

9 ФИНАНСЫ

2022

Ежемесячный теоретический и научно-практический журнал. Издается с 1926 г.



Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации

ПИ № ФС77-24300 от 27 апреля 2006 г.

Учредители: Министерство финансов Российской Федерации и ООО «Книжная редакция «Финансы»
Издатель: ООО «Книжная редакция «Финансы»

Адрес редакции:
125375, Москва, ул. Тверская, 22Б, стр. 3
Тел.: 8 (495) 699-44-27, 699-43-33,
699-43-85, тел./факс: 8 (495) 699-96-16
www.finance-journal.ru
E-mail: finance-journal@mail.ru

Редакционная коллегия:

Ю.М. Артемов, С.И. Гализдра, Э.С. Гребенчиков, В.В. Гусев, А.Ю. Демидов, Б.И. Златкис, В.В. Иванов, А.С. Колесов, А.М. Лавров, Г.Г. Лалаев, И.Я. Лукасевич, В.Г. Пансков, С.Е. Прокофьев, В.М. Родионова, К.Е. Турбина

Главный редактор

Ю.М. Артемов

Заместитель главного редактора, зав. отделом финансов и бюджета

С.И. Гализдра

Зав. отделом налогов и страхования

Э.С. Гребенчиков

Зав. отделом предпечатной подготовки

Л.А. Горлачев

Главный бухгалтер

Т.А. Кудрявцева

Менеджер по маркетингу

Ю.Е. Антропов

Референт

И.Г. Агапова

Корректор

Е.В. Ганюшкина

Водитель

О.И. Калатович

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных журналов ВАК от 01.12.2015, публикация в которых обязательна при защите докторских и кандидатских диссертаций по экономике. Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

В НОМЕРЕ:

АКТУАЛЬНО

- ФИНАНСОВЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ РОССИИ – ОТ АДАПТАЦИИ К СТАБИЛИЗАЦИИ И ПОДЪЕМУ ЭКОНОМИКИ (итоги Московского финансового форума – 2022) 3
- Бегина И.С. РАЗВИТИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ 8
- Соляникова С.П. СОВРЕМЕННЫЕ ТРАНСФОРМАЦИИ КОНЦЕПЦИЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА..... 17

ФИНАНСЫ И БЮДЖЕТ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

- Васюнина М.Л. О ЦЕЛЕВЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТАХ СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 23
- Таштамир М.Р. УСТОЙЧИВОСТЬ БЮДЖЕТОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО И СУБНАЦИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ РОССИИ 29

«Финансовый университет
при Правительстве
Российской Федерации»
БИБЛИОТЕКА

О целевых межбюджетных трансфертах субъектам Российской Федерации

М.Л. Васюнина, профессор Департамента общественных финансов Финансового факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, кандидат экономических наук

Преобразование системы межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации (далее – МБТ) – тенденция, не теряющая своей актуальности на всех этапах реформирования межбюджетных отношений. С внедрением принципов программно-целевого управления государственных расходов МБТ предоставляются исключительно в рамках соответствующих государственных программ и их структурных элементов, занимая положение важнейшего инструмента реализации стратегических целей социально-экономической трансформации.

Основное положение в составе МБТ, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках программных инструментов, занимают целевые МБТ, отличающиеся по функциональному назначению и эффекту реализации. В 2022 г. доля данных целевых МБТ достигает 73% от общего объема МБТ, что соответствует уровню 2021 г. и выше аналогичного показателя 2020 г. на 8%. При этом более 60% от общего количества МБТ, предусматриваемых государственными программами, составляют субсидии, около 23% – иные МБТ. Наибольшее количество субсидий – 53% – предоставляется в рамках федеральных проектов, не входящих в состав национальных проектов, наименьшее – 5% – в рамках комплексов программных мероприятий. Аналогичная структура характерна иным МБТ: 54% от их общего количества предусматриваются феде-

ральными проектами, не входящими в состав национальных проектов, 30% – федеральными проектами, входящими в состав национальных проектов, а 16% – ведомственными проектами и комплексами программных мероприятий [1].

Система целевых МБТ субъектам Российской Федерации, предусматриваемых государственными программами и национальными проектами, обладает следующими характеристиками.

Во-первых, сдержанное применение консолидированной формы целевых МБТ.

Обобщение дискуссии о МБТ консолидированного типа позволяет отметить различные позиции: в большинстве примеров консолидированный трансферт – историческая форма укрупнения МБТ на основе объединения целевых МБТ, нередко признанных неэффективными [2]; обращение к консолидированным трансфертам в большей степени обусловлено необходимостью сокращения расходов на финансовую поддержку регионов, нежели является шагом к реформированию межбюджетных отношений [3]; консолидация МБТ способствует прозрачности и предсказуемости механизма МБТ.

В Российской Федерации основным нормативно признанным МБТ блочного типа до настоящего времени остается единая субвенция, предоставляемая в рамках комплекса процессных мероприятий государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного

управления региональными и муниципальными финансами» и объединившая восемь субвенций различной отраслевой принадлежности [4, 5]. Данную субвенцию отличает: расчет общего объема предоставляемых бюджетных средств путем суммирования объемов включенных субвенций; доведение целевых показателей использования единой субвенции в «привязке» к каждому из видов субвенций; предоставление отчета о достигнутых значениях целевых показателей при использовании данной субвенции в детализации по образующим субвенциям. Иными словами, принцип консолидации применительно к единой субвенции сосредоточен на мультирезультативности в реализации государственных полномочий, а также возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации перераспределять бюджетные ассигнования между направлениями использования при условии достижения целевых показателей.

Кроме того, признакам МБТ блочного типа отвечают отдельные межбюджетные субсидии, в частности субсидии на софинансирование обязательств по развитию паллиативной медицинской помощи, по формированию приверженности здорового образа жизни, по развитию агропромышленного комплекса и др. Данные трансферты обеспечивают реализацию комплекса расходных обязательств субъектов Российской Федерации, обусловленных участием в реализации государственных программ Российской Федерации, предусматривают широкий состав показателей результативности, допускают возможность корректировки субсидируемых мероприятий путем внесения изменений в соглашение о предоставлении МБТ без изменения бюджетных ассигнований в федеральном законе о федеральном бюджете.

Несмотря на усилия по оптимизации состава целевых МБТ на разных этапах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, отмечается устойчивость роста их количества: за период 2017–2021 гг. общее число целевых трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации возросло на 188%, в том числе субсидий – на 171%, субвенций – на 132%, иных МБТ – на 330% [6]. Количество субсидий и иных МБТ по-прежнему высоко: в 2019 г. – соответственно 128 и 118 единиц, в 2020 г. – 155 и 131 единиц. Ука-

занная динамика объясняется необходимостью обособления расходов, требующих контроля за результатами использования бюджетных средств, а также сложностью мониторинга исполнения консолидированной субсидии (принимая во внимание отражение по одному коду классификации расходов бюджетов независимо от результатов). В этих условиях вопрос об оптимизации состава целевых МБТ, предоставляемых в рамках программных инструментов, не теряет своей актуальности. Объединение МБТ, схожих по целям предоставления, определено как мера стимулирования субъектов Российской Федерации к наращиванию экономического потенциала, предусмотренная государственной политикой в области регионального развития, а также направлениями реформирования системы управления общественными финансами [7].

Во-вторых, неравномерное распределение целевых МБТ между программными единицами.

Обобщение состава МБТ позволяет отметить существенный размах количества МБТ (от 1 до 33), предоставляемых в рамках государственных программ и национальных проектов. Наибольшее количество целевых МБТ предусматривается государственными программами «Развитие образования» – 33, «Развитие здравоохранения» – 24, «Развитие культуры» – 23, «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» – 22; наименьшее – «Доступная среда» – 3, «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» – 1, «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» – 1, «Развитие рыбохозяйственного комплекса» – 1, «Национальная система пространственных данных» – 2, «Развитие туризма» – 2. Аналогичная тенденция характерна распределению МБТ между национальными проектами. Наибольшее число целевых МБТ сосредоточено в рамках национального проекта «Образование» (27% от общего числа) и «Демография» (20%); минимальное – в рамках национального проекта «Производительность труда» [1].

В-третьих, отсутствие устойчивой связи между показателями результативности использования целевых МБТ и целевыми показателями программных инструментов.

Следуя логике программного управления, целевое назначение МБТ должно быть интегрировано в общую систему целеполагания государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов, в рамках которых они предоставляются.

Обобщение состава показателей результативности использования межбюджетных субсидий не позволяет сделать вывод об устойчивой связи между целеполаганием государственных программ и предусматриваемых ими МБТ. Немало примеров, когда задачи и показатели реализации федеральных проектов не имеют корреляции с показателями результативности межбюджетных субсидий и иных МБТ. В этих случаях содержание показателей результативности трансфертов, устанавливаемых порядком предоставления, существенно отдалено от содержания целевых показателей федеральных проектов; показатели результативности МБТ «привязаны» только к одному из комплекса целевых показателей федеральных проектов и т.д. Таким образом, организация целевых МБТ не позволяет в полной мере оценить степень и качество их участия в достижении задач и целевых показателей программных мероприятий.

Современным трендом трансформации целевых МБТ, продиктованным изменениями в системе управления государственными программами Российской Федерации, является их укрупнение. Основные преобразования связаны, с одной стороны, с введением единой субсидии (в соответствии с подходом «одна государственная программа – один МБТ»), а с другой – с признанием необходимости консолидации однонаправленных субсидий и иных МБТ. Тем самым положение целевых МБТ блочного типа в составе трансфертов субъектам Российской Федерации существенно расширяется.

Введение единой субсидии, предусмотренное постановлением Правительства Российской Федерации от 21.05.2022 № 934 «О внесении изменений в правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», сопряжено с ее признанием как нового «проектного» инструмента межбюджетного перераспределения средств, обеспечивающего софинансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации в целях ре-

ализации государственных программ Российской Федерации.

Каковы особенности организации единой субсидии? Данный МБТ направлен на достижение показателей государственной программы, декомпозированных субъектам Российской Федерации. Состав софинансируемых расходных обязательств устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно исходя из необходимости обеспечения процессов (мероприятий, объектов), связанных с достижением целей и показателей государственной программы Российской Федерации в соответствующем регионе. Величина субсидии устанавливается исходя из обобщенной оценки расходных обязательств на реализацию предусмотренных мероприятий (результатов). При этом применение параметров бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации не является обязательным. Оценка результативности использования субсидии основывается на достижении конечного социально-экономического эффекта от реализации программы.

Особое положение в механизме единой субсидии отдано соглашению о реализации государственной программы, не предусматриваемому порядком предоставления других МБТ. Данное соглашение не имеет «финансовой окраски» и регулирует вопросы организации мероприятий (результатов) государственной программы Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации. В рамках соглашения закрепляются обязательства органов государственной власти региона по достижению показателей, декомпозированных субъекту Российской Федерации в паспорте государственной программы. Наличие данного соглашения является условием для последующего заключения соглашения о предоставлении единой субсидии, регулирующего обязательства сторон по предоставлению и использованию бюджетных средств.

Введение в практику межбюджетного перераспределения единой субсидии не исключает необходимости применения консолидированной субсидии, которая (в отличие от единой субсидии) ориентирована на достижение результатов (мероприятий), предусмотренных структурным элементом государственной программы – фе-

деральным проектом, ведомственным проектом или комплексом процессных мероприятий. За счет консолидированной субсидии предусматривается реализация двух и более мероприятий (результатов) или реализация мероприятия (результата) и одновременно создание объекта капитального строительства государственной собственности субъекта Российской Федерации. Оценка эффективности консолидированной субсидии основывается на характеристиках контрольных событий и показателях, отражающих непосредственные результаты выполнения соответствующих расходных обязательств.

Таким образом, субсидии блочного типа, предусматриваемые государственными программами, отвечают признакам условно-нецелевых МБТ различного уровня агрегирования: консолидированная субсидия – на достижение непосредственных результатов структурных элементов государственной программы Российской Федерации, обуславливающих соответствующие расходные обязательства субъекта Российской Федерации; единая субсидия – на достижение конечного результата или итогового экономического и социального эффекта реализации программы. Данные субсидии призваны стимулировать органы государственной власти субъектов Российской Федерации к выполнению государственных программ (их структурных элементов) в соответствии с установленными параметрами, являясь инструментом обеспечения единства целеполагания и координации государственной политики по направлениям социально-экономического развития.

Российская практика накопила значительный опыт агрегирования целевых МБТ, множественность которых отмечалась на разных этапах развития межбюджетных отношений. В частности, введенная в 2009 г. субсидия на реализацию мер по социальной поддержке определенных категорий граждан явилась результатом объединения субсидий, направленных на софинансирование расходов региональных бюджетов на выплату ежемесячного пособия на ребенка, осуществление социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла, а также реабилитированных граждан и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий. Консолидация указанных субсидий была основана на простом суммировании бюджетных ассигнований по каждому из

направлений и не предусматривала единых методических подходов в части определения уровня софинансирования, условий предоставления МБТ, оценки эффективности использования бюджетных средств. В итоге – возврат в 2010 г. к действовавшему ранее механизму софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в части социальной поддержки реабилитированных лиц и граждан, пострадавших от политических репрессий.

В ходе реализации государственной программы в области развития сельского хозяйства была проведена трансформация более 40 видов целевых МБТ в консолидированные блоки по подотраслям и функциональным направлениям (растениеводство и животноводство, поддержка фермеров и развитие сельской кооперации и т.д.). При этом были упразднены МБТ, предусматривающие невысокий объем бюджетных ассигнований; по каждому из видов субсидий представлен широкий перечень возможных направлений использования бюджетных средств; предусмотрено право выбора органами государственной власти субъектов Российской Федерации приоритетных направлений субсидирования в рамках соглашений, заключаемых с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. Между тем действующий порядок субсидирования сохраняет дифференциацию условий предоставления бюджетных средств, а также различия в показателях результативности их использования в рамках одной субсидии; при определении общего объема трансферта предусматривается суммирование объема бюджетных средств по каждому из направлений субсидирования, рассчитываемых с учетом оценки участия субъекта Российской Федерации в достижении целевых показателей региональных программ.

Расширение практики применения целевых МБТ блочного типа сопряжено с необходимостью решения отдельных задач методологического содержания.

Во-первых, это определение результативности единой субсидии с учетом целеполагания государственных программ. Целевая направленность единой субсидии продиктована целями, задачами и показателями государственной программы и конкретизируется в параметрах результативности использования бюджетных

средств. При этом качество МБТ зависит от степени корреляции между показателями результативности использования единой субсидии и показателями государственной программы Российской Федерации, декомпозированными субъекту Российской Федерации.

Определение результативности единой субсидии не является однозначным. В качестве основных могут быть приняты показатели, фиксируемые в указанном выше соглашении с субъектом Российской Федерации о реализации государственной программы и призванные отразить влияние МБТ на конечные общественно значимые результаты. Вместе с тем использование данных показателей сопряжено с риском ошибочности оценки влияния субсидии в силу невозможности «изоляции» от воздействия на достигаемые социально-экономические изменения иных инструментов регулирования. В этой связи возникает необходимость в дополнительных показателях, сфокусированных на комплексе последовательных действий для достижения социально-экономического эффекта. Показатели данной группы отражают непосредственные результаты исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, представленные конкретными благами (услугами) в пользу благополучателей.

Таким образом, применение единой субсидии невозможно в рамках принятого в настоящее время подхода, предусматривающего определение цели субсидии исходя из необходимости достижения результатов ее использования [8]. В отношении данного трансферта основной акцент делается на степени выполнения показателей государственной программы, который может дополняться параметрами достижения результатов (мероприятий), установленных структурными элементами государственных программ.

Во-вторых, это формирование системы критериев объединения целевых МБТ.

Решение о консолидации трансфертов предполагает комплекс подготовительных действий, предусматривающих анализ взаимного соответствия объединяемых МБТ, а также оценку наличия дублирующих мер поддержки и схожих результатов использования бюджетных средств.

При проведении процедур консолидации трансфертов могут быть приняты во внимание следующие критерии:

- принадлежность МБТ к одной государственной программе – целесообразно объединение трансфертов, предоставляемых в рамках одной государственной программы, не исключая принадлежность к ее различным структурным единицам. Исключение составляют федеральные проекты, входящие в состав национальных проектов, учитывая примеры субсидий, предоставляемых в рамках одного национального проекта и более чем одной государственной программы;
- принадлежность МБТ к одному типу – целесообразна консолидация МБТ одного типа, имеющих сходство в назначении и эффекте от предоставления. Оптимальным можно назвать сочетание: 1) МБТ, ориентированных на результат, с выраженной стимулирующей функцией и направленными на институциональные и иные преобразования; 2) МБТ процессного типа с выраженной компенсационной и (или) стабилизационной функцией, способствующих возмещению дополнительных издержек по достижению положительного внешнего эффекта, выравниванию уровня обеспеченности населения социальными благами, созданию условий соблюдения стандартов оказания государственных услуг и т.д.;
- стоимостная оценка МБТ – первоначальному агрегированию подлежат трансферты, по которым объем ассигнований значительно ниже МБТ по иным направлениям;
- методическое и организационное единство, включая условия предоставления, критерии выбора субъектов Российской Федерации, порядок распределения и предоставления бюджетных средств, определение уровня софинансирования и объема МБТ, оценка результативности МБТ.

С учетом изложенного алгоритм формирования консолидированной субсидии на основе объединения целевых МБТ предусматривает необходимость включения следующих этапов: 1-й – изучение содержания, назначения и особенностей организации целевого МБТ, предусмотренного государственной программой Российской Федерации (ее структурным

элементом); 2-й – определение принадлежности целевого МБТ одной государственной программе; 3-й – отнесение целевого МБТ к классификационным группам в соответствии с принятыми критериями; 4-й – объединение МБТ, относящихся к одной классификационной группе по каждому из применяемых критериев; 5-й – формирование единого состава показателей результативности (эффективности) использования консолидированной субсидии и общей методики распределения и расчета объема бюджетных средств; 6-й – установление единого порядка распределения и предоставление консолидированной субсидии. В случае отнесения «проектных» МБТ к различным классификационным группам экспертное мнение о целесообразности включения (упразднения) МБТ строится на приоритете критериев консолидации.

Таким образом, в ходе консолидации МБТ возможен выбор между узким и широким подходами. Узкий подход предусматривает объединение трансфертов исходя из их назначения: капитальные вложения в государственные объекты субъекта Российской Федерации; государственные закупки в интересах субъекта Российской Федерации; социальные трансферты населению региона. Соответственно, выбор МБТ, подле-

жащих консолидации, определяется исходя из общности условий и критериев предоставления бюджетных средств, порядка предоставления и оценки результативности их использования. Данный подход наиболее востребован в условиях актуальности задач исключения дублирующих направлений субсидирования, а также агрегирования незначительных по объемам целевых МБТ. Его применение перспективно в отношении как процессных МБТ, так и ориентированных на результат.

Широкий подход предусматривает возможность включения в рамках одного МБТ финансирования расходных обязательств как капитального, так и некапитального характера. В данном случае МБТ приобретает комплексный характер, существенно расширяя полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по выбору направлений использования бюджетных средств. Соответственно, состав целевых МБТ, «поглощаемых» консолидированной формой, характеризуется широким перечнем параметров распределения и использования бюджетных средств (включая условия, критерии отбора, показатели результатов). Данный подход применим в отношении МБТ, ориентированных на результат.

Литература

1. Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».
2. Арлашкин И.Ю., Ганган А.С. Консолидация федеральных субсидий субъекта Российской Федерации / И.Ю. Арлашкин, А.С. Ганган // Финансовый журнал. 2016. № 1. С. 50–60.
3. Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика / Н.В. Голованова // Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 24–34.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.03.2013 № 275 «Об утверждении Правил формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации» (в ред. от 16.08.2021).
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.07.2014 № 1309-р (об утверждении перечня субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура, формирующих единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура из федерального бюджета) (в ред. от 22.04.2020).
6. Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка изменений показателей финансового состояния субъектов Российской Федерации, доля дотаций из федерального бюджета в бюджете которых составляет от 20 до 40% в 2017–2020 годах, в результате проводимой государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/c6a/29xxkfuvb1apte09rn49k7byc90hi4lb.pdf> (дата обращения: 12.07.2022).
7. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (в ред. от 26.07.2022).