

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Золотарева А.Б.**

**Анализ правовой регламентации и практики  
осуществления бюджетной поддержки коммерческих  
организаций**

**Москва 2019**

**Аннотация:** в статье приведен анализ правовой регламентации процедур и практики осуществления бюджетной поддержки коммерческих организаций в России на предмет разработки рекомендаций по повышению эффективности соответствующих бюджетных расходов.

Ключевые слова: КОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР, БЮДЖЕТНАЯ ПОДДЕРЖКА, БЮДЖЕТНЫЕ СУБСИДИИ, БЮДЖЕТНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ, ФАИП, ВЛОЖЕНИЯ В УСТАВНЫЙ КАПИТАЛ, БЮДЖЕТНАЯ ПОДДЕРЖКА ПРОМЫШЛЕННОСТИ, СУБСИДИРОВАНИЕ ПРЕДПРИЯТИЙ.

Золотарева А.Б. заместитель заведующего лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018 год

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Бюджетная поддержка экономики через институты развития.....	4
2. Прямая бюджетная поддержка экономики .....	10
2.1. Субсидии производителям по ст.78 Бюджетного кодекса.....	12
2.2.Бюджетные инвестиции по ст.80 БК .....	23
2.3.Дискреционные решения о поддержке отдельных организаций .....	25
Список использованных источников .....	27

## **1. Бюджетная поддержка экономики через институты развития**

На протяжении более чем 10 последних лет бюджетная поддержка коммерческого сектора экономики в России осуществляется в прямой и опосредованной форме – через институты развития, то есть учрежденные государством, в той или иной мере финансируемые им, но при этом организационно независимые коммерческие и некоммерческие организации, в уставные цели которых входит поддержка определенных отраслей экономики, инвестиционных и инновационных проектов, малого и среднего предпринимательства и иные аналогичные задачи.

Принимая во внимание значительную дифференциацию существующих институтов развития по формам и направлениям деятельности, их можно условно разделить на два типа - агентские и неагентские. Первые чаще всего учреждаются в форме бюджетных учреждений и фактически выполняют роль посредника в распределении на безвозмездной и безвозвратной основе ежегодно выделяемых им из бюджета средств. К числу агентских институтов развития можно отнести, в частности, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российский фонд фундаментальных исследований, Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий – управляющая компания Инновационного центра «Сколково».

Перечень институтов развития неагентского типа существенно шире, включая в себя финансовые и имущественные институты. Финансовые институты неагентского типа осуществляют инвестиции на возмездной, срочной и возвратной основе (кредиты, лизинг, гарантии) и условно-возвратные инвестиции (вложения в капитал коммерческих организаций с последующим выходом из таких организаций). К их числу можно отнести, например: государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», ОАО «РОСНАНО», ОАО «Российская венчурная компания», АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», ОАО «Росагролизинг», ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания», АО «Российский экспортный центр». Инвестиции, осуществляемые финансовыми институтами развития неагентского типа, отличаются от инвестиций, осуществляемых институтами развития агентского типа, не только по форме (возвратная-безвозвратная), но и по источникам, а значит – и объемам средств, доступных для инвестирования. У институтов развития неагентского типа, создаваемых, как правило, в организационно-правовой форме бюджетных учреждений, нет иных источников для инвестирования кроме

поступлений из бюджета текущего года. Тогда как финансовые институты развития неагентского типа могут осуществлять инвестиции не только за счет бюджетных ассигнований текущего года (которых может и не быть), но также за счет ранее полученных взносов государства в их имущество, а также за счет доходов от собственной деятельности (в том числе и от ранее осуществленных инвестиций).

Основной функцией имущественных институтов развития неагентского типа является предоставление инфраструктурной поддержки независимым компаниям-реципиентам или управление имущественным комплексом в отраслевом масштабе. Многие имущественные институты развития осуществляют также поддержку инвестиционных проектов в сфере своей компетенции. К их числу можно отнести: государственную корпорацию по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии», государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, ОАО «Особые экономические зоны», государственную корпорацию по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта.

Исходя из объема бюджетных вложений в институты развития с момента их создания (по состоянию на конец 2015 года объем этих вложений оценивался нами примерно в 3,2 трлн. руб., что более чем в 5 раз превышает объем расходов на поддержку коммерческого сектора экономики в бюджете 2018 года<sup>1</sup>), можно уверенно утверждать, что государственная поддержка экономики через институты развития играет не менее важную роль по сравнению с прямой бюджетной поддержкой. Однако определить масштабы этой поддержки, а тем более – дать ей качественную оценку в настоящее время невозможно по целому ряду причин:

- Во-первых, ввиду отсутствия не только исчерпывающего перечня институтов развития различного типа, но даже их законодательного определения<sup>2</sup>. Приведенная выше

---

<sup>1</sup> Отчет экспертной группы РАНХиГС И ВШЭ при Министерстве финансов РФ по направлению «Повышение эффективности государственных инвестиций, поддержки народного хозяйства и институтов развития». Документ опубликован не был

<sup>2</sup> Правда, в Постановлении Правительства РФ от 31 марта 2018 г. № 392 «Об утверждении Правил оценки эффективности, особенностей определения целевого характера использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, а также средств из внебюджетных источников, возврат которых обеспечен государственными гарантиями, и применяемых при проведении такой оценки критериев» содержится определение «инновационных институтов развития»

классификация институтов развития отражает исключительно позицию авторов и не имеет официального признания.

- Во-вторых, ввиду несопоставимости бюджетной отчетности, с одной стороны, и отчетности о деятельности институтов развития, - с другой, а также несопоставимости отчетности о деятельности различных институтов развития между собой. В бюджете отдельно выделяются расходы на поддержку коммерческих организаций в различных формах (субсидии, вложения в уставной капитал и пр.), причем в ряде случаев расходы детализированы по получателям. В отчетности институтов развития, как правило, нет не только распределения расходов на поддержку проектов отдельных организаций (за исключением крупнейших проектов), но и описания форм такой поддержки. Более того, в официальной отчетности ряда институтов развития не приводится даже общий объем расходов на поддержку инвестиционных проектов, поскольку действующее законодательство не предъявляет институтам развития такого требования.

- В-третьих, ввиду неясности природы расходов институтов развития на поддержку коммерческих организаций даже при наличии в их отчетности указаний на форму осуществления и реципиентов такой поддержки. Например, один из крупнейших институтов развития – Внешэкономбанк - приводит в своей отчетности суммы инвестиций в крупнейшие проекты, но не конкретизирует условия предоставления соответствующих средств. Вследствие этого невозможно установить, осуществлялось ли финансирование соответствующих проектов Внешэкономбанком на рыночных или льготных условиях. Принимая во внимание, что законами о федеральном бюджете Внешэкономбанку постоянно выделяются средства на покрытие убытков от предоставления средств на финансирование тех или иных проектов на льготных условиях, можно предположить, что сам по себе Внешэкономбанк не осуществляет поддержки коммерческих организаций на льготных условиях, если только соответствующие расходы не покрываются из бюджета, однако достоверно этого утверждать нельзя.

По вышеописанным причинам мы не рассматриваем расходов на поддержку экономики, осуществляемых непосредственно институтами развития. Вместе с тем, в общий объем расходов на поддержку экономики в 2018 г. мы включаем некоторые бюджетные ассигнования на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям) и публично-правовым компаниям, перечень которых приводится в таблице ниже, на общую сумму 19,5 млрд. руб.

Таблица 1. Субсидии государственным корпорациям (компаниям) и публично-правовым компаниям, учитываемые нами в общем объеме расходов на поддержку экономики в 2018 г.

(тыс. рублей)

Наименование	2018 год
Имущественный взнос Российской Федерации в государственную корпорацию "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" на возмещение расходов в связи с предоставлением кредитов и займов в рамках реализации механизма "фабрики" проектного финансирования	828 000,0
Имущественный взнос в государственную корпорацию "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" на возмещение части затрат, связанных с поддержкой производства высокотехнологичной продукции	1 200 000,0
Имущественный взнос в Государственную корпорацию по атомной энергии "Росатом" на развитие атомного энергопромышленного комплекса	15 725 084,8
Имущественный взнос в Государственную корпорацию по атомной энергии "Росатом" на развитие атомного энергопромышленного комплекса	1 632 010,0
Имущественный взнос Российской Федерации в государственную корпорацию "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" в целях компенсации недополученных доходов по кредитам, выдаваемым в рамках поддержки производства высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения организациями оборонно-промышленного комплекса	117 222,7
<b>ВСЕГО</b>	<b>19 502 317,5</b>

Источник: Составлено авторами по данным Федерального закона "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов" от 05.12.2017 N 362-ФЗ

Принимая во внимание то обстоятельство, что значимая часть бюджетных расходов на поддержку экономики осуществляется через посредство институтов развития, отсутствие статистики об объемах таких расходов представляется недопустимым. В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о введении для институтов развития специальных форм отчетности, сопоставимых с бюджетной отчетностью о расходах на поддержку экономики в различных формах, а также агрегированной статистики об объемах прямых бюджетных расходов на поддержку экономики и соответствующих расходов, осуществляемых через институты развития. В то же время на этом пути придется столкнуться с рядом трудностей методологического характера. В частности, не

всегда очевидно, осуществляется ли финансирование на льготных или рыночных условиях. В первую очередь, это относится к финансированию в виде вложений в уставной капитал, но и при кредитной форме финансирования размер процентной ставки является не единственным показателем, который следует принимать во внимание, - например, в случаях, когда коммерческие кредитные организации финансирование аналогичных проектов в принципе не осуществляют. Если указанные сложности преодолеть не удастся, минимально необходимыми мерами для повышения прозрачности деятельности институтов развития представляются следующие:

- нормативное закрепление (постановлением Правительства) понятия «институт развития», классификации институтов развития и перечней институтов развития различных типов;

- унификация форм отчетности о деятельности институтов развития, относящихся к одному типу, в целях обеспечения ее сопоставимости. Указанная отчетность должна содержать, в частности, данные: об объеме бюджетных ассигнований, осуществленных в данный институт развития в текущем году и накопленным итогом с момента его создания, а также об объеме проектов, профинансированных институтом развития в различных формах в текущем году;

- возложение на Минэкономразвития функций по сбору и анализу отчетности о деятельности институтов развития, а также подготовки сводной отчетности о деятельности институтов развития, которая должна содержать, в частности, данные: об общем объеме бюджетных ассигнований в институты развития в текущем году и общем объеме проектов, профинансированных всеми институтами развития в различных формах;

- ежегодное опубликование сводной отчетности о деятельности институтов развития на сайте Минэкономразвития.

Говоря о прямых бюджетных расходах, реципиентами которых являются институты развития, необходимо упомянуть, что Социально-экономическая стратегия России на период до 2020 года (далее Стратегия-2020), разработанная по заказу Правительства экспертами РАНХиГС и ВШЭ в 2011 году<sup>3</sup>, предполагала использование различных инструментов их бюджетной поддержки в зависимости от их принадлежности к агентскому или неагентскому типу:

---

<sup>3</sup> Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 2; под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — 408 с.

- Бюджетное финансирование институтов развития неагентского типа, осуществляющих поддержку коммерческих проектов преимущественно на возвратной основе (Роснано, РВК, ВЭБ и пр.), предлагалось осуществлять, главным образом, за счет бюджетных кредитов, стимулирующих обеспечение определенного уровня доходности (что, впрочем, требовало внесения изменений в Бюджетный кодекс).

- В отношении институтов развития агентского типа, осуществляющих поддержку проектов на безвозвратной основе («Сколково», Фонд содействия развитию малых форм предприятий и пр.), предлагалось вернуться к финансированию проектов напрямую из бюджета, оставляя за институтами развития функции отбора и контроля за ходом реализации проектов.

Однако на сегодняшний день ни одна из этих целей не достигнута и продолжается накачка институтов развития безвозвратными бюджетными деньгами. Во-первых, как отмечалось выше, в бюджете на 2018 год субсидии институтам развития составляют 19,5 млрд рублей или 2,7% расходов на поддержку коммерческого сектора. Во-вторых, этим институтам предоставляются государственные гарантии на сумму, многократно превышающую объем прямых расходов. Согласно Закону о бюджете в 2018 году на институты развития приходится более 86% общего объема подлежащих предоставлению государственных гарантий в валюте Российской Федерации на сумму 307,4 млрд. рублей. Из них гарантии на 13,4 млрд рублей предоставляются по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым Роснано на реализацию инвестиционных проектов в сфере nanoиндустрии, и на 294 млрд. рублей - дочернему обществу проектного финансирования Внешэкономбанка по облигационным займам, привлекаемым на цели предоставления займов юридическим лицам, реализующим инвестиционные проекты в рамках "фабрики" проектного финансирования. Оба указанные вида гарантий не предусматривают права регресса. Это означает, что в случае неисполнения Роснано и дочерним обществом проектного финансирования Внешэкономбанка обязательств перед своими кредиторами, гарантии превращаются в безвозвратные расходы бюджета. Подобные условия предоставления госгарантий дестимулируют принципала к надлежащему исполнению своих обязательств, поскольку дефолт означает замену возмездного и возвратного банковского финансирования на безвозмездное и безвозвратное бюджетное.

В связи с этим в Стратегии-2020 предлагалось полностью отказаться от предоставления государственных гарантий без права регрессного требования бюджета к должнику. На сегодняшний день правовое регулирование гос.гарантий не претерпело изменений, однако проектом новой редакции Бюджетного кодекса предусмотрен общий

запрет предоставления гарантий без права регрессного требования гаранта к принципалу за исключением гарантий по обязательствам организаций со 100%-ным участием государства в капитале. Как было показано выше, подобная формулировка не даст никакого практического эффекта, поскольку организациям со 100%-ным участием государства в капитале предоставляется более 86% от общего объема госгарантий.

Также сохраняет актуальность сформулированное в Стратегии-2020 предложение об отмене нормы, предусматривающей необходимость предоставления принципалом 100%-го ликвидного обеспечения на сумму гарантии, если таковая предусматривает право регресса. Это предложение мотивировалось тем, что при наличии у принципала 100%-го обеспечения кредита в гарантии отсутствует потребность. Между тем, эта норма сохранилась не только в действующей редакции, но и в проекте новой редакции Бюджетного кодекса. В связи с этим предлагается отменить жесткое требование о предоставлении принципалом 100-процентного обеспечения и увязать требования к размеру обеспечения с результатами оценки платежеспособности принципала (проведение которой является одним из условий предоставления гарантии). При высокой степени платежеспособности принципала обеспечение может вообще не требоваться, по мере снижения финансовых показателей принципала - требования к обеспечению должны пропорционально расти, вплоть до запретительно высоких значений при наличии у должника явных финансовых проблем.

## **2. Прямая бюджетная поддержка экономики**

С 2008 года, когда произошел отказ от предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам (за исключением кредитов, предоставляемых за счет средств целевых иностранных кредитов, в случае реструктуризации обязательств юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам, а также для целей закупки и доставки товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности), прямая поддержка коммерческого сектора экономики из бюджета осуществляется в трех формах: субсидии, бюджетные инвестиции и государственные (муниципальные) гарантии. Кроме того, статьей 21 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов" от 05.12.2017 N 362-ФЗ (равно как и аналогичными по содержанию статьями, утверждавшимися в бюджетах предыдущих лет) по разделу «Национальная экономика» предусмотрены так называемые «зарезервированные ассигнования», подлежащие распределению по решениям Президента и Правительства, которые могут предоставляться в любой из существующих форм. В таблице 2

представлены данные о формах и объемах прямой бюджетной поддержки коммерческого сектора экономики, запланированных на 2018 год законом о федеральном бюджете.

Таблица 2. Формы и объемы прямой бюджетной поддержки коммерческого сектора экономики, запланированные на 2018 год законом о федеральном бюджете

(млрд. руб.)

Норма БК	Где искать в бюджете-2018?	Расходы* по бюджету-2018 –	Доля в общем объеме расходов на поддержку КО	Характеристика
Ст.78 субсидии организациям (кроме ГМУ) - производителям товаров, работ, услуг	Прил. 23, раздел 2	514,2 млрд	76,3%	Безвозвратные, безвозмездные
Ст.78.3 Субсидии гос.корпорациям (компаниям), ППК	Прил. 21	19,5 млрд.	2,9%	Безвозвратные, безвозмездные
Ст.80 – бюджетные инвестиции организациям (кроме ГМУ и ГУПов)	Прил. 27	77,7 млрд	11,5%	Влекут возникновение права гос. собственности на соотв. часть УК
Ассигнования по решениям През./Прав.	Статья 21, п.п.16, 22	62, 4 млрд	9,2%	Могут предоставляться в любой форме
<b>Итого</b>		<b>673,8 млрд.</b>	<b>100%</b>	
Гос.гарантии (ст.115)	Прил. 36	356,4 млрд, из них 307,4 млрд без права регресса (ВЭБу и Роснано)*	52,9% от расходов на поддержку КО	86,25% могут стать безвозвратными
Вес в общем объеме расходов бюджета-2018		4 % (6,2% с учетом гарантий)		

\* Объем подлежащих предоставлению гос.гарантий в общей сумме расходов не учитывается, т.к. гарантии отражаются в источниках финансирования дефицита

Источник: Составлено авторами по данным Федерального закона "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов" от 05.12.2017 N 362-ФЗ

Вопрос о государственных гарантиях был рассмотрен выше. Остается рассмотреть субсидии и бюджетные инвестиции.

## **2.1. Субсидии производителям по ст.78 Бюджетного кодекса**

Основной формой бюджетной поддержки по-прежнему остаются субсидии производителям по ст.78 Бюджетного кодекса в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, работ, услуг. В федеральном бюджете 2018 года они составляют 514,2 млрд. рублей или 84,1% от общего объема расходов на поддержку коммерческого сектора экономики (без учета государственных гарантий и с учетом расходов, осуществляемых через институты развития). В таблице 3 приводится распределение субсидий коммерческим организациям по ст.78 Бюджетного кодекса по госпрограммам (отраслям экономики).

Таблица 3. Распределение субсидий коммерческим организациям - производителям товаров, работ, услуг по госпрограммам (отраслям) на 2018 год

Наименование госпрограммы	Расходы на 2018 год, млрд. рублей	Доля в общем объеме субсидий, %	Характеристика субсидий по госпрограмме
Всего субсидии юридическим лицам (кроме некоммерческих организаций), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг	514,2	100	
Информационное общество (2011 - 2020 годы)	60,2	11,7	В основном – индивидуальные субсидии телеканалам на покрытие затрат, не связанных с гос.регулированием
Прочие госпрограммы	22,8	4,4	-
Развитие авиационной промышленности на 2013 - 2025 годы	17,6	3,4	Предоставляются на конкурентной основе на компенсацию затрат производителей, не связанных с гос.регулированием
Развитие внешнеэкономической деятельности	6,74	1,3	Абсолютное большинство субсидий по этой ГП идет АО «Российский экспортный центр на «финансирование части затрат, связанных с продвижением высокотехнологичной, инновационной и иной продукции и услуг на внешние рынки»
Развитие культуры и туризма	6,76	1,3	Направления расходов не конкретизированы
Развитие науки и технологий	10,96	2,1	Около половины этих субсидий идет на развитие кооперации вузов и организаций, реализующих проекты по созданию высокотехнологичного производства. Направления других расходов не конкретизированы.
Развитие оборонно-промышленного комплекса	6,8	1,3	Абсолютное большинство субсидий по этой ГП

			распределяется между казенными предприятиями ОПК (без указания целей предоставления) и российскими экспортерами продукции военного назначения на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, включая Внешэкономбанк.
Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	199,3	38,8	Более 60% общего объема этих субсидий идет на поддержку автопрома, остальные рассредоточены по разным отраслям и предоставляются на конкурентной основе на компенсацию затрат производителей, не связанных с гос.регулированием
Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы	67,8	13,2	Более 2/3 этих субсидий идут кредитным организациям (включая Внешэкономбанк) на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным сельскохозяйственным товаропроизводителям
Развитие транспортной системы	80,0	15,6	Более половины этих субсидий предоставляются для покрытия убытков, вызванных регулированием цен на разные виды пассажирских перевозок. Однако примерно четверть из них распределяются на внеконкурентной основе в качестве индивидуальных субсидий ФГУП "Крымская железная дорога" и платы концедента в рамках неназванных концессионных соглашений
Развитие фармацевтической и медицинской промышленности	6,4	1,2	Предоставляются на конкурентной основе на компенсацию затрат производителей, не связанных с гос.регулированием

Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013 - 2025 годы	9,9	1,9	Предоставляются на конкурентной основе на компенсацию затрат производителей, не связанных с гос.регулированием
Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	18,6	3,6	Абсолютное большинство субсидий по этой ГП идет конкретным инвесторам и управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации

Источник: Составлено авторами по данным Федерального закона "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов" от 05.12.2017 N 362-ФЗ

Из приведенной таблицы можно сделать несколько выводов:

- Во-первых, несмотря на то что субсидии коммерческим организациям - производителям товаров, работ, услуг предусмотрены 12-ю госпрограммами, около 80% общего объема этих субсидий приходится на 4 госпрограммы - Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности (38,8% общего объема этих субсидий), Развитие транспортной системы (15,6% общего объема этих субсидий), Развитие сельского хозяйства (13,2% общего объема этих субсидий), Информационное общество (11,7% общего объема этих субсидий). Отраслью, получающей максимальный объем субсидий по программе Развитие промышленности, является автопром – около 25% от общего объема субсидий.

- Общей чертой большинства перечисленных госпрограмм является то, что все они предусматривают бюджетное софинансирование различных затрат получателей субсидий, причем объем таких затрат обычно никак не связан с вмешательством государства в деятельность получателей субсидий. Исключением из этого правила являются примерно 60% субсидий по программе «Развитие транспортной системы», которые предназначены для покрытия убытков транспортных организаций, обусловленных государственным регулированием их деятельности (включая регулирование цен на перевозку пассажиров в поездах дальнего следования в плацкартных и общих вагонах, перевозках пассажиров в сообщении между Калининградской областью и остальной территорией РФ, льготные тарифы для учащихся и в пригородных железнодорожных перевозках и пр.). Кроме того, большинство субсидий предоставляются на конкретные цели, причем их соблюдение контролируется. Чаще всего субсидируются различные текущие затраты получателей

субсидий (например, на выплату процентов по кредитам и займам, на содержание рабочих мест, на использование энергоресурсов, проведение НИОКР и пр.), но встречаются и случаи субсидирования расходов на приобретение основных средств и реализацию различного рода инвестиционных проектов. Например, - субсидии организациям, оказывающим услуги, связанные с железнодорожным подвижным составом, на возмещение части затрат, связанных с приобретением грузового железнодорожного подвижного состава; субсидии юридическим лицам на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов агропромышленного комплекса. В этом можно усмотреть известное противоречие с ч.1 ст.89 Бюджетного кодекса, согласно которой предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц.

- В-третьих, абсолютное большинство субсидий предоставляется на конкурентной основе по достаточно прозрачным правилам, утверждаемым Правительством (или федеральными министерствами), что следует оценить положительно. Исключением из этого правила являются субсидии различным телевизионным каналам; субсидии конкретным инвесторам и управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе; субсидии ФГУП "Крымская железная дорога" и ряд субсидий предприятиям ОПК.

Главным недостатком субсидий как инструмента бюджетной поддержки коммерческого сектора экономики является их безвозмездный и безвозвратный характер, что фактически означает перераспределение средств налогоплательщиков в пользу бенефициаров коммерческих организаций.

Другим существенным недостатком субсидий является то, что их предоставление создает необоснованные преимущества для их получателей перед конкурентами, что не соответствует логике антимонопольного законодательства. В этой связи надо отметить, что ст.78 БК не запрещает даже предоставление индивидуальных субсидий, хотя из нее вытекает, что такие субсидии могут предоставляться лишь в случаях, прямо предусмотренных законом (решением) о бюджете. Причем нарушение конкуренции имеет место не только тогда, когда субсидии выделяются отдельным хозяйствующим субъектам на внеконкурентной основе, но и если доступ к получению субсидий предоставляется

любым хозяйствующим субъектам, отвечающим определенным требованиям (как это чаще всего имеет место в федеральной практике). Например, в соответствии с Постановлением Правительства России от 27.08.2015 N 892 предоставляются субсидии российским организациям сельскохозяйственного и тракторного машиностроения, лесопромышленного комплекса, машиностроения для нефтегазового комплекса и станкоинструментальной промышленности и предприятиям спецметаллургии на возмещение части затрат на обслуживание кредитов, полученных в российских кредитных организациях и в государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" в 2008 - 2015 годах на техническое перевооружение, реконструкцию и модернизацию. Соответственно, такие субсидии не могут получить организации, осуществившие техническое перевооружение до 2008 или после 2015 года, либо осуществившие такое перевооружение не за счет кредитов Внешэкономбанка, а за счет иных источников (например, собственной прибыли, выпуска дополнительных акций или облигационных займов). О межотраслевой конкуренции в условиях государственного субсидирования отдельных отраслей и говорить не приходится.

Еще одним существенным недостатком субсидий, сохраняющимся и в настоящее время, является практически полное отсутствие законодательной регламентации оснований их предоставления. Бюджетный кодекс указывает лишь, что они предоставляются «в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством товаров, работ, услуг», но не увязывает право на возмещение соответствующих затрат из бюджета с наличием каких-либо объективных факторов, не зависящих от производителя. Причем, как отмечалось выше, на практике абсолютное большинство субсидий предоставляется в отсутствие каких-либо государственных актов, предопределяющих повышенный объем затрат или сокращенный объем доходов производителей.

Главной позитивной новацией в регулировании субсидий по ст.78 БК можно считать утверждение Правительством в 2016 году обязательных для всех публично-правовых образований требований к нормативным актам о предоставлении субсидий<sup>4</sup>, которые должны определять в т.ч.:

---

<sup>4</sup> Постановление Правительства от 06.09.2016 г. N 887 "Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг"

- категории или критерии отбора лиц, имеющих право на получение субсидий (тем самым прямо закреплён принцип, в соответствии с которым индивидуальные субсидии допустимы лишь в случае, если они прямо утверждены законом или решением о бюджете);

- обязательный контроль за целевым использованием и достижением показателей результативности;

- возврат в бюджет при нецелевом или нерезультативном использовании, а также возврат остатков субсидий (при отсутствии решения ГРБС о необходимости их использования на те же цели в следующем году).

Тем не менее, в законодательстве, регламентирующем предоставление субсидий по ст.78 БК, остаются нерешенные проблемы, к числу которых можно отнести, в частности, следующее:

- Многие федеральные нормативно-правовые акты о предоставлении субсидий не предусматривают такого очевидного основания для отказа в их предоставлении как исчерпание соответствующих лимитов бюджетных обязательств<sup>5</sup>. Более того, даже если нормативные акты Правительства о распределении субсидий предусматривают такое основание для отказа в предоставлении субсидии<sup>6</sup>, они не содержат правил распределения субсидий в случае, если заявки на их получение превышают лимиты бюджетных обязательств, что существенно снижает прозрачность методик распределения субсидий, предоставляя ФОИВам, ответственным за их предоставление, возможность «торговать» ими.

---

<sup>5</sup> См., напр., Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2017 г. N 1688 «Об утверждении правил принятия решения о предоставлении субсидий из федерального бюджета юридическим лицам, 100 процентов акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации, на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц, и (или) на приобретение ими объектов недвижимого имущества с последующим увеличением уставных капиталов таких юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 г. N 637 «Об утверждении правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским производителям колесных транспортных средств на компенсацию части затрат, связанных с созданием и организацией производства транспортных средств с дистанционным и автономным управлением»

<sup>6</sup> См., напр., Постановление Правительства РФ от 27.08.2015 N 892 "Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским организациям сельскохозяйственного и тракторного машиностроения, лесопромышленного комплекса, машиностроения для нефтегазового комплекса и станкоинструментальной промышленности и предприятиям спецметаллургии на возмещение части затрат на обслуживание кредитов, полученных в российских кредитных организациях и в государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" в 2008 - 2015 годах на техническое перевооружение, реконструкцию и модернизацию, в рамках подпрограммы "Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности" и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации"

- Некоторые нормативно-правовые акты Правительства о предоставлении субсидий<sup>7</sup> делегируют ФОИВ право устанавливать не только количественные значения показателей результативности, но и сами эти показатели в индивидуальных соглашениях с получателями, что создает возможность дифференцировать эти показатели для различных получателей. Учитывая, что в соответствии с Постановлением Правительства от 06.09.2016 N 887 недостижение показателей результативности является основанием для возврата субсидии в бюджет, возможность их дифференциации существенно снижает прозрачность методик их распределения.

- Среди утвержденных Постановлением Правительства от 06.09.16 г. N 887 требований к нормативным актам всех публично-правовых образований, регулирующих предоставление субсидий негосударственному сектору, содержится требование об установлении показателей результативности использования субсидий «при необходимости». То есть данное требование является факультативным, но если показатели результативности установлены, их недостижение влечет весьма жесткую санкцию - возврат субсидии в бюджет. На практике, абсолютное большинство федеральных актов о предоставлении субсидий предусматривают показатели результативности. Однако под показателями результативности чаще всего понимается просто целевое использование субсидии, то есть направление ее на покрытие тех расходов, для финансирования которых она предоставлена, что при казначейском сопровождении расходов, о котором подробнее говорится ниже, и так обеспечено. Реальные показатели результативности (например, такие как рост объемов прибыли или экспорта) на практике не используются. И хотя использование реальных показателей результативности могло бы повысить эффективность бюджетных расходов, возможность их использования по ряду причин неочевидна. Во-первых, реальные показатели могут быть достигнуты лишь с определенным временным лагом после предоставления субсидии, а контроль за достижением показателей результативности за рамками срока соглашения отсутствует. Во-вторых, при введении реальных показателей результативности и контроля за их достижением за рамками срока соглашения получатель несет серьезные риски, связанные с возвратом крупной субсидии в бюджет. Возможным

---

<sup>7</sup> См., напр., п.13 Постановления Правительства РФ от 16.04.2015 N 364 (ред. от 26.07.2018) "О предоставлении из федерального бюджета субсидий российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным российскими кредитными организациями в 2015 - 2017 годах физическим лицам на приобретение автомобилей, и возмещение части затрат по кредитам, выданным в 2018 - 2020 годах физическим лицам на приобретение автомобилей"

вариантом решения вопроса является использование реальных показателей результативности в аналитических целях – то есть не для применения санкций к их получателям, а для решения вопроса о целесообразности продолжения практики субсидирования тех или иных отраслей.

• Одним из значимых позитивных изменений законодательства по вопросам бюджетной поддержки коммерческого сектора экономики является введение с 2016 года казначейского сопровождения так называемых «целевых средств», в число которых входят, в том числе субсидии по ст.78 БК, бюджетные инвестиции юридическим лицам по статье 80 БК, а также взносы в уставные капиталы юридических лиц и вклады в имущество юридических лиц, не увеличивающие их уставные (складочные) капиталы, источником финансового обеспечения которых являются упомянутые субсидии и бюджетные инвестиции<sup>8</sup>. При казначейском сопровождении целевых средств все операции с ними осуществляются через лицевые счета, открытые получателям в органах Федерального казначейства, и требуют предварительного санкционирования казначейством. Таким образом, казначейское сопровождение позволяет предотвратить нецелевое расходование средств на поддержку коммерческих организаций. Вместе с тем, Правительству предоставлено право своим решением выводить отдельные соглашения о предоставлении субсидий (бюджетных инвестиций) из-под действия норм о казначейском сопровождении. В результате, по данным Счетной палаты<sup>9</sup> в 2016 году из-под казначейского сопровождения по решениям Правительства было выведено около 70 % средств, предоставляемых юридическим лицам в виде субсидий и взносов в УК. В связи с этим представляется целесообразным перенести нормы о казначейском сопровождении в Бюджетный кодекс, исключив при этом возможность произвольного исключения отдельных соглашений из-под их действия. Основаниями для исключения соглашений о предоставлении субсидий (бюджетных инвестиций) из-под действия норм о казначейском сопровождении может быть только их предоставление в целях компенсации ранее понесенных получателем затрат (потерь в доходах), либо отсутствие в правилах предоставления соответствующих субсидий требования о последующем подтверждении их использования получателями.

---

<sup>8</sup> Нормы о казначейском сопровождении закрепляются законами о федеральном бюджете. Например, в 2018 году они закреплены ст. 5 Федерального закона от 05.12.2017 N 362-ФЗ "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов"

<sup>9</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 год. С. 976

• С 2017 г. законодательством<sup>10</sup> предусмотрено ведение на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в интернете реестра соглашений о предоставлении субсидий и бюджетных инвестиций коммерческим организациям, что должно повысить прозрачность их распределения, в том числе – за счет обеспечения возможности проверки соблюдения правил распределения субсидий органами власти, на которые возложены соответствующие полномочия, а также. Вместе с тем, по данным Счетной палаты заполнение реестра осуществляется с многочисленными нарушениями. В частности, в реестре, как правило, отсутствует информация о достижении показателей результативности предоставления субсидий.

Но главной проблемой представления субсидий производителям по ст.78 БК является то, что они по-прежнему остаются преобладающей формой поддержки экономики, несмотря на то, что еще в Стратегии-2020 ставилась цель радикального сокращения масштабов поддержки неинфраструктурных проектов коммерческого сектора. Выше уже упоминалось, что субсидии по ст.78 БК в 2018 году составляли 514,2 млрд. рублей или 84,1% от общего объема расходов на поддержку коммерческого сектора экономики (без учета государственных гарантий и с учетом расходов, осуществляемых через институты развития). К этому можно добавить, что эти субсидии по объему почти равны объему капиталовложений в объекты федеральной собственности по федеральной адресной инвестиционной программе (542,9 млрд. руб.)<sup>11</sup>. Это значит, что на безвозмездную и безвозвратную поддержку коммерческих организаций государство тратит почти столько же, сколько на создание объектов социальной инфраструктуры (то есть больниц, школ и т.д.).

В связи с этим следует настаивать на выполнении рекомендаций о значительном сокращении масштабов безвозмездной и безвозвратной поддержки коммерческих организаций в форме субсидий. В идеале целесообразно внести уточнения в статью 78 БК, указав в ней, что субсидии для возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством или реализацией товаров, работ, услуг могут предоставляться лишь в

---

<sup>10</sup> Приказ Минфина России от 06.02.2017 N 20н "О Порядке ведения реестра соглашений (договоров) о предоставлении субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров (работ, услуг), бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетам субъектов Российской Федерации"

<sup>11</sup> Портал федеральной адресной инвестиционной программы [http://faip.economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/G1/pages\\_list/2018](http://faip.economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/G1/pages_list/2018)

случае, если такие товары (работы, услуги) реализуются по регулируемым государством или установленным по соглашению с государством ценам (тарифам).

Во избежание размывания целевого назначения ценовых субсидий необходимо законодательно закрепить, что их размеры не должны превышать затрат на производство соответствующих товаров (работ, услуг), а обязательными условиями предоставления таких субсидий должны быть:

- отдельный учет затрат на производство соответствующих товаров (работ, услуг) по регулируемым или согласованным с государством ценам;

- определение в соглашении с государством объема и качества товаров (работ, услуг), которые должны быть реализованы по установленным ценам, а при необходимости также – категорий потребителей, имеющих право на их приобретение по регулируемым ценам;

- фактическая реализация согласованного с государством объема товаров (работ, услуг) заданного качества по ценам, установленным по соглашению с государством;

- предоставление государству отчетности по объемам, качеству и ценам реализации товаров (работ, услуг) и согласие на проведение проверок;

- беспорное взыскание в бюджет сумм субсидий при невыполнении получателем условий их предоставления.

Данная формулировка оснований выделения субсидий не препятствует их предоставлению таким традиционным реципиентам бюджетной поддержки как организации сельского хозяйства, автопрома или оборонно-промышленного комплекса. Однако в отличие от существующего положения при предлагаемом подходе выделению субсидий должно предшествовать заключение отраслевого соглашения производителей о максимальном уровне цен, который они готовы поддерживать ради получения бюджетных субсидий (который, по всей вероятности, впоследствии и будет закреплён в соглашении реципиентов субсидий с государством). Мы не усматриваем никакого вреда в том, что налогоплательщики, десятилетиями спонсирующие сельское хозяйство и автопром, в обмен на свои субсидии получают наконец минимальные встречные обязательства по сдерживанию роста цен со стороны производителей.

Менее радикальный и менее предпочтительный, по нашему мнению, вариант состоит в том, чтобы помимо субсидий для возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, работ, услуг по регулируемым государством или установленным по соглашению с государством ценам (тарифам) допустить выделение субсидий также и в других случаях, перечень которых, однако, по

сравнению с существующим законодательством, должен быть закрытым.

В частности, можно допустить безусловное выделение субсидий некоторым предприятиям из числа их традиционных получателей, по отраслевому и (или) организационно-правовому признаку:

- при выделении безусловных субсидий по отраслевому признаку в число их получателей могут войти, в частности, те же предприятия АПК или ОПК.

- при выделении безусловных субсидий по организационно-правовому признаку в число их получателей могут войти, ГУПы, МУПы и хозяйственные общества с высокой долей государства (муниципального образования) в уставном капитале.

Однако, как уже говорилось выше, данный вариант представляется менее предпочтительным, поскольку даже поддержку традиционных получателей бюджетных субсидий лучше осуществлять не безусловно, а в обмен хотя бы на минимальные встречные обязательства со стороны их получателей. Но главное, если допустить выделение субсидий по отраслевому и (или) организационно-правовому принципу при отсутствии объективных ограничений для их предоставления, можно не сомневаться, что перечень их получателей будет из года в год расти, и в конечном итоге сравняется с перечнем фактических получателей субсидий по закону о бюджете 2018 года.

## **2.2. Бюджетные инвестиции по ст.80 БК**

Статья 80 БК предусматривает возможность предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями или предприятиями, на условно-возвратной основе, то есть в обмен на возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов указанных юридических лиц.

Мы всегда признавали преимущество бюджетных инвестиций по ст.80 БК по сравнению с субсидиями по ст.78, выражающееся в том, что первые в отличие от вторых имеют возмездный характер. С другой стороны, мы критиковали институт бюджетных инвестиций по ст.80 БК по причине невозможности обеспечить целевое использование бюджетных средств (поскольку вложения в уставный капитал не порождают никаких иных прав кроме получения дивидендов и участия в органах управления организации – получателя).

В отличие от субсидий по ст.78 БК, бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями или предприятиями, подлежат включению в состав Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП).

Правила формирования и реализации ФАИП допускают утверждение в ее составе ассигнований «с ограничениями по расходам» по:

- «укрупненным инвестиционным проектам» (то есть по проектам, по которым не осуществлена детализация (пообъектное распределение бюджетных ассигнований),
- по проектам, не обеспеченным проектной документацией.

Ограничения на расходы снимаются по мере конкретизации проектов и утверждения проектной документации.

Однако утвержденные бюджетные ассигнования на объекты, не обеспеченные проектной документацией, а также на «укрупненные инвестиционные проекты», «могут быть перераспределены на иные цели в соответствии с нормативным актом Правительства»<sup>12</sup>. Нормативными актами даже не установлено, по истечении какого срока с момента утверждения ФАИП допускается такое перераспределение.

Таким образом, сначала допускается утверждение ассигнований на несуществующие инвестиционные проекты, а потом – их перераспределение на неопределенные цели. Эта норма лишает Правительство заинтересованности в повышении качества планирования ФАИП. Между тем, включение в ФАИП объектов, не обеспеченных проектной документацией, является одной из основных причин низкого уровня ее выполнения (по данным Счетной палаты РФ, в 2016 г. более 10% объектов ФАИП не имели проектной документации).

В Правилах формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденных Постановлением Правительства от 13.09.2010 N 716, содержатся противоречия относительно допустимости финансирования из бюджета расходов на разработку проектной документации и проведение ее аудита применительно к проектам коммерческих организаций и субнациональных публично-правовых образований. Вместе с тем, Правилами допускается включение в ФАИП проектов без проектной документации по решению Правительства.

Учитывая вышеизложенное, для повышения эффективности бюджетных инвестиций по ст.80 БК представляется необходимым:

- Однозначно запретить финансирование из федерального бюджета расходов на разработку проектной документации и проведение ее аудита применительно к проектам коммерческих организаций, и решить вопрос о допустимости финансирования таких

---

<sup>12</sup> п. 24.1 Постановления Правительства РФ от 13.09.2010 N 716 "Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы"

расходов применительно к проектам субъектов РФ и муниципальных образований.

- Отменить право Правительства на произвольное перераспределение утвержденных ФАИП ассигнований по укрупненным проектам и проектам, не обеспеченным проектной документацией;

- Установить запрет на включение в ФАИП проектов без проектной документации или законодательно определить основания для исключений из этого правила.

### **2.3. Дискреционные решения о поддержке отдельных организаций**

К числу проблем действующего законодательства о бюджетной поддержке коммерческого сектора экономики следует отнести также сохранение возможностей для принятия дискреционных решений о поддержке отдельных организаций.

Во-первых, это выражается в том, что все статьи БК, посвященные бюджетной поддержке коммерческого сектора, содержат одно противоречие: с одной стороны, бюджетные ассигнования, направляемые конкретным получателям, подлежат утверждению законом о бюджете, с другой - решения о предоставлении бюджетной поддержки отдельным лицам принимаются актами Правительства (см. п. 2 и п. 8 ст. 78, п. 2 и п. 5 ст. 78.3, п. 1 и п. 2 ст. 80 БК РФ). При этом на практике законом о федеральном бюджете обычно утверждается либо распределение ассигнований между конкретными получателями поддержки, либо цели предоставления ассигнований на конкурентной основе. В первом случае в принятии нормативного акта Правительства о распределении субсидий нет никакого смысла, так как Правительство не вправе отступить от норм закона о бюджете. В последнем случае актами Правительства утверждаются не суммы поддержки отдельных получателей, а правила распределения соответствующих ассигнований на конкурентной основе, при этом право принятия решения о выделении субсидий конкретным получателям по этим правилам делегируется Правительством на уровень отраслевых министерств. Есть лишь два случая, когда Правительство действительно вправе утверждать суммы субсидий для конкретных получателей. Во-первых, когда речь идет о распределении ассигнований из резервного фонда Правительства, а, во-вторых, когда речь идет о распределении так называемых «зарезервированных ассигнований», право распоряжения которыми нередко предоставляется законом о бюджете Правительству и Президенту. Во избежание злоупотреблений, которые могут породить противоречия в БК по данному вопросу,

следует привести нормы Бюджетного кодекса в соответствие с обычной правоприменительной практикой.

Кроме того, следует рассмотреть вопрос о целесообразности продолжения практики резервирования в законе о бюджете ассигнований по разделу «Национальная экономика», распределяемых по решениям Президента и Правительства. В бюджете 2018 года по этому разделу зарезервировано 90,6 млрд рублей, что составляет почти 15% от общего объема расходов на поддержку коммерческого сектора экономики. При этом для покрытия разного рода непредвиденных расходов, в первую очередь – обусловленных стихийными бедствиями и прочими обстоятельствами непреодолимой силы, статьями 81 и 82 Бюджетного кодекса предусмотрено создание резервных фондов Президента и Правительства с установлением ограничений на их общий объем (не более 4% от общего объема расходов бюджета). Дополнительное резервирование ассигнований по разделу «Национальная экономика», во-первых, нарушает установленные БК ограничения на общий объем резервных фондов, во-вторых, не соответствует представлениям о целях резервирования, каковыми является покрытие непредвиденных расходов, а, в-третьих, легализует практику лоббизма. С учетом сказанного, а также принимая во внимание, что действительно непредвиденные расходы коммерческих организаций могут быть покрыты за счет средств резервных фондов, предлагается отказаться от резервирования в законе о бюджете ассигнований по разделу «Национальная экономика», распределяемых по решениям Президента и Правительства.

## Список использованных источников

1. Отчет экспертной группы РАНХиГС И ВШЭ при Министерстве финансов РФ по направлению «Повышение эффективности государственных инвестиций, поддержки народного хозяйства и институтов развития». Документ опубликован не был

3. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2018 г. № 392 «Об утверждении Правил оценки эффективности, особенностей определения целевого характера использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, а также средств из внебюджетных источников, возврат которых обеспечен государственными гарантиями, и применяемых при проведении такой оценки критериев»

4. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 2; под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — 408 с.

5. Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов" от 05.12.2017 N 362-ФЗ

6. Постановление Правительства от 06.09.2016 г. N 887 "Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг"

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2017 г. N 1688 «Об утверждении правил принятия решения о предоставлении субсидий из федерального бюджета юридическим лицам, 100 процентов акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации, на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц, и (или) на приобретение ими объектов недвижимого имущества с последующим увеличением уставных капиталов таких юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации»

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 г. N 637 «Об утверждении правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским производителям колесных транспортных средств на компенсацию части

затрат, связанных с созданием и организацией производства транспортных средств с дистанционным и автономным управлением»

9. Постановление Правительства РФ от 27.08.2015 N 892 "Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским организациям сельскохозяйственного и тракторного машиностроения, лесопромышленного комплекса, машиностроения для нефтегазового комплекса и станкоинструментальной промышленности и предприятиям спецметаллургии на возмещение части затрат на обслуживание кредитов, полученных в российских кредитных организациях и в государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" в 2008 - 2015 годах на техническое перевооружение, реконструкцию и модернизацию, в рамках подпрограммы "Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности" и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации"

10. Постановление Правительства РФ от 16.04.2015 N 364 "О предоставлении из федерального бюджета субсидий российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным российскими кредитными организациями в 2015 - 2017 годах физическим лицам на приобретение автомобилей, и возмещение части затрат по кредитам, выданным в 2018 - 2020 годах физическим лицам на приобретение автомобилей"

11. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 год. <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/31131/> С. 976.

12. Приказ Минфина России от 06.02.2017 N 20н "О Порядке ведения реестра соглашений (договоров) о предоставлении субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров (работ, услуг), бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетам субъектов Российской Федерации".

13. Портал федеральной адресной инвестиционной программы [http://faip.economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/G1/pages\\_list/2018](http://faip.economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/G1/pages_list/2018)

14. Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 N 716 "Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы"