Правительство Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования**

**«Национальный исследовательский университет**

**«Высшая школа экономики»**

###### Факультет государственного и муниципального управления

###### Кафедра финансового менеджмента в государственном секторе

**Магистерская диссертация**

На тему: **«Реформирование механизма предоставления межбюджетных субсидий»**

Студент группы № 761

Ганган Александр Сергеевич

Научный руководитель

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(заведующий кафедрой финансового

менеджмента в государственном секторе,

профессор, Лаврор Алексей Михайлович)

Рецензент:

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(с.н.с., и.о. заведующего лабораторией

Лаборатория бюджетной политики

Институт экономической политики им. Е.Т.Гайдара,

Мамедов Арсений Алиевич)

**Москва, 2014**

**План работы:**

[**Введение** 3](#_Toc389446124)

[**1.** **Межбюджетные условные трансферты** 10](#_Toc389446125)

[**1.1** **Межбюджетные трансферты в условиях бюджетного федерализма** 10](#_Toc389446126)

[**1.2** **Предоставление условных трансфертов в Канаде** 18](#_Toc389446127)

[**1.3** **Механизм предоставления межбюджетных субсидий в России** 23](#_Toc389446128)

[**2.** **Анализ результатов предоставления межбюджетных субсидий** 29](#_Toc389446129)

[**2.1** **Анализ эффекта от предоставления межбюджетных субсидий** 29](#_Toc389446130)

[**2.2** **Анализ временного аспекта предоставления межбюджетных субсидий** 40](#_Toc389446131)

[**3.** **Меры по реформированию предоставления межбюджетных субсидий** 46](#_Toc389446132)

[**3.1** **Упорядочивание межбюджетных субсидий** 47](#_Toc389446133)

[**3.2** **Консолидация межбюджетных субсидий** 53](#_Toc389446134)

[**3.3** **Основные результаты реформирования предоставления межбюджетных субсидий** 59](#_Toc389446135)

[**Заключение** 63](#_Toc389446136)

[**Библиографический список** 67](#_Toc389446137)

# **Введение**

**Актуальность темы исследования** определяется решением задач исследования межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма, представляющих ценность не только для экономической науки, но и для разработки научно обоснованных мер проводимой государством бюджетной политики.

За последние 10 лет были предприняты серьезные меры по реформированию межбюджетных отношений в России. Среди таких мер стоит выделить следующие:

* Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.;
* Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.;
* Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 гг.;
* Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образования до 2013 г.

В основном, в рамках этих концепций и программ были достигнуты результаты по разграничению полномочий между органами власти всех уровней; определение принципов формирования и распределения межбюджетных трансфертов; введение формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;

Современный процесс реформирования межбюджетных субсидий определяются государственной программой Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации № 310 от 15 апреля 2014.

В результате будущих мер в рамках подпрограммы «Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» ожидается:

* рост доли дотаций в объеме межбюджетных трансфертов:
* рост доли субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, распределение которых между субъектами Российской Федерации установлено приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в общем количестве субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.
* сокращение количества субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в результате их оптимизации.[[1]](#footnote-1)

Реализация данной подпрограммы позволит повысить эффективность предоставления целевых межбюджетных трансфертов (субсидий).

На современном этапе развития России актуальной становится разработка мер по развитию межбюджетных отношений на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Таким образом, еще в 2010 году в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах (далее - Послание), было указано на необходимость серьезной корректировки принципов предоставления межбюджетных трансфертов, в том числе акцентировано внимание на целесообразности перехода к предоставлению межбюджетных трансфертов преимущественно в виде дотаций. В этом же послании утверждается, что «заслуживает внимания идея укрупнения субсидий, предоставляемых регионам в рамках государственных программ».

В Послании о бюджетной политике в 2012-2014 годах идея укрупнения субсидий получила дальнейшее развитие. Основные идеи в этом Послании сводятся к тому, что реализация государственных программ на региональном уровне должна поддерживаться преимущественно одной субсидией, предоставляемой в рамках соответствующей программы, то есть мы видим, как идея укрупнения субсидий сводится к концепции «одна программа- одна субсидия». Также, акцентировано внимание на то, что необходимо «увеличить долю субсидий, распределяемых между бюджетами субъектов Российской Федерации до начала финансового года федеральным законом о федеральном бюджете».

В Послании о бюджетной политике в 2013-2015 годах отсутствуют идеи реформирования механизма предоставления субсидий и дотаций. Однако, обращается внимание на необходимость владения информацией руководителями регионов и муниципалитетов о зачислении доходов в региональные и местные бюджеты, что является одним из результатов возможной консолидации межбюджетных трансфертов.

В Послании о бюджетной политике в 2014-2015 годах упоминается, что обязательным становится принятие бюджетов на три года во всех регионах. Также, обращается внимание на затянувшийся процесс укрупнения субсидий. В Послании указывается на необходимость перехода к преимущественному распределению субсидий на основании федерального закона о бюджете, а не на основании актов Правительства Российской Федерации или отдельных министерств.

Таким образом, исследование механизма предоставления межбюджетных субсидий представляется актуальным, а результаты данного исследования могут быть применены при разработке мер по реформированию межбюджетных отношений в Российской Федерации.

**Степень разработанности проблемы.** Диссертационное исследование основывается на работах, посвященных особенностям организации межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма. Среди таких можно выделить работы Р. Боудвея, Р. Уоттса, А. Шаха, Дж. Бьюкенена, Ч. Тибу. В работах этих авторов проводится анализ развития межбюджетного федерализма, сравниваются системы бюджетного федерализма разных стран (США, Канада, Германия), раскрывается проблематика предоставления межбюджетных трансфертов и как различные формы межбюджетных трансфертов влияют на поведение субнациональных правительств.

Исследованиям межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма в России посвящены работы А. Лаврова, В. Назарова, Л. Якобсона, П. Кадочникова, И. Трунина, С. Синельникова-Мурылева, А. Божечкова, А. Мамедова. В данных работах проанализирована реформа межбюджетных отношений в России, дана оценка проводимой бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений, а также описаны необходимые меры по дальнейшему совершенствованию межбюджетных отношений ориентированные на проведение контрциклической бюджетной политики, а также даны рекомендации по проведению мер, ориентированных на долгосрочную перспективу.

Однако в работах в работах по бюджетному федерализму, недостаточно развит анализ межбюджетных отношений в условиях программного бюджета, а также в условиях внедрения среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования. В связи с этим требуется дополнительное исследование и анализ в новых условиях проводимой бюджетной политики, ориентированную на долгосрочную перспективу и децентрализации бюджетного федерализма в Российской Федерации.

**Целью диссертационного исследования** является научное обоснование направлений совершенствования механизма предоставления межбюджетных субсидий в условиях проводимой политики децентрализации бюджетной системы и повышения финансовой автономии регионов.

Для реализации данной цели в работе были поставлены следующие задачи исследования:

* **проанализировать** теоретические основы предоставления межбюджетных трансфертов в условиях бюджетного федерализма;
* **рассмотреть** зарубежный опыт формирования и предоставления условных трансфертов;
* **исследовать** механизм предоставления межбюджетных субсидий в России;
* **определить** возможные результаты реформирования механизма предоставления межбюджетных субсидий в России;
* **обосновать** необходимость радикальной консолидации субсидий и сокращения их числа вплоть до введения межбюджетных блочных трансфертов;
* **разработать** основные поэтапные шаги реформирования межбюджетных субсидий в рамках их консолидации.

**Объект исследования**: финансовые потоки в рамках предоставления межбюджетных субсидий.

**Предмет исследования**: государственная политика регулирования межбюджетных отношений.

**Методологической основой исследования** являются комплексный подход к реформированию предоставления межбюджетных субсидий. Для достижения целей исследования использовались методы социально-экономического анализа, методы классификации и группировки, исчисление индексов, сравнительный метод.

**Информационная база исследования** включает нормативно-правовые акты Российской Федерации в сфере регулирования межбюджетных отношений; отчетность об исполнении федерального и региональных бюджетов Российской Федерации; статистические данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Казначейства России, Министерства Финансов Российской Федерации; работы зарубежных и отечественных авторов в сфере межбюджетных отношений.

**Научная новизна** диссертации заключается в разработке комплекса положений в сфере предоставления целевых межбюджетных трансфертов(субсидий) и состоит в следующем:

1. Обоснована необходимость введения единой формулы распределения межбюджетных субсидий с привязкой к численности населения, что позволит регионам конкурировать за человеческие ресурсы, а также увеличить поступления налоговых доходов в местные бюджеты;
2. Сформулированы предложения по консолидации межбюджетных субсидий и повышению эффективности предоставления целевых межбюджетных трансфертов(субсидий);
3. Обозначены основные результаты реформирования на современном этапе.

Структура работы обусловлена необходимостью теоретического введения, рассмотрения зарубежного опыта, анализа текущего состояния российской модели межбюджетных отношений в аспекте предоставления межбюджетных субсидий. Работа состоит из введения, 4 глав, заключения и списка литературы. Диссертационная работа состоит из теоретического и эмпирического анализа, а также из научно обоснованных направлений совершенствования межбюджетных отношений в рамках предоставления целевой финансовой помощи субнациональным бюджетам.

1. **Межбюджетные условные трансферты**
   1. **Межбюджетные трансферты в условиях бюджетного федерализма**

Межбюджетные трансферты финансируют около 60 % субнациональных расходов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. [[2]](#footnote-2)

Цели предоставления межбюджетных трансфертов зависят от их формы. Допустим, безусловные трансферты, о которых речь пойдет далее, предоставляются для финансирования субнациональных расходов. Условные трансферты в основном предоставляются для проведения государственной политики на региональном уровне.

В работах Оутса межбюджетные гранты выступают как политический инструмент в условиях фискального (бюджетного) федерализма. Межбюджетные гранты выполняют в основном 3 функции: интернационализация эффекта спилловера, фискальное выравнивание бюджетов и развитие налоговой системы. [[3]](#footnote-3)

Кроме финансирования субнациональных расходов, трасферты имеют и другие цели - создают стимулы и механизмы, которые влияют на финансовое управление.

Практически все исследователи делят межбюджетные трансферты на «условные» и «безусловные» трансферты.

В российской бюджетной системе безусловными межбюджетными трансфертами выступают дотации, а условными межбюджетными трансфертами- субсидии и субвенции.

Безусловные трансферты предоставляются субнациональным бюджетам и расходуются согласно приоритетным расходам этих бюджетов. Важно подчеркнуть, к какому результату приводит выделение подобного рода грантов.

Так, выделение безусловных трансфертов позволяет усилить местную автономию и выравнивать межбюджетное неравенство. Потому и в Статье 9 Европейской Хартии Местного Самоуправления установлено, что насколько это возможно, гранты, предоставляемые местным органам, не должны быть условными и направлены на финансирования конкретных проектов. Трансферты не должны нарушать свободу местных властей в осуществлении местной политики и реализации местных приоритетов.[[4]](#footnote-4)

Безусловные трансферты простыми словами увеличивают доходы местных бюджетов. Эффект полученный от выделения таких трансфертов Shah продемонстрировал на графике 1.1.

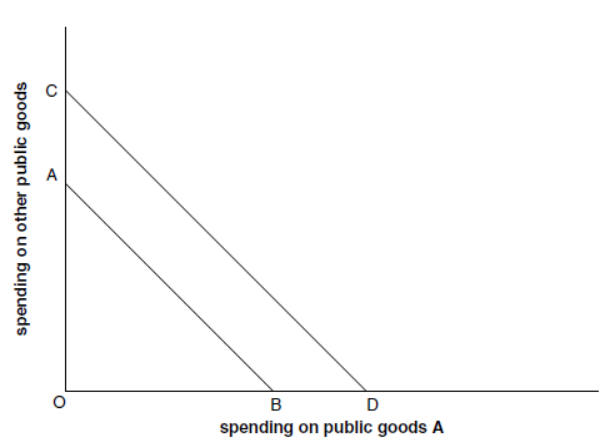


График1.1 Эффект от выделения безусловных грантов

Из графика следует, что бюджет (прямая AB), после получения безусловных трансфертов (AC=BD), становится бюджетом CD. Мы видим, что безусловные гранты не имеют искажающего воздействия на бюджет.

Условные трансферты представляют собой трансферты, которые выделяются на определенных условиях либо для финансирования определенных проектов.

Условные трансферты могут быть:

* с требованием о долевом финансировании;
* без требования о долевом финансировании.

В первом случае, трансферт предоставляется только при условиях долевого финансирования со стороны местной власти определенного уровня расходов.

Такой механизм стимулирует заинтересованность местной власти в результатах предоставления трансферта.

Однако, исследователи часто указывают на недостатки выделения условных долевых трансфертов. В условиях значительного бюджетного неравенства, предоставление таких трансфертов приводит к ряду отрицательных эффектов:

* местные власти, обладающие значительными ресурсами, могут выполнить требования софинансирования и получить значительный объем средств, что приводит к еще большему неравенству в бюджетной системе;
* местные власти, которые обладают меньшим объемом ресурсов, не могут позволить себе получить такие трансферты на условиях софинансирования либо они получают меньшие объемы чем власти, которые обладают большим бюджетом, хотя необходимость в подобных трансфертах у первых может быть выше чем у вторых.

Такой эффект может проявиться особенно в России, где высока экономическая дифференциация регионов. Введение формулы распределения трансферта на условиях софинансирования в обратной зависимости от подушевого налогового потенциала позволит сгладить вышеперечисленные отрицательные эффекты.

Условный трансферт без условия софинансирования больше подходит для субсидирования деятельности, которая согласно высшего уровня власти является высокоприоритетной, однако для местной власти имеет низкий приоритет.

Согласно теоретическим исследованиям и международному опыту, можно выделить основные принципы, согласно которым необходимо распределять межбюджетные трансферты: [[5]](#footnote-5)

1. **Четкость цели гранта**. Цель, на достижение которой выделяется трансферт, должна быть ясно и четко сформулирована. Это необходимо для выбора наиболее подходящей для данной цели формы гранта.
2. **Субнациональная автономия**. Субнациональные правительства должны иметь полную свободу и гибкость в определении приоритетов региональной политики. Данному критерию отвечают безусловные недолевые гранты, распределяемые на формализованной основе, а также блочные гранты.
3. **Достаточность доходов**. Субнациональные власти должны иметь достаточно доходов для исполнения возложенных на них обязательств.
4. **Гибкость**. Система распределения грантов должна иметь возможность реагировать на непредвиденные изменения в региональных бюджетах.
5. **Равенство (справедливость)**. Размер межбюджетных грантов должен быть прямо пропорционален расходным потребностям регионов и обратно пропорционален их налоговому потенциалу.
6. **Предсказуемость**. Гранты должны распределяться в рамках пятиленего периода, с жестким ограничением коридора, в пределах которого возможны изменения в объеме грантов в течение планового периода. Любые серьезные изменения в формуле распределения грантов должны сопровождаться соответствующими мерами, способствующими адаптации регионов к новым условиям.
7. **Прозрачность**. Формула и сам процесс распределения грантов должны быть максимально прозрачны для достижения консенсуса как по целям, так и по оперативному управлению процессом распределения трансфертов.
8. **Эффективность**. Система выделения межбюджетных грантов не должна влиять на решения субнациональных властей о распределении ресурсов.
9. **Простота**. Распределение трансфертов должно осуществляться на основе объективных факторов, сама формула распределения должна быть достаточно простой для восприятия в целях обеспечения большей прозрачности.
10. **Правильные стимулы**. Система грантов должна способствовать прозрачному бюджетному менеджменту и одновременно дестимулировать использование неэффективных механизмов управления. Не должны выделяться гранты на покрытие дефицитов субнациональных бюджетов. Гранты на покрытие дефицита порождает еще большие дефицит в будущем.
11. **Область влияния**. При выделении грантов должны быть определены не только регионы-выгодополучатели, но и возможные проигравшие регионы. Это необходимо для оценки общей целесообразности и устойчивости той или иной грантовой системы.
12. **Обеспечение интересов того уровня власти, который выделяет гранты**. Данный принцип может быть реализован путем увязки выделяемых трансфертов с достижением конкретных результатов.
13. **Реализуемость**. Выделение грантов должно соответствовать бюджетным ограничениям уровня власти, который их предоставляет.
14. **Единственность цели**. Каждый вид гранта должен направлен на достижение одной конкретной цели.
15. **Ответственность за результаты**. Уровень власти, который выделяет гранты должен быть ответственен за методику и процесс их распределения. Власть, которая получает грант должен быть ответственен за результаты и финансовую прозрачность.

В свою очередь, министр финансов Российской Федерации Силуанов А.Г. предложил свою классификацию блочных трансфертов. [[6]](#footnote-6)

1. Отраслевой блочный грант при установленном перечне направлений (условий) финансирования в рамках данной отрасли при условии софинансирования этих расходов из регионального бюджета.
2. Отраслевой блочный грант при установленном перечне направлений (условий) финансирования в рамках данной отрасли без условия софинансирования этих расходов из регионального бюджета.
3. Отраслевой блочный грант без установленного перечня направлений (условий) финансирования в рамках данной отрасли при условии софинансирования этих расходов из регионального бюджета.
4. Отраслевой блочный грант без установленного перечня направлений (условий) финансирования в рамках данной отрасли и без условия софинансирования этих расходов из регионального бюджета.
5. Межотраслевой блочный грант при установленном перечне направлений (условий) финансирования в каждой из выбранных отраслей при условии софинансирования этих расходов из регионального бюджета.
6. Межотраслевой блочный грант при установленном перечне направлений (условий) финансирования в каждой из выбранных отраслей без условия софинансирования этих расходов из регионального бюджета.
7. Межотраслевой блочный грант без установленного перечня направлений (условий) финансирования в каждой из выбранных отраслей при условии софинансирования этих расходов из регионального бюджета.
8. Межотраслевой блочный грант без установленного перечня направлений (условий) финансирования в каждой из выбранных отраслей без условия софинансирования этих расходов из регионального бюджета.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Отраслевой характер | | Межотраслевой характер | |
| Условие софинансирования | Без условия софинансирования | Условие софинансирования | Без условия софинансирования |
| Установленный перечень направлений финансирования | - финансирование приоритетных отраслей бюджетной сферы на определенном социально-приемлемом уровне;  - регионы самостоятельно выбирают для себя оптимальный набор мероприятий для финансирования из предложенного федерацией списка общенациональных приоритетов. | - федерация стремится обеспечить гарантированный минимум расходов на приоритетные направления;  - регионы сами выбирают приоритетные для себя направления исполнения трансфертов в рамках общенациональных приоритетов. | - федерация устанавливает определенный набор отраслей и перечень направлений финансирования в рамках каждой отрасли.  - регион обладает свободой выбора отдельных направлений финансирования в рамках одной отрасли, либо между отраслями. (такая система использует в Пермском крае) | - федерация устанавливает определенный набор отраслей и перечень направлений финансирования в рамках каждой отрасли;  - регионам предоставляется возможность выбирать желаемый уровень софинансирования. |
| Без установленного перечня финансирования | - финансирование приоритетных отраслей бюджетной сферы на определенном социально-приемлемом уровне;  - у федерации нет приоритетных внутриотраслевых направлений, потому регионы самостоятельно выбирают направления расходования средств в рамках отрасли. | - федерация стремится обеспечить возможность для всех регионов поддержать расходы на приоритетное направление на определенном уровне;  - у регионов есть возможность потратить трансферт на иные цели;  - такая форма возможна только в условиях высокой децентрализации бюджетной системы. | - единственной целью федерации является увеличение региональных расходов. | - эта форма блочного трансферта используется для устранения вертикального дисбаланса. |

Таблица 1.1 Классификация блочных трансфертов

* 1. **Предоставление условных трансфертов в Канаде**

Изучение зарубежного опыта в сфере предоставления условных грантов является важным составляющим процесса выработки новых мер по реформированию существующей системы

В странах с развитым бюджетным федерализмом условные гранты предоставляются в основном по 2-3 направлениям и не имеют жестких требований по отношению к субнациональным бюджетам.

**Канада.** Опыт Канады в предоставлении условных трансфертов субнациональным бюджетам является крайне важным для данного исследования. Канадская бюджетная система характеризуется высокой децентрализацией. Основной принцип канадской бюджетной системы- доход получает тот уровень власти, который предоставляет соответствующие услуги населению. Потому в Канаде невысока доля помощи провинциям (их в Канаде 10 и 3 территории) из национального бюджета.

Для данного исследования особый интерес представляют канадские блочные гранты Canada Health Transfer (CHT) и Canada Social Transfer (CST). Эти гранты имеют все признаки блочных (условных) грантов[[7]](#footnote-7):

* они предоставляются субнациональным бюджетам с нежесткими условиями расходования. Фактически, субнациональные бюджеты могут направить средства при получении CHT на любое направление в области здравоохранения, а при получении CST на любое направление в сфере социального обеспечения.
* эти трансферты получают практически все субнациональные бюджеты и направлены в основном на поддержание общенациональных стандартов предоставления услуг населению в сфере здравоохранения и социального обеспечения.

Особенность Канадской системы распределения условных трансфертов состоит в отсутствии регулирования расходования средств трансферта в рамках одного направления. Субнациональные власти самостоятельно решают какие меры принимать и на какие мероприятия направлять средства. В данном случае устанавливается лишь направление (отрасль) получения трансферта: здравоохранение и социальный трансферт. Такая система возможна в условиях высокой децентрализации принятия решений и развитого гражданского общества, так как если население местного уровня не довольно мероприятиями в рамках которых расходуется блочный трансферт, на следующих выборах выбирают представителей других политических сил.

В целях исследования особенностей канадской системы предоставления блочных грантов, необходимо проследить за ее историческим развитием. (рис.1.1)

В 1950-1960 гг. в Канаде существовали социальные трансферты и трансферты на здравоохранение. Изначально эти трансферты предоставлялись на условиях денежного долевого финансирования для поощрения национальных социальных программ. Далее, в 1977 году в рамках программой Established Programs Financing (EPF) были заменены программы здравоохранения и высшего образования. Трансферты в рамках этой программы предоставлялись в форме налогового трансферта[[8]](#footnote-8) и денежных средств.

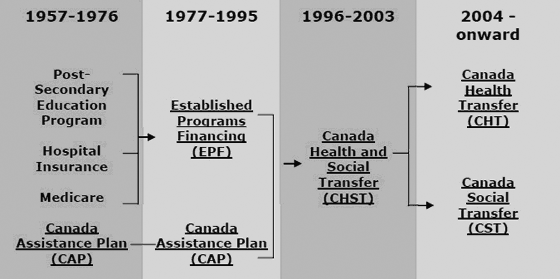


Рис.1.1 Историческое развитие канадских блочных грантов.

В 1984 г. был принят закон согласно которому финансирование в рамках EPF предоставлялось в зависимости от соответствия пяти универсальным критериям канадского акта здравоохранения:

1. Универсальность;
2. Доступность;
3. Портативность;
4. Полнота;
5. Государственное управление.

В этом же году были введены норм, нарушение которых вело к прекращению предоставления финансирования из национального бюджета.

В 1995 году Canada Assistance Plan и Established Programs Financing (EPF) были объединены в Canada Health and Social Transfer либо CHST. Средства в рамках программы CHST предоставлялись на поддержку здравоохранения, высшего образования, социальной помощи и предоставления социальных услуг. В рамках этой программы также предоставлялись трансферты в налоговой либо денежной форме.

Начиная с 2004 года CHST был разделен на Canada Health Transfer (CHT) и Canada Social Transfer (CST), чтобы увеличить прозрачность и подотчётность государственной поддержки провинциям и территориям. С учетом провинциальных структур провинциальных расходов, 62% средств было направлено на предоставление средств в рамках Canada Health Transfer (CHT), а остальные 38% на Canada Social Transfer (CST).

Бюджет 2007 предусматривал установленное в законодательстве долгосрочное финансирование в рамках большинства грантов на срок до 2013-14 гг.

Также, в 2007 году был реструктуризирован CST, чтобы обеспечить равные подушевые денежные доходы для всех провинций и территорий. Такой шаг был сделан, чтобы обеспечить предсказуемость получаемых доходов для провинций и территорий, а также, чтобы обеспечить стабильность поступления такого трансферта. Общий объем денежных средств в рамках данного трансферта ежегодно растет на 3 %- такая норма установлена в законодательстве Канады. [[9]](#footnote-9)

Согласно десятилетнего плана укрепления здоровья населения [[10]](#footnote-10) Канада должна была перейти к 2014 г. на предоставление финансовой помощи в рамках CHT на подушевой основе.

В 2011 году правительство Канады установило норму роста CHT в размере 6 % ежегодно до 2016-17 гг. Начиная с 2017-18 гг. CHT будет расти в соответствии с ростом номинального ВВП. Однако при этом сохраняется гарантия ежегодно роста CHT как минимум на 3 % в год.

CST будет продолжать расти ежегодно на 3% в 2014-15 и далее. CHT и CST будут пересмотрены в 2014 году.

На графике № 1.2 изображены объемы предоставляемых блочных грантов в Канаде. Данный график показывает стабильный рост трансфертов и отсутствие резких колебаний в их выделении даже во время финансового кризиса 2008-2009 гг.

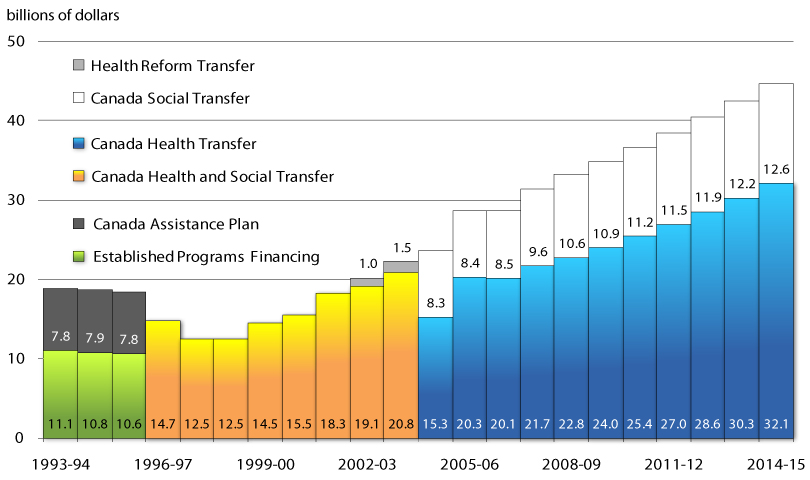


График 1.2 Объемы блочных грантов в Канаде

Канадский путь развития межбюджетных отношений в аспекте предоставления блочных грантов представляет большой интерес для российской реформы предоставления целевой финансовой помощи(субсидий) по ряду причин:

* канадская модель кроме перечисление бюджетных средств использует также и налоговый трансферт, который позволяет сделать будущие доходы более предсказуемыми, а также ввести принцип зависимости будущих поступлений от результатов деятельность местных органов власти;
* плавный переход к подушевому распределению блочных трансфертов;
* гарантированный минимум ежегодного роста объема трансферта.
  1. **Механизм предоставления межбюджетных субсидий в России**

Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено, что «под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.»[[11]](#footnote-11)

Существующий механизм предоставления межбюджетных субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации установлен постановлением Правительства РФ от 26.05.2008 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

Согласно данному постановлению, субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств, возникающих при выполнении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения. [[12]](#footnote-12)

Федеральные органы исполнительной власти- субъекты бюджетного планирования определяют цели предоставления субсидий, направления расходования и критерии их распределения. Данные цели разрабатываются в соответствии с перечнем приоритетных расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, софинансируемых за счет средств федерального бюджета.

Указанные цели, направления расходования, критерии распределения и целевые показатели результативности предоставления субсидий, должны быть утверждены Правительством Российской Федерации на срок не менее 3 лет.

Целевые показатели результативности субсидий планируются по годам предоставления субсидий. Указанный перечень формируется согласно основным направлениям социально-экономического развития Российской Федерации, которые устанавливаются актами Президента Федерации и Правительства Российской Федерации.

Затем, предложения по перечню предоставления субсидий с обоснованиями представляются субъектами бюджетного планирования до 1 мая текущего финансового года в Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации.

В итоге, после согласования «Министерство регионального развития Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и Министерством экономического развития Российской Федерации вносит до 1 июля текущего финансового года в Правительственную комиссию по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период предложения по приоритетным расходным обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, софинансируемым за счет средств федерального бюджета, содержащие перечень субсидий и объемы бюджетных ассигнований с соответствующими обоснованиями.»

Субъект бюджетного планирования должен в отношении каждого вида субсидий разработать правила их предоставления и распределения.

Правила предоставления субсидий должны содержать:

1. Целевое назначение субсидий;
2. Условия предоставления субсидий;
3. Критерии отбора субъектов РФ для предоставления субсидий;
4. Методика распределения субсидий;
5. Методика расчета уровня софинансирования за счет средств федерального бюджета расходного обязательства в отношении каждого субъекта РФ;
6. Порядок оценки эффективности использования субсидий;

Потом, после согласования с Министерством регионального развития и Министерством финансов РФ, субъекты бюджетного планирования предоставляют в Правительство РФ соответствующие материалы для рассмотрения проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Для получения субсидий субъектам РФ необходимо заключить соглашение с субъектом бюджетного планирования.

Форму соглашения утверждает федеральный орган государственной власти, который осуществляет выработку и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Отечественные исследователи нередко выступают с критикой подобного механизма, ведь субъекты бюджетного планирования часто затягивают с подписанием таких соглашений, что приводит к распределению субсидий во второй половине финансового года.

Размер уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации за счет субсидий определяется по формуле:

где:

- уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации;

- средний уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации за счет субсидий, определяемых в соответствии с правилами предоставления субсидий;

- уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год, рассчитанный в соответствии с методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В данном случае, мы видим, что формула определяющая уровень софинансирования расходного обязательства субъекта РФ не учитывает стимулирующую фактора для субъектов РФ, так как основные объемы субсидий по указанной формуле будут получать богатые регионы, которые смогут себе позволить расходы на софинансирование в рамках субсидий.

Субъект бюджетного планирования при определении уровня софинансирования вправе предусмотреть в правилах предоставления субсидий дополнительные показатели в этой формуле, что приводит к выводу, что в России практически отсутствует единая формула распределения межбюджетных субсидий.

При наличии потребности в не использованном остатке субсидий, субъект Российской Федерации может в соответствии с решением главного распорядителя средств федерального бюджета использовать этот остаток в следующем финансовом году на те же цели и в том же порядке определенный соглашением.

Однако, в таком случае, часто случается, что субъекту РФ необходимо сначала вернуть неиспользованные остатки субсидий, а потом подписать соглашение с субъектом бюджетного планирования на выделение новых межбюджетных субсидий. Если у субъекта РФ нет необходимости в неиспользованых остатках субсидий, то эти остатки перечисляются в доходы федерального бюджета в следующем финансовом году.

Мониторинг предоставления субсидий, а также достижения субъектами бюджетного планирования значений целевых показателей результативности предоставления субсидий и значений показателей результативности предоставления субсидий субъектами РФ осуществляет Министерство регионального развития.

В итоге, существующий механизм предоставления межбюджетных субсидий:

1. Действует ограничивающим образом на автономию субнациональных властей;
2. Учитывает в основном интересы федеральных органов- субъектов бюджетного планирования;
3. Создает систему при которой самые большие объемы межбюджетных субсидий получают самые богатые регионы;
4. Устанавливает краткосрочные временные рамки, которые не позволяют проводить все необходимые меры в рамках субсидии, что ведет к накапливанию остатков субсидии в конце финансового года и возврата этих остатков в федеральный бюджет.

Министерство регионального развития РФпо согласованию с Министерством финансов РФ и Министерством экономического развития РФ вносит до 1 июля текущего финансового года в Правительственную комиссию по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период предложения по приоритетным расходным обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Предложения по перечню предоставления субсидий с обоснованиями представляются субъектами бюджетного планирования до **1 мая** текущего финансового года в Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации.

**Федеральные органы исполнительной власти-** субъекты бюджетного планирования определяют цели предоставления субсидий, направления расходования и критерии их распределения.

В случае необходимости в неиспользованных остатках, субъект РФ имеет право использовать эти остатки в новом финансовом году на те же цели и при тех же условиях только с решением главного распорядителя федеральных бюджетных средств.

Остатки перечисляются в федеральный бюджет в течении 15 календарных дней после окончания финансового года.

В случае, если остаются неиспользованные остатки субсидий в конце финансового года:

Субсидии предоставляются после заключения соглашения субъектом Российской Федерации с субъектом бюджетного планирования в котором указаны все условия предоставления субсидии.

После согласования с Министерством регионального развития и Министерством финансов РФ, субъекты бюджетного планирования предоставляют в Правительство РФ соответствующие материалы при рассмотрении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Таблица 1.2 Механизм формирования и предоставления межбюджетных субсидий

# **Анализ результатов предоставления межбюджетных субсидий**

## **Анализ эффекта от предоставления межбюджетных субсидий**

В 2013 году из федерального бюджета было распределено субъектам Российской Федерации 517 640,80 млн. рублей, что на 9,8 % меньше 2012 года. Также, существенное сокращение межбюджетных субсидий предусматривается в 2014 году: субъектам Федерации выделено 309 091,90 млн. рублей, то есть сокращение по сравнению с 2013 годом составляет 40 %. (см. график 2.1)

Источник: Федеральное Казначейство, Счетная Палата

График 2.1 Объемы межбюджетных субсидий в 2012-2016 гг.

Так как межбюджетные субсидии выступают как инструмент продвижения национальных приоритетов на региональном либо местном уровне, в условиях существенного сокращения межбюджетных субсидий и ограниченных бюджетных средств, необходимо провести анализ эффективности и полученного эффекта в результате выделения субъектам Российской Федерации межбюджетных субсидий из федерального бюджета.

Существующий механизм выделения из федерального бюджета межбюджетных субсидий регионам вызывает серьезные опасения. Таким образом, стоит рассмотреть насколько эффективным является этот механизм и предусматривает ли наличие какой-либо мотивации со стороны регионального правительства при получении межбюджетных целевых трансфертов.

В 2013 году на 20 субъектов РФ (что составляет 24 % всех субъектов) приходилось 51,11 % межбюджетных субсидий. Это говорит об отсутствии рационального распределения трансфертов по регионам России.

Население этих 20 субъектов РФ представляет 28,3 % от общего количества населения всей России. То есть, на 28,3 % населения распределяется 51,11 % от общего объема межбюджетных субсидий. (см. Табл. 2.1.)

Современная процедура распределения и излишняя свобода действии со стороны федеральных органов власти приводят к несправедливому выделению межбюджетных субсидий: некоторые регионы получают непропорционально много средств. Например, Брянская область, при удельном весе населения 0,9 %, получает наибольший объем (4,4 %) межбюджетных субсидий среди всех субъектов РФ. И наоборот, Тульская область, при удельном весе населения 1,15%, получает 1,77 % от общего объема межбюджетных субсидий. Такова ситуация и с другими регионами: при удельном весе населения 0,94% Ярославская область получила в 2013 году 1,76% от общего объема межбюджетных субсидий.

*Табл. 2.1*

Доля некоторых субъектов РФ в общем объеме межбюджетных субсидий и общей численности населения (2013 г.)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Субъект Федерации | Удельный вес межбюджетных субсидий, % | Удельный вес населения региона, % |
| Брянская область | 4,425962 | 0,949774 |
| Владимирская область | 4,375329 | 1,050338 |
| Воронежская область | 3,763095 | 1,638634 |
| Ивановская область | 3,439592 | 0,791352 |
| Тверская область | 3,20419 | 1,014314 |
| Белгородская область | 3,138921 | 1,041728 |
| Калужская область | 2,448884 | 0,716963 |
| Костромская область | 2,251838 | 0,507983 |
| Курская область | 2,114025 | 0,85107 |
| Липецкая область | 2,027783 | 0,835779 |
| Московская область | 2,018553 | 4,564619 |
| Орловская область | 1,985359 | 0,592774 |
| Рязанская область | 1,949016 | 0,845835 |
| Смоленская область | 1,914752 | 0,723575 |
| Тамбовская область | 1,901314 | 0,812498 |
| Тульская область | 1,773944 | 1,154207 |
| Ярославская область | 1,768729 | 0,94206 |
| г. Москва | 1,755526 | 7,13436 |
| Республика Карелия | 1,723547 | 0,493657 |
| Республика Коми | 1,606871 | 0,701878 |
| Архангельская область | 1,530359 | 0,920018 |
| Итого | 51,11759 | 28,28342 |

Источник: Росстат, Федеральное Казначейство

Однако, если из Табл. 2.1. исключить такие субъекты РФ, как г. Москва и Московская обл., то статистика выглядит таким образом: на 16,58 % населения России приходится 47,3 % межбюджетных субсидий. (см. Табл. 2.2)

*Табл. 2.2*

Доля некоторых субъектов РФ в общем объеме межбюджетных субсидий и общей численности населения (2013 г.)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Субъект Федерации | Удельный вес межбюджетных субсидий, % | Удельный вес населения региона, % |
| Брянская область | 4,425962 | 0,95 |
| Владимирская область | 4,375329 | 1,05 |
| Воронежская область | 3,763095 | 1,64 |
| Ивановская область | 3,439592 | 0,79 |
| Тверская область | 3,20419 | 1,01 |
| Белгородская область | 3,138921 | 1,04 |
| Калужская область | 2,448884 | 0,72 |
| Костромская область | 2,251838 | 0,51 |
| Курская область | 2,114025 | 0,85 |
| Липецкая область | 2,027783 | 0,84 |
| Орловская область | 1,985359 | 0,59 |
| Рязанская область | 1,949016 | 0,85 |
| Смоленская область | 1,914752 | 0,72 |
| Тамбовская область | 1,901314 | 0,81 |
| Тульская область | 1,773944 | 1,15 |
| Ярославская область | 1,768729 | 0,94 |
| Республика Карелия | 1,723547 | 0,49 |
| Республика Коми | 1,606871 | 0,70 |
| Архангельская область | 1,530359 | 0,92 |
| Итого | 47,34351 | 16,58 |

Источник: Росстат, Федеральное Казначейство

Из вышеуказанного необходимо сделать несколько выводов:

* распределение межбюджетных субсидий представляется нерациональным и несправедливым;
* при распределении межбюджетных субсидий не учитывается численность населения, что значительно снижает конкуренцию среди регионов за человеческие ресурсы.

Согласно постановлению Правительства РФ от 26.05.2008 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», федеральные органы исполнительной власти определяют цели предоставления субсидий, направления расходования и критерии их распределения.

Так как федеральные органы определяют цели предоставления, направления расходования и критерии распределения межбюджетных субсидий, возникает вопрос: могут ли федеральные органы оценить реальные приоритеты и особенности каждого региона.

В табл. 2.3 было продемонстрировано, что самые большие объемы межбюджетных субсидий на поддержку сельского хозяйства получают не те регионы, в которых есть все предпосылки для развития сельского хозяйства и которые производят наибольшие объемы сельскохозяйственной продукции в России. Среди таких регионов можно выделить: Краснодарская область которая производит 7,02 % от общего объема с/х продукции в России; Ростовская область, которая производит 4,63 % с/х продукции. В итоге, Краснодарская область получила в 2012 году только 3,45 % от общего объема субсидий на поддержку сельского хозяйства, а Ростовская область - 4,63 %.

В отличии от этих областей, финансово обеспеченные регионы- Республика Татарстан, которая производит только 4,49 % с/х продукции России получила 11,94 % межбюджетных субсидий на поддержку сельского хозяйства. Также, Белгородская область, которая производит 4,47 % с/х продукции России получила в 2012 году 9,82 % межбюджетных субсидий на поддержку сельского хозяйства. В итоге, можно сделать вывод, что государство помогает финансово сильным регионам (Татарстан и Белгородская обл.) в борьбе с финансово слабыми регионами за рынки сельскохозяйственной продукции.

*Табл. 2.3*

Доля некоторых субъектов РФ в общем объеме межбюджетных субсидий на поддержку сельского хозяйства, в общем объеме продукции с/х и общей численности сельского населения (2012)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Субъект Российской Федерации | Доля субъекта РФ в общем объеме субсидий на поддержку с/х, % | Доля субъекта в общем объеме продукции сельского хозяйства, % | Доля сельского населения субъекта в общей численности сельского населения, % | Бюджетная обеспеченность, % |
| Республика Татарстан (Татарстан) | 11,94 | 4,49 | 2,55 | 116,40 |
| Белгородская область | 9,82 | 4,47 | 1,36 | 90,00 |
| Ставропольский край | 3,46 | 3,03 | 3,11 | 63,00 |
| Краснодарский край | 3,45 | 7,02 | 6,16 | 77,70 |
| Алтайский край | 2,99 | 2,82 | 3,15 | 61,70 |
| Ростовская область | 2,81 | 4,63 | 3,69 | 63,50 |
| Воронежская область | 2,68 | 3,76 | 2,34 | 62,50 |
| Курская область | 2,66 | 2,07 | 1,24 | 63,30 |
| Тамбовская область | 2,22 | 1,80 | 1,30 | 60,70 |
| Республика Мордовия | 1,93 | 1,17 | 0,92 | 60,60 |
| Брянская область | 1,92 | 1,08 | 1,12 | 66,60 |
| Ленинградская область | 1,79 | 1,90 | 1,45 | 103,50 |
| Рязанская область | 1,79 | 1,08 | 0,99 | 62,20 |
| Владимирская область | 1,71 | 0,80 | 0,80 | 64,10 |
| Республика Башкортостан | 1,70 | 3,20 | 3,81 | 80,00 |
| Липецкая область | 1,61 | 1,65 | 1,12 | 95,80 |
| Челябинская область | 1,60 | 2,08 | 1,69 | 79,30 |
| Орловская область | 1,58 | 1,17 | 0,81 | 62,10 |
| Кабардино-Балкарская Республика | 1,57 | 0,91 | 1,01 | 60,00 |
| Саратовская область | 1,49 | 2,67 | 1,82 | 63,40 |
| Пензенская область | 1,39 | 1,35 | 1,31 | 61,80 |
| Республика Дагестан | 1,39 | 1,98 | 3,81 | 57,60 |
| Калининградская область | 1,35 | 0,60 | 0,55 | 86,50 |
| Нижегородская область | 1,35 | 1,43 | 1,99 | 84,10 |
| Новосибирская область | 1,30 | 1,68 | 1,73 | 74,10 |
| Карачаево-Черкесская Республика | 1,29 | 0,59 | 0,64 | 58,00 |
| Чувашская Республика-Чувашия | 1,28 | 0,98 | 1,34 | 61,80 |
| Оренбургская область | 1,24 | 2,13 | 2,37 | 100,70 |
| Московская область | 1,24 | 2,43 | 3,54 | 102,90 |
| Кировская область | 1,22 | 0,78 | 1,10 | 62,00 |
| Тверская область | 1,14 | 0,66 | 1,02 | 64,50 |
| Свердловская область | 1,11 | 1,54 | 1,41 | 94,80 |
| Псковская область | 1,09 | 0,37 | 0,67 | 61,80 |
| Красноярский край | 1,00 | 1,92 | 1,86 | 109,60 |
| Республика Калмыкия | 0,99 | 0,50 | 0,42 | 59,70 |
| Тульская область | 0,91 | 0,97 | 0,80 | 77,00 |
| Омская область | 0,86 | 1,64 | 1,68 | 71,40 |
| Смоленская область | 0,82 | 0,55 | 0,79 | 62,80 |
| Ульяновская область | 0,82 | 0,83 | 0,96 | 63,30 |
| Ярославская область | 0,78 | 0,70 | 0,67 | 86,60 |
| Волгоградская область | 0,78 | 2,51 | 1,73 | 72,10 |

Источник: Минфин России, Росстат, Федеральное казначейство, расчеты автора

На современном этапе, выделение по установленной процедуре межбюджетных субсидий на поддержку сельского хозяйства является неэффективным, потому от таких субсидий стоит либо отказаться, либо ввести новую прозрачную процедуру выделения таких субсидий с учетом особенностей каждого региона (сельское население, объемы произведенной с/х продукции, бюджетная обеспеченность). Таковым механизмом может стать выделение отраслевых субсидий без условия софинансирования со стороны регионов, так как в 2012 году самые большие объемы межбюджетных субсидий получили регионы, которые смогли обеспечить требуемый уровень софинансирования.

На данную проблему обратил внимание в 2012 году министр финансов РФ Силуанов А. Г. в своей диссертации на соискание степени доктора экономических наук. По его расчетам, в 2009 году наблюдалась такая же ситуация: самые большие объемы межбюджетных субсидий на поддержку сельского хозяйства получили Республика Татарстан (14,1%) и Белгородская область (10,7%). (см. Таблицу 2.5.)

Краснодарский край и Ростовская область получили по 4,3 % и 3,8 % соответственно. Однако эти две области в 2009 производили больше с/х чем Республика Татарстан и Белгородская область.

*Табл. 2.5*

Доля некоторых субъектов РФ в общем объеме межбюджетных субсидий на поддержку сельского хозяйства, в общем объеме продукции с/х и общей численности сельского населения (2009)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Субъект Российской Федерации | Доля субъекта РФ в общем объеме субсидий на поддержку с/х, % | Доля субъекта в общем объеме продукции сельского хозяйства, % | Доля сельского населения субъекта в общей численности сельского населения, % | Бюджетная обеспеченность, % |
| Республика Татарстан (Татарстан) | 14,1 | 2,5 | 4,8 | 108 |
| Белгородская область | 10,7 | 1,3 | 3,2 | 88 |
| Краснодарский край | 4,3 | 6,4 | 7,5 | 63 |
| Ростовская область | 3,8 | 3,7 | 4,7 | 50 |
| Воронежская область | 3,2 | 2,2 | 2,8 | 49 |

На графике 2.2 мы можем наглядно проследить, что связь между объемами полученных субсидий на поддержку с/х и объемами произведенной с/х продукции практически отсутствует.

Источник: Росстат, Федеральное казначейство, расчеты автора

График 2.2 Объемы с/х продукции и полученных субсидий на поддержку с/х по регионам (2012 г.)

Межбюджетные субсидии на поддержку сельского хозяйства представляют огромное количество мелких субсидий в рамках всего количества субсидий.

Так, только отказ от подобного рода субсидий позволит существенно сократить их количество. В законе о федеральном бюджете в 2014 финансовом году и плановом периоды 2015-2016 гг. в рамках программы «Развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» предусмотрено около 30 межбюджетных субсидий. [[13]](#footnote-13)

В 2013 году также было выделено много узконаправленных межбюджетных субсидий на поддержку сельского хозяйства. В таких условиях очень сложно проконтролировать эффективность предоставленных субсидий.

Как примеры узконаправленных и мелких субсидий на поддержку сельского хозяйства могут выступать:

* субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат по наращиванию маточного поголовья овец и коз- 653 000 000,00 рублей;
* субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку племенного крупного рогатого скота мясного направления- 543 205 600,00 рублей;

## **Анализ временного аспекта предоставления межбюджетных субсидий**

Среди основных проблем современной системы формирования и распределения межбюджетных субсидий в России считает проблема несвоевременности предоставления финансовых ресурсов и невозможность краткосрочного либо среднесрочного бюджетного планирования.

*Табл. 2.5*

Объемы полученных межбюджетных субсидий субъектами РФ по месяцам, млн. руб.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2011 | 2012 | 2013 |
| Январь | 13074,45 | 2765,60 | 371,155 |
| Февраль | 31227,58 | 31847,34 | 5168,61 |
| Март | 47008,00 | 54470,62 | 45080,17 |
| Апрель | 73592,17 | 42693,53 | 56808,68 |
| Май | 26525,99 | 22796,29 | 12995,84 |
| Июнь | 32639,84 | 78269,96 | 19642,44 |
| Июль | 63040,29 | 40409,85 | 40304,63 |
| Август | 40393,68 | 31098,25 | 92010,22 |
| Сентябрь | 41925,84 | 55787,48 | 44860,4 |
| Октябрь | 44989,84 | 54620,53 | 48776,27 |
| Ноябрь | 36821,68 | 27389,42 | 32203,61 |
| Декабрь | 63449,97 | 131625,42 | 119418,8 |
| Итого | 514 689,38 | 573 774,37 | 517 642,04 |

Источник: Федеральное казначейство

Согласно Табл. 2.5 следует сделать ряд важных выводов:

* распределение субсидий не имеет равномерного характера в течение года. Таким образом, в начале года регионы получают небольшие объемы межбюджетных субсидий и в течение года замечаются резкие колебания в объемах полученных субсидий, а в конце года в последние 2 года замечается резкое увеличение объемов распределенных межбюджетных субсидий.
* на протяжении 2011-2013 гг. была распространена практика распределения больших объемов субсидий в декабре финансового года, что ведет к неэффективному освоению средств и хроническому заболеванию для бюджетной системы России- освоить средства до конца финансового года любой ценой. В 2011 году в декабре регионы получили 12,33 % от годового объема межбюджетных субсидий, в 2012 году в декабре было распределено 22,94%, и в 2013 году также сохраняется практика выделения больших объемов субсидий в декабре- 23,07% от годового объема межбюджетных субсидий. (График 2.3)

Источник: Федеральное казначейство

График 2.3 Распределение межбюджетных субсидий в декабре 2011-2013 гг.

На графике 2.4 мы можем наглядно проследить за цикличностью распределения межбюджетных. На этом графике очень ясно прослеживается динамика к увеличению объемов распределенных субсидий в конце финансового года.

Источник: Федеральное казначейство

График 2.4 Получение межбюджетных субсидий регионами по месяцам

График 2.5 демонстрирует распределение межбюджетных субсидий по кварталам, и мы можем абсолютно ясно проследить за тенденцией распределения субсидий в конце финансового года. Таким образом:

* 28,3 % межбюджетных субсидий было распределено в 4 квартале 2011 года;
* 37,2 % межбюджетных субсидий было распределено в 4 квартале 2012 года;
* 38,7 % межбюджетных субсидий было распределено в 4 квартале 2013 года.

Указанная выше тенденция приводит к невозможности процесса реализации бюджетного планирования регионами в силу затруднения планирования своих доходов. Когда в 4 квартале финансового года распределяются большие объемы межбюджетных субсидий, в основном, акцент ставится не на реализации приоритетных направлений по субсидиям, а на освоении средств до конца финансового года, так как в течении 15 календарных дней, после окончания финансового года, регионы должны возвращать целевые межбюджетные трансферты в федеральный бюджет. (см. Табл. 2.6)

Источник: Федеральное казначейство, расчеты автора

График 2.5. Объемы межбюджетных субсидий, полученных субъектами РФ по кварталам

Согласно постановлению Правительства РФ от 26.05.2008 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», «при наличии потребности в не использованном в текущем финансовом году остатке субсидий указанный остаток в соответствии с решением главного распорядителя средств федерального бюджета может быть использован субъектом Российской Федерации в очередном финансовом году на те же цели в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации для осуществления расходов бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии», однако на практике часто субъектам Федерации приходится возвращать остатки субсидий в федеральный бюджет, а уже потом заключать новое соглашение с главным распорядителем средств федерального бюджета на предоставление новых лимитов межбюджетных субсидий.

Необходимость возврата остатков субсидий, а также распределение больших объемов трансфертов в 4 квартале финансового года приводит к отрицательному эффекту:

* создаются стимулы для регионов ускоренного освоения средств до конца финансового года;
* в федеральный бюджет возвращаются значительные объемы остатков целевых межбюджетных трансфертов. Эти остатки должны работать на благо российской экономики, а не оставаться в бюджете.

В таблице 2.6 видно, как растут объемы доходов федерального бюджета от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет.

*Табл. 2.6*

Доходы федерального бюджета от возврата остатков целевых межбюджетных трансфертов

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2011 (январь) | 2012(январь) | 2013 (январь) | 2014 (январь) |
| Доходы федерального бюджета от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет, млн. руб. | 20679,36 | 36 015,25 | 65259,72 | 176694,84 |

Источник: Федеральное казначейство

Источник: Федеральное казначейство

График 2.6. Доходы федерального бюджета от возврата остатков целевых межбюджетных трансфертов

На графике 2.6. мы можем наглядно проследить за ежегодным ростом объемов возврата остатков целевых межбюджетных трансфертов. Данная тенденция требует серьезных мер по реформированию: предоставление больших объемов трансфертов в конце финансового года вместе с необходимостью вернуть остатки целевых трансфертов в федеральный бюджет создают дестимулирующий эффект. Цель субнационального бюджета, который получил трансферт в декабре состоит не в том, чтобы искать пути оптимизации расходов либо достичь определенных результативных показателей. Единственная цель в данном случае- освоить средства до конца года, чтобы они не были перечислены в федеральный бюджет.

1. **Меры по реформированию предоставления межбюджетных субсидий**

На основе опыта Канады, в России возможен такой же вариант дальнейшего развития системы предоставления условных межбюджетных трансфертов. Начиная с постепенного упорядочивания межбюджетных субсидий и переходя к преимущественно блочных трансфертам субъектам Российской Федерации станет возможным подобная канадской системе прозрачная и справедливая (т. е. трансферты будут получать те регионы, которые действительно в этом нуждаются) российская система распределения межбюджетных субсидий. Также, как и в Канаде, целесообразным является предоставление межбюджетных блочных грантов в форме налоговых трансфертов, что приведет к стимулированию регионов к развитию налогового потенциала. Также считаю целесообразным предоставление некоторых межбюджетных субсидий на подушевой основе, а это создает конкуренцию среди субъектов Федерации за человеческие ресурсы. В этой главе мы рассмотрим эти и другие возможности реформирования в России предоставления межбюджетных субсидий.

Среди необходимых этапов реформирования системы предоставления межбюджетных субсидий следует отметить:

* первичное упорядочивание межбюджетных субсидий;
* переход преимущественно к предоставлению блочных трансфертов. Такими блочными трансфертами могут стать консолидированные межотраслевые субсидии;
* введение новой формы финансирования в рамках консолидированной субсидии: 50 % перечисления из федерального бюджета и 50 % налогового трансферта;
* введение единой формулы распределения субсидий;
  1. **Упорядочивание межбюджетных субсидий**

В заключениях Счетной Палаты за последние 3 года часто указывается на замедление процесса реформирования предоставления межбюджетных субсидий. Так, очень медленно идет консолидация и сокращение межбюджетных субсидий:

Консолидация субсидий и закрепление их распределения за федеральным законом может решить проблемы:

* невозможности среднесрочного и долгосрочного планирования. При составлении проекта бюджета на три года необходимо обладать полной информацией о будущих доходах. Возможность распределения субсидий актами Правительства и министерств значительного усложняют процесс планирования будущих доходов;
* значительной децентрализации принимаемых решений и повышения самостоятельности местных бюджетов, так как консолидация субсидий дает возможность субъектам Российской Федерации и муниципалитетам самим решать на какие мероприятия направлять субсидии, только в рамках общих приоритетных направлений, указанных в федеральном законе о бюджете.

Процесс реформирования механизма предоставления межбюджетных субсидий может быть искусственно замедлен, так как распределение через федеральный закон значительно повысит прозрачность и децентрализацию бюджетной системы. Замедление может вызвано со стороны Правительства или отдельных министерств, которые пользуются возможностью распределения субсидий с помощью актов.

Однако, есть и положительные результаты реформирования межбюджетных субсидий вместе с законом о бюджете на 2014 и плановый период 2015-2016 в силу вступила его норма об обязательном утверждении распределений субсидий субъектам РФ до 1 апреля текущего года, что дает возможность избежать ситуаций распределение субсидий в конце текущего финансового года.[[14]](#footnote-14)

Правительством Российской Федерации приняты около 40 распоряжений о распределении на 2014 год субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на сумму около 155 млрд. рублей. Вместе с тем, по оценке Счетной палаты, в связи с отсутствием необходимых нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации по состоянию на 1 апреля 2014 года нераспределенный объем по 38 субсидиям составил более 95 млрд. рублей, или 29 % общего годового объема межбюджетных субсидий. В связи со всем этим, предлагаю провести упорядочивание межбюджетных субсидий.

Так, первым шагом должно стать разделение субсидий по направлениям расходования:

* субсидии на осуществление капитальных расходов и модернизацию бюджетного сектора. Именно данное направление предоставления субсидий представляет наибольшие затруднения и нагрузку для бюджетов регионов. Как показал опыт Канады, реализация таких направлений требует тесного взаимодействия региональной и федеральной власти. Таким образом, субсидии в рамках данного направления не должны сокращаться;
* субсидии на поддержку определенной экономической деятельности;
* субсидии на выплату трансфертов населению.

В третьей главе была аргументирована нецелесообразность предоставления субсидий на поддержку сельского хозяйства. При нынешнем механизме распределения субсидий, самые большие объемы финансовой помощи получают не те регионы, в которых целесообразно развивать сельское хозяйство (Краснодарский край, Ростовская обл.). Самые большие объемы межбюджетных субсидий получают регионы, которые могут обеспечить требуемый уровень финансирования (Татарстан, Белгородская область).

Потому, считаю, что необходимо отказываться от субсидий на поддержку сельского хозяйства, так они представляют большое количество мелких субсидий: в рамках государственная программы «Развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» в федеральном бюджете на 2014 финансовый год и плановый период 2015-2016 гг. предусмотрено около 30 мелких узконаправленных межбюджетных субсидий. Отказ от межбюджетных субсидий на поддержку сельского хозяйства позволит существенно сократить количество субсидий.

Среди субсидий на поддержку определенной экономической деятельности стоит упомянуть субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства. Такие субсидии должны выделяться на конкурсной основе с требованием достижения определенных результативных показателей. Таким образом, создаются стимулы для конкуренции среди субъектов Федерации за данную субсидию и достижения высоких показателей по реформированию соответствующего направления.

Большая доля межбюджетных субсидий представляют собой средства на оперативные расходы. Таковыми являются субсидии в рамках выплаты трансфертов населению.

Данное направление расходования межбюджетных субсидий необходимо разделить на:

* «типичные субсидии», которые получает большая часть субъектов Российской Федерации;
* «нетипичные субсидии» представляют собой межбюджетные субсидии, которые получают небольшая часть субъектов Российской Федерации.

В рамках данного направления, в федеральном бюджете предусматриваются такие «типичные субсидии»:

* субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на оздоровление детей;
* субсидии бюджетам на обеспечение жильем молодых семей;
* субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поощрение лучших учителей;
* субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения;
* субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, направленных на совершенствование медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями;
* субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, направленных на формирование здорового образа жизни, включая сокращение потребления алкоголя и табака;
* субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение закупок диагностических средств для выявления и мониторинга лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С.

«Типичные субсидии» представляют социальные обязательства регионов Российской Федерации, потому будет нецелесообразным их сокращать либо от них отказываться. Можно пойти путем Канады и создать консолидированную субсидию на выплату трансфертов населению. Такая консолидированная может стать российским прообразом канадского CST.

«Нетипичные субсидии» в основном служат для проведения социальной политики Федерации на местном уровне. «Нетипичные субсидии» получают лишь небольшое количество субъектов Российской Федерации, так как эти субсидии предоставляются в основном на финансирование решений Федерации, а не регионов.

Среди таких субсидий важно выделить:

* социальная поддержка реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;
* субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. В рамках этой субсидии, 50 % ее объемов предоставляются одному Дальневосточному федеральному округу.

Социальную поддержку коренных малочисленных народов и поддержку реабилитированных лиц целесообразно осуществлять с федерального уровня. Данные категории льготников возникли в результате решений, принятых высшим руководством страны, а не региональным или местным правительством. Потому социальную помощь этим категориям населениям должны предоставлять федеральные органы власти. Однако, для этого потребуется внести в некоторые федеральные законы ряд поправок и передать полномочия по социальной помощи этим категориям льготников на федеральный уровень. [[15]](#footnote-15)

В итоге, должен остаться один блочный социальный трансферт и трансферты на осуществления капитальных расходов и проведение институциональных реформ.

## **Консолидация межбюджетных субсидий**

Основным направлением реформирования межбюджетных субсидий должна стать консолидация субсидий. С таким заявлением часто выступают представители федеральных органов власти.[[16]](#footnote-16)

Субсидии по финансированию полномочий субъектов федерации и вопросов местного значения предлагается объединить в межотраслевую консолидированную субсидию.[[17]](#footnote-17)

Формируется определенный перечень из не более 10 направлений софинансирования. Этот перечень утверждается Правительством Российской Федерации на 3-5 лет. (такой подход возможен, особенно в условиях программного бюджета)

По каждому направлению отраслевые ведомства вырабатывают условия предоставления данных средств субъектам РФ на 3-5 лет. Данные условия не должны пересматриваться ежегодно.

Среди основных направлений софинансирования можно выделить:

* дорожное хозяйство. Развитие дорожного хозяйства с одной стороны является социально важным фактором, однако с другой стороны требует значительных вложений. Так как регион не сможет реализовать такие вложения самостоятельно и для создания единого транспортного экономического пространства, важно включить это направление в перечень направлений софинансирования;
* здравоохранение;
* образование;
* жилищно-коммунальное хозяйство;
* достойное жилье и т.д.

Таким образом, в рамках данных направлений Федерация создает условия для установления минимальных общенациональных стандартов производства и доступа к общественным благам в регионах, то есть производства и предоставления государственных услуг.

Предполагается, что пропорции консолидированной субсидии по каждому направлению региональные власти будут определять сами для большей свободы принятия решений.

Такой опыт уже есть у одного субъекта Российской Федерации. В Пермском крае существовала прозрачная методика распределения субсидий местным бюджетам из Регионального фонда софинансирования расходов. [[18]](#footnote-18)

Из этого фонда предоставлялись субсидии по двум направлениям:

* на реализацию приоритетных муниципальных проектов в рамках приоритетных региональных проектов;
* на реализацию инвестиционных проектов муниципальных образований.

Финансирование приоритетных региональных проектов осуществлялось в рамках 7 направлений:

Приведение в нормативное состояние объектов социальной сферы;

* Новая школа;
* Качественное здравоохранение;
* Муниципальные дороги;
* Достойное жилье;
* Сельское жилье;
* Оказание содействия жителям Пермского края в переселении из труднодоступных и отдаленных населенных пунктов.

Необходимо подчеркнуть, что в рамках выделения субсидий из регионального бюджета местным властям предоставлялась определенная свобода в выборе направления расходования средств. Таким образом, существующий механизм распределения субсидий можно рассматривать как фактор, укрепляющий финансовую автономию муниципальных бюджетов.

Также, в законе есть очень важная статья 3.4 согласно которой, не использованные в отчетном году субсидии местным бюджетам сохраняют свое целевое назначение и переносятся на очередной финансовый год. Введение такой нормы актуально и для федерального уровня.

Также, межбюджетные субсидии распределялись на подушевой основе и на основе единой формулы:[[19]](#footnote-19)

- размер субсидии j-му муниципальному образованию;

– общий объем субсидий муниципальным районам(городским округам);

- общая численность постоянно проживающего населения муниципальных р-нов (городским округов), которые получают средства из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов;

- численность постоянного населения на территории j-го муниципального района (городского округа), являющемся получателем средств регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов.

За период действия закона (2008-2012 гг.) муниципальные образования получили из ФСР 19, 7 млрд. рублей; было построено и реконструировано 430 объектов, то есть школы, больницы, детские сады, жилые дома, также были профинансировано из данного фонда многие муниципальные инвестиционные проекты. [[20]](#footnote-20)

В 2014 году Закон Пермского Края «О региональном фонде софинансирования расходов» утратил силу. Начиная с 2014 года субсидии из бюджета Пермского края будут предоставляться в рамках реализации программы «Региональная политика и развитие территорий» и подпрограммы «Оказание государственной поддержки органам местного самоуправления при реализации приоритетных региональных проектов.»

Опыт Пермского края необходимо учитывать при консолидации субсидии и внедрения системы блочных трансфертов.

Чрезвычайно важным является введение единой формулы для распределения консолидированной субсидии, как и в случае с Пермским краем.

Существует несколько вариантов методики распределения субсидии. Рассматриваемый опыт Канады демонстрирует необходимость распределения субсидий на подушевой основе. В Пермском крае также продемонстрировала свою жизнеспособность такая модель.

Однако, в условиях российской модели бюджетного федерализма с высокой дифференциацией субъектов Федерации считаю необходимым в среднесрочной перспективе распределение субсидий проводить на основе формулы, которая учитывала не только население региона, но и бюджетную обеспеченность. Как и указывал Шах, уровень софинансирования в условиях сильной бюджетной дифференциации должен быть в обратно пропорционален уровню бюджетной обеспеченности. [[21]](#footnote-21)

В свое время министр финансов предложил следующую формулу, которая, по мнению автора диссертации, является наиболее целесообразной для российской бюджетной системы:

где *Сi –* объем субсидии для i-го субъекта Российской Федерации (Ci≥0);

*Cобщ .-* общий объем субсидий*;*

*БОmax*- наибольший уровень бюджетной обеспеченности субъектов РФ (в данном случае, чтобы объемы предоставленных субсидий не зависело от экономической ситуации в самом богатом регионе, вместо БОmax можно ввести коэффициент 1, 2 либо 1,5)

- бюджетная обеспеченность i-го субъекта Федерации после получения дотаций из ФФПР;

- численность населения в i-м субъекте Российской Федерации;

*-* численность населения Российской Федерации;

*ИБРi*- индекс бюджетных расходов i-го субъекта Российской Федерации.

Как мы видим, данная формула позволит справедливо распределить консолидированную субсидию, так как она учитывает основные особенности каждого региона РФ- на данный момент это население и бюджетная обеспеченность.

Для решения проблемы равномерности распределения межбюджетных субсидий, а также для их своевременного выделения необходимо, чтобы субъекты Федерации подписали с отраслевыми федеральными ведомствами рамочное соглашение на 3-5 лет. В рамках этих соглашений субъект выбирает направления для расходования средств в рамках консолидированной субсидии и, следовательно, должен предоставлять в соответствующее отраслевое федеральное ведомство документацию о результатах использования средств субсидии. Также, должны быть выработаны меры реагирования в случае нарушений со стороны субъекта Федерации.

Бюджетные лимиты на 3-5 лет позволят увеличить прогнозируемость будущих доходов. При этом субсидии, не использованные в отчетном году субъектом Федерации, должны переноситься на очередной финансовый год и сохранять целевое назначение.

Описанные выше шаги позволят снять болезненную проблему для бюджетной системы- освоение средств до конца финансового года.

Все меры, в том числе и единая формула распределения консолидированной субсидии, приведут к тому, что со стороны регионов не потребуется наличия софинансирования по субсидиям.

* 1. **Основные результаты реформирования предоставления межбюджетных субсидий**

Все меры по реформированию механизма предоставления межбюджетных субсидий сложно предпринять на современном этапе развития России.

Как было указано во введении с 2011 года в Бюджетных посланиях Президента России о бюджетной политике часто упоминается необходимость объединения субсидий вплоть до принципа «одна программа- одна субсидия». Однако, несмотря на данный посыл, процесс консолидации субсидии искусственно тормозится, на что часто указывает Счетная палата в своих заключениях.[[22]](#footnote-22)

Замедление может вызвано со стороны Правительства или отдельных министерств, которые пользуются возможностью распределения субсидий с помощью нормативных актов.

Есть вопросы и к принципу «одна программа- одна субсидия». В законе о федеральном бюджете на 2014 финансовый год и плановый период 2015-16 гг. предусмотрено 42 государственные программы. [[23]](#footnote-23)

Исходя из вышеописанного принципа, в 2014 году должны предоставляться менее 42 субсидий, так как некоторые государственные программы не предусматривают софинансирование:

* Развитие науки и технологий;
* Противодействие незаконному обороту наркотиков;
* Развитие судостроения на 2013-2030 годы;
* Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности 2013-2025;
* Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 годы;
* Космическая деятельность России;
* Развитие атомного энергопромышленного комплекса;
* Развитие рыбохозяйственного комлекса;
* Развитие внешнеэкономической деятельности;
* Управление федеральным имуществом;
* Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков;
* Внешнеполитическая деятельность;
* Юстиция;
* Развитие пенсионной системы.

В рамках 14 государственных программ не предусматривается выделение межбюджетных субсидий. То есть фактически, в 2014 году из федерального бюджета должны выделяться 26 субсидий по различным государственным программам.

Однако, вместо 26 межбюджетных субсидий, в 2014 году будут распределены средства по 82 субсидиям. Это почти в 3 раза больше чем самих государственных программ. Государственные программы с наибольшим количеством предусмотренных межбюджетных субсидий:

* Государственная программа развития с/х и регулирования рынков с/х продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (около 30 субсидий);
* Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ (7 межбюджетных субсидий);
* Государственная программа Развитие образования (10 межбюджетных субсидий);
* Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2015 года (9 межбюджетных субсидий);
* Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года (8 межбюджетных субсидий);
* Развитие физической культуры и спорта (5 межбюджетных субсидий).

Принятый в 2013 году программный бюджет и принцип «одна программа- одна субсидия» не приведет к значительной консолидации. Все-таки останутся около 35-40 субсидий в рамках нынешних государственных программах.

Потому предлагаю, чтобы субсидии в рамках нескольких программ объединяли в одну консолидированную. Допустим, такая мера возможна по близким по отраслям программам:

* Развитие культуры и туризма (5 межбюджетных субсидий);
* Охрана окружающей среды (3 межбюджетных субсидий).

Если сейчас отказаться от субсидий на поддержку сельского хозяйства и объединить субсидии в рамках программ «Развития культуры и туризма» и «Охрана окружающей среды», то мы сейчас же сможем сократить межбюджетные субсидии практически в два раза.

Положительные результаты реформирования межбюджетных субсидий:

* вместе с законом о бюджете на 2014 и плановый период 2015-2016 в силу вступила его норма об обязательном утверждении распределений субсидий субъектам РФ до 1 апреля текущего года, что дает возможность избежать ситуаций распределение субсидий в конце текущего финансового года
* сокращаются объемы межбюджетных субсидий (в 2016 г. объем субсидий указан объем субсидий, который представляет примерно половину объема выделенных субсидий в 2014 году) и, в то же время, увеличиваются объемы выделенных дотаций, что и было указано в Бюджетном послании о бюджетной политике в 2011-2013 годах.

Однако, в связи с отсутствием необходимых нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации по состоянию на 1 апреля 2014 года нераспределенный объем по 38 субсидиям составил более 95 млрд. рублей, или 29 % общего годового объема межбюджетных субсидий.

# **Заключение**

В данной работе ставились задачи проанализировать теоретические основы предоставления межбюджетных трансфертов в условиях бюджетного федерализма.

В исследовании были рассмотрены теоретические основы бюджетного федерализма, в частности предоставления межбюджетных грантов. Основной акцент делался на блочных грантах.

Так, выяснили, что блочные гранты могут выступать как эффективный инструмент вертикального выравнивания и контрцикличной бюджетной политики.

Так как нас больше интересуют условные гранты с требованием софинансирования, то стоит выделить основные положительные и отрицательные эффекты при выделении трансферта в такой форме:

1. Положительный эффект: софинансирование выступает как мощный инструмент заинтересованности региональной власти в результативности расходования средств полученного трансферта, позволяет проводить государственную политику на местном уровне;
2. Отрицательный эффект: софинансирование ведет к тому, что такие богатые регионы получают больше межбюджетных субсидий, чем бедные регионы, которые действительно нуждаются в этих средствах; снижает финансовую автономию регионов.

Мы видим, что в условиях значительной дифференциации регионов стоит продуманно использовать такой трансферт. Межбюджетные субсидии еще больше усугубляют дифференциацию регионов и снижают их финансовую автономию.

Был также рассмотрен опыт Канады в использовании условных грантов (CHT и CST). Эти гранты в Канаде предоставляются на подушевой основе в денежной форме либо в форме налогового трансферта. Данные трансферты используются правительством Канады для установления во всех провинциях и территориях общенациональных стандартов предоставления общественных благ. Опыт Канады важен для выработки соответствующих мер по предоставлению блочных грантов в России (особенно это касается здравоохранения).

Механизм предоставления межбюджетных субсидий в России был рассмотрен в данном исследовании. Среди основных выводов стоит выделить:

* Действует ограничивающим образом на автономию субнациональных властей;
* Учитывает в основном интересы федеральных органов- субъектов бюджетного планирования;
* Создает систему при которой самые большие объемы межбюджетных субсидий получают самые богатые регионы;
* Устанавливает краткосрочные временные рамки, которые не позволяют проводить все необходимые меры в рамках субсидии, что ведет к накапливанию остатков субсидии в конце финансового года и возврата этих остатков в федеральный бюджет.

В результате проведенного исследования и работы с эмпирическими данными, сделаны соответствующие выводы:

* межбюджетные субсидии на протяжении последних 3-х лет распределяются в основном в 4 квартале финансового года;
* запоздалое распределение межбюджетных субсидий в конце финансового года приводит к значительным остаткам межбюджетных субсидий, которые возвращаются в федеральный бюджет;
* наличие требования софинансирования предоставляет возможность богатым регионам получать самые большие объемы межбюджетных субсидий;
* принятие решений на федеральном уровне может не соответствовать региональным приоритетам. Данное явление продемонстрировано на примере с поддержкой сельского хозяйства: самые большие объемы этих субсидий получают не те регионы, где существуют все условия для развития сельского хозяйства.
* отсутствия понятия справедливости при распределении субсидий. Примерно 48 % межбюджетных субсидий распределено на 17 % населения страны.

В связи с вышеперечисленными выводами, следует предложить меры по реформированию межбюджетных субсидий, которые состоят из ряда этапов:

1. *Упорядочивание межбюджетных субсидий.*

Данный этап характеризуется необходимостью деления субсидий по направлениям расходования: капитальные расходы, социальные расходы и поддержка экономической деятельности. Затем, следует отказаться от некоторых субсидий: на поддержку сельского хозяйства и малого и среднего предпринимательства. Следующий этап: разделение субсидий на социальные расходы на «типичные» и «нетипичные». От «нетипичных» необходимо либо отказаться, либо передать полномочия по выполнению соответствующих расходов федеральным органам власти.

1. *Консолидация межбюджетных субсидий.*

Комиссия формирует не более 10 приоритетных направлений софинансирования на срок от 3 до 5 лет. Этот перечень утверждает Правительство Российской Федерации. Отраслевые ведомства должны выработать условия предоставления отраслевых субсидий на срок 3-5 лет. Консолидированная субсидия распределяется по формуле, которая учитывает количество населения субъекта Федерации и его бюджетную обеспеченность. Субъект РФ заключает соглашение с отраслевым ведомством на предоставление консолидированной субсидии на 3-5 лет. Остатки неиспользованных субсидий должны быть перенесены на следующий год, сохраняя свое целевое назначение.

Новый механизм предоставления межбюджетных субсидии является инструментом для решения определенных задач бюджетной системы:

**Своевременность и прозрачность.** Межбюджетные субсидии должны быть распределены через федеральный закон о федеральном бюджете и должна быть ограничена возможность распределения субсидий с помощью актов Правительства или приказов отдельных министерств. Своевременность распределения трансфертов должна стать одной ключевых задач на данный момент. Остатки целевых трансфертов, возвращённых в федеральный бюджет должны быть сведены к минимуму, а это возможно лишь при равномерном распределении субсидий на протяжении финансового года.

**Эффективность.** Достаточно внушительной является аргументация против субсидий на государственную поддержку сельского хозяйства. Поддержка тех или иных отраслей экономики считается целесообразным лишь при конкурсной методике предоставления субсидий.

**Справедливость.** Должна быть установлена единая формула распределения субсидий с учетом бюджетной обеспеченности и согласно подушевому принципу. Формула обратно пропорциональная бюджетной обеспеченности позволит придерживаться принципа справедливости: богатые регионы могут сами финансировать некоторые расходы, бедные регионы достигнут нулевого уровня софинансирования.

**Финансовая автономия.** Выработка направлений софинансирования и возможность регионов, выбирать мероприятия по реализации соответствующего направления. Регионы обладают большей информацией и способны более эффективно выбирать мероприятия в рамках одного направления.

**Конкуренция.** Формула на подушевой основе и с учетом бюджетной обеспеченности позволит регионам привлекать человеческие ресурсы либо стимулировать демографический рост.

# **Библиографический список**

1. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>-European Charter of Local Self-Government;
2. <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-52.pdf> - Categorical Grants: their role and design;

<http://www.fin.gc.ca> - Department of Finance Canada;

<http://www.hc-sc.gc.ca/> - Health Canada;

<http://audit.gov.ru/> - Счетная Палата России;

<http://www.iep.ru/> - Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара;

<http://www.roskazna.ru/> - Федеральное казначейство России;

<http://www.minfin.ru/> - Министерство финансов Российской Федерации;

<http://www.minregion.ru> – Министерство регионального развития;

[www.queensu.ca](http://www.queensu.ca) - Institute of Intergovernmental Relations;

Shah A. (2007). A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // In Boadway R., Shah A. (ed.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C.;

Wallace E. Oates. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, vol. 37, No. 3(sep., 1999), pp. 1120-1149.;

James Gauthier. The Canada Social Transfer: Past, Present and Future Considerations. Background Paper. Publications No. 2012-48-E. Library of Parliament;

Wallace E. Oates. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3. (Sep., 1999), pp. 1120-1149

R. Boadway and R. Watts, Fiscal Federalism In Canada, the USA, and Germany. Working Paper 2004 (6) © 2004 IIGR, Queen’s University;

Аналитическая записка о ходе исполнения федерального бюджета за январь – март 2014 года;

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах;
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012-2014 годах;
3. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 годах;
4. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах;
5. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва-2012
6. Кадочников П., Назаров В., Силуанов А. Финансовый федерализм // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007. М.: Дело, 2008;

Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2011 года (период мониторинга –2010 год);

1. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года (период мониторинга – 2011 год);
2. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013года (период мониторинга – 2012 год);
3. План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2013-2018 годы;
4. Постановление правительства Пермского края «Об утверждении государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий»;
5. Федеральный закон от 23.11.2012 «О федеральном бюджете на 2013 и на плановый период 2014 и 2015 годов»;
6. Федеральный закон от 22.11.2013 «О федеральном бюджете на 2014 и на плановый период 2015 и 2016 годов»;

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2011 год;

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2012 год;

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2012 год;

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов;

Закон Пермского края «О региональном фонде софинансирования расходов».

1. Государственная программа Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-1)
2. Shah A. (2007). A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // In Boadway R., Shah A. (ed.).

   Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C. [↑](#footnote-ref-2)
3. Wallace E. Oates. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, vol. 37, No. 3(sep., 1999), pp. 1120-1149. [↑](#footnote-ref-3)
4. European Charter of Local Self-Government [↑](#footnote-ref-4)
5. Shah A. (2007). A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // In Boadway R., Shah A. (ed.).

   Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C [↑](#footnote-ref-5)
6. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва-2012 [↑](#footnote-ref-6)
7. <http://www.fin.gc.ca-> сайт Департамента Финансов Канады [↑](#footnote-ref-7)
8. Провинции получили 13,5 % НДФЛ и 1% корпоративного подоходного налога [↑](#footnote-ref-8)
9. James Gauthier. The Canada Social Transfer: Past, Present and Future Considerations. Background Paper. Publications No. 2012-48-E. Library of Parliament [↑](#footnote-ref-9)
10. <http://www.hc-sc.gc.ca/> - Health Canada [↑](#footnote-ref-10)
11. Бюджетный Кодекс Российской Федерации [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Правительства РФ от 26.05.2008 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-12)
13. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://audit.gov.ru/> - Сайт Счетной Палаты [↑](#footnote-ref-14)
15. Кадочников П., Назаров В., Силуанов А. Финансовый федерализм // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007. М.: Дело, 2008 [↑](#footnote-ref-15)
16. Доклад директора Департамента финансирования государственных программ и бухгалтерского учета Камиль Бексултанов - http://www.minregion.ru/news\_items/3992 [↑](#footnote-ref-16)
17. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва-2012 [↑](#footnote-ref-17)
18. Закон Пермского края «О региональном фонде софинансирования расходов» (утратил силу с 10 января 2014 г.) [↑](#footnote-ref-18)
19. Закон Пермского края «О региональном фонде софинансирования расходов» (утратил силу с 10 января 2014 г.) [↑](#footnote-ref-19)
20. Постановление Правительства Пермского Края «Об утверждении государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий» [↑](#footnote-ref-20)
21. Shah A. (2007). A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // In Boadway R., Shah A. (ed.).

    Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C. [↑](#footnote-ref-21)
22. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» [↑](#footnote-ref-22)
23. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» [↑](#footnote-ref-23)