизинга для субъектов малого предпринимательства направлены средства бюджетов субъектов Российской Федерации, победивших в конкурсном отборе, в размере 1000,0 млн. рублей.

Кроме того, правилами и соглашением о предоставлении субсидии АО «Деловая среда» предусмотрено, что получатель субсидии обязан обеспечить софинансирование затрат на выполнение мероприятий за счет средств внебюджетных источников в объеме, равном или превышающем размер субсидии. В соответствии с приложением № 1 к соглашению мероприятия реализуются в 2017 и 2018 годах, стоимость реализации составляет 600,2 млн. рублей, включая 300,2 млн. рублей за счет собственных средств получателя субсидии.

В 2017 году размер внебюджетных средств, направленных на софинансирование мероприятий, реализуемых АО «Деловая среда», составил 22,7 млн. рублей. Таким образом, финансирование реализации мероприятий по обеспечению создания системы «одного окна» в 2017 году составило 305,1 млн. рублей, из которых: 92,6 % - средства федерального бюджета, 7,4 % - внебюджетные средства. Сумма обязательного софинансирования за счет внебюджетных средств АО «Деловая среда» не включена в бюджет проекта.

Таким образом, в Приоритетном проекте не учтено финансирование реализации функциональных направлений «Обеспечение доступа субъектов индивидуального и малого предпринимательства к закупкам крупнейших заказчиков, определенных Правительством Российской Федерации», «Развитие системы «одного окна» предоставления услуг, сервисов и мер поддержки субъектам индивидуального и малого предпринимательства на базе Центров оказания услуг» и «Реализация поддержки субъектов инди-

¹⁹ Порядок конкурсного отбора утвержден решением Совета директоров АО «Корпорация «МСП».

видуального и малого предпринимательства в сфере образования» в объеме 1,3 млрд. рублей, направленных из бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

3.2. Установленные Приоритетным проектом контрольные точки с реализацией в 2017 году выполнены.

Плановые значения 11 показателей, установленные паспортом Приоритетного проекта на 2017 год, по информации АО «Корпорация «МСП», достигнуты (приложение № 1 к отчету) (приложения в Бюллетене не публикуются).

При этом в системе показателей Приоритетного проекта отсутствуют показатели, характеризующие оказание субъектам индивидуального и малого предпринимательства (далее - ИМП) гарантийной поддержки непосредственно АО «Корпорация «МСП» и лизинговой поддержки в рамках программы льготного лизинга оборудования²⁰.

В то же время трехсторонним договором о предоставлении бюджетных инвестиций АО «Корпорация «МСП» в качестве показателя результативности установлен показатель «Объем гарантийной поддержки субъектов ИМП» (по состоянию на 31 декабря отчетного года) с целевым значением на 2017 год равным объему предоставленных бюджетных инвестиций 9,8 млрд. рублей.

При этом в 2017 году АО «Корпорация «МСП» оказана гарантийная поддержка в объеме 14,2 млрд. рублей 39 малым предприятиям и 1 индивидуальному предпринимателю (из 5,8 млн. субъектов МСП, зарегистрированных в Едином реестре субъектов МСП на 10 января 2017 года).

Проверка показала, что субъектами Российской Федерации (Алтайский край, Республика Татарстан, Ставропольский край, Краснодарский край) соблюдаются требования нормативных правовых актов, регламентирующих реализацию Приоритетного проекта. Работа по реализации Приоритетного проекта организована, разработаны соответствующие нормативные правовые акты и методические документы регионального уровня.

4. Оценка влияния мер государственной поддержки на достижение целей, установленных в стратегических документах Российской Федерации

4.1. Основным межотраслевым документом стратегического планирования в сфере развития МСП является Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до

²⁰ В редакции Приоритетного проекта от 31 января 2018 года введен показатель «Объем лизинговой поддержки, оказанной РЛК субъектам индивидуального и малого предпринимательства в рамках реализации механизма лизинга для субъектов малого предпринимательства».

2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1083-р (далее - Стратегия развития МСП).

Целью реализации Стратегии развития МСП является развитие сферы МСП как одного из факторов, с одной стороны, инновационного развития и улучшения отраслевой структуры экономики, с другой стороны - социального развития и обеспечения стабильно высокого уровня занятости.

В систему целевых индикаторов реализации Стратегии развития МСП входят 14 показателей (приложение № 2 к Отчету), первые 4 из которых относятся к базовым индикаторам достижения указанной цели в 2030 году по отношению к показателю 2014 года:

1. Увеличение в 2,5 раза оборота малых и средних предприятий в постоянных ценах;
2. Увеличение в 2 раза производительности труда в секторе МСП в постоянных ценах;
3. Увеличение доли обрабатывающей промышленности в обороте сектора МСП (без учета индивидуальных предпринимателей) до 20 %;
4. Увеличение доли занятого населения в секторе МСП в общей численности занятого населения до 35 процентов.

При этом первым годом с начала реализации Стратегии развития МСП, для которого установлены значения целевых индикаторов, является 2018 год, в дальнейшем - 2020, 2025 и 2030 годы.

Стратегическим ориентиром реализации Стратегии развития МСП является увеличение доли малых и средних предприятий в валовом внутреннем продукте в 2 раза (с 20 % до 40 %), при этом ежегодный прирост указанной доли должен составлять 1 процент и более. Следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации показатель, отражающий вклад МСП в ВВП, не наблюдается и, соответственно, в официальной публикуемой статистике отсутствует.

Кроме того, в Стратегии развития МСП не учтена поставленная Президентом Российской Федерации²¹ цель по достижению вклада малого предпринимательства в ВВП страны к 2024 году на уровне 40 процентов.

Общее управление реализацией Стратегии развития МСП осуществляет Правительственная комиссия по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства. Минэкономразвития России при участии АО «Корпорация «МСП» осуществляет координирующую деятельность по содействию развитию МСП и мониторинг выполнения основных положений

²¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года.

Стратегии развития МСП. В указанном мониторинге также принимают участие АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, общероссийские объединения МСП, профильные научные учреждения.

В среднесрочном периоде реализация Стратегии развития МСП осуществляется в соответствии с утвержденной «дорожной картой»²², содержащей перечень реализуемых на период до 2018 года мероприятий, с указанием сроков их реализации, ответственных исполнителей и ожидаемых результатов выполнения.

В соответствии с пунктом 13 статьи 9 Федерального закона № 209-ФЗ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации по вопросам развития субъектов МСП относятся ежегодная подготовка доклада о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации и мерах по его развитию, включающего в себя отчет об использовании средств федерального бюджета на государственную поддержку субъектов МСП, анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития МСП, оценку эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития МСП в Российской Федерации, и опубликование в средствах массовой информации этого доклада.

В соответствии с частью 2 раздела 5 Стратегии развития МСП основным документом, в котором отражаются результаты реализации Стратегии, является доклад о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации и мерах по его развитию, подготовка которого осуществляется на ежегодной основе Минэкономразвития России при участии АО «Корпорация «МСП» и иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в соответствии со статьей 9 Федерального закона № 209-ФЗ.

По поручению Президента Российской Федерации от 28 января 2017 года № Пр-161 Минэкономразвития России подготовлен Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы (далее - доклад Президенту), который опубликован на официальном сайте Министерства 28 декабря 2017 года. Доклад Президенту не содержит сведений о ресурсном обеспече-

²² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года»).

нии (объемах и источниках) реализованных мероприятий, что в принципе не позволяет оценить эффективность мер государственной поддержки МСП.

Отчетная информация о реализации Стратегии развития МСП формируется также в соответствии с Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 года № 1162. Указанная отчетная информация в виде Доклада о реализации Стратегии развития МСП за 2016 год была направлена Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации 1 сентября 2017 года (далее - Доклад).

Анализ раздела 2 «Аналитическая справка о реализации отраслевого документа стратегического планирования» Доклада показал, что из 33 мероприятий «дорожной карты», срок реализации которых истек в 2016 году, выполнены 25 мероприятий, не выполнены 8 мероприятий.

Так, не приняты законопроекты и нормативные акты в целях выполнения мероприятий «дорожной карты», касающиеся установления исчерпывающего перечня документов в составе заявки от участников закупки, являющихся субъектами МСП, а также требований к указанным документам; установления прозрачных и единообразных правил и общих принципов организации нестационарной и мобильной торговли; введения налоговых вычетов для субъектов МСП; расширения возможностей доступа МСП к закупкам, осуществляемым в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, путем установления исчерпывающего перечня способов закупки, а также развития синдицированного кредитования.

Кроме того, не завершены разработка стандартов кредитования субъектов МСП, а также предусмотренные «дорожной картой» мероприятия по совершенствованию системы информационно-консультационной поддержки МСП и разработке концепции комплексной информационной поддержки МСП.

Также следует отметить, что ожидаемые результаты выполнения отдельных мероприятий, установленные «дорожной картой», количественно и качественно неизмеримы. Так, для мероприятия 7 «дорожной карты» в качестве ожидаемого указан следующий результат: «совершенствование практики реализации программ партнерства между заказчиками и субъектами малого и среднего предпринимательства».

Раздел 6 Доклада за 2016 год «Данные об использованных бюджетных ассигнованиях на реализацию мероприятий государственных программ Российской Федерации, обеспечивающих реализацию отраслевого документа стратегического планирования» содержит некорректную информацию по госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика», включающую отдельные показатели за 2017 год, в том числе по Подпрограмме 2 в объеме 13,1 млрд. рублей. Кроме того, в Докладе за 2016 год не учтены бюджетные ассигнования, направленные на поддержку малого инновационного предпринимательства по подпрограмме «Стимулирование инноваций», в объеме 4,0 млрд. рублей.

На достижение целевых индикаторов реализации Стратегии развития МСП влияет неучтенная в Докладе поддержка МСП, оказываемая Минпромторгом России и Фондом развития промышленности в рамках реализации госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». По информации, полученной в рамках экспертно-аналитического мероприятия от Фонда развития промышленности, в 2016 году субъектам МСП было выдано займов на сумму 5,53 млрд. рублей.

Также в Докладе за 2016 год не учтена поддержка малых форм хозяйствования, оказываемая Минсельхозом России в рамках госпрограммы «Развитие сельского хозяйства» в объеме 10,2 млрд. рублей.

Сведения о фактических значениях базовых индикаторов Стратегии развития МСП, достигнутых за 2016 год, содержащихся в разделе 5 Доклада, представлены в таблице:

	(%)		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Оборот субъектов МСП в постоянных ценах по отношению к показателю 2014 года	100	131,4	115,5
Оборот в расчете на одного работника субъекта МСП в постоянных ценах по отношению к показателю 2014 года	100	136,5	115,0
Доля обрабатывающей промышленности в обороте субъектов МСП (без учета индивидуальных предпринимателей)	11,8	11,0	11,9
Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых у субъектов МСП, в общей численности занятого населения	25,2	25,0	25,0

Следует отметить, что фактические значения за 2016 год еще 10 целевых индикаторов реализации Стратегии развития МСП в Докладе не представлены.

При этом анализ госпрограмм, обеспечивающих реализацию Стратегии развития МСП, показал, что из 14 целевых индикаторов Стратегии развития МСП только один («Доля среднесписочной численности работников (без

внешних совместителей), занятых у субъектов МСП, в общей численности занятого населения») учтен как показатель госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» (в соответствии с отчетом по указанной госпрограмме фактическое значение показателя в 2016 году достигло 26,1 %, что не соответствует значению, приведенному в Докладе).

Таким образом, невозможно оценить влияние реализации мероприятий госпрограмм на достижение целевых индикаторов Стратегии развития МСП.

Срок опубликования Доклада о реализации Стратегии развития МСП за 2017 год - 1 сентября 2018 года.

4.2. Основные положения Стратегии развития Национальной гарантийной системы поддержки малого и среднего предпринимательства на период до 2020 года, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 19 февраля 2015 года № 74 (далее - Основные положения Стратегии развития НГС, приказ № 74), определяют цели, методы, способы развития участников НГС, направленные на увеличение гарантийной поддержки субъектов МСП и улучшение условий финансовой поддержки бизнеса, технологии, целевые клиентские сегменты, географические и отраслевые рамки, перспективные возможности и образ будущей НГС.

Статус Основных положений Стратегии развития НГС в системе документов стратегического планирования не определен.

Согласно статье 12 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 172-ФЗ) документы стратегического планирования подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования. При этом Основные положения Стратегии развития НГС в федеральный государственный реестр документов стратегического планирования не внесены.

По своему содержанию Основные положения Стратегии развития НГС могли бы рассматриваться как отраслевой документ стратегического планирования. При этом в соответствии с частью 10 статьи 19 Федерального закона № 172-ФЗ отраслевые документы стратегического планирования утверждаются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ корректировка отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации осуществляется по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Согласно основным положениям Стратегии развития НГС АО «Корпорация «МСП» определяет средне- и долгосрочные цели работы НГС, формирует единую гарантийную политику, а также проводит анализ эффективности НГС через единую политику контроля: планирование финансово-экономических показателей РГО и АО «МСП Банк», при этом не предусмотрено формирование отчетной информации о реализации стратегии и достижении ключевых показателей НГС.

До 2017 года установлены значения 4 ключевых показателей эффективности (далее - КПЭ) НГС:

1. Объем выданных гарантий и поручительств по кредитам (гарантиям) субъектам МСП и поручительств по Программе 6,5;
2. Количество созданных и (или) модернизируемых высокопроизводительных рабочих мест;
3. Объем финансирования субъектов МСП, полученный с участием гарантийной поддержки НГС;
4. Количество субъектов МСП, получивших гарантийную поддержку НГС.

В соответствии с основными принципами НГС за КПЭ НГС в целом, в том числе за объем выданных РГО гарантий и поручительств субъектам МСП, отвечает АО «Корпорация «МСП».

Следует отметить, что по обращению АО «Корпорация «МСП», а также в связи с существенным падением объема предоставляемых кредитов в 2015 году в сравнении с аналогичными показателями 2014 года (более чем на 30 %) и ожидаемым ухудшением востребованности кредитных услуг в 2016 году, приказом Минэкономразвития России от 28 декабря 2015 года № 993 (далее - приказ № 993) в приказ № 74 были внесены изменения, в том числе существенно скорректировавшие в сторону уменьшения значения КПЭ НГС. В числе изменений показатель «Объем выданных гарантий и поручительств, в том числе поручительств по Программе стимулирования кредитования субъектов МСП» (далее - КПЭ НГС 1 «Объем гарантий и поручительств») всеми участниками НГС за период 2015-2020 годов сокращен с 899 млрд. рублей до 500 млрд. рублей (в 1,8 раза) при условии докапитализации НГС на сумму 35,5 млрд. рублей.

Уменьшенные приказом № 993 значения КПЭ НГС на 2015 и 2016 годы участниками НГС достигнуты.

Приказом от 25 января 2017 года № 20 (далее - приказ № 20) Минэкономразвития России установило, что, начиная с 2018 года, значения КПЭ НГС будут уточняться по мере принятия решений о докапитализации

АО «Корпорация «МСП», АО «МСП Банк» и РГО. На 2017 год значение КПЭ НГС 1 «Объем гарантий и поручительств» для АО «Корпорация «МСП» и АО «МСП Банк» увеличено на 33 % (до 79,8 млрд. рублей), для всех участников НГС установлено суммарное значение 104,8 млрд. рублей.

Кроме того, показатель «Объем финансирования субъектов МСП, полученный с участием гарантийной поддержки НГС» со значением на 2017 год 156,0 млрд. рублей, установленный как один из ожидаемых результатов мероприятий по реализации основных положений Стратегии развития МСП, заменен более широким показателем «Объем финансовой поддержки»²³ (далее - КПЭ НГС 2 «Объем финансовой поддержки») со значением на 2017 год 162,5 млрд. рублей.

Одновременно с изменениями значений показателей из системы КПЭ НГС исключены показатели «Количество созданных и (или) модернизируемых высокопроизводительных рабочих мест» и «Количество субъектов МСП, получивших гарантийную поддержку НГС».

Анализ Основных положений Стратегии развития НГС показал, что значения отдельных КПЭ НГС в 2017 году установлены ниже фактически достигнутых в 2016 году. При этом в 2017 году осуществлена докапитализация АО «Корпорации «МСП» в сумме 12,8 млрд. рублей из федерального бюджета.

Основными положениями Стратегии развития НГС установлены этапы реализации НГС без перечня мероприятий. Реализация Основных положений Стратегии развития НГС осуществляется в рамках основных мероприятий госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», «дорожной карты» по реализации Основных положений Стратегии развития МСП и целевой модели «Поддержка малого и среднего предпринимательства»²⁴.

²³ 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 специализированными финансовыми обществами 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 (приказ Минэкономразвития России от 25 января 2017 года № 20).

²⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 года № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации».

Средства федерального бюджета на реализацию мероприятий, обеспечивающих достижение КПЭ НГС, выделяются в рамках госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» на докапитализацию участников НГС. За период 2014-2017 годов было выделено 65,4 млрд. рублей, в том числе осуществлены взносы в уставный капитал АО «Корпорация «МСП» (до 23 июля 2015 года АО «Небанковская депозитно-кредитная организация «Агентство кредитных гарантий») в сумме 59,8 млрд. рублей (91,4 %) и предоставлены субсидии из федерального бюджета на докапитализацию РГО в сумме 5,6 млрд. рублей (8,6 процента).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 392 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» КПЭ НГС 1 «Объем гарантий и поручительств» введен в систему показателей госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» с установленными Основными положениями Стратегии развития НГС (редакция от 25 января 2017 года) значениями на период 2016-2020 годов.

По информации АО «Корпорация «МСП», фактическое значение КПЭ НГС 1 «Объем гарантий и поручительств» в 2017 году составило 140,86 млрд. рублей (134,4 % от установленного).

Фактическое значение КПЭ НГС 2 «Объем финансовой поддержки» в 2017 году составило 252,7 млрд. рублей (155,5 % от установленного).

Фактическое значение целевого индикатора «Доля кредитов субъектам МСП в общем кредитном портфеле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», закрепленного в Стратегии развития МСП и характеризующего обеспечение доступности финансовых ресурсов для МСП, по данным Банка России, составило: на 1 января 2016 года - 16,3 %, на 1 января 2017 года - 15,7 %, на 1 января 2018 года - 14,3 %. При плановом значении на 2015 год - 17,3 процента.

Как следует из Основных положений Стратегии развития НГС, одной из целей НГС является увеличение объемов долгосрочного кредитования субъектов МСП.

Вместе с тем в 2016 году имело место снижение удельного веса долгосрочных (3 года и более) гарантий (поручительств) в общем объеме предоставленных АО «Корпорация «МСП» гарантий (поручительств), по сравнению с 2015 годом (с 56 % до 44,8 %), в 2017 году отрицательная динамика усилилась и удельный вес долгосрочных гарантий и поручительств соста-

вил только 28 %, что свидетельствует о том, что достижение указанной цели АО «Корпорация «МСП» не обеспечено.

Проведенный анализ показал, что в Основных положениях Стратегии развития НГС не обеспечивается взаимосвязь между значениями КПЭ НГС по годам реализации и ресурсами, выделенными каждому из участников НГС в соответствующие периоды. Для случая, предусматривающего докапитализацию НГС в 2017-2020 годах, в системе КПЭ НГС указана только общая сумма докапитализации в размере 35,5 млрд. рублей.

Кроме того, используемая система КПЭ НГС не позволяет оценивать достигнутые участниками НГС результаты в сравнении с ресурсами, которыми они располагают, поскольку в ней не учитывается гарантийный капитал каждого из участников НГС.

Основными положениями Стратегии развития НГС для АО «Корпорация «МСП» и АО «МСП Банк» предусмотрены общие (суммарно для двух обществ) показатели эффективности, что не позволяет оценивать вклад каждой организации в достижение плановых значений КПЭ НГС. Также используемая система КПЭ НГС не позволяет учитывать вклад каждой из РГО в достижение плановых значений КПЭ НГС, поскольку в ней учитываются суммарные значения в целом по РГО.

Необходимо отметить, что значения КПЭ НГС ежегодно корректируются приказами²⁵ Минэкономразвития России в начале финансового года, при этом значения на текущий год устанавливаются ниже достигнутых в прошлом году при ежегодной докапитализации участников НГС за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, КПЭ НГС служат не стратегическим ориентиром развития НГС, а устанавливаются «от достигнутого».

5. Оценка показателей стратегических и программных документов в сфере государственной поддержки МСП

5.1. Сопоставление показателей Стратегии развития МСП, Основных положений Стратегии развития НГС и госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» (в части развития МСП, включая малое инновационное предпринимательство)

Показатель Подпрограммы 2 «Объем выданных гарантий и поручительств, в том числе поручительств по Программе стимулирования креди-

²⁵ Приказы Минэкономразвития России от 28 декабря 2015 года № 993, от 25 января 2017 года № 20, от 4 мая 2018 года № 237.

тования субъектов малого и среднего предпринимательства»²⁶ соответствует аналогичному показателю, установленному Основными положениями Стратегии развития НГС.

Показатель Подпрограммы 2 «Годовой объем кредитной поддержки, оказанной субъектам ИМП с использованием гарантий и поручительств в рамках НГС, а также кредитов субъектам ИМП, предоставленных АО «МСП Банк» имеет косвенную связь с показателем «Объем финансовой поддержки», предусмотренным Основными положениями Стратегии развития НГС.

При этом степень достижения каждого из показателей, установленных Основными положениями Стратегии развития НГС, оказывает косвенное влияние на достижение целевого индикатора «Доля кредитов субъектам МСП в общем кредитном портфеле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», установленного Стратегией развития МСП.

Показатели, установленные Основными положениями Стратегии развития НГС, приведены для всех субъектов МСП без разделения их по категориям. В этой связи не обеспечивается возможность их сопоставления с показателями Приоритетного проекта, отражающими аналогичные процессы только для малых и микропредприятий.

Следует отметить, что показатели «Объем выданных гарантий и поручительств по кредитам (гарантиям) субъектам МСП и поручительств по программе стимулирования кредитования субъектов МСП» и «Годовой объем кредитной поддержки, оказанной субъектам ИМП с использованием гарантий и поручительств в рамках НГС, а также кредитов субъектам ИМП, предоставленных АО «Банк МСП», включенные в состав показателей Подпрограммы 2, взаимосвязаны со следующими основными мероприятиями указанной подпрограммы: «2.3. Формирование национальной системы гарантийных организаций для субъектов МСП» и «2.П1. Приоритетный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», соответственно.

Вместе с тем при расчете значений указанных показателей учитываются, соответственно, суммарный объем выданных РГО гарантий и поручительств по кредитам (гарантиям) субъектам МСП и суммарный объем кредитной поддержки, оказанной субъектам ИМП с использованием гарантий и поручительств РГО.

²⁶ Включен в систему показателей госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 392.

При этом ресурсное обеспечение деятельности РГО осуществляется в рамках основного мероприятия «2.1. Федеральная финансовая программа поддержки МСП» данной государственной программы.

В этой связи не обеспечивается возможность объективной оценки результативности использования средств, выделенных на реализацию соответствующих мероприятий.

5.2. Анализ влияния достигнутых значений показателей в сфере государственной поддержки МСП на рост экономики в субъектах Российской Федерации и Российской Федерации в целом

Анализ информации, полученной от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, показал.

5.2.1. Органом исполнительной власти, ответственным за разработку и реализацию политики в области развития МСП, в 55 регионах является министерство экономического развития региона, в 11 регионах - министерство промышленности и торговли, в 10 регионах - агентство (департамент) по предпринимательству и инвестициям, в 8 регионах - управление по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры, и в Республике Башкортостан - государственный комитет по предпринимательству и туризму.

5.2.2. Основной показатель госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», касающийся развития МСП, «Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых на микро-, малых и средних предприятиях и у индивидуальных предпринимателей, в общей численности занятого населения» по информации, представленной регионами за 4 года, практически не изменился (за исключением г. Севастополя, у которого среднесписочная численность увеличилась в 2 раза с 21 % в 2015 году до 42 % в 2017 году).

Средний показатель, сложившийся по Российской Федерации за 2014-2017 годы, составил 25,9 %, при этом 1 субъект Российской Федерации достиг показателя 39,5 %, 3 субъекта Российской Федерации - в диапазоне от 6-10 %, 23 субъекта Российской Федерации - от 20 до 25 %, 10 субъектов Российской Федерации - от 25 до 27 % и 19 субъектов Российской Федерации - от 27 до 38 процентов.

Самая низкая среднесписочная численность в период 2014-2017 годов (от 6 до 10 %) отмечена в Республике Тыва, Карачаево-Черкесской Республике, Ямало-Ненецком автономном округе.

Самое высокое значение показателя отмечено в Камчатском крае: 2014 год - 40 %, 2015 год - 41 %, 2016 год - 38 %, 2017 год - 39 процентов.

По данному показателю за 2014 год не представлена информация 2 регионами, за 2017 год - 24 регионами.

В региональном разрезе по Российской Федерации доля среднесписочной численности занятых у субъектов МСП за 2017 год по сравнению с уровнем 2014 года в 19 регионах осталась без изменения, в 35 регионах произошло незначительное сокращение, в 31 регионе отмечено незначительное увеличение.

В целом за 4 года в 54 регионах (63,5 %) увеличения доли среднесписочной численности работников, занятых в сфере МСП, не произошло.

5.2.3. Анализ сведений регионов по количеству вновь созданных рабочих мест в секторе МСП в 2014-2017 годах показал следующую динамику: в 2014 году показатель составил 126089 рабочих мест, в 2015 году - 177193 рабочих места, в 2016 году - 132736 рабочих мест (сокращение по сравнению с 2015 годом), а в 2017 году отмечен незначительный рост до 138484 рабочих мест.

Статистический учет по показателю «Количество вновь созданных рабочих мест» в 22 регионах (25,9 %) не ведется.

Самое низкое значение показателя отмечено в Чукотском автономном округе (в 2014 году - 61 единица, в 2015 году - 2 единицы и 2016 году - 2 единицы), наибольшее значение - в Свердловской области (в 2015 году - 50718 единиц, но уже в 2017 году данный показатель сократился более чем в 13 раз и составил 5144 единицы).

В целом по России за 4 года данный показатель вырос в среднем на 9,8 процента.

Положительная динамика численности занятых в сфере МСП в 2014-2017 годах в регионах подтверждается данными Росстата по Российской Федерации, что усиливает вывод о том, что реализация госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» не оказывает существенного влияния на обеспечение занятости в сфере МСП.

5.2.4. Показатель «Количество субъектов МСП (включая индивидуальных предпринимателей) в расчете на 1 тыс. человек населения Российской Федерации», по данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2014 году в Российской Федерации (совокупно) насчитывал 5301181 субъект МСП, в 2015 году отмечено незначительное увеличение до 5323428 субъектов МСП, в 2016 году данный показатель вырос до

5842893 субъектов МСП, а в 2017 году сократился до 5417378 субъектов МСП. В целом за 4 года показатель увеличился на 2,2 процента.

Следует отметить, что на сайте ФНС России размещена информация о количестве субъектов МСП по состоянию на 10 января 2017 года - 5865780 единиц, на 10 января 2018 года - 6039216 единиц, разница между данными ФНС России и представленными данными регионов за 2016 год составила 22887 субъектов МСП, за 2017 год - 621838 субъектов МСП. Разница между данными ФНС России и представленными данными регионов свидетельствует об отсутствии единых подходов к формированию анализируемого показателя.

При этом на 6 регионов (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Свердловская область, Ростовская область, Московская область, Краснодарский край) ежегодно приходится 30 % от общего количества субъектов МСП.

Самое высокое значение данного показателя отмечено за 2017 год в г. Москве - 800332 единицы, по отношению к 2014 году он увеличился более чем в 2 раза.

Наименьшее значение показателя (с динамикой сокращения внутри четырехлетнего периода) отмечается по 4 регионам: Республика Ингушетия - сокращение с 7745 единиц до 3575 единиц (на 54 %), Магаданская область - сокращение с 9848 единиц до 7473 единиц (на 24,1 %), Еврейская автономная область - сокращение с 5403 единиц до 4286 единиц (на 20,7 %), Чукотский автономный округ - сокращение с 1630 единиц до 1380 единиц (на 15,3 процента).

Кроме того, в Республике Дагестан в 2014 году количество субъектов МСП было 59494 единицы, в 2017 году - 669 единиц, то есть сократилось в 89 раз.

В целом в региональном разрезе в 38 субъектах Российской Федерации наблюдается уменьшение количества субъектов МСП, а в 46 регионах - рост соответствующего показателя.

5.2.5. Показатель, отражающий вклад МСП в валовой региональный продукт (далее - ВРП), не включен в федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р, соответственно, Росстат и его территориальные органы расчет данного показателя не осуществляют.

Согласно письму Росстата от 28 февраля 2018 года № 02-02-2/857ТО «из расчета валового регионального продукта исключен расчет показателей «Удельный вес среднего и малого предпринимательства в ВРП» и «Удельный вес малого предпринимательства в ВРП».

При этом в ряде регионов расчет данного показателя ведется по методикам, разработанным территориальными органами Росстата самостоятельно.

Из представленной информации следует: в 2014 году максимальный вклад МСП в ВРП региона был отмечен в 4 регионах (Красноярский край - 51 %, Республика Ингушетия - 52 %, Орловская область - 54 %, Мурманская область - 56 %). В 2015 году к указанным регионам прибавились еще 2 региона (Ивановская область - 52 %, Республика Бурятия - 60 процентов).

В 2017 году их число сократилось втрое, при этом в Орловской области анализируемый показатель составил 71 %, в Мурманской области - 67 процентов.

Минимальный вклад МСП в ВРП региона отмечен в Ненецком автономном округе (5 % - за 2014 год и 6 % - за 2017 год) и в Республике Мордовия (2 процента).

Анализ информации показал, что если в 2014 году показатель, отражающий вклад МСП в ВРП, не наблюдался в 15 регионах, то в 2017 году его не учитывают в 61 регионе. Соответственно, оценить вклад МСП в ВРП не представляется возможным.

Анализ информации, полученной от контрольно-счетных органов (КСО) 83 регионов по итогам проведенных ими контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам господдержки МСП, показал следующее.

Всего в период 2014-2017 годов КСО по данной тематике проведены 223 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия, выявлены более 4800 нарушений и недостатков на сумму 9245,2 млн. рублей (сопоставимо с годовым объемом финансирования регионов по Подпрограмме 2).

По результатам проведенных мероприятий направлены 282 представления, 20 предписаний, в правоохранительные органы направлены 174 материала.

Выводы

1. За период 2015-2017 годов количество хозяйствующих субъектов МСП в Российской Федерации выросло с 4,5 до 6,0 миллиона. При этом в течение 2017 года положительная динамика показателя несколько замедлилась.

По состоянию на 10 января 2018 года численность занятых в сфере МСП составила 19,3 млн. человек. Цель, обозначенная Президентом Российской Федерации на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 сентября 2016 го-

да, об увеличении к 2018 году численности работников, занятых в малом и индивидуальном предпринимательстве, до 20 млн. человек не достигнута.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года определены ориентиры по увеличению вклада малого предпринимательства в ВВП страны к 2024 году до 40 %, с занятостью в сфере МСП - 25 млн. человек.

При этом, по информации Минэкономразвития России, показатель, отражающий вклад МСП в ВВП, в Российской Федерации не формируется и, соответственно, в официальной публикуемой статистике отсутствует. Вместо него Минэкономразвития России использует непубликуемый показатель «Доля валовой добавленной стоимости МСП в ВВП», рассчитываемый Росстатом с временным лагом около года после завершения отчетного периода. Указанный показатель составил: в 2014 году - 19 %, в 2015 году - 19,9 %, в 2016 году - 21,6 %, данные за 2017 год отсутствуют.

Показатель, отражающий вклад МСП в ВВП, не включен в федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р, соответственно, Росстат и его территориальные органы расчет данного показателя не осуществляют.

Таким образом, вклад МСП в ВВП официально не формируется, что не позволяет оценить роль каждого субъекта Российской Федерации в достижении указанного показателя и оценить его динамику как в регионе, так и в целом по Российской Федерации.

2. Стратегическим ориентиром Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1083-р, является увеличение доли малых и средних предприятий в ВВП в 2 раза (с 20 до 40 %), при этом ежегодный прирост указанной доли должен составлять 1 % и более.

Таким образом, в Стратегии развития МСП не учтена поставленная Президентом Российской Федерации цель по достижению 40-процентного уровня вклада малого предпринимательства в ВВП страны к 2024 году. Предусмотренный Стратегией развития МСП ориентир на ежегодный прирост показателя на 1 % создает риск недостижения поставленной цели.

3. Поддержка субъектов МСП, регулируемая Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», осуществляется в соответствии с государственными программами (подпрограммами) Российской Феде-

рации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации и муниципальными программами (подпрограммами), органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, образующими инфраструктуру поддержки субъектов МСП, а также акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» и его дочерними обществами.

В рамках государственных программ Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие сельского хозяйства», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» и «Развитие науки и технологий» финансовая поддержка субъектов МСП осуществлялась в виде субсидий из федерального бюджета и имущественных взносов в АО «Корпорация «МСП».

Проверка показала, что основные мероприятия по государственной поддержке субъектов МСП выделяются исключительно в рамках госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика».

4. В 2014-2017 годах на развитие МСП в рамках госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» из федерального бюджета выделены 120,5 млрд. рублей, из которых более 50 % направлено в виде взносов в уставный капитал АО «Корпорация «МСП» (до 23 июля 2015 года акционерное общество «Небанковская депозитно-кредитная организация «Агентство кредитных гарантий»). Освоение средств составило 118,6 млрд. рублей (98 процентов).

Один из основных показателей госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» «Количество вновь созданных рабочих мест» не выполнен. Достигнутое в 2014 году значение указанного показателя на протяжении 3 лет снизилось со 108 тыс. вновь созданных рабочих мест и составило в 2017 году 25 тыс.

Основной показатель госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», характеризующий развитие МСП, «Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых на микро-, малых и средних предприятиях и у индивидуальных предпринимателей, в общей численности занятого населения» в 2017 году выполнен. При этом плановое значение показателя на 2017 год установлено на уровне 26,3 %, что ниже соответствующего значения показателя 2014 года.

Показатель «Количество субъектов МСП (включая индивидуальных предпринимателей) в расчете на 1 тыс. человек населения Российской Федерации» Подпрограммы 2 госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» в 2017 году выполнен. При этом его плановое значение на 2017 год, как и значение основного показателя госпрограммы, установлено ниже показателя 2014 года.

Соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета в рамках Подпрограммы 2 субъектам Российской Федерации предусматривалось софинансирование более 20 мероприятий, что в условиях ограниченных ресурсов приводило к «распылению» средств, и в конечном итоге отрицательно влияло на достижение ориентиров, обозначенных в стратегических документах.

5. Учитывая положительную динамику численности занятых в сфере МСП в Российской Федерации в 2014-2017 годах и ежегодное снижение количества вновь созданных рабочих мест по госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика», можно сделать вывод о том, что реализация госпрограммы не оказывает существенного влияния на обеспечение занятости в сфере МСП.

Кроме того, проверка показала, данный показатель госпрограммы отражает влияние поддержки на развитие МСП только в краткосрочной перспективе.

В соответствии с условиями договоров, заключенных органами государственной (муниципальной) власти с получателями поддержки в проверяемом периоде, обеспечение сохранения действующих на момент подписания договора, а также вновь созданных рабочих мест, предусматривалось на срок от 6 до 12 месяцев после подписания договора. Таким образом, один из базовых показателей госпрограммы является несущественным по своей сути.

6. В госпрограммах «Развитие сельского хозяйства», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» и «Развитие науки и технологий» мероприятия по господдержке МСП не выделяются. Предоставление и распределение бюджетных средств по указанным госпрограммам осуществляются без идентификации расходов на поддержку МСП.

Кроме того, проведенный анализ показал, что поддержка субъектов МСП по одному и тому же направлению оказывается в рамках нескольких государственных программ.

Так, в рамках госпрограмм «Экономическое развитие и инновационная экономика» и «Развитие промышленности и повышение ее конку-

рентоспособности» предусматриваются субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на техно- и индустриальные парки, на поддержку субъектов МСП, осуществляющих деятельность в области народно-художественных промыслов.

В 2017 году в целях обеспечения лизинговой поддержки МСП в рамках госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» выделено 3 млрд. рублей АО «Корпорация «МСП» в целях последующего взноса в уставный капитал 2 региональных лизинговых компаний. При этом в рамках госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» Минпромторг России предоставил 40 российским лизинговым организациям субсидии по программе «Свое дело» суммарно 3,8 млрд. рублей, а также по программе «Российский фермер» - 56,9 млн. рублей.

Кроме того, предоставление субсидий российским кредитным организациям по кредитам, выданным субъектам МСП по льготной ставке, осуществляется как в рамках госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», так и госпрограммы «Развитие сельского хозяйства».

«Многоканальность» расходования средств федерального бюджета на государственную поддержку МСП без ее идентификации в бюджетной отчетности не позволяет достоверно оценить объем бюджетных средств, использованных для достижения целей, установленных в стратегических документах Российской Федерации.

Сложившаяся практика не позволяет обеспечить прозрачность бюджетного (бухгалтерского) учета расходов федерального бюджета и, соответственно, формирование достоверной (полной) информации о расходах федерального бюджета на государственную поддержку МСП.

Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н, не предусматривают в кодах направления расходов целевых статей расходов бюджетов государственных программ (за исключением госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика») детализацию расходов на государственную поддержку МСП, осуществляемую за счет субсидий из федерального бюджета.

Таким образом, на практике не обеспечивается принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы Российской Федерации, предусмотренный статьей 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации, который предполагает полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов.

7. Исполнительные органы субъектов Российской Федерации не владеют полной информацией об объемах и источниках государственной поддержки, получаемой субъектами МСП в рамках государственных программ Российской Федерации и иных инструментов государственной политики, не предусматривающих участие в реализации соответствующих мероприятий государственных органов субъекта Российской Федерации.

Так, ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», оказывающее поддержку субъектов МСП, осуществляющих разработку и внедрение инновационной продукции, в рамках подпрограммы «Стимулирование инноваций» госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» и подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» госпрограммы «Развитие науки и технологий», предоставил субъектам малого предпринимательства из 77 субъектов Российской Федерации за 4 года гранты на общую сумму 20,9 млрд. рублей.

Кроме того, в рамках госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» Фонд развития промышленности за период 2015-2017 годов субъектам МСП предоставил 78 займов на финансирование перспективных промышленных проектов объемом 16,9 млрд. рублей.

8. По результатам контрольного мероприятия «Проверка реализации мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в 2014-2016 годах и прошедшем периоде 2017 года, в том числе реализации в 2017 году приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», проведенного в июле-декабре 2017 года, направлено информационное письмо в Правительство Российской Федерации. В соответствии с решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации в целях обеспечения полноты информации об объемах средств федерального бюджета, направляемых на государственную поддержку МСП, и обеспечения на практике принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы Российской Федерации, предусмотренного статьей 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предложено поручить Минфину России внести в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н, изменения в части идентификации расходов федерального бюджета на государственную поддержку МСП.

По состоянию на 20 июля 2018 года Правительством Российской Федерации соответствующие меры не приняты, бюджетная отчетность по-прежнему не содержит полную информацию по расходам федерального бюджета на государственную поддержку МСП.

Отсутствие полной информации об объемах государственной поддержки МСП не позволяет объективно оценить влияние на достижение целей, установленных в стратегических документах Российской Федерации.

9. Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на государственную поддержку МСП, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2009 года № 178 (на 2014 год), от 30 декабря 2014 года № 1605 (на 2015 год), от 26 декабря 2015 года № 1452 (на 2016 год), от 29 декабря 2016 года № 1538 (на 2017 год), не обеспечивают создание условий для развития МСП в регионах и в целом по Российской Федерации.

Так, распределение субсидий на поддержку МСП в 2014-2016 годах с применением Правил обеспечило направление более 20 % средств федерального бюджета 5 из 85 субъектов Российской Федерации, в том числе из 49,24 млрд. рублей предоставленных субсидий 10,79 млрд. рублей получили Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Московская область, г. Москва, Свердловская область. При этом 5 субъектов Российской Федерации, в том числе Еврейская автономная область, Магаданская область, Ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Чукотский автономный округ, получили за 3 года 0,4 % от общего объема субсидий из федерального бюджета, или 0,21 млрд. рублей.

В 2017 году около 40 % средств федерального бюджета направлено 11 субъектам Российской Федерации, получившим более 200 млн. рублей каждый, в том числе: Смоленской, Брянской, Пензенской, Ростовской, Кировской областям, республикам Татарстан, Башкортостан, Дагестан, Адыгея, Краснодарскому и Ставропольскому краям. При этом 8 субъектов Российской Федерации: республики Ингушетия, Хакасия, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа, Оренбургская, Магаданская, Амурская области и Еврейская автономная область, получили в 2017 году менее 0,7 % от общего объема субсидий из федерального бюджета, менее 10 млн. рублей каждый.

10. В 2017 году из 11 субъектов Российской Федерации, получивших субсидии более 200 млн. рублей каждый, 5 субъектов (45,5 %) не достигли

плановых значений показателя «Количество вновь созданных рабочих мест». Установленные Минэкономразвития России плановые значения показателей не связаны с объемом выделенных субсидий: Республике Адыгея при выделении более 209 млн. рублей установлен показатель - 73 рабочих места, фактически создано 22; Брянской области, получившей из федерального бюджета более 295 млн. рублей, установлен показатель - 222 рабочих места, фактически создано 117 рабочих мест, Ямало-Ненецкому автономному округу выделено менее 9 млн. рублей, установлен показатель - 81 рабочее место, создано 118 рабочих мест.

В этой связи не обеспечивается возможность объективной оценки эффективности использования субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку МСП.

11. Предусмотренные соглашениями о предоставлении из федерального бюджета субсидий субъектам Российской Федерации на государственную поддержку субъектов МСП показатели результативности носят формальный характер и зачастую не характеризуют достижение цели предоставления субсидии.

Для оценки результативности мероприятий по созданию (развитию) центров поддержки предпринимательства, центров (агентств) координации поддержки экспортноориентированных субъектов МСП, региональных интегрированных центров и центров инноваций социальной сферы используется, в том числе, показатель «Количество консультаций и мероприятий, проведенных для субъектов МСП». Вместе с тем оценить и подтвердить эффект от консультаций и мероприятий на развитие МСП в регионе практически не представляется возможным.

В докладах Минэкономразвития России эффективность использования средств федерального бюджета на докапитализацию региональных гарантийных организаций в сумме 4,94 млрд. рублей в целях реализации мероприятий по предоставлению поручительств субъектам МСП в 2014-2016 годах оценивается, в том числе, показателями «Создано рабочих мест» и «Сохранено рабочих мест». При этом установить прямую связь указанных показателей с предоставленными РГО из федерального бюджета средствами, а также подтвердить достоверность представленных в докладах Минэкономразвития России значений показателей не представляется возможным.

Показатели результативности предоставления субсидии на возмещение части затрат, связанных с уплатой субъектом МСП лизинговых плате-

жей по договору лизинга, заключенному с российскими лизинговыми организациями в целях создания и (или) развития либо модернизации производства товаров (работ, услуг), включаемые в договоры, заключенные уполномоченными органами власти с получателями поддержки, не обеспечивают возможность оценки влияния оказанной поддержки на создание, развитие либо модернизацию производства.

12. В проверяемом периоде высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации не обеспечивалось достижение плановых значений показателей результативности использования субсидии по состоянию на 31 декабря года предоставления субсидии, предусмотренных соглашениями о предоставлении субсидии (правительства Республики Башкортостан, Тюменской и Новосибирской областей, Красноярского края).

13. Нормативная база, регламентирующая предоставление субсидий на поддержку МСП, как на федеральном, так и на региональном уровне, не обеспечивает экономическую целесообразность выделения ресурсов. Выборочная проверка в охваченных контрольным мероприятием субъектах Российской Федерации показала, что предоставленные субсидии не оказывали влияния на основные финансовые показатели деятельности субъектов МСП, получивших наибольшие объемы финансовой поддержки. Отдельные субъекты МСП, получившие наибольшие объемы поддержки во всех проверяемых регионах, не улучшили финансовые показатели своей деятельности и, соответственно, ими не были осуществлены налоговые выплаты по результатам деятельности данных субъектов.

14. Статус Основных положений Стратегии развития Национальной гарантийной системы поддержки малого и среднего предпринимательства на период до 2020 года, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 19 февраля 2015 года № 74, в системе документов стратегического планирования не определен. По своему содержанию Основные положения Стратегии развития НГС могли бы рассматриваться как отраслевой документ стратегического планирования.

15. По информации АО «Корпорация «МСП», ключевые показатели эффективности «Объем гарантий и поручительств» и «Объем финансовой поддержки» в 2017 году значительно перевыполнены (соответственно, 134,4 % и 155,5 % установленного).

При этом фактическое значение целевого индикатора «Доля кредитов субъектам МСП в общем кредитном портфеле юридических лиц и индиви-

дуальных предпринимателей», закрепленного в Стратегии развития МСП и характеризующего обеспечение доступности финансовых ресурсов для МСП, по данным Банка России, составило: на 1 января 2016 года - 16,3 %; на 1 января 2017 года - 15,7 %, на 1 января 2018 года - 14,3 %, что свидетельствует о невыполнении целевого индикатора Стратегии развития МСП (плановое значение на 2015 год - 17,3 процента).

16. Не достигнута одна из основных целей НГС по увеличению объемов долгосрочного кредитования субъектов МСП.

В 2016 году имело место снижение удельного веса долгосрочных (3 года и более) гарантий (поручительств) в общем объеме предоставленных АО «Корпорация «МСП» гарантий (поручительств) по сравнению с 2015 годом (с 56 % до 44,8 %), в 2017 году отрицательная динамика усилилась и удельный вес долгосрочных гарантий и поручительств составил только 28 %, что свидетельствует о том, что достижение указанной цели АО «Корпорация «МСП» не обеспечено.

17. Проведенный анализ показал, что в Основных положениях Стратегии развития НГС не обеспечивается взаимосвязь между значениями КПЭ НГС по годам реализации и ресурсами, выделенными каждому из участников НГС в соответствующие периоды.

Основными положениями Стратегии развития НГС для АО «Корпорация «МСП» и АО «МСП Банк» предусмотрены общие (суммарно для 2 обществ) показатели эффективности, что не позволяет оценивать вклад каждой организации в достижение плановых значений КПЭ НГС. Также используемая система КПЭ НГС не позволяет учитывать вклад каждой из РГО в достижение плановых значений КПЭ НГС, поскольку в ней учитываются суммарные значения в целом по РГО.

Анализ показал, что значения КПЭ НГС ежегодно корректируются приказами Минэкономразвития России в начале финансового года, при этом значения на текущий год устанавливаются ниже достигнутых в прошлом году при ежегодной докапитализации участников НГС за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Таким образом, КПЭ НГС служат не стратегическим ориентиром развития НГС, а устанавливаются «от достигнутого».

18. В 2017 году Минэкономразвития России было реализовано мероприятие по предоставлению субсидий российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2017 году субъектам МСП по льготной ставке, при этом установленный

Правительством Российской Федерации на 2017 год лимит средств на предоставление льготных кредитов субъектам МСП в сумме 50 млрд. рублей выполнен на 67,6 %, субъекты МСП прокредитованы на 33,8 млрд. рублей.

19. АО «Корпорация «МСП» осуществляется поддержка субъектов МСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, в том числе в форме финансовой поддержки, направленной на предоставление гарантий по средним и крупным сделкам субъектов МСП в размере более 100 млн. рублей и поручительств по Программе стимулирования кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства (Программа 6,5). При этом большую часть поручительств АО «Корпорация «МСП» перед Банком России по Программе 6,5 составляли поручительства за крупнейшие банки. Так, в 2016-2017 годах на долю Банка ВТБ (ПАО) и ПАО Сбербанк приходилось 62 % от общего объема поручительств АО «Корпорация «МСП» в рамках указанной программы.

20. В исследуемом периоде доля действующих гарантий (поручительств) всех участников НГС в общей сумме задолженности по кредитам, предоставленным субъектам МСП составила: по состоянию на 1 января 2016 года - 1,5 %, по состоянию на 1 января 2017 года - 3,2 %, по состоянию на 1 января 2018 года - 4,8 %, в том числе доля действующих гарантий (поручительств) АО «Корпорация «МСП» составила, соответственно, 0,4 %, 1,6 % и 2,9 %, что свидетельствует о росте гарантийной поддержки субъектов МСП. При этом в проверяемом периоде наблюдается существенное снижение кредитной поддержки субъектов МСП по состоянию на 1 января 2018 года. По данным Банка России, общая сумма задолженности по кредитам, предоставленным субъектам МСП в целом, на 1 января 2016 года составила 4885,3 млрд. рублей, на 1 января 2018 года - 4169,9 млрд. рублей (то есть уменьшилась на 715,4 млрд. рублей, или на 14,6 процента).

Таким образом, гарантийная поддержка не изменила отрицательный тренд в кредитовании субъектов МСП.

21. Правительством Российской Федерации проводится работа по повышению эффективности вовлечения субъектов МСП в систему государственных закупок и закупок, осуществляемых крупнейшими заказчиками.

Установленная Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» 15-процентная квота закупок у малого бизнеса, по оценкам Минэкономразвития России, с учетом субподрядных договоров выполняется. Проведенный анализ показал, что

наблюдается положительная динамика объема закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, при этом существенный рост отмечается по закупкам, в которых СМП и СОНО привлечены в качестве субподрядчиков (таких контрактов в 2017 году заключено на 1393,8 млрд. рублей, что на 51,4 % больше, чем в 2016 году).

По результатам проводимого Минэкономразвития России мониторинга применения Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» доля прямых закупок крупнейшими заказчиками у субъектов МСП составила: в 2014 году - 10,0 % , в 2015 году - 8,5 % , за 11 месяцев 2016 года - 9,8 процента.

В 2017 году, согласно сведениям реестра договоров, с субъектами МСП заключены договоры на сумму 2845,4 млрд. рублей (непосредственно с субъектами МСП - на 2389,6 млрд. рублей), что составило 15,4 % от совокупной годовой стоимости договоров, заключенных по результатам закупок. В то же время в соответствии с данными отчетности, формируемой заказчиками в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 223-ФЗ, общая стоимость договоров с субъектами МСП составила в 2017 году 2629,5 млрд. рублей, или 11,7 % к общему объему договоров.

Следует отметить, что по результатам мониторинга применения Федерального закона № 223-ФЗ в 2016-2017 годах выявлены факты заключения крупнейшими заказчиками с «субъектами МСП» договоров, стоимость которых многократно превышает предельные размеры выручки, позволяющие относить хозяйствующие субъекты к МСП. Данная практика может рассматриваться как формальное выполнение квоты закупок у субъектов МСП.

22. С 2017 года в Российской Федерации реализуется приоритетный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» с утвержденным бюджетом на 2017 год в сумме 13,97 млрд. рублей, в том числе бюджетные инвестиции в виде вноса в уставный капитал АО «Корпорация «МСП» - 13,1 млрд. рублей.

Проведенный анализ показал, что в бюджете Приоритетного проекта не учтено финансирование реализации ряда функциональных направлений в объеме 1,3 млрд. рублей, направленное из бюджетов субъектов Российской Федерации (1,0 млрд. рублей) и внебюджетных источников (0,3 млрд. рублей).

Установленные Приоритетным проектом на 2017 год контрольные точки выполнены, фактические значения 11 показателей достигли плановых значений, по 9 показателям выше запланированных.

При этом в системе показателей Приоритетного проекта не учтен показатель, установленный договором о предоставлении бюджетных инвестиций АО «Корпорация «МСП» в качестве показателя результативности: «Объем гарантийной поддержки субъектов ИМП» (по состоянию на 31 декабря отчетного года), с целевым значением на 2017 год равным объему предоставленных бюджетных инвестиций 9,8 млрд. рублей. При этом в 2017 году АО «Корпорация «МСП» оказана гарантийная поддержка в объеме 14,2 млрд. рублей 39 малым предприятиям и 1 индивидуальному предпринимателю из 5,9 млн. субъектов МСП, зарегистрированных в Едином реестре субъектов МСП на начало 2017 года. Таким образом, бюджетные инвестиции в целях реализации мер гарантийной поддержки малого предпринимательства и развития Национальной системы гарантийных организаций не оказали существенного влияния на развитие МСП в Российской Федерации.

23. Анализ информации контрольно-счетных органов 83 регионов по итогам проведенных ими контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам господдержки МСП показал, что всего в период 2014-2017 годов КСО по данной тематике проведены 223 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия, выявлено более 4800 нарушений и недостатков на сумму 9245,2 млн. рублей (сопоставимо с годовым объемом финансирования регионов по Подпрограмме 2).

По результатам проведенных мероприятий направлены 282 представления, 20 предписаний, в правоохранительные органы направлены 174 материала.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и в Министерство экономического развития Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ПЕРЧЯН