

УДК 336.143

**Ключевые слова:**

субсидия,  
межбюджетный трансферт,  
блочный трансферт,  
консолидация

**И. Ю. Арлашкин,**

науч. сотр. Лаборатории исследований бюджетной политики  
Института прикладных экономических исследований РАНХиГС  
(e-mail: arlashkin@ranepa.ru)

**А. С. Ганган,**

науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики  
Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара  
(e-mail: asgangan@gmail.com)

## Консолидация федеральных субсидий субъектам РФ

*Действующая федеральная система долевой финансовой помощи субъектам Российской Федерации включает достаточно большое количество межбюджетных субсидий. Так, по данным Минфина России, в 2014 г. регионам было предоставлено 92 субсидии из федерального бюджета общим объемом 409,9 млрд руб.<sup>1</sup> В то же время система федеральных субсидий отличается недостаточной эффективностью, причинами которой являются рассогласованность приоритетов оказания долевой финансовой помощи и неэффективность механизма выделения субсидий.*

В частности, при предоставлении федеральных субсидий регионам это проявляется следующим образом. **Во-первых**, многие субсидии дублируют друг друга по направлениям софинансирования, что вкупе с большим числом субсидий говорит об отсутствии четких приоритетов софинансирования региональных расходов. По нашим оценкам, софинансирование капитального строительства или реконструкции дошкольных образовательных организаций, проведения капитального ремонта в них предусмотрено шестью различными субсидиями. Другой пример — софинансирование мероприятий в области дорожного хозяйства, предусмотренное восемью субсидиями, при этом строительство, реконструкция, ремонт дорог также финансируются регионами за счет целевых доходов — дорожных фондов — и предусматриваются некоторыми иными межбюджетными трансфертами. Проблема усугубляется параллельным существованием «отраслевых» (направлены на достижение отраслевых целей) и «территориальных» (направлены на развитие конкретных территорий) субсидий. В 2015 г. как минимум по 15 субсидиям в формулировке целей или направлений софинансирования определены регионы-получатели, при этом

<sup>1</sup> Отчет о достижении значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации в 2014 году по итогам проведенного мониторинга предоставления субсидий, достижения значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации. С. 1 ([http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/05/main/otchet\\_po\\_monitoringu\\_subsidiy\\_zh\\_2014\\_god.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/05/main/otchet_po_monitoringu_subsidiy_zh_2014_god.pdf)).

софинансируемые за счет таких «территориальных» субсидий мероприятия пересекаются с мероприятиями «отраслевых» субсидий.

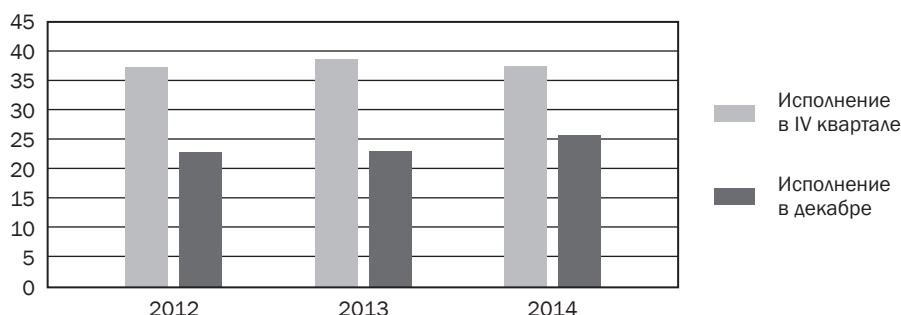
**Во-вторых**, субсидии зачастую распределяются регионам в столь мизерном объеме, что это не позволяет существенно повлиять на региональную расходную политику и, помимо прочего, влечет за собой более высокие административные издержки в сравнении с субсидиями, предоставляемыми в большем объеме. По нашим оценкам на 12.10.2015, всем 85 субъектам Российской Федерации хотя бы по одной предоставляемой федеральной субсидии (направлению софинансирования в рамках субсидии) распределено менее 1 млн руб. Общий объем таких распределений (менее 1 млн руб.) составляет 187,8 млн руб. 58 субъектов Российской Федерации хотя бы по одной федеральной субсидии (направлению софинансирования в рамках субсидии) в 2015 г. должны получить менее 100 тыс. руб.

**В-третьих**, субсидии предоставляются преимущественно на годовой основе, т. е. вся процедура предоставления субсидии (сбор заявок, их оценка, утверждение распределения субсидии, заключение соглашений) каждый год происходит заново, что приводит к смещению собственно исполнения субсидии по доходам (рис. 1) и, как следствие, по расходам на конец года. Проблема усугубляется поздним утверждением распределений субсидий: около 56 % (66 % в денежном выражении) всех распределенных актами Правительства Российской Федерации по состоянию на 01.11.2015 субсидий были распределены с июля по октябрь (рис. 2).

Однако проблема состоит не только в поздних сроках исполнения субсидии, но и в том, что предоставление субсидии на годовой основе не позволяет устанавливать среднесрочные и долгосрочные цели ее предоставления, т. е. ориентирует федеральную региональную политику преимущественно на краткосрочную перспективу. Это не соответствует ни автономной природе региональной власти в рамках теории бюджетного федерализма, ни концепции бюджетирования по результатам (поскольку по краткосрочным целям невозможно устанавливать показатели конечного результата для оценки степени их достижения). При этом, по данным Минфина России, из 314 показателей результативности по 82 субсидиям в 2014 г. не выполнены 35 показателей по 24 субсидиям более чем 15 регионами (имеются в виду те показатели, значения по которым не были достигнуты более чем у 15 регионов). А отклонение факта от плана, превышающее 50 %, было выявлено более чем у пяти регионов по 32 показателям 21 субсидии<sup>2</sup>.

Рисунок 1

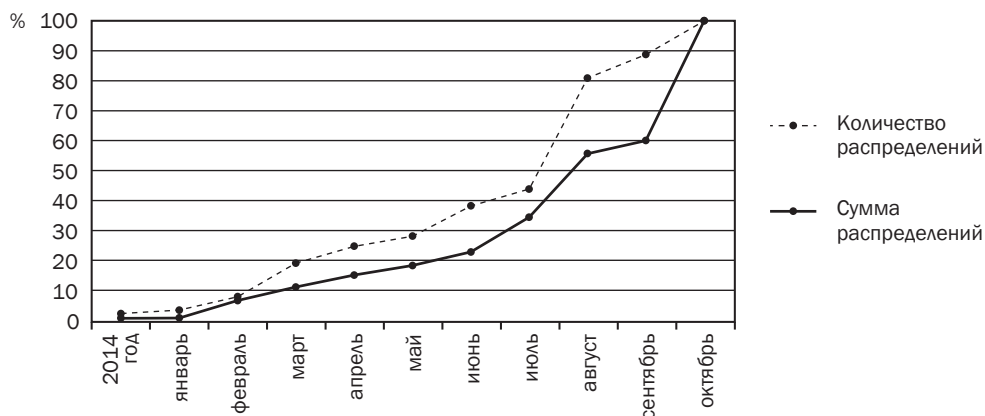
**Исполнение субсидий по доходам регионов, % от общего исполнения за год**



Источник: расчеты авторов по данным Федерального казначейства.

<sup>2</sup> Отчет о достижении значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации в 2014 году по итогам проведенного мониторинга предоставления субсидий, достижения значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации. С. 9.

**Динамика утверждения Правительством Российской Федерации распределений субсидий на 2015 г., накопленным итогом**



Источник: расчеты авторов по состоянию на 31.10.2015, учитывались последние редакции соответствующих распоряжений Правительства Российской Федерации.

**КОНСОЛИДАЦИЯ СУБСИДИЙ КАК МЕРА МЕЖБЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ**

Основным выходом из сложившейся ситуации Правительство Российской Федерации видит консолидацию субсидий<sup>3</sup>, при этом сопутствующие меры направлены на стабилизацию исполнения субсидий в течение года (утверждать распределение субсидий, кроме конкурсных, законом о федеральном бюджете) и усиление ориентированности предоставляемых субсидий на результат (увеличить долю субсидий, по которым установлены показатели результативности).

Консолидация субсидий представляет собой процесс объединения действующих субсидий в несколько блочных субсидий. Блочная субсидия<sup>4</sup> отличается от узкоцелевой тем, что предполагает более широкий набор возможных направлений софинансирования, причем получатель субсидии самостоятельно определяет, какой объем субсидии будет потрачен на каждое выбранное им направление софинансирования. Исполнение субсидии, таким образом, контролируется федеральным уровнем не по фактическому объему затрат на каждое направление, а по выполнению показателей результативности. Иными словами, консолидация предполагает не просто «укрупнение» субсидий, а переход к их предоставлению в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результаты.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»; Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов; Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов (проект) ([http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=911755-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6)); ГП 36 – Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Проект паспорта государственной программы в соответствии с распределением бюджетных ассигнований проекта федерального бюджета на 2016 год ([http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=911755-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6)).

<sup>4</sup> Блочная субсидия – долевой межбюджетный трансферт, цель предоставления которого сформулирована широко, а конкретные направления его расходования в рамках данной цели определяются получателем трансферта самостоятельно.

В то же время меры по консолидации субсидий в соответствующих документах прописаны недостаточно четко. С одной стороны, ранее декларировался подход «одна госпрограмма — одна субсидия», т. е. в рамках одной госпрограммы Российской Федерации может предоставляться только одна единая субсидия<sup>5</sup>.

С другой стороны, несколько иной, причем внутренне противоречивый, подход заложен в проекте Основных направлений бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов. Так, «... повышение эффективности и результативности предоставления субсидий ... должно быть обеспечено за счет... распределения консолидированных субсидий (за исключением конкурсных) приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете»<sup>6</sup>. То есть предполагается наличие по меньшей мере нескольких консолидированных субсидий. В то же время говорится о том, что «развитие методологии разработки государственных программ, повышение эффективности их реализации будет продолжено по следующим направлениям: ...оказание систематической поддержки реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, осуществление которых является необходимым условием достижения результатов соответствующих государственных программ, путем предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации единой субсидии»<sup>7</sup>. Неясно, имеется ли в виду единая субсидия по всем госпрограммам или единые субсидии в рамках каждой отдельной госпрограммы.

Наконец, отдельной мерой указывается: «... разграничить способы софинансирования из федерального бюджета расходных обязательств субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) путем предоставления «капитальных» субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации только в случае, если региональные (муниципальные) объекты недвижимости необходимы для функционирования объектов федеральной собственности, а также единой (комплексной) субсидии на софинансирование создания других объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности) в рамках государственных программ без включения объектов в ФАИП»<sup>8</sup>. Иными словами, допускается предоставлять множество «мелких» капитальных субсидий и одну комплексную капитальную субсидию (опять же остается неясным: в рамках каждой госпрограммы или одна комплексная субсидия на все госпрограммы).

Если исходить из данных приложения 14 к пояснительной записке к проекту закона о федеральном бюджете на 2016 г., в 2016 г. планируется предоставить 89 субсидий в рамках 21 государственной программы<sup>9</sup>. При этом в государственной программе Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (точнее, в проекте паспорта на 2016 г. в составе материалов к законопроекту) указаны следующие целевые значения по количеству субсидий: 91 — в 2015 г.,

---

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации"».

<sup>6</sup> Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов (проект) С. 107.

<sup>7</sup> Там же. С. 31–33.

<sup>8</sup> Там же. С. 82.

<sup>9</sup> Распределение бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (группа видов расходов 500 «Межбюджетные трансферты»). Приложение № 14 к пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» ([http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=911755-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6)).

86 — в 2016-м<sup>10</sup>. По всей видимости, на федеральном уровне проводят консолидацию субсидий путем постепенного механического сокращения количества и объема предоставляемых субсидий. Однако представляется, что консолидация субсидий должна проводиться с учетом какого-то видения будущего механизма предоставления субсидий, т. е. требуется определить, каким именно образом должна быть организована система блочных субсидий.

### **ВОЗМОЖНЫЙ ВАРИАНТ КОНСОЛИДАЦИИ СУБСИДИЙ**

Одним из возможных вариантов является консолидация действующих субсидий в несколько блочных субсидий, сгруппированных по традиционным направлениям софинансирования региональных расходов в России:

1) блочная субсидия на капитальное строительство — включает субсидии, предоставляемые на строительство (реконструкцию) капитальных объектов, а также субсидии в области жилищно-коммунального хозяйства;

2) блочная субсидия на дорожное хозяйство — включает субсидии, выделяемые на строительство и ремонт дорог;

3) блочная субсидия на реформирование общественного сектора — включает субсидии, направляемые на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, включая осуществление государственных и муниципальных закупок, внедрение новых методов деятельности, проведение административной и бюджетной реформ и т. п.;

4) блочная субсидия на поддержку региональной экономики — включает субсидии, выделяемые на поддержку инноваций, малого и среднего предпринимательства, сельского хозяйства, занятости.

Еще одно традиционное направление — социальную поддержку — предлагается финансировать не за счет субсидий. Подобные социальные обязательства, если они будут осуществляться на постоянной основе, должны изначально быть федеральными, т. е. финансироваться за счет субвенций. Если же это временная мера социальной политики, то ее также не следует вменять регионам — лучше разово предоставить иной межбюджетный трансферт.

В табл. 1 приведены условные расчеты, осуществленные исходя из аналитического распределения действующих субсидий по четырем выделенным направлениям софинансирования. Расчеты проведены на основании бюджетной росписи по состоянию на 1 октября 2015 г., а также по материалам к проекту закона о федеральном бюджете на 2016 г.

При этом выделение субсидий должно быть частично привязано к стратегическому циклу: каждая субсидия включает несколько направлений софинансирования, а сами направления софинансирования формулируются в рамках госпрограмм. Субсидии на капитальное строительство и на поддержку региональной экономики могут предоставляться на пять-шесть лет, остальные — на три-четыре года. Начало цикла софинансирования в рамках четырех субсидий может быть разнесено на разные годы с целью оптимизации издержек на заключение соглашений и сопутствующие процедуры. Выделение субсидии должно быть привязано к бюджетному циклу: вся подготовительная работа, в т. ч. заключение соглашений, проводится до принятия закона о бюджете на первый год софинансирования.

<sup>10</sup> ГП 36 — Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Проект паспорта государственной программы в соответствии с распределением бюджетных ассигнований проекта федерального бюджета на 2016 г.

Результаты консолидации субсидий

Блочная субсидия	Объем субсидии, млрд руб.				Доля в общем объеме, %			
	2015	2016	2016*	2017	2015	2016	2016*	2017
На капитальное строительство	125,8	85,1	95,5	123,5	28,7	27,9	27,2	34,4
На дорожное хозяйство	78,3	43,7	48,3	42,4	17,8	14,3	13,7	11,8
На реформирование общественного сектора	39,7	40,5	32,4	43,4	9,0	13,3	9,2	12,1
На поддержку региональной экономики	195,1	136,1	174,9	150,1	44,5	44,6	49,8	41,8
ВСЕГО	438,9	305,4	351,0	359,5	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечание: \* рассчитано по материалам проекта закона о федеральном бюджете на 2016 г.; остальные расчеты — по бюджетной росписи.

Источники: Распределение бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (группа видов расходов 500 «Межбюджетные трансферты»). Приложение № 14 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год»; Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (по состоянию на 1 октября 2015 г.) ([http://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal\\_budget/budj\\_rosop/index.php#ixzz30jYEuEoj](http://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budj_rosop/index.php#ixzz30jYEuEoj)); расчеты авторов.

**МЕХАНИЗМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЛОЧНОЙ СУБСИДИИ**

Механизм выделения субсидии в случае реализации предложенного варианта консолидации может быть организован следующим образом.

1. За разработку перечня направлений софинансирования в рамках субсидии и правил ее предоставления отвечает трехсторонняя комиссия по вопросам межбюджетных отношений. В рамках подготовки проекта закона о федеральном бюджете Правительство Российской Федерации индикативно определяет общий объем по субсидии на каждый год ее предоставления. Трехсторонняя комиссия руководствуется этими данными при разработке перечня направлений софинансирования и правил предоставления субсидии.

2. Ответственный исполнитель госпрограммы совместно с заинтересованными соисполнителями и участниками госпрограммы формулирует перечень направлений софинансирования, предлагаемых в рамках госпрограммы, а также предложения по разработке правил предоставления субсидии по данным направлениям. В частности, по каждому направлению софинансирования должны быть предложены критерии отбора регионов-получателей, условия предоставления и расходования, показатели результативности. Показатели результативности должны соответствовать показателям госпрограммы. Кроме того, должна быть предложена методика распределения объема субсидии по каждому направлению софинансирования, включая определение уровня софинансирования.

3. Трехсторонняя комиссия на основе поступивших от ответственных исполнителей предложений разрабатывает перечень направлений софинансирования и правила предоставления субсидии. При этом могут быть дополнительно установлены общие (не зависящие от содержания конкретного направления софинансирования) критерии отбора получателей и условия предоставления и расходования субсидии. Общие условия расходования субсидии могут включать минимальные или максимальные ограничения по доле расходов, направляемых на софинансирование определенной категории расходов. Правительство Российской Федерации уточняет и утверждает соответствующий перечень и правила.

4. После публикации перечня и правил предоставления и распределения субсидии регионы — потенциальные получатели субсидий подают заявки на получение субсидии уполномоченному Правительством Российской Федерации органу (федеральному ГРБС, ответственному за предоставление субсидии). В заявке должно быть указано, в рамках каких региональных программ будут осуществлены мероприятия, софинансируемые за счет федеральной субсидии. Уполномоченный орган проводит оценку заявок, включающую

оценку региона-получателя на соответствие критериям отбора. Правилами может быть предусмотрено, что по отдельным критериям отбора допускается их невыполнение на дату подачи заявки с условием их выполнения в первый год софинансирования.

5. Правительство Российской Федерации на основе предложений уполномоченного органа распределяет объем субсидии в разрезе направлений софинансирования, что используется в дальнейшем для распределения субсидии между регионами-получателями. Уполномоченный орган в соответствии с методикой распределения распределяет субсидию между получателями, что в дальнейшем используется при принятии законов о федеральном бюджете на соответствующие годы.

6. Субсидия отражается в части кода программы и подпрограммы как непрограммное направление деятельности, в части кода ГРБС — по коду уполномоченного органа.

7. На этапе формирования субсидии уполномоченным органом разрабатывается и Правительством Российской Федерации утверждается порядок взаимодействия уполномоченного органа и ответственных исполнителей госпрограмм, а также ответственных исполнителей, соисполнителей и участников госпрограмм по вопросам предоставления субсидии. В порядке указывается, в каких случаях и на каких условиях уполномоченный орган привлекает ответственных исполнителей, соисполнителей и участников госпрограммы, в частности, для оценки заявок по конкретным направлениям софинансирования — оценки на соответствие критериям отбора и согласования региональных программ, проведения внутреннего финансового контроля и аудита, контроля соблюдения условий предоставления и расходования субсидии, оценки эффективности использования средств субсидии.

8. Соглашение заключается между уполномоченным органом и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Помимо прочего, соглашение должно содержать индикативное распределение субсидии по направлениям софинансирования (согласно заявке региона с учетом последующих уточнений).

9. В первый год софинансирования при проверке условий предоставления и расходования субсидий в начале финансового года должны быть согласованы региональные программы, в рамках которых мероприятия софинансируются за счет субсидий. Кроме того, в первый год софинансирования должны быть выполнены те критерии отбора, которые не были выполнены на дату заключения соглашения.

10. Средства субсидии перечисляются по фактической потребности, но с авансами в начале финансового года.

11. Ежегодно уполномоченный орган с привлечением ответственных исполнителей, соисполнителей и участников госпрограмм контролирует соблюдение условий предоставления и расходования субсидии.

12. По завершении финансового года получатель предоставляет уполномоченному органу отчетность, по которой проводится ежегодная оценка эффективности (результативности) использования субсидии. Ежегодная оценка проводится по показателям непосредственного результата и отдельным показателям промежуточного результата. По субсидиям, предоставляемым на пять-шесть лет, может быть также проведена промежуточная оценка эффективности (на третий или четвертый год софинансирования) по показателям промежуточного и конечного результата. На основе данной оценки принимается решение о целесообразности продолжения софинансирования: если показатели промежуточного и конечного результата по отдельному направлению софинансирования не достигнуты, в дальнейшем данное направление не софинансируется.

13. Уполномоченный орган при невыполнении условий предоставления и расходования субсидий, в т. ч. при недостижении показателей результативности, вправе применить санкции, в частности, приостановить выделение субсидии, сократить объем предоставления субсидии, потребовать возврата средств в федеральный бюджет (условия применения санкций прописываются в соглашении).

14. Остатки средств по субсидии автоматически переносятся с первого года на второй, со второго на третий и т. д. По завершении цикла софинансирования остатки субсидии подлежат обязательному возврату в федеральный бюджет (кроме случая, когда неполнота исполнения субсидии вызвана нарушением графика перечисления субсидии Федерацией).

15. В ходе контроля уровня регионального финансирования оценивается только общий объем регионального финансирования, без применения санкций в случае несоблюдения индикативного распределения по направлениям софинансирования, зафиксированного в соглашении.

### **ОСОБЕННОСТИ КОНСОЛИДАЦИИ СУБСИДИЙ**

Предложенный механизм имеет ряд особенностей, требующих пояснения. Прежде всего, существенной его чертой является ориентация на программный принцип: сами направления софинансирования формируются в разрезе госпрограмм, а при выделении субсидии требуется оценить согласованность региональной программы с федеральной в софинансируемой части.

Отдельно следует отметить и среднесрочный характер выделения субсидий. При этом сроки предоставления отдельных блочных субсидий можно разнести, что позволит более эффективно организовать процесс заключения соглашений, который в случае блочных трансфертов влечет за собой значительные трудовые и административные издержки. Например, в первый год происходит заключение соглашений по блочной субсидии на капитальное строительство, предоставляемой на пять лет, во второй год — по блочной субсидии на реформирование общественного сектора сроком на три года и т. д.

Значимой проблемой российской системы субсидий является неопределенность таких категорий, как «условия предоставления и расходования субсидии» и «критерии отбора регионов-получателей». Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации<sup>11</sup> и Методические рекомендации по применению их положений<sup>12</sup> не разводят данные категории строгим образом, в результате чего на практике одни и те же требования по одним субсидиям могут обозначаться как критерии отбора, а по другим — как условия предоставления. Более того, по субсидии на реализацию мероприятий, предусмотренных федеральной целевой программой «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» критерий отбора получателей включает выполнение условий предоставления и расходования субсидий<sup>13</sup>. Считаем, что критерии отбора должны отражать то, что должно быть сделано (наличествовать) до предоставления субсидии, условия предоставления и расходования — соответственно, что должно быть сделано в процессе или в результате расходования субсидии.

Касательно консолидации субсидий необходимо отметить, что как критерии отбора, так и условия предоставления и расходования субсидии должны быть специфицированы для конкретных направлений софинансирования. Это также предполагает установление показателей результативности использования субсидии в разрезе отдельных направлений софинансирования.

---

<sup>11</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

<sup>12</sup> Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 06.11.2014 № 06-06-05/3/56168 «О направлении методических рекомендаций по применению положений Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999».

<sup>13</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.1996 № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»».



Поскольку софинансирование осуществляется на среднесрочной основе, целесообразно предусмотреть возможность для региона — потенциального получателя выполнить требования по критериям отбора в течение первого года софинансирования, если к моменту заключения соглашений с получателями отдельные требования не были выполнены, но их выполнение в течение ближайшего года возможно, а отсрочка не должна существенным образом повлиять на эффективность использования средств субсидии.

Кроме того, следует отметить, что могут устанавливаться дополнительные условия расходования субсидии — в форме минимальных и максимальных ограничений по использованию средств субсидии на софинансирование отдельных направлений расходов региона. В частности, основные способы установления ограничений включают следующие:

- определяется минимальная доля средств субсидии, которая должна быть потрачена на конкретное направление. Это позволяет достаточно эффективно сочетать блочный подход с узкоцелевым;

- определяется максимальная доля средств субсидии, которая может быть потрачена на финансирование определенных видов расходных обязательств. Например, на обучение сотрудников — не более 5 %, на прочие расходы — не более 10 %, на премии — не более 3 % и т. д. В данном случае смысл ограничения заключается в контроле административных издержек;

- в случае если предполагается дальнейшее распределение субсидии между муниципальными образованиями, определяется минимальная (или максимальная) доля средств субсидии, которая должна быть представлена конкретной категории муниципалитетов (по численности населения, степени урбанизации, особенностям расселения и т. д.).

Последнее ограничение представляется важным инструментом защиты прав муниципальных образований, поскольку предоставление регионам полной свободы над распределением субсидий между муниципальными образованиями может привести к несообразному целям предоставления федеральной субсидии концентрированию средств в городских округах. Подобная проблема при предоставлении блочных трансфертов была характерна для зарубежных стран. Альтернативой данному ограничению может стать установление максимального объема (в денежном выражении) трансферта муниципальному образованию, предоставляемого за счет федеральной субсидии.

Особую сложность представляет администрирование блочных субсидий. В частности, координировать деятельность заинтересованных федеральных органов должен некий единый центр. Так, возможно создание комиссии, в полномочия которой может входить подготовка соглашений к заключению, а также осуществление контроля результатов использования субсидии, включая предварительную оценку эффективности. Оперативное управление лучше осуществлять в рамках конкретного органа власти, например Минфина России.

Роль подобной комиссии могла бы играть трехсторонняя комиссия по вопросам межбюджетных отношений. В настоящее время в задачи трехсторонней комиссии согласно ее регламенту входит рассмотрение проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, устанавливающих правила предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, распределение которых между бюджетами субъектов Российской Федерации не утверждено федеральным законом о федеральном бюджете, с соответствующим распределением межбюджетных трансфертов<sup>14</sup>. Фактически трехсторонняя комиссия рассматривает также и иные вопросы, включая результаты распределения дотаций и бюджетных кредитов.

---

<sup>14</sup> Регламент трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений (принят Правительством РФ, ГД ФС РФ, СФ ФС РФ 26.09.2013).

Привлечение трехсторонней комиссии к формированию субсидий (т. е. на этапе разработки и утверждения правил предоставления и распределения субсидий) позволяет:

- в рамках консолидации субсидий обеспечить согласование приоритетов софинансирования, в том числе учесть мнение регионов (в части представителей Совета Федерации);

- облегчить согласование соответствующих статей бюджета при принятии закона о бюджете.

Однако привлечение трехсторонней комиссии нецелесообразно на последующих этапах, т. е. при заключении соглашений, при оценке эффективности (как предварительной, так и промежуточной) и контроле. Это связано с необходимостью обеспечения разделения властей: представители законодательных органов не должны вовлекаться в процессы исполнительного характера. При этом допустимо привлекать трехстороннюю комиссию на этапе заключительной оценки эффективности. В частности, на заседаниях трехсторонней комиссии может обсуждаться заключительный сводный отчет о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, по итогам обсуждения могут формироваться рекомендации на следующий цикл софинансирования.

Наконец, в результате консолидации субсидий должна существенно измениться система контроля исполнения субсидий. Основной вектор изменений — переход от преимущественно финансового контроля к контролю результатов. В то же время зарубежная практика показывает, что исключение финансового контроля невозможно, а контроль только по результатам зачастую не позволяет адекватно оценить использование субсидий, поскольку на результаты, получаемые в общественном секторе, влияет слишком много разноплановых факторов. С практической точки зрения это означает, что все формы и методы контроля останутся востребованными, хотя и несколько меняется их роль и соотношение.

Так, особое значение приобретает предварительный контроль, включающий:

- оценку выполнения критериев отбора регионов. Если критерии отбора формулируются в привязке к обозначенным направлениям софинансирования, то такая оценка должна гарантировать, что в регионе созданы условия для эффективного использования субсидии;

- предварительную оценку эффективности софинансируемых региональных программ (их отдельных частей). В данном случае Федерация должна убедиться, что потребность в финансировании действительно существует.

Безусловно, предварительный контроль может занять достаточно много времени и потребовать серьезных трудозатрат, однако в рамках предоставления субсидий на многолетней основе подобные меры оправданны.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, предложенный вариант консолидации представляет собой достаточно радикальный подход, в то же время в большей степени соответствующий тем целям, которые ставит перед собой современная система межбюджетного регулирования, чем подход «одна госпрограмма — одна субсидия». Консолидация субсидий по нескольким тематическим блокам позволяет сфокусироваться на широко сформулированных основных направлениях предоставления межбюджетных трансфертов, в то же время сохранив отдельный контроль над капитальными расходами, строительством дорог, реализацией реформаторских федеральных инициатив на региональном уровне и т. д. Например, в части капитальных расходов это позволит не решать за регион, капитальное развитие какой отрасли является для него приоритетным, но при этом обеспечить необходимый для развития региона уровень бюджетных инвестиций. А в части блочной субсидии на проведение реформ еще на этапе формирования субсидии, определения ее целей это обеспечит большую степень согласованности тех мер, которые разные федеральные ведомства планируют реализовать на региональном уровне.

**Библиография**

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации”».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.1996 № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года”».
4. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.
5. Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (по состоянию на 1 октября 2015 года) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: [http://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal\\_budget/budj\\_rossp/index.php#ixzz3ojGyEeoj](http://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budj_rossp/index.php#ixzz3ojGyEeoj).
6. ГП 36 — Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Проект паспорта государственной программы в соответствии с распределением бюджетных ассигнований проекта федерального бюджета на 2016 год [Электронный ресурс] / Материалы к Законопроекту № 911755-6. Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=911755-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6).
7. Исполнение бюджетов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Казначейства России. Режим доступа: [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru).
8. Отчет о достижении значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации в 2014 году по итогам проведенного мониторинга предоставления субсидий, достижения значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/05/main/otchet\\_po\\_monitoringu\\_subsidiy\\_za\\_2014\\_god.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/05/main/otchet_po_monitoringu_subsidiy_za_2014_god.pdf).
9. Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов (проект) [Электронный ресурс] / Материалы к Законопроекту № 911755-6. Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=911755-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6).
10. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 06.11.2014 № 06-06-05/3/56168 «О направлении методических рекомендаций по применению положений Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999» [Электронный ресурс] / СПС «КонсультантПлюс».
11. Распределение бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (группа видов расходов 500 «Межбюджетные трансферты»). Приложение № 14 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» [Электронный ресурс] / Материалы к Законопроекту № 911755-6. Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=911755-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6).
12. Регламент трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений (принят Правительством Российской Федерации, ГД ФС Российской Федерации, СФ ФС Российской Федерации 26.09.2013) [Электронный ресурс] / СПС «КонсультантПлюс».