

Grant consolidation as a measure of fiscal policy
Fedintseva E. (Russian Federation)
Консолидация субсидий как мера бюджетной политики
Фединцева Е. О. (Российская Федерация)

*Фединцева Елена Олеговна / Fedintseva Elena Olegovna – аспирант,
 кафедра государственных и муниципальных финансов,
 финансово-экономический факультет,
 Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва*

Аннотация: специфика бюджетного федерализма в Российской Федерации предопределяет необходимость предоставления финансовой помощи из центра в регионы в различных формах межбюджетных трансфертов. В этой связи статья посвящена анализу такой формы межбюджетных трансфертов, как межбюджетные субсидии. Особое внимание при этом уделено вопросам совершенствования субсидий, в частности – процессу их укрупнения (консолидации). В заключительной части анализируются возможные варианты консолидации субсидий.

Abstract: the specifics of the budget federalism in the Russian Federation predetermines the necessity of providing financial support from the center to the regions in various forms of inter-budgetary transfers. In this regard the article examines the theoretical propositions that define one of the forms of inter-budgetary transfers, namely inter-budgetary subsidies. Special attention is paid to the issue of the consolidation of subsidies. The final part of the article analyses ways of grant consolidation.

Ключевые слова: бюджетная политика, социально-экономическое развитие, федерализм, межбюджетные трансферты, субсидии, консолидация.

Keywords: fiscal policy, economic and social development, federalism, intergovernmental transfers, subsidies, consolidation.

В условиях непростой экономической ситуации в стране одним из наиболее актуальных становится вопрос совершенствования межбюджетных отношений [1]. В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития [2], содействие экономическому развитию регионов предполагается осуществлять посредством государственной политики, направленной на сокращение различий в социальном и экономическом развитии регионов.

При этом к одним из основных направлений бюджетной политики в 2015-2017 годы будет относиться решение задачи по консолидации отдельных видов межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета в рамках государственных программ Российской Федерации [3].

В бюджетных посланиях Президента Российской Федерации [4, 5] и в исследованиях, посвященных изучению вопроса повышения эффективности и прозрачности межбюджетных отношений в России, указывается необходимость замены существенной части субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектам так называемыми блочными трансфертами. Блочный трансферт – это консолидированная субсидия, которая направлена на финансирование конкретной отрасли экономики при одновременном отсутствии жестких условий расходования получаемых средств с условием контроля качества достижения поставленных целей. Сокращение (консолидация) субсидий, в первую очередь, вызвано необходимостью преодоления рассогласованности приоритетов оказания долевой финансовой помощи, одной из причин которой является наличие большого числа узкоотраслевых субсидий (общее количество субсидий в 2016 г. составило 95 штук объемом 378,0 млрд. рублей [6]), что, в свою очередь, в силу целевой направленности трансферта негативно сказывается на финансовой самостоятельности регионов. К примеру, в федеральном бюджете на 2016 год предусмотрено предоставление 39 субсидий с объемом менее 1 млрд. рублей. Общий объем указанных субсидий 13,7 млрд. рублей [6]. При этом законом о бюджете 2016 года предусмотрено распределение отдельным регионам субсидий на поддержку племенного крупного рогатого скота мясного направления с суммами до 0,5 млн. рублей (Мурманской области – 25,6 тыс. рублей, Рязанской области – 131,5 тыс. рублей, Ярославской области 63,8 тыс. рублей и т. д.).

Издержки на администрирование подобного вида трансфертов могут оказаться сопоставимыми или больше получаемых выгод, соответственно, при уменьшении количества субсидий (подразумевается их укрупнение) произойдет снижение управленческих затрат, что является особенно актуальным в нынешних экономических реалиях.

В среднесрочной перспективе предполагается осуществлять консолидацию по принципу «одна государственная программа – одна субсидия» [7], и практика предоставления субсидий на софинансирование конкретных расходных обязательств будет минимизирована. При на федеральном уровне будут ставиться конкретные цели перед получателями субсидий и осуществляться контроль за

результатами этой работы, а выбор способов достижения поставленных целей и задач будет предоставлен получателям субсидий.

Необходимо отметить преимущества блочных трансфертов перед классическими субсидиями: повышается межотраслевая гибкость, ориентация на региональные приоритеты и возможность поиска путей оптимизации расходов [8]. Помимо этого, консолидация субсидий позволит сократить количество административных процедур, которые сопровождают предоставление субсидий, и оптимизировать затраты за счет использования типовых соглашений и проектов повторного применения при софинансировании объектов капитального строительства. В итоге регионы будут получать субсидии не по отдельным мероприятиям, а в виде консолидированной субсидии под достижение определенных целевых показателей. Соответственно, сами регионы в рамках государственных программ должны будут определить приоритеты в направлениях расходования средств для достижения поставленных целей. В результате осуществления такого бюджетного маневра расширится степень свободы регионов страны при одновременном росте ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за реализацию соответствующих мероприятий, поскольку пропорции и объемы расходования блочной субсидии по каждому конкретному направлению они будут определять самостоятельно. Возможность использования средств с учетом конкретных вызовов и проблем, стоящих перед тем или иным регионом, позволит существенно оптимизировать социально-экономическую ситуацию и обеспечить значительный экономический рост, поскольку на федеральном уровне зачастую тяжелее принять во внимание все имеющиеся трудности, чем на субнациональном.

Однако, несмотря на очевидные достоинства от введения блочных трансфертов, о результатах консолидации субсидий говорить еще рано, поскольку впервые консолидированная субсидия предоставлялась в 2014 году. Федеральным законом о федеральном бюджете [9] предусматривалось предоставление с 2014 года консолидированной субсидии в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения» на реализацию отдельных мероприятий в рамках подпрограммы «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, медицинской эвакуации».

В настоящий момент наибольший интерес в контексте консолидации межбюджетных субсидий представляет Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции (далее – Госпрограмма), в разрезе которой предоставляется 43 субсидии, т. е. больше, чем в рамках других программ

Таблица 1. Распределение межбюджетных субсидий из федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации на 2016 год

№ ГП	Наименование	Объем субсидий	% ^В общем объеме	Кол-во субсидий*
1	2	3	4	5
	Субсидии всего	378 023,9	100	100
	<i>в том числе:</i>			
1	Развитие здравоохранения	14 176,2	3,8	3
2	Развитие образования на 2013–2020 годы	3 908,0	1,0	6
3	Социальная поддержка граждан	22 811,6	6,0	3
4	Доступная среда на 2011-2020 годы	2 889,8	0,8	2
5	Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации	16 600,6	4,4	8
7	Содействие занятости населения	700,0	0,2	2
10	Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	2 872,5	0,8	2
11	Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы	6 610,3	1,8	4
12	Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы	3 855,8	1,0	2
13	Развитие физической культуры и спорта	8 277,2	2,2	5
15	Экономическое развитие и инновационная экономика	12 984,1	3,4	5
16	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	4 548,3	1,2	2

№ ГП	Наименование	Объем субсидий	% ^в общем объеме	Кол-во субсидий*
23	Информационное общество (2011–2020 годы)	538,5	0,1	1
24	Развитие транспортной системы	11 389,6	3,0	2
25	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы	180 640,8	47,8	43
26	Развитие рыбохозяйственного комплекса	511,7	0,1	2
28	Воспроизводство и использование природных ресурсов	5 698,6	1,5	1
29	Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы	871,5	0,2	1
34	Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	15 790,7	4,2	1
35	Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года	3 569,6	0,9	2
37	Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года	5 420,4	1,4	1
45	Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 года	53 158,1	14,1	1
99	Реализация иных функций государственной власти	200,0	0,1	1

Таблица сформирована автором на основании данных Федерального закона от 14.12.2015 N 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

**исходя из количества направлений расходов по субсидиям в рамках соответствующей госпрограммы (с учетом направлений расходов по субсидиям на софинансирование капитальных вложений в рамках соответствующей государственной программы как одной субсидии).*

Консолидацию субсидий в рамках Госпрограммы следует начать с укрупнения субсидий по отдельным отраслям: растениеводство, животноводство, страхование и т. д. В результате могут быть выделены субсидии на развитие растениеводства, животноводства и на поддержку сельскохозяйственного страхования и других (рисунок 1). В дальнейшем, практику укрупнения субсидий следует продолжить, объединив субсидии, направленные, к примеру, на субсидирование процентных ставок по кредитам и займам. Допустимо консолидировать субсидии и в рамках подпрограмм государственной программы развития сельского хозяйства, однако первые шаги по направлению к созданию блочных трансфертов предпочтительнее начинать с объединения небольшого количества субсидий, в частности, с консолидации по подотраслевому признаку.

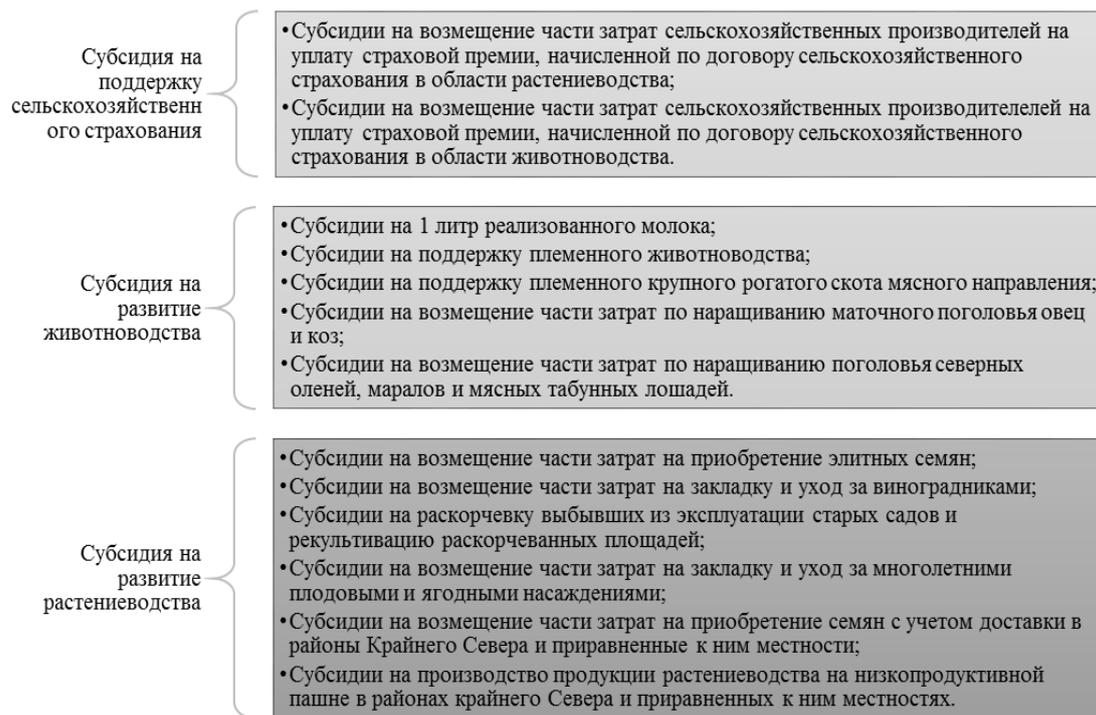


Рис. 1

Предложение по объединению субсидий в рамках государственной программы развития сельского хозяйства

В результате объединения субсидий предложенным образом их количество уменьшится с 13 до 3 штук, за счет чего, как предполагается, повысится эффективность реализации программ развития сельских территорий на региональном и местном уровнях и результативность использования бюджетных средств, поскольку будут минимизированы сложности объективной оценки федеральными органами исполнительной власти региональных приоритетов.

В дальнейшем наиболее предпочтительным в контексте поэтапной бюджетной реформы представляется переход к постепенной замене множества имеющихся субсидий одним блочным трансфертом. При этом наиболее логичным представляется осуществление этого процесса в несколько этапов:

- консолидация субсидий по отраслевому признаку (например, субсидии на поддержку растениеводства, животноводства и т. д.);
- консолидация субсидий на уровне подпрограмм государственных программ Российской Федерации;
- консолидация субсидий на уровне государственных программ Российской Федерации (принцип «одна программа – одна субсидия»);
- объединение субсидий в единый консолидированный блок с учетом межотраслевого и моноотраслевого характера развития территории.

Таким образом, в ближайшие годы одним из важных направлений совершенствования межбюджетных отношений в России продолжает оставаться процесс консолидации субсидий, в первую очередь предоставляемых в рамках госпрограммы, посредством которого будет расширена самостоятельность и свобода органов государственной власти субъектов Российской Федерации при одновременном стимулировании модернизации различных отраслей экономики в целом, а не только отдельных направлений.

Литература

1. Силуанов А. Г. Пути совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Российское предпринимательство. – 2012. – № 2. – С. 45.
2. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. От 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
3. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. [Электронный ресурс] – Доступ с офиц. сайта Министерства финансов РФ, свободный – URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017.pdf.

4. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах».
5. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах».
6. Федеральный закон от 14.12.2015 N 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».
7. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации».
8. *Яхьяев М. М.* Совершенствование системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне. [Текст]: автореф. дис. на соиск.уч. степ. канд. эк. наук (08.00.10) / Яхьяев Махач Магомедсаидович; АНО ВПО «Российская академия предпринимательства». – Санкт-Петербург, 2014. – С. 23.
9. Федеральный закон от 02.12.2013 N 349-ФЗ (ред. от 26.12.2014) «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».