

УДК 34 DOI: 10.14451/2.187.21

Административно-правовое регулирование малого и среднего предпринимательства в условиях санкционного давления

© 2024

Парфенцев Константин Алексеевич

Аспирант кафедры административного права и процесса. Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина.

E-mail: costasparfen@mail.ru

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, отраслевое управление, публичная регламентация, отрасли экономики, экономические санкции, санкционное давление, государственные программы, программы кредитования, кредитные каникулы, реструктуризация кредитов, льготное кредитование, дорожная карта, Банк России, МСП, АО «Корпорация «МСП», микрофинансовые организации, кредитные производственные кооперативы.

В настоящей статье рассматриваются особенности административно-правового регулирования малого и среднего предпринимательства в условиях санкционного давления. В отношении Российской Федерации введен уже десятый пакет санкций. Санкционное давление негативно влияет на реальный и финансовый секторы российской экономики, на сферу оказания услуг. Особенно уязвимыми в сложившихся обстоятельствах оказались малые игроки рынка – субъекты МСП. Экономика страны, при содействии административно-правовых механизмов, должна выработать оптимальные меры для их поддержки, сглаживания негативных эффектов санкций.

Особое место в системе административно-правового регулирования экономической сферы отведено ЦБ РФ. Банк России выполняет функцию мегарегулятора, вырабатывающего единую политику, направленную в том числе на поддержку субъектов МСП. Основу правовой регламентации в сфере административно-правового регулирования деятельности малого и среднего предпринимательства составляют акты ЦБ РФ. В настоящей статье детально анализируются как нормативные акты ЦБ РФ, так и акты программного (целевого) характера. Особое внимание в статье уделено программным (целевым) актам Банка России – «Дорожным картам Банка России по развитию финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства», а также отчетам об исполнении положений Дорожных карт.

В работе также исследуются функции и полномочия Правительства РФ и Банка России, реализация которых способна прямо или косвенно повлиять на деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства в условиях возрастающего санкционного давления.

Кроме того, в настоящей статье предпринята попытка определить специфику административно-правового статуса АО «Корпорация «МСП». Программы АО «Корпорация «МСП» доказали свою эффективность в борьбе с последствиями санкций для российской экономики. Предлагается

порядок эффективного взаимодействия государственных органов и АО «Корпорации «МСП» с целью достижения максимального синергетического эффекта.

Активная позиция Банка России в части поддержки малого и среднего предпринимательства показала свою эффективность в период пандемии COVID-19, поскольку большинство предложенных регулятором мер по содействию сохранению бизнеса оказались действенными, наглядно продемонстрировали свою результативность. Опыт административно-правового регулирования в период пандемии был взят за основу при построении новой модели стабилизации экономики в условиях антироссийских санкций. Безусловно, санкционное давление отличается интенсивностью, в значительной степени влияет на ключевые секторы российской экономики. Именно поэтому новые механизмы административно-правовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства должны быть рассчитаны на долгосрочное применение.

Ключевая роль в сфере административно-правового регулирования бизнеса в условиях антироссийских санкций отведена мегарегулятору – Банку России, основу его правового статуса составляет Конституция Российской Федерации, а также Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – ФЗ «О ЦБ РФ»).

В соответствии с ч. 2 ст. 75 Конституции РФ Банк России наделен функцией по защите и обеспечению устойчивости рубля как денежной единицы РФ. В приведенной норме сделан акцент на две составляющие: защита и обеспечение устойчивости рубля – это основная функция ЦБ РФ; банк осуществляет данную функцию независимо от иных органов государственной власти. Конкурентная национальная валюта в условиях санкций – это первостепенная составляющая для поступательного развития малого и среднего предпринимательства.

В ст. 4 ФЗ «О ЦБ РФ» содержится открытый [15] перечень функций мегарегулятора. В условиях санкционного давления на первый план выходят следующие функции ЦБ РФ: обеспечение совместно с Правительством РФ единой денежно-кредитной политики (п. 1 ст. 4); обеспечение совместно с Правительством РФ стабильности финансового рынка (п. 1.1 ст. 4); выдача кредитов кредитным организациям в качестве кредитора последней инстанции (п. 3 ст. 4); осуществление функций надзора и контроля применительно к национальной платежной системе (п. 4.1 ст. 4); государственная регистрация новых кредитных организаций, выдача, приостановление и отзыв лицензий на осуществление банковских операций (п. 8 ст. 4); банковский надзор (п. 9–9.2, ст. 4); определение порядка расчета с иностранными государствами, международными организациями и иностранными физическими и юридическими лицами (п. 13 ст. 4); установление и публикация курса валют (п. 15 ст. 4); проведение во взаимодействии с Правительством РФ политики по повышению доступности финансовых услуг для субъектов малого и среднего предпринимательства (п. 18.7 ст. 4).

Некоторые из приведенных полномочий прямо оказывают позитивное воздействие на субъекты коммерческой деятельности, другие обладают отложенным косвенным эффектом. Кроме того, из вышеуказанных значимых для МСП функций Банка России видно, что некоторые из них реализуются исключительно при взаимодействии с Правительством РФ (п.1, п. 1.1; п. 18.7 ст. 4). При этом уровень участия каждого из субъектов отдельно не оговаривается.

С целью реализации закрепленных за собой функций, Банк России совместно с Правительством РФ в IV квартале 2020 г. представил Дорожную карту по развитию финансирования субъектов МСП на период 2021–2022 гг. [3],

которая детализирует полномочия Банка России. Является дискуссионным вопрос об эффективности и наличии объективной потребности в данном документе. Дорожная карта разработана с учетом предложений бизнес-сообщества и приветствуется ее дополнение по результатам обсуждения новых инициатив, в связи с чем данный документ имеет динамичный характер и предназначен для решения реально существующих проблем, с которыми сталкиваются субъекты МСП. Таким образом, по мнению автора статьи, документ вполне имеет право на существование.

В Дорожной карте запланированы меры по сокращению издержек при кредитовании, обеспечению доступности кредитов, в том числе для малых субъектов экономики. Кроме того, предприниматели получают доступ к платформе «Знай своего клиента», в которой все компании и ИП распределены по трем группам риска, благодаря чему обеспечивается возможность для проверки контрагентов.

Согласно данным из Отчета о реализации Дорожной карты Банка России по развитию финансирования субъектов МСП на период 2021–2022 гг. [7] из 30 запланированных в Дорожной карте мероприятий уже по итогам 2021 г. было реализовано 21 плановое мероприятие.

После начала специальной военной операции 24 февраля 2022 г. акты программно-целевого характера в некоторой степени утратили свою актуальность. В текущих политико-правовых реалиях необходимо учитывать предшествующий опыт законодательной регламентации, прежде всего, правовых условий применительно к пандемии. Одной из первых мер поддержки субъектов МСП было предусмотрено введение так называемых «кредитных каникул» (в терминологии законодателя – «льготный период») [18], представляющий собой наиболее действенные и эффективные средства, нуждающиеся в реализации в первую очередь. Так, уже 10 марта 2022 г. было принято Постановление Правительства РФ № 337 [9] о перечне наиболее пострадавших отраслей российской экономики.

Представителям МСП, соответствующим критериям вышеуказанного Постановления, предоставлена возможность в отношении кредитов, выданных до 1 марта 2022 г., воспользоваться отсрочкой по возврату кредита или уменьшить размер ежемесячных платежей на срок кредитных каникул (льготного периода).

При этом, согласно вышеуказанному Постановлению, срок кредитных каникул не должен превышать 6 месяцев. По мнению нормотворца, в течение этого времени возможно переориентировать бизнес-процессы под текущие экономико-политические реалии, а в случае осознания невозможности дальнейшего ведения бизнеса, субъект сможет воспользоваться процедурами ликвидации или банкротства по истечении срока кредитных каникул.

При наличии у субъекта МСП более одного заемного обязательства, предоставляется разовое право использовать опции кредитных каникул. На протяжении всего срока льготного периода банки, микрофинансовые организации (МФО) и кредитные производственные кооперативы (КПК) не должны начислять штрафы за просрочку исполнения обязательств заемщиком из кредитного договора. Информация о применении субъектами МСП кредитных каникул не отображается в бюро кредитных историй и не влияет на общий рейтинг заемщика. Вместе с тем, проценты за пользование заемными деньгами в этот период начисляются, банки не терпят финансовых потерь и получают все платежи и проценты по договору. Это возможно путем последующего увеличения срока займа с сохранением размера текущего платежа. В случае улучшения финансового положения заемщика кредитные каникулы можно досрочно завершить путем направления в банк заявления о прекращении действия данных условий (ч.15 ст. 6; ч. 11 ст. 7 106-ФЗ) [16].

Несмотря на широкий перечень пострадавших от санкционного давления отраслей экономики, многие субъекты МСП, чье финансовое положение реально ухудшилось, не смогли претендовать на кредитные каникулы. Для таких

субъектов была предусмотрена возможность реструктуризации задолженности. Названная мера отчасти схожа с кредитными каникулами, однако она не имеет единой системы регулирующих процедуру нормативно правовых актов. Реструктуризация кредитов регламентируется информационными письмами Банка России [5] или пресс-релизами Банка России [12]. Названные акты не проходят обязательную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, так как не являются по своей природе нормативно-правовыми в отличие от указаний Банка России.

Отсутствие нормативных актов Банка России – очевидный изъян нормативно-правовой регламентации в сфере порядка реструктуризации кредитов. Существуют исключительно акты ненормативного характера, не отличающиеся системностью и полнотой содержания. Такого рода акты Банк России направляет в адрес банков, МФО, КПК, сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов (СКПК), бюро кредитных историй (БКИ). Вышеуказанные организации в свою очередь на основе рекомендаций ЦБ РФ, в части реструктуризации кредитов, разрабатывают и принимают собственные программы и регулируют соответствующие отношения локальными нормативными правовыми актами. Так, информационное письмо Банка России от 05.04.2020 N ИН-06-59/49 «Об особенностях применения Федерального закона от 03.04.2020 N 106-ФЗ» представляет собой рекомендательный акт, не зарегистрированный в Министерстве юстиции Российской Федерации, при этом он обязателен для субъектов экономических отношений.

Вызывает интерес правовая природа данных рекомендаций. Согласно Указанию Банка России от 03.03.2022 № 6081-У «О порядке подготовки официальных разъяснений Банка России» официальные разъяснения Банка России не относятся к нормативным актам и не могут устанавливать нормы права, при этом они обязательны для применения субъектами, на которых распространяют свою силу разъясняемые нор-

мы федерального закона, иного нормативного правового акта, нормативного акта Банка России, по вопросам применения которых издано официальное разъяснение Банка России [14].

Напротив, статьей 7 Федерального закона от 10.07.2002 N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предусмотрено издание Банком России нормативных актов в виде указаний, положений и инструкций, обязательных для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц, и подлежащих регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации [17].

Представляется необходимым, пересмотреть правовой статус рекомендательных актов, уравняв их с указаниями ЦБ РФ, что, на взгляд автора, положительно повлияет на работу механизма административно-правового регулирования рассматриваемых отношений.

В качестве следующей меры поддержки субъектов МСП необходимо выделить льготное кредитование. Если кредитные каникулы и реструктуризация кредитов – это крайние меры, которые свидетельствуют о том, что представители малого и среднего бизнеса в скором времени могут прибегнуть к процедурам ликвидации или банкротства без помощи со стороны банка, то льготное кредитование может, напротив, свидетельствовать о финансовой устойчивости и стремлении к развитию бизнеса.

Льготное кредитование для МСП базируется на государственных программах. Суть его заключается в возможности получения предпринимателями кредитов по льготным ставкам. На сегодняшний день действуют три программы льготного кредитования, разработанные АО «Корпорация «МСП», Банком России и Правительством РФ в лице Министерства экономического развития РФ [6]. Программы различаются в зависимости от следующих критериев: процентная ставка по кредиту, цель кредитования, требова-

ния к заемщику, максимальный размер кредита, сроки кредитования. Тем не менее, автор статьи считает, что процентная ставка по кредиту не должна регламентироваться в этой программе.

В соответствии с ч. 1 ст. 25.1 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» АО «Корпорация «МСП» обладает статусом института развития в сфере малого и среднего предпринимательства, при этом статус координирующего органа в данном случае следует рассматривать в качестве важнейшего фактора.

Таким образом, профильным органом, отвечающим за создание правовой основы для льготного кредитования субъектов МСП выступает АО «Корпорация «МСП». Контролирующим акционером Корпорации МСП является Российская Федерация в лице Министерства экономического развития РФ. АО «Корпорация «МСП» реализует свою деятельность в качестве института развития в сфере малого и среднего предпринимательства в целях координации оказания субъектам малого и среднего предпринимательства (МСП) поддержки, предусмотренной Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

АО «Корпорация «МСП», при содействии ЦБ РФ и Министерства экономического развития РФ, разработали «Программу стимулирования кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства» (далее – Программа) [13]. Данная Программа нацелена на поддержку субъектов МСП путем стимулирования их кредитования российскими кредитными организациями. Последние взаимодействуют с акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» в рамках реализации Программы.

Представляется спорным вопрос административно-правового статуса Корпорации. Профессором В. К. Андреевым верно подмечено, что Корпорация, являясь институтом развития, сочетает в се-

бе как функции органа управления по развитию малого и среднего предпринимательства, так и права юридического лица, к ведению которого подчинена предпринимательская деятельность, прямо направленная на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства. Институт развития – это социально-экономический и правовой инструмент по реализации государственной политики в сфере малого и среднего предпринимательства [1]. По мнению автора настоящей статьи, АО «Корпорация МСП» как государственная федеральная структура не дублирует функции и полномочия Банка России и Правительства РФ, а реализует формы социально-экономического и правового регулирования.

Максимальная ставка по кредитам малому и среднему бизнесу привязана к ключевой ставке и не может превышать ее более чем на 3% для субъектов среднего бизнеса, 4% – для субъектов малого бизнеса и 4,5% – для субъектов микробизнеса [8]. При этом необходимо учитывать, что МСП может рассчитывать на один кредит по льготной ставке на одну конкретную цель деятельности.

Для участия в программах льготного кредитования потенциальные заявители должны соответствовать критериям, обозначенным в Программе. При полном соответствии они могут рассчитывать на консультацию по выбору подходящего кредита с господдержкой в обслуживающих банках.

С целью компенсации банкам недополученной прибыли государство принимает акты, регулирующие порядок субсидирования деятельности кредитных организаций в части льготного кредитования. Так, например, для поддержки МСП в сфере промышленности Правительство РФ регламентировало порядок предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным российским организациям и (или) индивидуальным предпринимателям на приобретение объектов недвижимого имущества в целях осуществления

деятельности в сфере промышленности [10].

В области строительства ситуация с льготным кредитованием обстоит еще лучше. Учитывая, что строительная отрасль в условиях санкционного давления испытывает существенные трудности, предусмотрена действенная программа кредитования, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2020 года № 629 (в ред. Постановления Правительства РФ от 31.03.2022 № 534) [11].

Несмотря на наличие развитой системы анти-санкционного регулирования, ЦБ РФ не останавливается на достигнутом. 12 января 2023 г. на официальном сайте Банка России появилась информация о разработке новой Дорожной карты поддержки малого и среднего бизнеса на 2023–2024 годы [2].

В 2023–2024 гг. предполагается, что административно-правовое регулирование будет строиться на предоставлении инвестиционных кредитов, которые должны стать доступнее для МСП. Дорожная карта предусматривает шаги по сокращения издержек как для банковского сектора, так и для субъектов МСП при выдаче и получении кредитов. Предусматривается применение пониженных коэффициентов риска по активам, которые обеспечены поручительствами АО «Корпорации «МСП», оптимизация процесса оценки кредитного риска. Таким образом, увеличится вероятность одобрения и выдачи кредитов субъектам МСП. Банки будут более заинтересованы в обслуживании представителей малого и среднего бизнеса.

Учитывая, что при разработке Дорожной кар-

ты 2023–2024 гг. ЦБ РФ проводил консультации не только с крупнейшими банками страны, но и с представителями бизнес-сообщества, логично предположить, что Дорожная карта 2023–2024 гг. будет более эффективной, подавляющее число блоков и непосредственных положений из нее будет реализованы.

В заключение следует отметить, что политические процессы, происходящие в Российской Федерации и на международной арене, неизбежно влияют на экономическую сферу общественных отношений. Нахождение государства под санкционным давлением хоть и не часто встречающееся в истории развития стран положение, однако оно недвусмысленно показывает, что внутренние механизмы государственного устройства должны функционировать таким образом, чтобы оно было способно самостоятельно существовать в условиях международной изоляции. Значительную роль в поддержании стабильности экономики играют субъекты малого и среднего предпринимательства. Для обеспечения их жизнеспособности при санкционном давлении необходимо административно-правовое воздействие. Изучение данной проблематики показало, что в настоящее время очевидна потребность в совершенствовании созданных условий их функционирования: развитие правовой базы путем внесения изменений в законы и Конституцию РФ положений, определяющих нормативный характер актов ЦБ РФ, реализация новой Дорожной карты. Представляется, что данные меры регулирования деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства обеспечат поддержание экономики Российской Федерации в условиях санкционного давления.

Библиографический список

1. Андреев В. К. Корпорация по развитию малого среднего предпринимательства как институт развития // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 2. – С. 119–128.
2. Дорожная карта Банка России по развитию финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства на 2023–2024 гг. – URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/144001/Road_Map_development_2023-24.pdf (дата обр. 13.02.2024).
3. Дорожная карта Банка России по развитию финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства на период 2021–2022 гг. – URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/118380/Road_Map_development_2021-22.pdf (дата обр. 13.02.2024).
4. Инструкция Банка России от 26.10.2015 № 169-И «О порядке лицензирования Банком России бирж и торговых систем и порядке ведения реестра лицензий».

5. Информационное письмо о реструктуризации кредитов (займов) физическим лицам и субъектам МСП от 22.10.2021 г. № ИН-06-59/83. – URL: <https://cbr.ru/Crosscut/LawActs/File/5729> (дата обр. 13.02.2024).
6. Мой бизнес: Актуальные программы льготного кредитования. – URL: <https://мойбизнес.рф/anticrisis/antikrizisnye-programmy-lgotnogo-kreditovaniya-msp-ot-banka-rossii> (дата обр. 13.02.2024).
7. Отчет о реализации Дорожной карты Банка России по развитию финансирования субъектов МСП на период 2021–2022 гг. – URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/131566/inf_note_jan_1521.pdf (дата обр. 13.02.2024).
8. Официальный сайт Банка России: Поддержка малого и среднего предпринимательства. – URL: <https://www.cbr.ru/develop/msp/> (дата обр. 13.02.2024).
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 337 «Об утверждении перечня отраслей, в которых осуществляет деятельность заемщик, указанный в части 1 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа» и о признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203110015> (дата обр. 13.02.2024).
10. Постановление Правительства РФ от 06.09.2022 № 1570 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным российским организациям и (или) индивидуальным предпринимателям на приобретение объектов недвижимого имущества в целях осуществления деятельности в сфере промышленности» / СЗ РФ. 12.09.2022 № 37. ст. 6363.
11. Постановление Правительства РФ от 31.03.2022 № 534 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 629».
12. Пресс-релиз Банка России «Меры Банка России по поддержке кредитных организаций». – URL: https://www.cbr.ru/press/pr/?file=28022022_093323BANK_SECTOR28022022_073632.htm (дата обр. 13.02.2024).
13. Программа стимулирования кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства утв. решением Совета директоров АО «Корпорация «МСП» 15 марта 2022 г., протокол № 131 (с изм. и доп.) – URL: https://corpmsp.ru/upload/iblock/e9e/hcf63faseh07glr71sd2cmqcfpwb0aq/Programma-stimulirovaniya-kreditovaniya-red.-16.11.2022_.pdf (дата обр. 13.02.2024).
14. Указание Банка России от 03.03.2022 № 6081-У «О порядке подготовки официальных разъяснений Банка России».
15. Указание Банка России от 22.11.2016 № 4210-У «Об особенностях мониторинга расчетов по государственному оборонному заказу» / Вестник Банка России № 22. 22.02.2017.
16. Федеральный закон от 03.04.2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004030061> (дата обр. 13.02.2024).
17. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».
18. Федеральный закон от 20.10.2022 № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».