

УДК 336

С. В. Фрумина

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,
email: frumina@mail.ru

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА ПОДДЕРЖКУ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Ключевые слова: субсидии юридическим лицам, эффективность, критерии, результативность, соглашения, правила предоставления субсидий, государственные программы.

В статье рассмотрены цели предоставления субсидий юридическим лицам и определены критерии оценки их эффективности. Дана характеристика субсидий юридическим лицам с учетом конкретных получателей и документов стратегического планирования, в рамках которых осуществляется финансирование. Отмечены несоответствия в ведомственных правилах предоставления субсидий и представлены рекомендации по повышению эффективности расходования бюджетных средств на поддержку юридических лиц.

S. V. Frumina

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: frumina@mail.ru

EFFICIENCY OF FEDERAL BUDGET SPENDING ON SUPPORT OF LEGAL ENTITIES

Keywords: subsidies to legal entities, efficiency, criteria, efficiency, agreements, rules for granting subsidies, government programs.

The article discusses the goals of providing subsidies to legal entities and defines the criteria for assessing their effectiveness. The characteristics of subsidies to legal entities are given, taking into account specific recipients and strategic planning documents, within the framework of which financing is carried out. Inconsistencies in the departmental rules for granting subsidies are noted and recommendations are made to improve the efficiency of spending budget funds to support legal entities.

Расходы федерального бюджета на поддержку юридических лиц в форме субсидий осуществляются в рамках реализации документов стратегического планирования Российской Федерации (государственных программ / национальных проектов). Данная форма расходов предназначена для содействия развитию юридических лиц, функционирующих в системообразующих отраслях экономики, деятельность которых направлена на поддержание жизнеобеспечения отрасли либо социально-экономической системы региона.

Финансирование подобных организаций осуществляется в рамках 78 ст. БК РФ [1], регламентирующей предоставление субсидий юридическим лицам. Целью предоставления субсидии является возмещение недополученных доходов и (или) финансовое обеспечение (возмещение) затрат (п. 1 ст. 78 БК РФ). Как правило данные субсидии предоставляются на конкурсной основе либо

предназначаются конкретным получателям, исходя из соответствия участника отбора установленным категориям (критериям). Основные требования к правилам предоставления субсидий утверждены постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 №1492 (далее ПП-1492) [2]. Вместе с тем актуальными остаются вопросы эффективности предоставления субсидий их федерального бюджета юридическим лицам.

Цель исследования заключается в оценке эффективности расходов федерального бюджета в форме субсидий, предоставляемых юридическим лицам.

Материал и методы исследования

В работе используются традиционные методы исследования, в том числе индукции, дедукции и сравнительного анализа.

С экономической точки зрения предоставление субсидий может оказывать непосредственное влияние на не-

сколько параметров. В первую очередь, софинансирование в форме субсидий может содействовать снижению цены на товар/услугу, что опосредует увеличение спроса. Однако изменение предложения субсидируемой продукции напрямую зависит от эластичности спроса (рис. 1,2).

При эластичном спросе даже небольшой объем субсидии (незначительное изменение цены) позволит существенно увеличить спрос. Равно как при неэластичном спросе существенные объемы субсидии могут, несмотря на снижение цены, незначительно повлиять на спрос. В этой связи для оценки эффективности расходов бюджета, обеспечивающих субсидирование тарифов или направленных на снижение цены продукции, следует учитывать эластичность спроса, позволяющую определить целесообразность предпринимаемых мер.

Однако решение о предоставлении субсидии не всегда зависит от эластичности спроса на товар / услугу или стремления снизить цену. Очень часто субсидирование предполагает возникновение пролонгированного внешнего эффекта, когда изменение потребления субсидируемых товаров / услуг положительно сказывается на экологии, повышении безопасности, развитии смежных отраслей, имеющих стратегическое значение и др. В такой интерпретации достижение цели субсидий будет отсрочено во времени и нацелено на определение взаимосвязей между ценой продукции и ожидаемыми результатами.

Также в качестве цели предоставления субсидии может быть представлена поддержка системно значимых убыточных организаций, банкротство которых может привести к социально-экономическим проблемам (безработице, ликвидации отрасли и др.). В данном случае эффект от предоставления субсидии может быть выражен в возврате налогов в бюджеты бюджетной системы за счет сохранения рабочих мест и действующих предприятий.

Исходя из широкого круга целей субсидирования юридических лиц, рекомендации по повышению эффективности осуществляемых из бюджетов бюджетной системы расходов на их поддержку, также будут вариативны.

Отметим отсутствие унифицированной методики оценки эффективности субсидий, предоставляемых юридическим лицам. Отдельные рекомендации по оценке эффективности межбюджетных трансфертов достаточно успешно реализуются на практике (Приказ Министерства сельского хозяйства РФ №30) и определяют интегральную оценку эффективности осуществления бюджетных расходов. Другие методики, используемые контрольно-счетными органами, определяют эффективность с позиции количественной и качественной составляющих и т.д. Несмотря на многовариативность существующих подходов к оценке эффективности межбюджетных трансфертов, их адаптация применительно к субсидиям юридическим лицам является затруднительной. В этой связи, исходя из существующих подходов к оценке эффективности межбюджетных трансфертов, определим наиболее значимые, по мнению автора, составляющие эффективности, которые применимы к оценке субсидий юридическими лицами.

В первую очередь, обратим внимание на целевой характер предоставления бюджетных средств в форме субсидии. Требования к установлению цели субсидирования юридических лиц регламентируется ПП-1492, фиксируется в отраслевых правилах (Правилах) и соглашениях о предоставлении субсидии конкретному получателю. Важно, что согласно п. 36. ПП-1492 во всех отраслевых правилах, регулирующих предоставление субсидий по отдельным направлениям расходования бюджетных средств, должна быть указана цель с обязательным указанием документа стратегического планирования (национального проекта, государственной программы и др.), обеспечивающего достижение целей соответствующего документа [8. С.165]. Следовательно, один первый критерий эффективности предоставления субсидии, который будет применим ко всем субсидиям, попадающим под регулирование ПП-1492, определяется соответствием цели, заявленной в Правилах, всем вышеназванным документам (государственной программе /национальному проекту, соглашениям).

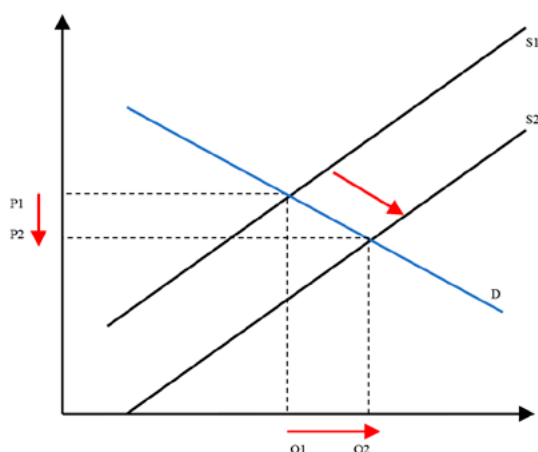


Рис. 1. Эластичный спрос на субсидируемую продукцию

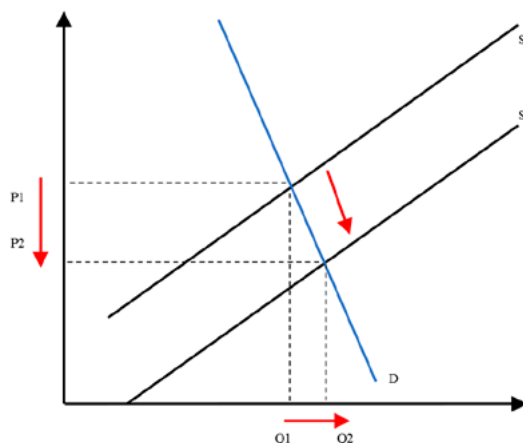


Рис. 2. Неэластичный спрос на субсидируемую продукцию

Таблица 1

Соответствие целей соглашений о предоставлении субсидии, правил предоставления субсидии и государственных программ / подпрограмм/ национальных проектов

Получатель субсидии	Направление расходов / ГРБС	Цель ГП / ПП / НП	Цель Правила	Цель Соглашения
Авиакомпания «Уральские авиалинии»	68866 / Федеральное агентство воздушного транспорта	Обеспечение доступности региональных воздушных перевозок населению и рост объема перевозок пассажиров по региональным маршрутам в 1,77 раза	Обеспечение доступности воздушных перевозок населению на возмещение недополученных организациями воздушного транспорта доходов от осуществления воздушных перевозок населения по специальному тарифу	Возмещение недополученных доходов, связанных с осуществлением воздушной перевозки пассажиров по специальному тарифу
Акционерное общество «Карусель»	64970 / Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций	Развитие информационной среды и обеспечение равного доступа населения к медиасреде	На оплату предоставленных услуг по распространению и трансляции программ в населенных пунктах с численностью населения менее 100 тыс. человек	Соответствует правилам
Рыболовецкий колхоз «Новый Мир»	60102 / Министерство РФ по развитию Дальнего востока и Арктики	Формирование и развитие в Дальневосточном федеральном округе территорий опережающего социально-экономического развития с благоприятными условиями для привлечения инвестиций	Развитие инфраструктуры территорий опережающего социально-экономического развития	В целях возмещения затрат, связанных с созданием объекта инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития «Внеплощадочные сети водоснабжения и водоотведения: «Завод по переработке минтая»

Таблица 2

**Соответствие результатов предоставления субсидий и индикаторов
государственных программ**

Получатель субсидии	Направление расходов / ГРБС	Индикаторы ГП / ПП / НП	Результаты Правила	Результаты Соглашения
Авиакомпания «Уральские авиалинии»	68866 / Федеральное агентство воздушного транспорта	Рост числа полетов, обслуженных аэронавигационной системой	Достижение всеми организациями воздушного транспорта, с которыми заключены договоры, количества фактически перевезенных пассажиров в объеме не менее 724 тыс. человек в год.	Перевозка пассажиров по специальному тарифу не менее 90 % от планируемого объема перевозок
Акционерное общество «Карусель»	64970 / Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций	Нет соответствующих индикаторов в ГП и ПП	Объем телевизионного вещания в населенных пунктах в соответствующем году	Объемы телевизионного вещания в 2020 году в населенных пунктах с численностью населения менее 100 тысяч человек
Рыболовецкий колхоз «Новый Мир»	60102 / Министерство РФ по развитию Дальнего востока и Арктики	Количество созданных ТОР	Достижение планового количества мероприятий по развитию инфраструктуры ТОР	Соответствует правилам

Таблица 3

Соответствие процедуры предоставления субсидий ПП-1492

№	ГРБС / Правила	Критерии отбора	Сроки размещения на едином портале бюджетной системы и в сети Интернет информации о субсидии	Требования к участникам отбора	Требования к заявкам получателей субсидий	Правила рассмотрения заявок	Основания для отклонения заявки
		П. 4(а) ПП-1492	П. 4(б) ПП-1492	П. 4(в) ПП-1492	П. 4(д) ПП-1492	П. 4(ж) ПП-1492	П. 4(и) ПП-1492
1	Федеральное агентство воздушного транспорта / ПП-215 [4]	+	+	+	+	+	+
2	Министерство РФ по развитию Дальнего востока и Арктики / ПП-668 [5]	+	-	-	-	+	+
3	Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций / ПП-96 [3]	+	+	+	+	+	+

Второй критерий – освоение бюджетных средств, включающей экономность и результативность. Если для оценки эффективности межбюджетных трансфертов в качестве критерия устанавливается степень прямой экономии [6. С.39], то для субсидий юридическим лицам на возмещение недополученных доходов данный критерий учитывать нецелесообразно. Тем не менее, значимой представляется оценка соответствия фактических результатов использования бюджетных средств ожидаемым [7. С.20]. Ожидаемые результаты использования субсидий отражены в отраслевых правилах и соглашениях о предоставлении субсидий конкретному получателю. Учитывая, что субсидия предоставляется в рамках документа стратегического планирования, результаты расходования бюджетных средств также должны коррелировать с результатами достижения целей государственных программ / подпрограмм/ национальных проектов.

Третий критерий (группа критериев) определяется исходя из упомянутого в работе М.Л. Васюниной третьего подхода [6. С.40], в рамках которого оцениваются не только результаты перераспределения денежных средств, но требования к организации управления. Применительно к субсидиям юридическим лицам целесообразно проводить оценку согласованности процедуры, своевременности, открытости и доступности размещения информации о субсидии, кассовом исполнении расходов, соответствии получателей обязательным критериям и др. Перечисленные составляющие, относящиеся к процедуре предоставления субсидии, включены в федеральные требования, регламентируемые ПП-1492. Таким образом, эффективность бюджетных расходов, осуществляемых в форме субсидий юридическим лицам, предлагаем определять исходя из оценки следующих критериев:

1. Соответствия цели предоставления субсидии, отраженной в соглашении и правилах предоставления субсидии государственной программе или иному документу стратегического планирования, в рамках которого осуществляется перераспределение;

2. Достижения результатов предоставления субсидии, фиксируемых

в соглашении о предоставлении субсидии, и корреспондирующих с Правилами и документами стратегического планирования;

3. Соблюдения процедуры предоставления субсидии юридическим лицам и ее соответствие обязательным требованиям ПП-1492.

В дополнение к оценке перечисленных критериев для субсидий, предоставляемых на конкурсной основе и предусматривающих покрытие недополученных доходов, целесообразно провести анализ финансового состояния получателя субсидии на предмет убыточности предприятия.

В качестве получателей субсидии в данной работе будут рассмотрены организации, функционирующие в разных сферах экономической деятельности и получающие бюджетные средства в рамках реализации следующих государственных программ:

1. Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа;

2. Информационное общество;

3. Развитие транспортной системы.

Получатели субсидии были выбраны рандомно, что с одной стороны, не позволяет рассматривать выявленные проблемы как системные, но, с другой – дает основание судить о существующих недоработках нормативной правовой документации. Главными распорядителями бюджетных средств и ответственными исполнителями государственных программ являются Министерство РФ по развитию Дальнего востока и Арктики, Министерство цифрового развития, связи и массовых и Федеральное агентство воздушного транспорта соответственно.

При оценке первого критерия «Соответствие цели предоставления субсидии государственной программе», было установлено частичное соблюдение установленного требования (таблица 1). Как правило, цели предоставления субсидии коррелируют в соглашениях и Правилах, но могут существенно разниться с целями государственных программ. При отсутствии в документе стратегического планирования цели или задачи близкой по содержанию к цели предоставления субсидии, расходование бюджетных

средств может быть признано не эффективным, поскольку в данном случае нарушается п. 3 ПП-1492 и финансовые ресурсы, выделенные из бюджета, осваиваются вне рамок программных расходов.

При оценке эффективности расходов федерального бюджета на поддержку юридических лиц по критерию 2 – Достижение результатов предоставления субсидии, фиксируемых в соглашении о предоставлении субсидии, и корреспондирующих с правилами и документами стратегического планирования – также были выявлены отдельные нарушения (таблица 2).

В частности, государственная программа «Информационное общество» и подпрограмма «Информационная среда» не содержат индикаторов, позволяющих оценить результаты предоставления субсидии, сформулированные в Правилах и соглашении. Следовательно, наличие очередное подтверждение несоответствия расходов федерального бюджета на поддержку юридических лиц государственным программам.

Оценка эффективности предоставления субсидий юридическим лицам по критерию 3 – Соблюдение процедуры предоставления субсидии юридическим лицам и ее соответствие обязательным требованиям ПП-1492 – позволила определить несоответствие процедуры

предоставления субсидии требованиям, установленным ПП-1492, что в первую очередь характерно для субсидий, перераспределяемых Министерством РФ по развитию Дальнего востока и Арктики (таблица 3).

Выводы

Таким образом, даже исходя из выборочной оценки отдельных получателей субсидий по предложенным критериям оценки эффективности, можно судить о необходимости приведения в соответствие отдельных нормативных правовых документов и повышения эффективности расходования бюджетных средств. В первую очередь необходимо упорядочить процедуру предоставления субсидии и согласовать с ПП-1492 все отраслевые Правила Министерства РФ по развитию Дальнего востока и Арктики. Во-вторых, крайне важным представляется формулировка результатов предоставления субсидии. При отсутствии корреляции между результатами, заявленными в соглашении и Правилах, с индикаторами государственной программы / национального проекта, оценить результаты освоения бюджетных средств не удастся. В-третьих, уточнить цели предоставления субсидии, формулировка которых должна четко укладываться в соответствующий раздел документа стратегического планирования.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/1b6959f23cc516d0e11ddc2e213ca2dca83560df/ (дата обращения: 07.07.2021).
2. Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1492 “Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации”. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74581710/> (дата обращения: 07.07.2021).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.02.2021 №96 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу «Первый канал», акционерному обществу «Телекомпания НТВ», акционерному обществу «Телерадиокомпания «Петербург», акционерному обществу «Карусель», акционерному обществу «ТВ Центр» и обществу с ограниченной ответственностью «Национальный спортивный телеканал» на оплату предоставленных федеральным государственным унитарным предприятием «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» услуг по распространению и трансляции их

программ в населенных пунктах с численностью населения менее 100 тысяч человек и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2018 г. № 1385». [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102020011?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 07.07.2021).

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2018 №215 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71892084/> (дата обращения: 07.07.2021).

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.05.2020 №668 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета на развитие инфраструктуры территорий опережающего социально-экономического развития резидентам, инвесторам и управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и свободным портом Владивосток, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73926678/> (дата обращения: 07.07.2021).

6. Васюнина М.Л. Оценка эффективности межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации // Экономика. Налоги. Право. 2017. № 2. С. 38-43.

7. Васюнина М.Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 45 (327). С. 17-27.

8. Соляникова С.П., Раковский И.Д. Концептуальные подходы к оценке качества управления региональными бюджетами // Инновационное развитие экономики. 2016. № 4 (34). С. 164-172.