Бексултанов, Камиль Бексултанович. Субсидии как инструмент социально-экономического развития региона : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Бексултанов Камиль Бексултанович; [Место защиты: Ин-т экономики РАН].- Москва, 2011.- 213 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/2513

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Субсидии в системе финансового обеспечения социально-экономического развития регионов России 13**

1.1. Субсидия как финансовая категория и-ее использование в бюджетной политики 13

1.2. Система финансовой поддержки субъектов Федерации на различных этапах бюджетной реформы 36

1.3. Интеграция субсидий в. политику регионального развития

**Глава II. Усиление роли субсидиарного механизма в региональной политике Российской Федерации 80**

2.1. Основные направления субсидиарной поддержки бюджетов субъектов Федерации 80

2.2. Субсидиарные механизмы в реализации программно-целевых методов управления и бюджетирования 96

2.3. Развитие организационно-методической базы субсидий как инструмента регионального развития 120

**Глава III. Повышение эффективности субсидий как инструмента финансирования социально-экономического развития крупного региона России (на примере программы «Юг России») 133**

3.1. Программа «Юг России» основные направления и проблемы реализации. Вклад программы «Юг России» в социально-экономическое развитие Республики Дагестан 133

3.2. Пути повышения эффективности использования субсидий в сфере программно-целевого управления и бюджетирования 152

Заключение 174

Приложения 186

Список использованной литературы 206

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Усиление вклада всех инструментов бюджетной политики в обеспечение устойчивости социально-экономического развития регионов России, в сокращение имеющейся здесь огромной дифференциации относится к числу ключевых слагаемых курса на модернизацию российской экономики, ее перехода на инновационный путь развития. Наличие значительного числа регионов, существенно отстающих в своем хозяйственном и социальном развитии, а также по показателям инвестиционной и инновационной активности выступает препятствием к системной модернизации российской экономики в целом. Решение этой" задачи возможно только за счет согласованных действий Федерации и ее субъектов, в том числе, и в сфере бюджетной политики.

В современных условиях ни одно государство не может обойтись без предоставления финансовой помощи субнациональному уровню бюджетной системы, без использования различных бюджетных инструментов политики регионального развития. В российских условиях выбор форм и инструментов такого регулирования является одной из наиболее значимых проблем повышения эффективности функционирования бюджетной системы. Это связано с тем, что наиболее важные цели экономического выравнивания российских регионов пока не достигнуты. В Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года1 указывается такая важная задача совершенствования бюджетного процесса, как создание механизмов стимулирования российских регионов как участников бюджетного процесса к 1 Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р ... .:..- ". 4. ;';. . ';" повышенйю'эффективности бюджетных расходов и, проведениюіструктур- Г ных реформ в:экономике:и. социальной\*сфере\* . ';';',

Таким: образом;, дожастоящего^времени-. инструменты-, бюджетной\* по литики^ в>недостаточной!мере;реализуют себя\* как:; инструмент: целенаправ ленной экономической: шсоциальнойшолитики^п^ вшаправлё- нии решения? задач,, определяющих- региональный? срез; долговременной? экономической: стратегии^ государства; Віэтой: связи; обоснование- даль нейших, путей реформирования бюджетных' инструментов политики; ре гионального развития\* по-прежнему остается в числе актуальных направле- , ний- экономических исследований; затрагивающих:не:только «чисто»\*фиг нансовую проблематику, но w методологические основы, государственной? политики:; регионального- развития; совершенствование: экономико- правовых основі федеративных отношений и общей: стратегии федератив ной; реформы в. стране и пр; В\* работе делается: попытка решеншг данного круга: проблем на основе возрастающей роли: субсидий в. системе межбюд жетных отношений: Субсидия - широко используемый инструмент бюд жетного процесса; она'используется для взаимодействия, между бюджета ми разного уровня, между бюджетом и,внебюджетными фондами, а также между бюджетами и юридическимии физическими лицами. В диссертации рассматриваются межбюджетные субсидии,с акцентом на их роль в фи нансовом обеспечении федеральных программ развития регионов России.

Степень научной разработанности данного^ круга проблем; характеризуется в целом наличием значительного числа научных и научно-практических работ по тематике совершенствования межбюджетных отношений,^ том числе, с анализом как: отечественного, так и зарубежного-опыта реформирования бюджетного процесса, использования принципов «управления по результатам» («БОР») и пр: В этом направлении: следует указать на работы таких авторов, как М.П. Афанасьев^ 0:F. Бежаев; В.П. Горегляд; Д.Ю;Завьялов; А.Г. Игудин; В.В. Ильин; ВВІ Климанов; ' A.M. Лавров; И.В. Подпорина; М.Г.Полозков; Л.И.Иронина; С.П.Сазонов;. В.К. Сенчагов; А.Г. Силуанов; В.А. Слепов; Г.Б.Поляк; В.Н. Федоткин'И

Значительный блок научных исследований посвящен рассмотрению проблем и путей реформирования межбюджетных отношений^ в контексте развития экономико-правовых основ федеративных отношений, а также постановки и реализации целей федеральной политики регионального развития. Здесь следует указать на исследования таких авторов, как-Е.М.Бухвальд; С.Д. Валентей; А.Г. Гранберг; В.Н Лексин; П.А. Минакир; А.И. Татаркин; В.А. Тупчиенко; А.Н. Швецов; Р.И. Шнипер и др.

Вместе с тем, приходится констатировать сохранение по данному направлению исследований определенного круга нерешенных проблем как теоретико-методологического, так и научно-практического плана. Так, до последнего времени исследования, посвященные использованию бюджетных инструментов в политике развития регионов, в преимущественной мере концентрировались на дотационном механизме этой политики, на поиске «справедливой» формулы распределения дотаций, на попытках встроить в этот механизм некие стимулирующие начала и пр. В меньшей степени исследованы возможности и преимущества субсидии как инструмента бюджетной политики, а также те условия, при которых субсидии в максимальной мере выполняют функцию активизации экономического и социального развития регионов. Не в полной мере раскрыто главное из этих условий — преимущественное использование субсидий в рамках программно-целевого метода управления и бюджетирования. Но именно этот аспект проблемы особо важен в связи с тем, что в настоящее время целевые программы становятся не только инструментом социально-экономического развития территорий, но и главным структурообразующим фактором самого бюджета. .-.'' -.' ' : '' ' 7 .- : '.' '. '-. .'".-.:' преобладающего: ныне финансового выравнивания\* к экономическому вы равниванию; регионовРоссии. . \_.; ^оответсгв&яяо^задачишсследован1ш?состоялтвтом; чтобы: :\*?;более полно раскрыть сущность; субсидит кагс: категории\* бюджетно го процесса,. атакже:ее< особенности^ й; преимугцества?как инструмента це-: ленаправленного' регулирования? ш 'стимулирования? социально- экономического^развития российских регионов; выявить.основныетенденции:развития межбюджетньїХїОтношенишв; Российской' Федерации с позиции- соотношения: субсидий: ш иных видов трансфертов; предоставляемыхсубъектамРоссийскойчФедерации; . обобщить. практику использования механизма; субсидий в бюджетном процессе, прежде всего,- в связи с усилением? роли программно-целевых метод ов? управления и бюджетирования; атакже более: эффективным: использованием; субсидии как инструмента бюджетной; политики .В:. реализации методов стратегического планирования, а также:в инновационт ной модернизации, экономики и- ее региональногозвена; на примере федеральной- целевой программы «Юг России» выявить, основные проблемы практики предоставления: субсидий\* из федерального бюджета с целью обоснования возможностей усиления позитивного? их воздействия на социально-экономическое развитие регионов; обосновать преимущества субсидий; при использовании в бюджетном процессе практики «управления? по результатам»; сформировать систему показателей эффективности субсидий как инструмента софинансиро-вания федеральных программ регионального развития.

Теоретическая и методологическая база исследования. Теоретической; основой диссертации явились представленные в исследованиях российских и зарубежных ученых концептуальные положения по теории и практике регионального развития и практике его государственного регулирования; по теории и методологии применения программно-целевых мето-

8 дов'управления, а также бюджетирования и «управления бюджетом по «результатам».

В диссертационномтсследовании были использованы «методы анализа, синтеза; обработки статистической данных, экспертное оценки количественных и качественных показателей исследуемых процессов\*и пр. Работа базируется на таких посылках, как оответствие бюджетных инструментов модернизации экономики страны и ее регионов, баланс централизации и децентрализации бюджетной политики, особая роль использования программно-целевых методов управления и бюджетирования в достижении высокой результативности политики регионального развития и ее бюджетных инструментов, в т.ч. и субсидий.

Информационная база\*диссертационного исследования. В ходе исследования использовались нормативно-правовые и программные документы Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти (прежде всего, Министерства финансов Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации). Использовались также нормативно-правовые и информационно-аналитические материалы ряда субъектов Российской Федерации, в первую очередь, Республики Дагестан и ряда других регионов Северо-Кавказского федерального округа. Базой исследования послужили также материалы Росстата и его территориальных подразделений.

Научная новизна диссертационного исследования и личный вклад соискателя заключаются в том, что в работе обоснована система научно-методических и практических подходов, обеспечивающих повышение результативности федеральной финансовой поддержки регионов за счет активного использования субсидий, которые (по сравнению с другими инструментами межбюджетных отношений) обладают более высокой степенью управляемости и контролируемости бюджетных средств, а также стимулирующим воздействием на мобилизацию и более эффективное использова- ниє ресурсов регионов - реципиентов финансовой помощи со стороны федерального центра.

Автором выдвинуты и обоснованы следующие положения, отражающие его вклад в разработку темы диссертационного исследования: дана авторская, трактовка субсидий как финансовой категорий, характеризуемой: во-первых, особым видом изменения отношений собственности, когда финансовые ресурсы передаются безвозмездно из федеральной собственности на уровень субъектов Российской Федерации; во-вторых, наличием у субсидий (в отличие от дотаций) функции стимулирования\* субъектов Российской Федерации к активному участию (через софи-нансирование) в процессах модернизации экономики и социальной сферы регионов; развито представление о межбюджетной субсидии как о< финансовом инструменте, интегрирующем три основных направления бюджет-нойфеформы, а именно переход к среднесрочному бюджетному планированию, управление бюджетными расходами по результатам, программно-целевая структуризация бюджетных расходов; определены основные тенденции и этапы эволюции межбюджетных отношений в экономике Российской Федерации, прежде всего, в контексте изменения роли субсидий и их воздействия на социально-экономическое развитие регионов, на достижение целей их экономического выравнивания и решение иных задач в рамках федеральной политики регионального развития. Показано, что доля субсидий в межбюджетных трансфертах достигла максимума в 2008 г. (39%), когда она превысила долю дотаций (35%). В условиях кризиса доля дотаций вновь возросла, а субсидий - сократилась. В этой связи обоснована проблематичность намерения Минфина России далее сокращать долю субсидий в объеме межбюджетных трансфертов; сформулированы основные преимущества субсидий как инструмента бюджетной политики регионального развития. В числе этих преимуществ - высокая мера управляемости и контролируемости; нацеленность на .. ':,; ' . .. Г0Г, . ' конкретный: результат;:: интегрируемость в< программно-целевые методы. управления; активная стимулирующая функция. Традиционное-представ ление о; функциях субсидий\* в; бюджетном? процессе (выравнивающей^ и.. ';'" стимулирующей)І- дополнено',- функцией: контрольно-регулирующей;:, кото рую выполняет механизм: субсидированиящелевыхп^ ' важным условием, эффективногоуправления-публичными.финансами;: \* сформулирован вывод о том, что \* усиление роли- субсидий: в сфере: межбюджетных отношенййгбудет определяться тремя:факторами: - оптимизацией их доли Bi общем объеме межбюджетных трансфертов с учетом того; что дотации и субсидии.выполняют качественно различные («не пересекающиеся») функции в бюджетном процессе; -.- балансированием стимулирующей: и выравнивающей функции? суб сидий;: ..-.'.'. '"'''\*. .' - эффективностью:использования субсидийїза счет;создания для этого необходимых экономических, правовых, институциональных, и иных уело- вий; \* аргументирована позиция о том, что преимущества субсидий' в бюджетном процессе не реализуются «автоматически», а требуют соответ- . ствующих условий: и регулирования. Показано, что действующий! меха низм субсидирования (в том числе, и в? рамках целевых программ); имеет недостатки и нуждается в совершенствовании. Определены основные: на правления совершенствования методики выделения субсидий, в рамках программ регионального развития (преодоление «распыления» субсидий и усиление их целевого характера; переход к гибким механизмам распреде ления субсидий среди субъектов Российской Федерации с целью недопу щения «антивыравнивающего» действия субсидий; преодоление недоста точной управляемости и контролируемости результатов субсидий); Пока зано, что приоритеты субсидирования\* должны стать долгосрочными, а са ма система субсидий в, полной мере интегрирована в процесс среднесроч- ного бюджетного планирования и стратегического планирования в регионах. Обосновано положение о том, что. цели субсидируемьж федеральных программ экономического развития регионов должны быть согласованы с программами (стратегиями).развития субъектов;Федерации - получателей субсидий, а параметры субсидиарной поддержки регионов необходимо четко.связывать с показателями\*эффективности использования, передаваемых средств; \* обоснованы-преимущества субсидий при реализации в бюджетном процессе практики «управления по результатам», поскольку выделение средств на реализацию целевых программ через механизм субсидий значи тельно облегчает оценку и контроль эффективности бюджетных затрат. Предложены показатели эффективности субсидий. Это, прежде- всего, так называемый «мультиплицирующий» механизм (эффект) федеральных суб сидий (привлечение на 1 руб. федеральных субсидий средств региональ ных и местных бюджетов, а также средств из внебюджетных источников). Выявлен также и так называемый конечный эффект субсидий - прирост ВРП региона, налоговых доходов и интегральных социальных индикато ров на объем федеральных субсидий.

Практическая значимость исследования определяется следующим: обоснованы предложения по усилению роли субсидий, в частности, в рамках программно-целевого управления и бюджетирования, за счет повышения их прозрачности и контролируемости, а также совершенствования соглашений о предоставлении федеральных субсидий субъектам Российской Федерации; представлены рекомендации относительно совершенствования методической базы распределения субсидий среди регионов России при реализации целевых программ их социально-экономического развития, в том числе, путем учета при определении параметров субсидирования уровня бюджетной обеспеченности того или иного субъекта Федерации;

12' ;:." '\*' внесены, рекомендации; по процедурам-: согласования программ федерального, межрегионального'и, регионального-уровняі а: также по^ консолидации; субсидий^ бюджетам субъектов; Федерации!.с установлением четких условий предоставления этих субсидий и критериев, эффективности; их использования: Обосновано^ предложение: предоставить, субъектам Феде— рации право гибко; определять направления; использования субсидий;: \* разработаны; рекомендации поиспользованию субсидиарного механизмам финансирования? разрабатываемой в настоящее: время\* федеральной; целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Дагестан на 2012-2017 годы» (концентрация!субсидий на.экономическишаи-; более эффективных объектах, имеющих общефедеральное и межрегиональное значение, и; обеспечивающих максимальный;, рост инвестиций, производствами занятости в регионе; дифференциация- степени субсидирования отдельных объектов, а также общий тренд, снижения\*доли субсидий по мере реализации программы с увеличением доли средств самого региона и внебюджетных источников финансирования).

Апробация исследования. Результаты исследования и основанные на них выводы и предложения докладывались автором диссертации на совещаниях и конференциях, посвященных проблемам становления и повышения эффективности; функционирования бюджетной системы; Российской Федерации, регионального планирования и управления; Материалы-; диссертации были использованы при подготовке нормативных и методических материалов Министерства регионального развития Российской Федерации, в частности, для методического обеспечения ряда программ, осуществляемых при субсидиарной поддержке федерального бюджета. Результаты проведенной работы могут быть использованы в процессе обучения в ВУЗгах ив системе подготовки экономических кадров в рамках спецкурсов «Бюджетный процесс»!, «Региональная экономика и политика регионального развития», «Государственное и муниципальное управление».

## Система финансовой поддержки субъектов Федерации на различных этапах бюджетной реформы

Изменение места и роли субсидий в системе межбюджетных отношений предопределено, прежде всего, общими закономерностями развития этих» отношений, их местом в системе общественных (публичных) финансов, а также теми задачами, которые в данной момент ставятся перед общественными финансами с точки зрения их воздействия на экономические и социальные процессы в стране. Не случайно, теоретические основы межбюджетных отношений, определяющих основы финансовой поддержки субнациональных бюджетов, во многом близко тяготеют к современной теории общественных финансов. Помимо теории налогообложения, она традиционно включает в себя также и теорию общественных (бюджетных) расходов, проблемы оценки и управления эффективностью бюджетных затрат и пр. Теоретические основы межбюджетных отношений во многом восходят также к современной теории государственного и муниципального управления, стратегического планирования экономического развития, прежде всего, через логическую связь межбюджетных отношений, их долговременного социально-экономического эффекта с использованием программно-целевых методов управления и бюджетирования.

Вместе с тем, следует признать, что в отечественных научных публикациях не сформировано единой точки зрения относительно понятия межбюджетных отношений. Некоторые авторы не видят различий между бюджетным федерализмом, межбюджетными,отношениями и межбюджетным регулированием . Другие авторьъ сводят содержание межбюджетных отношений только к системе оказания централизованной финансовой помо-щи регионам и муниципальным образованиям, . Так, по мнению А.Н. Козырина, межбюджетные отношения — это отношения» между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, складывающиеся при разграничении и закреплении доходов и расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы страны32. По мнению В.Б. Шуба, суть межбюджетных отношений заключается в финансовых взаимоотношениях в бюджетной сфере между различными уровнями власти33. Наше представление о структуре межбюджетных отношений представлено в Приложении, на Рисунке П-1.

Л.Л. Игонина рассматривает межбюджетные отношения как совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий, обязанностей и ответственности органов1 власти всех уровней в области составления, утверждения и исполнения бюджета34. Заслуживает также внимания и точка зрения О.Ю. Скворцова, полагающего, что межбюджетные отношения — это складывающиеся в процессе реализации всей совокупности бюджетных полномочий отношения между Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями;в.лице их уполномоченных органов по поводу формирова- . ниялдоходов; иосуществления, расходов соответствующих; бюджетов!..

Єуть межбюджетных, отношений; выражается таким образом;, вфинанг . сово-бюджетных; взаимодействиях; между различными уровнями власти:, Этишзаимосвязипризванььобеспечивать,,прежде;всего .распределение доходных и расходных полномочиЩмежду-уровнямиївласти и,.соответственно ,; уровнями- бюджетною системы, а. также выравнивание; бюджетной. обеспеченности по территорию страны .; Нрю этом одни; авторы .полагают, что межбюджетные отношения? охватывают всех участников бюджетного процесса;,, формирования ; доходов и; расходов бюджетов, а также государственного и муниципального финансовогоконтроля (широкаятрактовка)?7. Другие авторы (их большинство)ірассматривают в: качестве субъектовзтих . отношениитолько органы публичнои власти,иуправлениятсехуровней? .

Болееправильную позицию; по; данному.вопросу,; нанашвзгляд . занимают MLBI Карасева, Ю.А; Крохина, Н;И1Хішичева, А.ЙІ Землин.Так по мнению М:В. Карасевой; уже из,самого понятия «межбюджетные;-отношения» вытекает, что данные отношениям должны, возникать между бюджета-" ми, а; значит, между субъектами, являющимися собственниками бюджет-; ных средств. Это.обусловлено тем, что многие права;(полномочия); реализуемые в сфере; бюджета,,являются суверенными правами, которые могут принадлежать только государству, иным; публичным институтам, ноне каким-либо иным субъектам финансовой деятельности . В соответствии с определениями, которых придерживается большинство отечественных экономистов, субъектами межбюджетных отношений являются» органы государственной власти и местного самоуправления40.

Практика межбюджетных отношений, включая, их конкретные финансовые инструменты, в различных странах весьма разнообразна, и сложно выделить какие-либо общие тенденции их современного развития: Тем не менее, на основе ранее проведенных исследований41, можно обобщить основные закономерности взаимодействия центра и регионов в части межбюджетных отношений. В частности, одной из таких закономерностей традиционно считалась и считается децентрализация публичных финансов {«бюджетная децентрализация»), т.е. сбалансированное распределение централизованных финансовых ресурсов между всеми уровнями бюджетной системы страны. При этом в условиях высокой бюджетной централизации доходы консолидированного бюджета на начальном этапе концентрируются в преимущественной мере на верхнем уровне бюджетной системы, что делает необходимым использование мощных систем «финансового выравнивания». Однако уровень бюджетной централизации и масштабность функций финансового выравнивания регулируются не только формальными признаками федеративной или и унитарной государственности, но и многими экономическими факторами, в частности, пространственного характера.

## Субсидиарные механизмы в реализации программно-целевых методов управления и бюджетирования

Одним из основных направлений реформирования бюджетного процесса в 2004-2010 годах являлся переход на среднесрочное бюджетное планирование и бюджетирование, ориентированное на результаты, важным элементом и практическим инструментом/ которых является программно-целевой метод бюджетного планирования и финансирования. О значимости и перспективности программно-целевого метода и его преимуществах по сравнению со сметным финансированием, особенно при решении ряда долгосрочных социально-экономических задач свидетельствует опыт экономически развитых стран, в которых основные социальные и экономические проблемы традиционно решаются именно посредством бюджетных целевых программ как основного инструмента реализации стратегий социально-экономического развития регионов 1.

В ближайшей перспективе Россия переходит на программно-целевую структуризацию расходной части бюджетов. По предварительным расчетам Минфина России, это будет около 40 программ, которые будут исчерпывать все направления социальной и экономической политики государства. В том числе по направлениям: новое качество жизни (12 программ); инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ); обеспечение национальной безопасности и обороноспособности (2 программы); сбалансированное региональное развитие (4 программы) и эффективное государство (5 программ»). При этом существенную модификацию претерпевает и система инструментов межбюджетных отношений. Не случайно, как полагают многие эксперты, существенной закономерностью эво-люциИ Межбюджетных отношений на современном этапе выступает их связь именно с реформированием бюджетного процесса на основе программно-целевых методов управления и бюджетирования102.

Как отмечает Е.М: Бухвальд, «усиление роли обусловленных межбюджетных трансфертов, реализуемых в контексте программно-целевого метода управления и бюджетирования, открывает практические возможно-сти использования методов БОР и, соответственно, перехода, к прямому управлению результатами бюджетного процесса» . Вместе с тем, важным является, не только внедрение методов программно-целевого управления и бюджетирования, но и «следующий этап, который пока не получил должного методического развития. Это — практическое использование полученных оценок результативности, в управлении бюджетным процессом, (сокращение или увеличение видов бюджетных затрат, изменение их структуры и пр.)»104. В Российской Федерации качественный поворот на реорганизацию бюджетного финансирования на основе программного метода намечается осуществить с 2012-2013 гг. Пока же доля целевых программ в общем объеме ассигнований из федерального бюджета остается весьма незначительной (см. далее Таблица 2.1 и Рисунок П-7 в Приложении).

Однако в целом Российская Федерация уже располагает значительным опытом разработки, реализации и финансирования целевых программ (прежде всего, федерального уровня); опыта, который содержит в себе как серьезные достижения, так и очевидные просчеты и недостатки105. Наиболее важными вопросами в анализе практики реализации целевых программ являются соответствие решаемых программным способом задач заявленным приоритетам социально-экономического развития России ее регионов; полнота и своевременность осуществления , программ, достижение заявленных в них целей, постоянный мониторинг достигаемых результатов и их соотнесение с затратами на достижение (об оценке эффективности программ см. Главу 3 данной работы).

Необходимо отметить возможность обеспечения в рамках программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета преемственности бюджетной политики в среднесрочной перспективе. Расширение горизонта бюджетного планирования позволяет сформировать четкую систему критериев и индикаторов оценки эффективности деятельности орга-новвласти, обеспечить объективность оценки результатов реализации программ, оптимизировать структуру и управление расходами бюджета.

Наиболее широкое распространение в Российской Федерации программно-целевой метод получил на федеральном уровне, где разрабатываются и реализуются федеральные и ведомственные целевые программы, федеральная адресная инвестиционная программа. На территориальном уровне разработка и реализация целевых программ и целевого принципа управления государственными финансами осуществляются нерегулярно и бессистемно. Кроме того, сложившаяся в Российской Федерации нормативно-правовая и методическая база формирования и финансирования целевых программ не позволяют реализовать на практике в полном объеме преимущества программно-целевого метода, снижают эффективность расходования бюджетных средств. Процедуры программно-целевого планирования в Российской Федерации не лишены недостатков, связанных с выбором приоритетных, целей, установлением критериев оценки достижения целей; с разработкой системы показателей результативности программно-целевого планирования и пр. Развитию программно-целевого= планирования и финансирования расходов бюджета препятствует также низкое качество среднег и долгосрочного макроэкономического» прогнозирования . а также, отсутствие достаточной ответственности субъектов бюджетного планирования за достижение целей программно-целевого планирования,

## Развитие организационно-методической базы субсидий как инструмента регионального развития

Механизм межбюджетных субсидий претерпел серьезные изменения с момента его введения в 2000тоду. Изначально задача состояла в том, чтобы через механизм федеральных субсидий стимулировать субъекты Российской Федерации к финансированию приоритетных направлений расходов как социального, так и экономического характера. В первый год действия субсидий было определено два таких приоритета. Первый был связан с необходимостью ликвидации огромной задолженности по детским пособиям, второй — с задолженностью по субсидиям на оплату услуг жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) малоимущим слоям населения. Субсидии в двух указанных направлениях себя оправдали, и буквально через три-четыре года была полностью ликвидирована задолженность и по детским пособиям, и по ЖКХ. Механизм субсидий стал расширяться, и на известный момент количество предоставляемых субсидий достигло 125, однако в последствии, как было сказано выше, начался процесс их консолидации и укрупнения.

Однако помимо значительного числа преимуществ субсидий содержит в себе и целый ряд недостатков. Во-первых, основной объем субсидий поступает в регионы, имеющие большие возможности для софинансирова-ния, то есть в наиболее обеспеченные субъекты Федерации. Практика последних лет показывает, что у многих «состоятельных» регионов, которые могли бы и вовсе обойтись без федеральных субсидий, их доля в объеме доходов даже значительно превышает аналогичные доли в бюджетах дотационных субъектов, действительно нуждающихся в масштабной» и разносторонней финансовой поддержке.

Во-вторых, не всегда субсидии получают те субъекты Российской Федерации, которые для соответствующей отрасли являются ключевыми. Так, наибольший объем субсидий на развитие сельского хозяйства получают регионы, не входящие в число самых значимых в общем объеме сельскохозяйственного производства. В то же время, самые «хлебные» регионы, вносящие основной вклад в объем валового сельхозпродукта страны, получают значительно меньший объем субсидий. Здесь вновь работает схема: если есть деньги, значит, есть возможность софинансирования и получения большей доли федеральных субсидий. Не является в полной мере логичной территориальная схема распределения и многих иных видов федеральных субсидий, в том числе, и инвестиционного характера.

В большинстве случаев условия выделения субсидий не увязываются с достижением конкретных целей в конкретные сроки, что-в значительной мере подрывает преимущества субсидий как инструмента бюджетного планирования, управления и контроля . Нельзя не отметить бюрократи-зированность механизма данного вида межбюджетных трансфертов. Механизм предоставления субсидии предельно усложнен: требуется ежегодное принятие нормативно-правовых актов Правительством Российской Федерации, подписание соглашений регионов с федеральными органами исполнительной власти, принятие ими своих ведомственных нормативно-правовых актов, которыми наделит руководствоваться при использовании субсидий и пр.

Во многом эта забюрократизированность связана с тем, что в настоящее время межбюджетные трансферты в виде субсидий администрируются не только Министерством финансов Российской Федерации, но и Министерством регионального развития Российской Федерации, и еще примерно 30 федеральными органами исполнительной власти. Несмотря на то; что главной задачей субсидий является стимулирование финансирования из региональных бюджетові приоритетов определенных на федеральном уровне, в настоящее время,нет механизма1 определения этих приоритетов, которые, по нашему мнению, необходимо включить в бюджетное законодательство. В1 целом же цель, финансовой помощи в виде субсидий заключается, прежде всего, в создании для всех субъектов Федерации достаточных финансовых условий и стимулов социально-экономического развития с одновременным повышением ответственности органов управления всех уровней за результаты их деятельности. Задача повышения такой ответственности ныне вполне реализуема, т.к. уже функционирует, хотя и нуждаясь в серьезном совершенствовании, система оценки результатов.деятельности органов власти и управления, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (см. более подробно Главу 3 данной работы).

Пока же субъекты, бюджетного планирования в отношении каждого вида субсидий из федерального бюджета пока разрабатывают свои правила их предоставления и распределения. Затем они согласовывают эти правила с Министерством регионального развития Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации и представляют в Правительство Российской Федерации одновременно с материалами, которые вносятся для рассмотрения-проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Такая система делает практически невозможной согласованность всего «субсидиарного механизма» межбюджетных отношений и политики регионального развития в целом.

Таким образом, в настоящее время, как было сказано выше, наиболее крупные блоки федеральных субсидий регулируются отдельными нормативными актами, причем согласования этих процедур практически не существует. Так, субсидии в порядке использования средств Инвестиционного фонда утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2008 года №815 «Об утверждении Правил предоставления средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации». Отдельно подготовлены и утверждены Правила предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока . В рамках обеспечения регионов коммунальной инфраструктурой- было принято Постановление Правительства Российской Федерации об утверждении правил предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на развитие социальной и инженерной инфраструктуры.

Однако главная проблема заключается в том, что отсутствие законодательно установленных единых принципов предоставления субсидий из вышестоящих бюджетов приводит к тому, что указанный вид трансфертов предоставляется на базе различных методологических подходов, без должной координации в отраслевом и территориальном разрезе, нередко без учета объективной потребности территории в дополнительном финансировании соответствующей сферы, без учета ее возможностей привлечения дополнительных источников финансирования как счет субфедеральных источников, так и за счет привлечения внебюджетных средств. Действующая практика предоставления субсидий не учитывает в полной мере также и уровень фактической бюджетной обеспеченности и, соответственно, способность территории самостоятельно за счет собственных доходов обеспечить финансирование ее расходных обязательств.

## Пути повышения эффективности использования субсидий в сфере программно-целевого управления и бюджетирования

Рассмотрим роль механизма субсидий в повышении управляемости и контролируемости бюджетных ассигнований на реализацию целевых про-грамм на примере ФЦП «Юг России» (далее — Программа). Государственным заказчиком-координатором данной программы является Минре-гионом России, который определяет основные подходы к распределению субсидиарной поддержки ФЦП и осуществляет контроль результативности используемых здесь бюджетных средств.

На реализацию ФЦП «Юг России» на 2008 - 2013 годы выделено 52 млрд. руб. Основной целью Программы является повышение качества жизни населения республик, в т.ч. входящих на данный момент в состав Северо-Кавказского Федерального округа13 , сокращение их экономического отставания, от среднероссийского уровня: Решение данного вопроса на региональном уровне вне рамок субсидируемых из федерального центра целевых программ затрудняется устойчиво дотационным характером; бюджетов большинства субъектов Российской Федерации-в ЮФО. Обеспеченность субъектов-Российской Федерации собственными доходами без.дотаций в среднем по ЮФО составляет около 48-50%.

Эффективное решение существующих проблем данного макрорегиона России возможно только в рамках программно-целевого подхода, так как эти проблемы носят межотраслевой и межрегиональный характер и потребуют согласованных действий,различных министерств и ведомств, включая взаимодействие, федерального и регионального- уровня управления и финансирования программы. Значимость программно-целевого метода.определяется также тем, что в рамках Программы предполагается реализация капиталоемких проектов, связанных с развитием практики ГЧП и преимущественно направленных на снятие инфраструктурных ограничений для развития бизнеса и социальной сферы. Привлечение частных инвестиций для финансирования данных проектов в настоящее время ограничивается как неразвитостью нормативной правовой и организационной базы, так и проблемами обеспечения безопасности ведения бизнеса на территории республик Северного Кавказа.

Наконец, значимость программно-целевого метода определяется еще и тем, что для кардинального решения проблем макрорегиона потребуется внедрение принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат. Это особенно актуально для республик Юга России, где многие мероприятия бюджетного финансирования (в том числе, и инвестиционного характера) по разным причинам традиционно характеризуются более низкими показателями экономической и социальной результативности.

В настоящее время можно говорить уже о втором этапе программно-целевой поддержки социально-экономического развития регионов Юга России. Так, с 2002 года по 2007 год решение задач по развитию субъектов Южного федерального округа осуществлялось,в соответствии с предшествующей федеральной целевой программой «Юг России». За счет средств федерального бюджета на реализацию этой программы было направлено более 11 млрд. руб. По. итогам реализации этой ФЦП был введен в эксплуатацию 281 объект. В целом реализация мероприятий ранее действовавшей федеральной целевой программы «Юг России» позволила создать базовые условия, необходимые для социально-экономического развития данного макрорегиона, однако не обеспечила устойчивости и комплексности этого развития, формирование сбалансированной экономики.

В первую очередь, это связано с тем, что в рамках программы не был создан механизм привлечения достаточного объема внебюджетных средств для финансирования инвестиционных мероприятий в промышленности, агропромышленном и туристско-рекреационном комплексах, в инженерной инфраструктуре. Программа не включала в себя достаточных стимулов и обязательств со стороны регионов для роста собственных доходов бюджетов данной группы субъектов, что обусловило недостаточные объемы софинансирования программы за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Кроме того, программа 2002-2007 гг. не была в должной мере скоординирована с другими федеральными программами, которые осуществлялись в пределах данного макрорегиона России . И ранее, и в настоящее время наблюдается распыление инвестиционных ресурсов программ, нарастание объемов «долгостроя».

Реализация программы 2008-2013 гг. происходит с более активным использованием субсидиарных механизмов, на основе договоров о федеральном софинансировании (субсидировании) строительства объектов.