

10.13. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ СУБСИДИЙ КАК ИНСТРУМЕНТА СТИМУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Коновалова Т.А., аспирант кафедры «Финансы»

Финансовый университет при Правительстве РФ

Целью данной статьи является разработка предложений по совершенствованию системы субсидий как инструмента стимулирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

В связи с существенным ростом доли узкоцелевых межбюджетных трансфертов необходимо проведение комплексной оценки эффективности межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации в виде субсидий в соответствии с принципами, согласно которым выделение субсидий целесообразно лишь в случаях, когда они:

- направлены на снижение значительных различий в финансовом обеспечении отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по РФ;
- предусматривают повышение качества предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг по субъектам РФ;
- обусловлено неравномерным распределением потребителей отдельных государственных (муниципальных) услуг по субъектам РФ.

Критериями оценки эффективности системы оказания финансовой помощи субъектам РФ в форме субсидий являются:

- прозрачность и формализация выделения средств;
- соответствие направлений софинансирования наиболее актуальным для регионов РФ проблемам;
- своевременность предоставления финансовых ресурсов;
- эффективность использования средств и возможность среднесрочного бюджетного планирования;
- справедливость распределения средств;
- адекватность выбора направлений софинансирования со стороны федеральных органов власти, которая оценивается через анализ оптимальности разграничения полномочий;
- возможность проконтролировать эффективность использования полученных средств и / или оценить необходимость их дальнейшего предоставления [4].

Анализ действующей системы предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на основе выработанных критериев выявил ее неэффективность.

1. Недостаточная прозрачность и формализация предоставления средств.

2. Невозможность адекватной оценки региональных приоритетов федеральными органами исполнительной власти.

3. Несвоевременность предоставления финансовых ресурсов.

Условием предоставления значительной части субсидий является осуществление субъектами РФ обязательств по расходам, в результате чего субсидии вместо

инструмента софинансирования превращаются в механизм частичной компенсации уже произведенных расходов. Кроме того, значительная часть субсидий предоставляется лишь при условии подписания соглашений между федеральным органом исполнительной власти, сроки подписания нередко затягиваются до середины финансового года.

В ходе анализа процесса предоставления субсидий в 2010-2011 году Республике Бурятия было установлено, что предоставление субсидий региональному бюджету характеризуется крайней неритмичностью (рис. 1) [4].

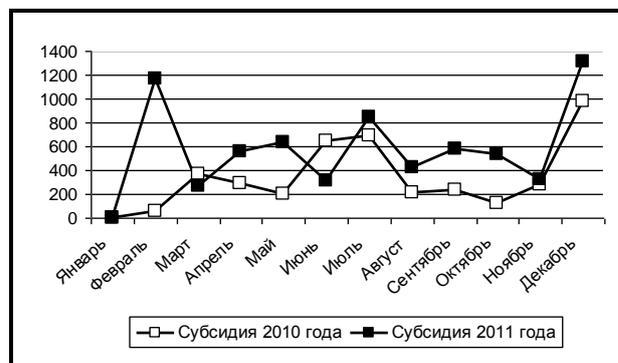


Рис. 1. Помесячная динамика выделения субсидий бюджету Республики Бурятия из федерального бюджета в 2010-2011 г., млн. руб.

Основной причиной неравномерности предоставления субсидий и низкой предсказуемости их объема для региональных властей является тот факт, что предоставление большей части субсидий требует подписания соглашения между региональными властями и федеральным ГРБС, которое, как правило, осуществляется на ежегодной основе и из-за бюрократических процедур затягивается.

4. Неэффективность использования средств и невозможность среднесрочного и даже краткосрочного бюджетного планирования.

Получение субсидий плохо прогнозируется региональными властями, а новый порядок работы с целевыми остатками приводит к тому, что субъекты РФ заинтересованы в освоении предоставляемых средств до конца текущего финансового года вне зависимости от эффективности такого освоения.

5. Неправедливость распределения средств.

Компенсационный характер предоставления субсидий и/или недостаточная формализация выделения средств приводят к тому, что ряд субъектов РФ получают непропорционально много средств, в результате чего вносятся искажения в процедуру выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Субсидии оказывают искажающее влияние на процесс выравнивания. Среди регионов, занявших более высокое место по бюджетной обеспеченности после получения субсидий есть как регионы с высокой бюджетной обеспеченностью, так и бедные регионы.

6. Нерациональность выбора направлений софинансирования со стороны федеральных органов власти.

7. Невозможность проконтролировать эффективность использования полученных средств и / или оценить необходимость их дальнейшего предоставления.

В условиях наличия огромного числа разрозненных субсидий представляется затруднительным оценить правильность распределения средств, эффективность их использования и необходимость дальнейшего предоставления. Ни один из федеральных органов власти не обладает достаточными полномочиями, чтобы проанализировать и на основе данного анализа оптимизировать систему предоставления субсидий целиком. Существование мелких субсидий делает затраты на администрирование и оценку эффективности использования данных средств сопоставимой с самим объемом субсидий (табл. 1) [4].

Таблица 1¹

**НАИМЕНЬШИЕ ПО ОБЪЕМУ СУБСИДИИ,
ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ СУБЪЕКТАМ РФ В 2012 г.**

<i>Тыс. руб.</i>	
Наименование субсидии	Объем
Федеральная целевая программа «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 г.»	20 483,2
Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 гг.	50 646,1
Реализация мероприятий по экономическому и социальному развитию Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.	330 994,8
Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010-2016 г.»	376 300
Реализация мероприятий Федеральной целевой программы «Юг России (2008-2013 гг.)»	561 023,8
Федеральная целевая программа развития Калининградской области на период до 2015 г.	568 038
Федеральная целевая программа «Социально экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 гг.»	609 517

С каждым годом увеличивается число предоставляемых субсидий: в 2001 г. предоставлялось 17 субсидий бюджетам субъектов РФ, в 2011 г. – 95 субсидий[4]. При наличии столь значительного числа каналов финансовой поддержки из федерального бюджета практически во всех отраслях происходит размывание приоритетности отдельных отраслей, снижается стимулирующее влияние целевых межбюджетных трансфертов на модернизацию бюджетных отраслей в целом. Резко возросла доля узкоцелевых межбюджетных трансфертов, что негативно сказывается на укреплении финансовой самостоятельности регионов и муниципальных образований. Это в значительной степени ограничивает возможности концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития, а главное – не ведет к сокращению сложившейся диспропорции в положении субъектов РФ по ключевым показателям уровня жизни населения, обеспеченности социальной и инженерной инфраструктурой.

В условиях наличия огромного числа разрозненных субсидий представляется затруднительным оценить правильность распределения средств, эффективность их использования и необходимость дальнейшего предоставления. Федеральные органы государственной власти не обладают достаточными полномочиями, чтобы проанализировать и на основе данного анализа оптимизировать систему предоставления субсидий целиком.

При этом значительное количество субсидий предоставляется в небольших размерах, что в масштабах

отдельного субъекта РФ может составлять несколько сотен тысяч рублей.

Очевидно, что при целевом характере большинства направлений межбюджетных трансфертов возникают дополнительные затраты, связанные с администрированием, которые в ряде случаев перекрывают «выгоды» от получения финансовой помощи, что снижает в целом эффективность использования предоставляемых с федерального уровня средств.

Для нейтрализации перечисленных выше недостатков предлагается реализовать следующие меры по совершенствованию системы субсидий, упорядочиванию механизма субсидий перечисленных ниже.

1. Необходимо осуществить объединение ряда субсидий в одну (блочный трансферт) – на осуществление программ модернизации соответствующей отрасли в целом. При этом недопустима консолидация субсидий, направленных на софинансирование расходных обязательств по оказанию социальной помощи и по осуществлению инвестиций в объекты инфраструктуры, даже если указанные субсидии предоставляются в рамках одной сферы деятельности.

Во многих странах применяется практика предоставления блоковых грантов (блоковых субсидий), определяемых как программы, через которые денежные фонды предоставляются государственным единицам, таким как региональные и местные органы власти, на формализованной основе. Они обычно предоставляются для использования в определенной, но широкой сфере деятельности и несут собой свободу выбора для получателя средств по их применению.

В современной литературе авторы не дают четкого определения блоковых трансфертов. Мы предлагаем, под блочным трансфертом понимать консолидированную субсидию на финансирование конкретной отрасли, которая не имеет жестких условий расходования получаемых средств. Суть блочного трансферта заключается в том, что финансовые ресурсы в рамках одного межбюджетного трансферта можно использовать по нескольким направлениям. При этом федеральный уровень власти может устанавливать формулу ее распределения и условия расходования средств по каждому направлению финансирования. Региональный уровень власти может самостоятельно выбрать пропорции использования выделенных средств по каждому направлению, включенному в субсидию.

Это позволит расширить самостоятельность органов государственной власти субъектов РФ в использовании получаемых средств с учетом особенностей субъектов РФ и одновременно осуществлять стимулирование модернизации социальных отраслей в целом, а не отдельных направлений деятельности.

Установление формулы распределения средств в виде субсидий следует осуществлять на основе данных о численности населения. Распределения блочных трансфертов по подушевому принципу будет стимулировать регионы конкурировать за привлечение на свою территорию населения. Однако, учитывая значительную дифференциацию регионов в уровне социально-экономического развития в результате сложившейся структуры экономики, степени развития их экономического потенциала (в частности налогового потенциала) методика выделения блочных трансфертов должна учитывать бюджетную обеспеченность регионов [5]. Но прогрессивность выравнивания должна быть существенно ниже, чем при выде-

¹ Таблица составлена автором.

лении дотаций Фонда финансовой поддержки регионов. Следует выделять блочные трансферты пропорционально отставанию бюджетной обеспеченности регионов от бюджетной обеспеченности самого обеспеченного региона. В данном случае только самый обеспеченный регион (самые обеспеченные регионы) не получит блочных трансфертов.

Следует отметить следующие преимущества дотаций и блочных трансфертов перед классическими субсидиями.

- Во-первых, дотации и блочные трансферты обеспечивают межотраслевую гибкость и возможность ориентации на региональные приоритеты. Федеральные и региональные приоритеты зачастую не совпадают, поэтому выделение узкоотраслевых субсидий несвободно от механистического освоения средств со стороны регионов.
- Во-вторых, субсидии требуют софинансирования со стороны регионов. Если собственных доходов региона недостаточно, то власти вынуждены отказываться от получения федеральных ресурсов. В результате в более выигрышное положение ставятся богатые территории. Кроме того, софинансирование отвлекает ресурсы региона от собственных приоритетов. Отрасли, получающие софинансирование из федерального бюджета, получают дополнительные лоббистские ресурсы по увеличению региональных расходов вне зависимости от степени приоритетности данных направлений.
- В-третьих, предоставление узкоотраслевых субсидий приводит к наращиванию расходов, а не к поиску путей оптимизации расходов.
- В-четвертых, дотации являются более гибкой формой межбюджетных трансфертов. Субсидии зачастую требуют подписания соглашения с федеральным главным распорядителем бюджетных средств. Это приводит к несвоевременному предоставлению и авральному освоению средств.

Все вышеназванные преимущества дотаций и блочных трансфертов перед классическими субсидиями усиливаются во время экономического кризиса:

- в кризис в различных регионах обостряется потребность в финансировании различных направлений (в одних регионах это может быть здравоохранение за счет сокращения взносов работодателей в ОМС и увеличении потребности во взносах за неработающее население, в других регионах это может быть борьба с безработицей, в третьих выделение средств на модернизацию инфраструктуры, так как кризис – это хорошее время для ее совершенствования). Очевидно, что негибкость субсидий во время кризиса может привести к избыточному финансированию одних направлений при социально-экономических провалах по другим направлениям;
- в кризис софинансирование по некоторым направлениям может стать неподъемным бременем для региональных властей;
- как показал опыт 2009 г., субсидии не могут быть инструментом быстрого реагирования на кризисные явления в экономике [4]. Федеральному центру удалось авансировано предоставлять в первом квартале 2009 г. значительные суммы по дотациям на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, в то время как субсидии, несмотря на всю неотложность потребности в них, предоставлялись в «штатном режиме» (соглашения подписывались в среднем в мае месяце, а средства регионы получали уже во второй половине года).

В условиях, когда сохраняется значительная неопределенность относительно дальнейшего развития экономического кризиса предпочтительно отдавать приоритет более гибким формам финансовой поддержки регионов, нежели субсидии.

II. Необходимо установить требования к порядку предоставления субсидий, предусматривающие недо-

пустимость установления нескольких субсидий по одному направлению, установление условий предоставления субсидий, четких конечных целей, сроков их достижения, по завершению которых предоставление субсидий должно быть прекращено.

Целесообразно установить условия предоставления федеральным центром помощи регионам, если они осуществляют инвестиционные проекты, которые предотвращают нарушения общеэкономического равновесия или обеспечивают выравнивание экономической силы регионов, укрепляя и рост национального хозяйства в целом.

Одним из основных условий предоставления субсидий из федерального бюджета должен стать учет качества оказываемых государственных и муниципальных услуг. Предоставление средств необходимо осуществлять на основании заключенных соглашений с учетом оценки достижения целевых значений показателей, обуславливающих предоставление субсидий. Соглашения, заключаемые с органами государственной власти субъектов РФ, должны предусматривать приостановление и даже сокращение предоставления межбюджетных трансфертов субъектам РФ, не обеспечивающим достижение целевых значений показателей качества государственных и муниципальных услуг. Экономика средств, полученных в результате сокращения субсидий, должна оставаться в бюджете. При этом федеральным уровнем власти должен быть предложен перечень показателей, характеризующих качество бюджетных услуг, их целевых значений, а также концепция действий органов исполнительной власти субъектов РФ, на основе которой ими будут разрабатываться программы действий с учетом региональных особенностей.

Следует сохранить возможность предоставления субсидий целевого характера, направляемых на стимулирование деятельности при осуществлении конкретных полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Не использованные субсидии в отчетном году должны переноситься на очередной финансовый год с целью наиболее эффективного освоения средств. При достижении установленных ранее сроков достижения конечных целей предоставление субсидии прекращается.

III. Требуется совершенствование правового обеспечения консолидированных субсидий. Следует законодательно урегулировать права органов государственной власти, из бюджетов которых выделяется субсидия по установлению как методики ее распределения, так и условий расходования средств по каждому направлению, на софинансирование которого выделяется субсидия. При этом получатель субсидии должен иметь возможность самостоятельно распределять выделенные средства по каждому направлению, включенному в субсидию с условием обеспечения достижения поставленных перед ним целей и решения конкретных задач.

С целью повышения мотивации субъектов РФ и муниципальных образований к достижению установленных целей по софинансируемым полномочиям следует установить предельные значения уровня софинансирования – 10-50%. При этом уровень софинансирования расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований должен определяться как с учетом уровня бюджетной обеспеченности публично-правового образования (уточненного уровня бюджетной обеспе-

ченности публично-правового образования в соответствии со сложившейся экономической ситуацией), так и оценки показателей, характеризующих сроки достижения целей софинансирования и степень отставания в уровне качества предоставления бюджетной услуги.

IV. Следует осуществить первичное упорядочивание субсидий.

С целью нашего исследования мы предлагаем разделить существующие субсидии на три блока (по направлениям расходования средств) и в дальнейшем их упорядочить.

К субсидиям блока 1 отнести:

- субсидии на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей;
- субсидии на мероприятия по проведению оздоровительной кампании детей;
- субсидии на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи;
- субсидии на финансовое обеспечение оказания дополнительной медицинской помощи, оказываемой врачами-терапевтами участковыми, врачами-педиатрами участковыми, врачами общей практики (семейными врачами);
- субсидии на поощрение лучших учителей;
- субсидии на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также вознаграждение, причитающееся приемному родителю.

Так как данные направления расходования средств представляют собой социальные обязательства субъектов РФ, отказаться от которых по социально-политическим причинам региональные власти вряд ли смогут, представляется целесообразным для экономики административных издержек включить средства «субсидий блока 1 на выплату трансфертов населению» в фонд финансовой поддержки регионов. Это повысит прогрессивность распределения финансовых ресурсов, так как большая часть средств будет направлена в «бедные» регионы, «богатые» же субъекты РФ вполне смогут профинансировать данные расходные обязательства самостоятельно.

К субсидиям блока 2 на выплату трансфертов населению целесообразно отнести те из них, которые получает небольшая часть субъектов РФ, а выплата данных социальных трансфертов обусловлена решениями Федерации, а не регионов. К таким направлениям можно отнести, например социальную поддержку реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий. Кроме того, получатели данной помощи в основном сконцентрированы в республиках Северного Кавказа и в некоторых регионах Сибири. Представляется целесообразным полностью финансировать выплаты и льготы данным категориям граждан из федерального бюджета через субвенции субъектам РФ или через бюджет Пенсионного фонда РФ. Аналогичное решение целесообразно принять по субсидиям бюджетам на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

К субсидиям блока 3 на поддержку определенного вида деятельности можно отнести, например, следующие:

- государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг.;
- поддержку малого и среднего предпринимательства.

Представляется целесообразным субсидирование определенных видов деятельности через бюджеты субъектов Российской Федерации.

В итоге первичное упорядочивание системы субсидий должно привести к тому, что должны остаться только те субсидии, которые направлены на осуществление капитальных расходов (в ряде случаев при условии проведения определенных институциональных реформ и/или достижении определенных показателей) и на поддержку определенного вида деятельности. Остальные субсидии целесообразно перевести в разряд субвенций, либо за их счет увеличить объем Фонда финансовой поддержки регионов.

V. Целесообразным представляется предоставление некоторых субсидий на конкурсной основе.

Среди основных подходов к распределению трансфертов можно выделить следующие: распределение по формуле и распределение на основе конкурса. Распределение по формуле способствует повышению объективности и прозрачности в распределении финансовых ресурсов. Распределение по конкурсу усиливает конкуренцию между регионами. Необходимо отметить, что при распределении трансфертов по формуле конкуренция между регионами может быть также достаточно высокой. Однако эта конкуренция происходит не напрямую за финансовые ресурсы федерального центра, а косвенно, за привлечение на свою территорию трудовых и финансовых ресурсов. Например, если трансферты выделяются на подушевой основе, регионы заинтересованы в максимизации численности населения, проживающего на их территории и, следовательно, в обеспечении наиболее благоприятных условий для проживания населения. Если выравнивающие трансферты направлены не на нивелирование уровня бюджетной обеспеченности, а на некоторое выравнивание стартовых условий для различных регионов, это также усиливает региональную конкуренцию.

Вместе с тем, некоторые небольшие субсидии могут распределяться на конкурсной основе. В основном речь идет о субсидиях на реформы в общественном секторе экономики. Так, на конкурсную основу может быть переведена поддержка малого и среднего предпринимательства.

Однако применение стимулирующих трансфертов для регионов, проводящих экономические преобразования, может и не привести к желаемому успеху. Так как проведение институциональных реформ трудно поддается мониторингу, может возникнуть значительная асимметрия информации, при которой региональные власти могут имитировать проведение реформ с целью получить соответствующие трансферты из федерального бюджета.

С учетом этого предлагается, не отказываясь от мер прямого стимулирования реформ на региональном и местном уровнях, большее внимание обратить на техническую поддержку данных реформ: обучение государственных и муниципальных служащих, методическую поддержку указанных реформ и др. В дальнейшем прямое стимулирование реформ на региональном и местном уровнях за счет средств федерального бюджета должно смениться формированием общих правил, поддерживающих данные реформы. В такой институциональной среде лучшая практика проведения реформ будет распространяться среди регионов и муниципалитетов со схожими социально-экономическими условиями.

Реализация предлагаемых мер по повышению эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ, а также мер, направленных на смягчение негативных последствий экономического кризиса на субъекты РФ и муниципальные образования, должна обеспечить дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений и способствовать повышению эффективности бюджетной системы РФ на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О бюджетной политике в 2013-2015 гг. [Электронный ресурс] : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 28 июня 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 нояб 2011 г. №371-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [http // www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).
5. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [http // www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Ключевые слова

Межбюджетные отношения; межбюджетные трансферты; выравнивание бюджетной обеспеченности; бюджет; стимулирование; социально-экономическое развитие; расходные полномочия; межрегиональная дифференциация.

Коновалова Татьяна Александровна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность статьи Коноваловой Т.А. «Совершенствование системы субсидий как инструмента стимулирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» определяется увеличением количества форм и объемов финансовой помощи из федерального бюджета и, как следствие этого, усложнением порядка их предоставления и согласования между собой.

На сегодняшний день существует проблема разработки и использования инструментов содействия бюджетам субъектов Российской Федерации в проводимых ими бюджетных реформах со стороны федерального центра, в том числе совершенствования системы субсидий, которые оказывают важное влияние на создание стимулов у органов государственной власти субъектов РФ к социально-экономическому развитию, а также более эффективному планированию и осуществлению бюджетных расходов.

Автором разработаны рекомендации по совершенствованию системы субсидий, что позволит расширить самостоятельность органов государственной власти субъектов РФ в использовании получаемых средств с учетом их особенностей и одновременно осуществить стимулирование модернизации социальных отраслей в целом.

Результаты, полученные автором данной статьи, чрезвычайно значимы для дальнейшей науки и практики в сфере межбюджетных отношений.

Куцури Г.Н., д.э.н., доц. кафедры «Финансы» ФГОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»