

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

**Киреева А.В., Комарницкая А.Н., Леонов Е.А., Соколов
И.А., Тищенко Т.В.**

**Обоснование условий и модификация подходов к
предоставлению бюджетных субсидий реальному
сектору**

Москва 2020

Аннотация. Работа содержит результаты нормативно-правового, экономического и эмпирического анализа субсидирования предприятий реального сектора экономики за счет бюджетных средств в России, а также анализа международного опыта в части целей и условий предоставления субсидий. По результатам исследования сформулированы рекомендации по моделям субсидирования коммерческих организаций и по системе критериев для претендентов на получение субсидии в зависимости от цели и задач субсидирования.

Abstract. The paper presents the results of a regulatory, economic and empirical analysis of budgetary subsidizing of enterprises of the real economy in Russia, and the analysis of international experience regarding the goals and conditions of the provision of subsidies. Recommendations on models of subsidizing commercial organizations and on a system of criteria for applicants for subsidies, depending on the purpose and objectives of subsidizing, are made based on the results of the analysis.

Киреева А.В., ведущий научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Комарницкая А.Н., научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Леонов Е.А., младший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Соколов И.А., заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Тищенко Т.В., старший научный сотрудник лаборатории 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 2019 год

Содержание

Введение.....	4
1 Выявление на основе международного и российского опыта существующих условий и ограничений при предоставлении бюджетных субсидий.....	4
2 Результаты эмпирического анализа: влияния бюджетных субсидий на финансовое состояние организации.....	16
2.1 Производство автотранспортных средств.....	28
2.2 Транспорт (транспортные услуги) и телекоммуникации.....	36
2.3 Производство машин и оборудования.....	37
2.4 Торговля.....	38
3 Рекомендации по формированию моделей государственного субсидирования предприятий реального сектора экономики.....	41
3.1 Систематизация под цели и задачи субсидирования критериев для оптимизации механизмов предоставления субсидий предприятиям реального сектора экономики.....	41
3.2 Разработка предложений по моделям государственного субсидирования предприятий реального сектора с учетом цели обеспечения экономического роста	46
Заключение.....	55
Список использованных источников.....	61

Введение

Субсидии – один из базовых инструментов бюджетной политики, широко распространенный в международной практике как на федеральном, так региональном и местном уровнях. В настоящее время бюджетные субсидии в России используются для решения различных задач поддержки коммерческих предприятий в таких отраслях как сельское хозяйство, транспорт и дорожное хозяйство, авиастроение, машиностроение и пр. Действующие механизмы субсидирования реального сектора экономики имеют ряд особенностей, которые в том числе ограничивают эффективность рассматриваемого инструмента (высокая степень прямого взаимодействия между бюджетом и получателями субсидии, субсидирование деятельности вместо результата, отсутствие заложенных стимулов по повышению инвестиционной активности предприятий за счет собственных средств, отсутствие скоординированности инструментов государственной поддержки и пр.). Перечисленное обосновывает актуальность исследования и необходимость пересмотра используемых в настоящее время механизмов и условий предоставления бюджетных субсидий коммерческим предприятиям.

1 Выявление на основе международного и российского опыта существующих условий и ограничений при предоставлении бюджетных субсидий

Субсидирование хозяйствующих субъектов в России за счет бюджетных средств во многом вызвано необходимостью исполнения задач и функций государства, и, по сути, представляет собой не столько систему поддержки реального сектора и независимых участников рынка, сколько социальные (и некоторые другие – космос, экология и пр.) расходы публично-правовых образований, обусловленные делегированием части публичных функций организациям, созданным в форме хозяйственных обществ.

На основании совокупности различных положений ст. 78 БК РФ, можно выделить виды субсидий, на которые распространяется действие лишь общих положений ст. 78, и субсидии, получившие специальное правовое регулирование (субсидии инновационным центрам, организациям, со стопроцентным участием государства в капитале и пр.). В числе субсидий, регламентируемых общими положениями ст. 78 БК РФ, следует отметить:

а) субсидии, действительно имеющие компенсационный характер.

Данный вид субсидий перечисляется негосударственным хозяйствующим субъектам в случае, если ими понесены затраты (или – убытки), связанные с производством и реализацией товаров, выполнением работ или предоставлением услуг *по регулируемым ценам или тарифам*. В частности, к данной категории относятся субсидии, предоставляемые субъектам естественных монополий, к примеру:

- Законом о федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020-2021 гг. [1] предусмотрены субсидии на компенсацию убытков, возникающих у территориальных сетевых организаций, функционирующих в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь. Убытки возникают у них в силу установления тарифов на услуги по передаче электрической энергии ниже экономически обоснованного уровня;
- широко распространены компенсационные субсидии, перечисляемые негосударственным поставщикам социальных услуг. Большая часть подобных субсидий выплачивается из средств региональных и местных бюджетов, к примеру, необходимость их перечисления частным компаниям и некоммерческим организациям вытекает из комплексного толкования положений п. 1 ст. 78 БК РФ, а также п. 8 ст.30 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», предусматривающего право гражданина на получение социальных услуг, предусмотренных индивидуальной программой, у любых поставщиков, включенных в реестр поставщиков социальных услуг субъекта Российской Федерации, Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», позволяющего перечислять негосударственным клиникам средства за услуги, оказанные в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи по тарифам ОМС, п.6 пп.1 ст.8 Федерального закона «Об образовании», предусматривающего необходимость перечисления компенсационных субсидий негосударственным образовательным организациям для возмещения части затрат, связанных с осуществлением образовательной деятельности и др. актов;
- компенсационные субсидии предусмотрены и программой «Поддержка коммерческого сектора осуществляется также в рамках Государственной программы «Развитие транспортной системы» [2], на основании которой бюджетные ассигнования получают организации железнодорожного транспорта. В рамках данной программы субсидии (помимо прочих видов субсидий – указанная программа является одним из

крупнейших каналов субсидирования реального сектора), выделяются компаниям – перевозчикам в целях компенсации потерь в их доходах, возникающих по причине:

- 1) установления льгот по тарифам на перевозку железнодорожным транспортом общего пользования в общих и плацкартных вагонах в поездах дальнего следования – для обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, в возрасте старше 10 лет;
- 2) бесплатной перевозки отдельных льготных категорий граждан (социальные льготы для которых на федеральном уровне; к примеру, это – инвалиды и ветераны);
- 3) государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в поездах дальнего следования в плацкартных и общих вагонах.

Несмотря на то, что в подобных случаях имеет место перечисление бюджетных ассигнований в пользу негосударственных компаний, признать данную разновидность субсидий формой государственной поддержки реального сектора, по нашему мнению, нельзя. Дело в том, что эти субсидии никак не улучшают экономического положения хозяйствующих субъектов, не стимулируют капиталовложения, научное и инновационное развитие компаний-получателей. Напротив, они призваны возместить тот ущерб, который возникает у организаций реального сектора в результате экономического взаимодействия с государством. По сути, субсидия здесь используется в качестве формы оплаты за товары, работы и услуги компаний реального сектора, приобретаемые государством на условиях публичного договора (в том числе, без права отказа со стороны поставщика), стоимость и объем которых государство, как покупатель услуг, само же и определяет (в части тарифов, объема услуг и т.д.).

Субсидии, выделяемые в порядке, установленном ст. 78 Бюджетного кодекса, в данном в случае являются альтернативой:

- с одной стороны, субсидиям на выполнение государственного задания (которое формируется лишь для казенных, бюджетных и автономных учреждений и не может использоваться при работе с частными поставщиками бюджетных услуг – ст. 69.2 Бюджетного кодекса),
- с другой – закупкам для государственных нужд, в силу бессмысленности проведения конкурсных процедур в условиях монопольного положения поставщика (диспетчерские услуги; перевозка льготных категорий граждан железнодорожным транспортом и пр.) или делегирования права выбора конечному потребителю услуг (частные школы, организации дошкольного образования, частные учреждения здравоохранения и пр.).

Из этого вытекает отсутствие необходимости дополнительного финансового контроля за порядком расходования выделяемых субсидий, а также целесообразность максимального упрощения процедуры их предоставления. Также из этого следует бессмысленность установления для данной разновидности субсидий каких-либо критериев результативности или же эффективности. Единственными критериями результативности и эффективности бюджетных субсидий, в данном случае могут служить лишь: отсутствие убытков у поставщика товаров, работ и услуг, не покрываемых субсидией (размер субсидии соответствует рыночным ценам и является достаточным для покрытия затрат поставщика), а также доказанность факта поставки товаров, работ и услуг в заявленном количестве и отсутствие жалоб на их качество со стороны конечных потребителей. Вместе с тем формальные требования пункта 3 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ, а также – Постановления Правительства РФ от 06.09.2016 № 887 о проведении оценки эффективности бюджетных субсидий, распространяются и на компенсационные субсидии.

Отметим, что на основании п. 3 ст. 78 БК РФ, нормативные акты о предоставлении субсидий хозяйствующим субъектам, не входящим в число учреждений бюджетного сектора, на всех уровнях бюджетной системы должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством РФ и определять категории и (или) критерии отбора получателей субсидий, цели, условия и порядок их предоставления, а также порядок проведения финансовых проверок получателя и порядок возврата субсидий в случае нарушения условий их предоставления и в случае, если получатель не израсходовал их до конца года по целевому назначению. Постановление Правительства РФ от 06.09.2016 № 887 также одержит общие «требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам ..., индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг», т.е. соблюдение установленных им требований обязательно для всех видов субсидий на всех уровнях бюджетной системы.

Это ставит публично-правовые образования всех уровней перед необходимостью установления «показателей» эффективности бюджетных субсидий хотя бы формально. Анализ региональной практики показывает, что, хотя регионы включают их в нормативные акты о предоставлении субсидий, имеющих компенсационную направленность, вполне ожидаемо подобные показатели не направлены на отражение

положительной динамики в деятельности субсидируемых компаний и отраслей, а отвечают лишь одной задаче – соблюсти требования федерального законодательства.

В случае компенсации затрат производителей товаров, работ и услуг, связанных с госрегулированием цен (тарифов) или компенсацией затрат на оказание государственных/муниципальных услуг объем субсидируемых затрат частных компаний ставится в зависимость от степени вмешательства государства в их деятельность лишь. К числу подобных относится не более 20 % от общего объема субсидий, выделяемых юридическим лицам из федерального бюджета. Таковыми являются порядка 60% субсидий, выделяемых по программе «Развитие транспортной системы» и предназначенных для возмещения убытков транспортных компаний, вызванных государственным регулированием их деятельности. В остальных случаях объем субсидируемых затрат никак не связан с вмешательством государства в деятельность получателей субсидий.

б) субсидии, носящие антикризисный характер¹. В качестве самостоятельного подвида субсидий Бюджетным кодексом они не выделяются, однако данную группу следует отдельно отметить в силу экономических особенностей цели их предоставления: поддержка организаций, находящихся в кризисном состоянии и (или) стабильно неэффективных организаций, которые по тем или иным причинам государство стремится сохранить.

На первый взгляд, целесообразно было бы законодательно запретить предоставление подобных субсидий в силу того, что они представляют собой механизм национализации убытков, полученных частным сектором. Однако практика показывает, что в ряде случаев подобные субсидии оказываются необходимыми по политическим и социальным причинам. К примеру, в случае, когда в кризисном состоянии оказалось стратегически значимое предприятие, подобные субсидии зачастую служат единственной альтернативой увеличению социальных расходов на поддержку граждан, рискующих потерять работу, а также регионов/муниципальных образований, утрачивающих, в случае банкротства кризисного предприятия, значительную часть своих доходов.

В частности, подобные субсидии активно предоставлялись из федерального бюджета в 2009-2010 г. (см. например, [3]). Однако и позднее практика субсидирования

¹ Название данной группы субсидий является условным и используется в настоящей работе для объединения различных видов бюджетной поддержки, предоставляемой в целях преодоления недостаточной платежеспособности и экономической эффективности получателей.

организаций реального сектора, остающихся в стабильно проблемном состоянии, также присутствовала. Так, практически постоянными получателями субсидий, целью которых является поддержание рентабельности производства, остаются российские организации автомобильной промышленности. Также субсидии выделяются российским организациям автомобилестроения, включая их дочерние компании, в целях возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным ими в 2015 г. и позднее, на цели рефинансирования и (или) приобретения прав требований по кредитам. В данном случае государство помогает предприятиям автомобилестроения погасить старые займы, с которыми они ранее не справились, тем самым национализируя их убытки, а также убытки кредиторов (в числе каковых ведущее положение также занимают связанные с государством компании, выполняющие функции институтов развития – Внешэкономбанк и др.), которые могли бы возникнуть в случае решения проблемы старых займов через процедуру банкротства.

По большому счету, государство выделяет антикризисные субсидии в целях поддержания контролируемых им компаний, столкнувшихся с проблемой недостаточной эффективности, и, в случае с субсидированием рабочих мест, консервирует подобную неэффективность в целях предотвращения социальных последствий для населения. С аналогичными целями в 2016 – 2019 гг. в рамках этой программы субсидировались выплаты предприятиями автомобильной промышленности «купонного дохода по облигациям, размещенным и (или) уплату процентов по кредитам, привлеченным на цели развития заготовительных производств, обновления модельного ряда, модернизации производственных мощностей российским производителям грузовых колесных транспортных средств».

Как правило, антикризисные субсидии, так же как и субсидии, имеющие компенсационную направленность, нельзя признать выданными с целью «развития» реального сектора экономики, поскольку задача развития в данном случае не ставится. Однако при том, что подобные субсидии имеют целый ряд недостатков (консервируют экономическую и управленческую неэффективность получателей; приводят к национализации убытков частного сектора, нарушают условия свободной конкуренции, поскольку предоставляются чрезвычайно узким категориям лиц, т.е. фактически носят индивидуальный характер), полностью исключить практику их предоставления, едва ли возможно. Правительство принимает решения о «спасении» тех или иных предприятий, в большинстве случаев, экономически связанных с публичным сектором, практически

ежегодно. Как следствие, целесообразно придать данной группе субсидий самостоятельное правовое регулирование, определив условия и сроки предоставления подобной поддержки. Также целесообразным является введение статистической отчетности в отношении подобных бюджетных расходов, имеющих низкую эффективность и не направленных на обеспечение экономического роста.

Предоставление субсидий компаниям реального сектора происходит при наложении на субсидируемые предприятия обязательств по сохранению рабочих мест. В определенной мере подобный подход следует считать оправданным, поскольку при субсидировании сохранения рабочих мест на государство ложится лишь часть финансовой нагрузки, тогда как основную ее долю продолжает нести субсидируемая компания. В случае же отказа от субсидирования рабочих мест, публично-правовое образование вынуждено будет нести значительно большие издержки, связанные как с социальной поддержкой увольняемых работников, так и с потерями части подоходного налога и взносов во внебюджетные фонды. В совокупности, с исполнением социальных задач и функций государства, а также с проведением отдельных «антикризисных» мероприятий связано более половины субсидий, выделяемых юридическим лицам (порядка 55 %).

в) субсидии, носящие стимулирующий характер (направленные на стимулирование развития реального сектора экономики). Указанная группа субсидий также формально предоставляется в целях «компенсации» затрат (убытков) организации-получателя, однако на практике целью предоставления субсидий является финансовая поддержка его развития, а субсидируются затраты, имеющие инвестиционный характер. Как правило, субсидии, носящие стимулирующий характер, представляются в рамках одних и тех же программ, что и компенсационные, а также «антикризисные» субсидии. В связи с этим цели их предоставления, критерии оценки их эффективности и порядок определения категорий (или – условия отбора) получателей, будучи сформулированными для соответствующих программ в целом, могут пересекаться. По отношению к Стимулирующим субсидиям целесообразно максимально широко применять как конкурсные критерии отбора получателей, так и оценку результативности и эффективности субсидий.

Меры, непосредственно направленные на стимулирование реального сектора и составляющие порядка 45 % от общего объема субсидий юридическим лицам (не являющимся НКО и бюджетными учреждениями), не объединены общими задачами и

распределены между различными госпрограммами, наряду с компенсационными и антикризисными субсидиями. Основные госпрограммы, предусматривающие стимулирующее субсидирование частного сектора², не содержат сколько-нибудь четких обязательств получателей субсидии по встречному предоставлению фиксированного объема товаров, работ или услуг государству и обществу (в отличие от случаев выделения «компенсационных» субсидий). Кроме того, в указанных программах значительную долю занимают субсидии, связанные не со стимулированием реального сектора (к примеру, к числу стимулирующих мер можно отнести субсидии на кредитование малого бизнеса, разработку новых стандартов, продвижение российского экспорта и пр.), а с поддержкой недостаточно эффективных компаний. В частности, до 60 % субсидий, выделяемых в рамках программы развития промышленности, получают российские предприятия автопрома.

Особо отметим, что практика предоставления всех разновидностей субсидий, за исключением компенсационных, сопряжена с нарушением принципов конкуренции, которое происходит не столько при выделении индивидуальных субсидий, сколько в случае формулирования требований к получателям субсидий, необоснованно исключающих некоторых из них. В связи с этим наиболее предпочтительным вариантом стал бы переход к иным формам поддержки реального сектора, однако сокращение доли субсидий в общем объеме бюджетной поддержки маловероятно в связи с тем, что субсидии обладают целым рядом технических преимуществ перед бюджетными инвестициями в капитал компаний, а также госгарантиями и кредитами, предоставляемыми предприятиям реального сектора через систему институтов развития. В результате, субсидии остаются основной формой бюджетной поддержки частных компаний, составляя порядка 80 % от ее общего объема.

Заложенные в Стратегии 2020 планы по сокращению доли субсидий в системе мер бюджетной поддержки коммерческого сектора не выполнены, и анализ практики последних нескольких лет показывает, что это едва ли возможно. Напротив, в последние несколько лет объем субсидий юридическим лицам (за исключением учреждений и НКО) был практически равен объему капиталовложений в объекты федеральной собственности по федеральной адресной инвестиционной программе. Объемы субсидий юридическим лицам, заложенные в законах о бюджете на плановый

² К подобным относятся госпрограмма развития промышленности и повышения ее конкурентоспособности; госпрограмма развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; госпрограмма «Информационное общество»; госпрограмма «Развитие авиационной промышленности».

период, по мере приближения соответствующего бюджетного года, как правило, увеличиваются. Более того, Минфин рекомендовал ГРБС отказаться от инвестиций в капитал получающих господдержку компаний в пользу их субсидирования.

Большинство субсидий предоставляются на конкретные цели, и соблюдение этих целей, как правило, контролируется. Чаще всего субсидируются различные текущие затраты юридических лиц, к примеру, затраты на выплату процентов по кредитам и займам, на содержание рабочих мест, на использование энергоресурсов, проведение НИОКР и пр. Однако встречаются и случаи субсидирования расходов на приобретение основных средств и реализацию различного рода инвестиционных проектов.

Отбор получателей субсидий, как правило, производится на конкурентной основе, но остается недостаточно прозрачным. В частности, проведение конкурсов остается достаточно редким, в подавляющем большинстве случаев доступ к получению субсидий предоставляется любым хозяйствующим субъектам, отвечающим определенным требованиям, при условии достаточности лимитов бюджетных обязательств у главного распорядителя бюджетных средств. Конкурсы, как правило, практикуются при поддержке проектов, при поддержке НКО, а также при распределении грантов в научной сфере.

При этом высока доля субсидий, прямо или косвенно распределяемых в индивидуальном порядке. По нашим оценкам, как минимум 14 % от общего объема субсидий перечисляется организациям, не имеющим статуса НКО и бюджетных учреждений, а связанным с публично-правовыми образованиями компаниям (государственные телеканалы, АО «Гознак» и др.), прямо поименованным в бюджете. Кроме того, значительная часть субсидий, предоставляемых без точного указания получателя, также де-факто носит индивидуальный характер в силу узости формулировки категории получателей.

Кроме того, реальным бенефициаром значительной части субсидий, перечисляемых юридическим лицам на компенсацию затрат по уплате процентной ставки по кредитам (купонного дохода кредиторам), а также на погашение «старых» проблемных долгов, является Внешэкономбанк, выступающий их основным кредитором. По нашим оценкам, в пользу Внешэкономбанка поступает до 12,6 % от общего объема субсидий, перечисляемых юридическим лицам (как антикризисных, так и стимулирующих развитие реального сектора).

Применение критериев оценки эффективности и результативности субсидий, равно как и системы отбора получателей субсидий стали одной из наиболее значимых новаций, внесенных в систему бюджетной поддержки реального сектора за последние несколько лет (в 2016 г. было принято Постановление Правительства РФ № 887). Однако оценка эффективности субсидий, в первую очередь, является оправданной мерой в отношении субсидий, имеющих стимулирующую направленность, тогда как компенсационные и антикризисные субсидии на практике оцениваются лишь формально, во исполнение соответствующих требований Правительства РФ.

Более того, сама идея оценки эффективности субсидий, заложенная в Постановлении Правительства от 6.09.2016 г. N 887, едва ли реализуема в полной мере, поскольку результаты бюджетной поддержки частного сектора зачастую являются отсроченными во времени, и оценить их в рамках одного бюджетного цикла невозможно. Результатом этого стало формальное отношение ГРБС к системам оценки результативности и эффективности бюджетных субсидий на всех уровнях бюджетной системы и стремление снизить риски для получателей субсидий за счет установления наиболее простых и достижимых критериев, ориентированных на оценку целевого расходования бюджетных ассигнований и непосредственных результатов субсидирования.

Внедряемая Правительством система оценки эффективности субсидий, в случае отказа ГРБСов от формального подхода (применяемого в большинстве случаев в настоящее время), создала бы дополнительные риски и для получателей бюджетной поддержки, и для самих ГРБСов. На основании п. 6 Постановления Правительства РФ № 887, недостижение плановых значений показателей результативности субсидии может являться основанием для применения санкций по отношению к их получателю, которые могут заключаться как в уплате штрафов, так и в полном либо частичном возврате субсидий в бюджет.

Экономический анализ предоставления субсидий юридическим лицам из федерального бюджета показал, что объем бюджетных субсидий предприятиям реального сектора, работающих в отраслях с высоким уровнем конкуренции, составил 11,1 % общего объема расходов по разделу «Национальная экономика» в 2018 г. Предоставление адресных субсидий или субсидий на поддержку специфических видов деятельности (ведение баз данных, навигационное обслуживание и т.п.) носит, как правило, целевой характер, или данные субсидии направляются на поддержку

государственным или квази-государственным предприятиям, либо стратегически значимым предприятиям. Обоснованность и условия предоставления подобных субсидий определяются Правительством с учетом национальных приоритетов или ведомствами, в интересах которых и предоставляются субсидии. В отношении перечисленных видов/направлений субсидирования рекомендуется реализовать меры по совершенствованию внешнего контроля за целевым использованием бюджетных средств. Оценка бюджетной эффективности рассмотренных субсидий (расходы/результат) не представляется возможной, поскольку результат или не имеет реальных показателей, или носит долгосрочный характер.

Международный опыт предоставления субсидий субъектам экономической деятельности выявил ограничения по отраслевой специфике получателей. Условия предоставления субсидий в международной практике различаются в зависимости от основной цели субсидирования коммерческих организаций. Анализ опыта большинства развитых стран мира показывает наличие большого количества похожих условий. В отличие от российской практики, в странах с развитой экономикой, основанной на минимизации вмешательства государства в рыночные отношения, выявлены только несколько отраслей, субсидируемых на федеральном уровне: сельское хозяйство, энергетика, сфера строительства и ЖКХ, транспорт и транспортная инфраструктура, автомобилестроение, связь. В Российской Федерации за счет федерального бюджета субсидируются предприятия различных отраслей народного хозяйства, включая, кроме перечисленных выше, машиностроение, металлургия, станкостроение, судостроение, рыболовство и рыболовство, лесное хозяйство, фармакология и производство медицинских изделий, легкая и текстильная промышленность, включая ремесла, пищевая промышленность, и другие.

Среди основных целей предоставления субсидий в мире для предприятий реального сектора можно выделить: инвестиции, инновации, повышение доступности товаров и услуг/увеличение выпуска продукции (реализации экономии на масштабе; выравнивание благосостояния через снижение стоимости жизни и увеличение потребления для наименее обеспеченных слоев населения), содействие занятости.

В российской практике целевой характер субсидирования расширен относительно международной практики, и включает, например, такие субсидии, как возмещение недополученных доходов, связанных с реализацией сельскохозяйственной техники, цены на которую не регулируются в рамках тарифной политики; компенсация

части затрат на транспортировку продукции, в том числе, организациям автомобилестроения, сельскохозяйственного машиностроения, транспортного машиностроения, энергетического машиностроения.

Выявлены следующие особенности в части условий субсидирования:

- несоответствие в условиях предоставления и расчетах размера субсидий, которые направляются на достижение одной цели;
- условия не всегда включают требования по ограничению стоимости конечной продукции для потребителей;
- условия не всегда увязаны с целевым назначением государственной поддержки. Кроме того, отсутствует оценка вклада и влияния каждого из получателей на конечные целевые показатели (т.е. не реализуется интегральная оценка объема по каждому виду субсидии на достижение установленных целей предоставления субсидии).

Практика предоставления всех разновидностей субсидий, за исключением компенсационных, сопряжена с рядом существенных недостатков, основными из которых являются безвозмездный и безвозвратный характер субсидий, нерыночный характер бюджетной поддержки частных лиц, ее негативное воздействие на конкуренцию; национализация затрат отдельных компаний. Кроме того, несмотря на позитивные изменения в направлении создания конкурентных систем отбора получателей, по-прежнему сохраняется недостаточная прозрачность системы распределения бюджетных субсидий между частными организациями.

Хотя в настоящей работе задача оценки ритмичности перечисления средств федерального бюджета получателям субсидий не ставилась, сроки получения средств предприятиям (декабрь) ставят под сомнение достоверность представляемых в рамках соглашений о предоставлении субсидий результатов. Так, утвержденный объем бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2018 г. Министерству промышленности и торговли по открытым статьям раздела «Национальная экономика» по виду расходов 800 «иные бюджетные ассигнования», которые включают и субсидии юридическим лицам, составил 198 млрд руб., а объем исполнения за январь-ноябрь 154 млрд руб.

2 Результаты эмпирического анализа: влияния бюджетных субсидий на финансовое состояние организации

В данной части проводится анализ доступных по России данных о выделенных субсидиях компаниям реального сектора из федерального бюджета.

На сегодняшний день существует не так много источников данных о субсидиях, в которых информация предоставляется и обновляется на постоянной основе. Можно назвать два таких источника: отчеты Росказна об исполнении бюджета и реестр соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов. Данные Росказна в части субсидий представляют собой агрегированные суммы в разрезе кодов КБК и позволяют проводить очень ограниченную дифференциацию лишь по основным направлениям бюджетных расходов.

Реестр субсидий федерального бюджета хоть и дает длинную ретроспективу, но содержит более детальную информации о выделяемых средствах, в т.ч. в разрезе типов получателей. В рамках данной работы нас интересуют субсидии юридическим лицам. Поэтому в основе анализа будет лежать данные, представленные в реестре, структуру которых можно представить в виде следующих блоков:

- 1) общие сведения о соглашении (информация по 34 позициям, включая даты регистрации и окончания действия соглашения;
- 2) данные о получателях субсидии (общие регистрационные данные);
- 3) информация о запланированном графике перечислений;
- 4) данные о фактических платежах;
- 5) данные о результатах реализации компаниями показателей, заложенных в соглашениях.

В силу особенностей данных пятый блок будет анализироваться отдельно. Во-первых, это связано с тем, что структура данных о результатах неоднородна: разные соглашения предполагают неодинаковые показатели результативности. Во-вторых, результаты пока доступны только для части соглашений.

Для полноценной работы, в первую очередь, было осуществлено сведение первых трех указанных блоков в единую базу, после чего был проведен ее технический анализ. По состоянию на 11.09.2019 в базе данных находилась информация по 10492 соглашениям. Для целей исследования необходимо сосредоточиться на анализе соглашений с коммерческими организациями реального сектора. Для этого из

полученной базы исключим соглашения с некоммерческими и бюджетными организациями, финансовыми организациями и унитарными предприятиями.

Реестр субсидий сегодня представляет собой базу данных, которые слабо структурированы: соглашения по совокупности характеристик с одной стороны, являются достаточно разнородными, а с другой – несут на себе отпечаток не стандартизированного ручного заполнения. В связи с этим, выгружаемая из реестра информация требует отдельной технической работы, которая часто не может быть автоматизирована, и предполагает индивидуальный анализ соглашений.

Прежде всего, требуется очистка от ошибок и коррекции технических особенностей:

- а) исключаем из базы соглашения, по которым плановая сумма равна нулю (соответственно, график платежей также равен нулю);
- б) необходимо исключить дубликаты записей в базе;
- в) требуется провести «склейку» разделенных соглашений (в реестре есть соглашения, которые разделены на несколько записей; задача состоит в том, чтобы идентифицировать их и объединить).

Кроме того, встречаются наборы соглашений, требующие одновременно и склейки, и исключения дублирующихся записей.

В результате очистки и корректировки базы и последующего выделения субсидий коммерческим организациям из 10492 соглашений осталось 3978 соглашений, которые относятся к реальному сектору. Но как было отмечено, эти соглашения достаточно разнородны. Поэтому требуется провести их систематизацию и структуризацию по ряду критериев, которые представляют интерес, с точки зрения анализа эффективности. Были выбраны следующие критерии: цели, сроки субсидирования и особенности запланированного и фактических платежей.

Выделено три типа целей:

- *стимулирующие инвестиционные* – субсидии, направленные на компенсацию части затрат по приобретению, модернизации, обновлению и развитию внеоборотных активов, включая нематериальные. Также сюда относятся субсидии, возмещающие затраты на работу по созданию и развитию товаров (субсидирование пилотных партий и опытных образцов), а также на юридическое сопровождение товаров при выходе на новые рынки или создании новых образцов (патенты, международные сертификаты, лицензии);

– *стимулирующие производственные* – субсидии, предполагающие возмещение части затрат, связанных с операционной деятельностью компании, включая затраты на сырье и труд, коммерческие расходы, транспортировку, процентные расходы по долгосрочным и краткосрочным обязательствам;

– *компенсационные* – субсидии, предназначенные для компенсации потерь, возникающих в связи с государственным регулированием, включая предельные цены и тарифы, введением льготных режимов для потребителей, а также связанные с выполнением работ при взаимодействии с государством, носящих обязательный характер при наступлении определенных событий (обслуживание бортов МЧС и т.п.).

Каждое соглашение было отдельно отнесено к конкретной целевой группе. Есть случаи, когда соглашение является неоднозначным по целевой направленности: предполагает операционные позиции, но может включать и инвестиционные. В этом случае проводилось сравнение с показателями результативности из отдельно сформированного набора данных (блок 5, сведенный с целями из блока 1 и данными СПАРК). Если показатели результативности отсутствуют или носят операционный характер, то такие широкие по направленности соглашения относим к группе стимулирующих производственных. Соответственно, если показатели результативности относятся к внеоборотным активам, то относим соглашение к группе стимулирующих производственных.

Сроки соглашений заслуживают отдельного внимания. Согласно реестру, можно выделить три типа соглашений:

- а) завершившиеся соглашения с конечным сроком (дата завершения соглашения прошла на момент получения базы);
- б) действующие соглашения с конечным сроком;
- в) бессрочные соглашения (неопределенный срок).

Следующим шагом после сведения трех первых блоков реестра и группировки по целям и срокам является совмещение полученной базы с данными платежных документов. При этом для каждого соглашения была сформирована траектория фактических платежей по годам с выделением сумм, полученных в последнем квартале. Указанное важно, поскольку необходимо учитывать степень равномерности поступления средств в разрезе целей.

Отдельно стоит отметить, что сумма, предусмотренная соглашением, может быть превышена или, наоборот, не достигнута. В случае с бессрочными соглашениями нередки ситуации превышения запланированной суммы. Также отметим, что нередки

случаи, когда сумма превышает или не достигается и по соглашениям с конечным сроком.

Теперь для анализа субсидий, выделяемых организациям реального сектора, необходимо произвести свод с данными по компаниям, что позволит проводить группировку и сравнение по отраслям, а также по хозяйственным и финансовым показателям. Для этого используем данные системы СПАРК-Интерфакс. Вся работа по сведению баз проводилась в среде R. Результатом проведенной работы стала база данных, объединяющая данные по компаниям и данные по соглашениям в представленных выше разрезах.

На основе полученной базы можно получать различные срезы. Например, в таблице 1 представлена первая десятка компаний, получивших бюджетные средства с 2014 года с разбивкой по типам сроков: бессрочные соглашения, завершенные соглашения, действующие соглашения с ограниченным сроком.

Таблица 1 – Топ 20 компаний, лидирующих по объему полученных субсидий из федерального бюджета суммарно с 2014 года

<i>Млрд руб.</i>	ПЗ	ФЗ	ПБ	ФБ	ПД	ФД	<i>ПВ</i>	<i>ФВ</i>	Ц	N
ОАО РЖД	36,51	35,51	0,001	0	96,92	58,12	133,4	93,63	К	9
АО АВТОВАЗ	0,76	0,59	4,54	0,22	87,15	49,40	92,44	50,21	П	17
ООО ХММР	0,54	0,54	1,61	0	57,34	39,12	59,49	39,66	П	12
ООО АВТОЗАВОД ГАЗ	1,23	1,11	11,72	3,03	71,67	35,38	84,63	39,51	П	28
ПАО КАМАЗ	3,79	2,80	2,51	0	42,50	28,94	48,80	31,74	П	23
ООО КЗ РОСТСЕЛЬМА Ш	16,10	16,08	9,12	2,77	14,15	12,23	39,38	31,08	П	25
ООО ЭЛЛАДА ИНТЕРТРЕЙД	0	0	3,10	2,61	39,30	25,03	42,40	27,64	П	2
<i>Млрд руб.</i>	ПЗ	ФЗ	ПБ	ФБ	ПД	ФД	<i>ПВ</i>	<i>ФВ</i>	Ц	N
АО ГКНПЦ ИМ. М.В. ХРУНИЧЕВА	19,59	19,35	0	0	7,82	6,57	27,41	25,92	П	8
ОЗК, АО	21,38	20,89	0	0	6,59	2,59	27,9	23,4	П	5

							7	8		
ФОЛЬКСВАГЕН ГРУП РУС ООО	0,14	0,14	1,97	0,0	44,16	22,70	46,27	22,83	П	12
ЗАО РЕНО РОССИЯ	0,53	0,53	2,23	0,29	35,26	19,19	38,01	20,00	П	11
ООО УАЗ	0,56	0,53	2,58	0	37,97	18,26	41,10	18,80	П	20
ПАО ОАК	0	0	0	0	24,00	16,61	24,00	16,61	П	1
АО ФПК	12,97	7,84	0	0	16,03	8,54	29,00	16,37	К	8
ООО НИССАН МЭНУФЭКЧУ РИНГ РУС	0,031	0,031	1,07	0	28,08	15,23	29,18	15,26	П	8
АО КРДВ	12,43	12,43	0,00	0	6,03	1,93	18,46	14,36	И	6
ООО ТОЙОТА МОТОР	1,63	1,63	5,87	3,57	15,11	8,75	22,61	13,96	П	10
ООО МСМР	2,54	2,54	3,40	1,99	10,72	6,50	16,66	11,02	П	9
ПЕТЕРБУРГСКИЙ ТРАКТОРНЫЙ ЗАВОД, АО	4,35	3,83	2,08	1,02	6,39	5,41	12,82	10,25	П	13
ФОРД СОЛЛЕРС ХОЛДИНГ, ООО	0,004	0,004	0,77	0	19,64	9,31	20,42	9,31	П	4

Примечания

- 1 В таблице используются следующие обозначения:
 - ПЗ – Плановая сумма по завершившимся соглашениям;
 - ФЗ – Фактически полученная сумма по завершившимся соглашениям;
 - ПБ – Плановая сумма по бессрочным соглашениям;
 - ФБ – Фактически полученная сумма по бессрочным соглашениям;
 - ПД – Плановая сумма по действующим соглашениям;
 - ФД – Фактически полученная сумма по действующим соглашениям;
 - ПВ – Плановая сумма всего;
 - ФВ – Фактически полученная сумма всего;
 - Ц – Преобладающая цель (по плановой и фактической сумме):
 - а) И – стимулирующие инвестиционные субсидии,
 - б) П – стимулирующие производственные субсидии,
 - в) К – компенсационные субсидии;

–	N – Общее число соглашений.
2	Источник: составлено автором на основе данных СПАРК-Интерфакс и Реестра субсидий.

Приведем некоторое описание полученной базы данных в разрезе основных характеристик. Полученные 3978 соглашений оказались заключенными с 1865 организациями. Средний возраст компании-получателя – 15-16 лет. В числе получателей преобладают компании с низким показателем сводного коэффициента риска. По размеру компании распределены следующим образом:

- 595 – крупных организаций получили суммарно 314 млрд руб. в 2018 году (91% от общего объема федеральных субсидии реальному сектору),
- 274 – средних организаций получили суммарно 6,9 млрд руб. в 2018 году (2% от общего объема федеральных субсидии реальному сектору),
- 469 – малых организаций получили суммарно 10,2 млрд руб. в 2018 году (3% от общего объема федеральных субсидии реальному сектору),
- 367 – микропредприятий получили суммарно 4,2 млрд руб. в 2018 году (1,2% от общего объема федеральных субсидии реальному сектору).

Таким образом, основной объем средств федерального бюджета направляется крупным организациям, которые, вообще говоря, довольно уникальны в сравнении друг с другом.

По формам собственности наблюдается следующее распределение:

- 22 организации, находящиеся в федеральной собственности в 2018 году, получили суммарно 39,5 млрд руб. (11,5% от общего объема федеральных субсидии реальному сектору),
- 25 организаций, находящихся в собственности государственных корпораций в 2018 году, получили суммарно 20,5 млрд руб. (6% от общего объема федеральных субсидии реальному сектору),
- 163 организации, находящихся в собственности субъектов РФ или в смешанной с долей федеральной собственности (и/или с долей собственности субъектов), или в иной смешанной российской собственности в 2018 году получили суммарно 42,9 млрд руб. (12,5% от общего объема федеральных субсидий реальному сектору)
- 1430 организаций, находящихся в частной собственности в 2018 году, получили суммарно 111,7 млрд руб. (32,6% от общего объема федеральных субсидии реальному сектору),

– 216 организаций, находящихся в иностранной собственности или с долей участия иностранных лиц в 2018 году, получили суммарно 115,3 млрд руб. (33,6% от общего объема федеральных субсидии реальному сектору).

Итак, видим, что компании с прямым или опосредованным государственным участием получают при своей немногочисленности в базе порядка 30% всего объема федеральных субсидий. Таким образом, задача оценки эффективности субсидий в определенной мере находится в увязке как с вопросом качества управления этими компаниями, так и с анализом степени их самостоятельности.

В разрезе целей распределение по итогам 2018 года оказалось следующим:

- 11,4% общего объема перечисленных средств пришлось на инвестиционные субсидии, а число получателей составило 680 компаний,
- 71,2% – пришлось на производственные субсидии, при этом число получателей составило 646 компаний,
- 17,4% – пришлось на компенсационные субсидии, а число получателей составило 107 компаний.

Стоит отметить, что среди компаний-получателей 210 относятся к стратегическим предприятиям, а 45 являются резидентами ОЭЗ.

Достаточно интересным оказался вопрос связи госзакупок и субсидий. Прежде всего, отметим, что существенное число получателей являются поставщиками тех или иных товаров и услуг в рамках процедур, предусмотренных федеральными законами №ФЗ-44 от 05.04.2013 и №ФЗ-223 от 18.07.2011. Сопоставление данных реестра субсидий и СПАРК показало, что среди 1865 компаний 1319 являются такими поставщиками, а на их долю по итогам 2018 года пришлось 79,3% от суммарного объема всех субсидий (271,8 млрд руб.). Так анализ базы позволил выявить отдельные случаи, когда субсидии по своему экономическому содержанию носят характер госзакупок или играют вспомогательную им роль. Наиболее типичные случаи связаны с созданием, разработкой и поддержанием некоторых типов благ, близких по характеру к общественным (систем, платформ, разработок), с сохранением прав собственности у фирмы-создателя. Достаточно ярким примером являются субсидии компании Инлайн-Технолджис, являющейся достаточно известным поставщиком IT-услуг в рамках госзакупок, и которой по данным Реестра и СПАРК в 2019 году была выделена субсидия на создание цифровой платформы, ориентированной на поддержку производственной и сбытовой деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства (обеспечение оказания услуг и сервисов организаций

инфраструктуры и мер поддержки в электронном виде субъектам малого и среднего предпринимательства). Указанный целевой продукт по характеру схож с общественными благами, которые обычно создаются государством, и для таких работ более характерен формат госзакупок. Плановая сумма по данному соглашению составляет 1934 млн руб.

Похожий характер имеют субсидии на научные исследования и разработки, цели которых по своей сути часто предполагают осуществление НИОКРов и НИРов для государства или госкомпаний.

В связи с этим закономерно рождается гипотеза, о том, что субсидии могут служить неким сопутствующим инструментом взаимодействия при осуществлении госзакупок или в отдельных случаях заменять их, что может отражаться и на налоговой составляющей.

Отдельно отметим используемые в теоретико-эмпирических исследованиях подходы к оценке эффективности субсидий. В число работ, представляющих интерес, с точки зрения методологии анализа эффективности субсидий реальному сектору экономики, входят статьи David, Hall, Toole [4], Busom [5], Klette T.J., Møen J. и Griliches Z. [6], Paul Taubman и Terence J. Wales [7], Donadelli M. и Grüning P. [8], Korzhenevych A. и Bröcker J. [9], Yang и Zhang [10], Lach S. [11], Klette T. J. и Møen, J. [12], Giovanni Cerulli и Bianca Potì [13], Rubin D. [14], Rosenbaum P. и Rubin D. [15] и др. К наиболее распространенным методам оценки эффективности субсидий коммерческим организациям относятся мэтчинг, разность разностей, процедура Хекмана, модели панельных данных, модели временных рядов (коинтеграции, коррекции ошибок). Определяющее значение при выборе метода анализа отдается объему, качеству и структуре имеющихся микро-данных.

Методология оценивания воздействия субсидий на инвестиционные решения компаний предполагает сравнение группы, на которую оказывается воздействие с контрольной группой. В такого рода исследованиях в основном используются данные по большому числу небольших фирм, некоторая доля которых получает поддержку, при этом фирмы относительно удобны для сопоставления, а временная структура оказания поддержки является примерно единообразной.

В случае нашей базы, как показано выше, мы имеем дело с довольно крупными компаниями, часто являющимися лидерами в своих отраслях на территории России, имеющими определенную рыночную власть, активно участвующими в госзакупках,

имеющими собственников разного типа и работающие в разных отраслях. Все это создает проблему при попытке подбора контрольной группы, поскольку нельзя сделать подборку похожих по свойствам компаний, чтобы значимо выявить эффект.

Кроме того, ограничения накладывает и временная структура субсидирования. Если в приводимых исследованиях субсидии часто носили единовременный характер, то в нашей базе много компаний, получающих субсидии регулярно и в разных сочетаниях по целям. Так, в базе можно указать только 55 компаний, которые, согласно реестру, на протяжении 5 лет получили субсидию только один раз в 2017 году.

Аналогично среди компаний, получивших субсидию только в 2018 году и с соглашениями, завершившимися в 2018 году, можно указать лишь 159 компаний, получивших инвестиционные субсидии, и 86 – получивших производственные (еще 3 компании, получивших субсидии обоих типов). Среди 159 указанных выше компаний наблюдается очень широкий разброс по размеру фирм, отраслям и регионам, что создает опасность того, что при соединении их в одну выборку основную роль будут играть совсем иные факторы, нежели факт получения субсидии. В связи с вышесказанным провести серьезную оценку воздействия сегодня нельзя.

Поэтому далее более подробно рассмотрим субсидии в разрезе различных видов деятельности, при этом постепенно раскрывая в рамках каждой отрасли различные аспекты эффективности субсидирования, включая вопросы самого дизайна субсидий и методологии учета. В таблице 2 представлены общие данные о субсидиях в разрезе ОКВЭД с 2014 года. Сразу отметим, что суммарно за период 2014 – 3кв2019, по данным Реестра субсидий, перечисления средств федерального бюджета предприятиям автотранспортной промышленности составили 45% от общего объема субсидий, а в 2018 году доля автомобилестроения составила почти 47%. Как будет показано далее часть субсидий сферы торговли также направлена на поддержку автоиндустрии, что еще больше увеличивает долю этой отрасли как акцептора господдержки. На втором месте по объему полученных субсидий находится отрасль сухопутных транспортных услуг, и в силу специфики в основном цели субсидирования носят компенсационный характер.

Таблица 2 – Распределение по отраслевым группам общего объема запланированных и фактических субсидий суммарно с 2014 года (сортировка по столбцу ФВ - фактически полученная сумма всего)

<i>Млрд руб.</i>	ПЗ	ФЗ	ПБ	ФБ	ПД	ФД	ПВ	ФВ	Ц	N
Производство автотранспорта (29)	23	16,9	44	11,6	532	305	600	333	П	491

Сухопутный и трубопроводный транспорт (49)	55	47,7	0,03	0	113	67,0	168	115	К	57
Производство машин и оборудования (28)	34	32,1	15	5,00	29,7	23,7	78,0	60,8	П	502
Научные исследования и разработки (72)	25	24,3	4,2	2,77	23,8	17,1	53,0	44,1	П	319
Торговля (45 - 47)	30	25,7	7,6	4,19	26,5	13,8	64,1	43,7	П	374
Воздушный и космический транспорт (51)	18	17,9	0,03	0,03	15,0	5,42	33,5	23,3	К	191
Добыча полезных ископаемых и связанные виды деятельности (5-9)	5,9	5,9	0,1	0,10	14,8	12,7	20,9	18,7	И	19
Производство прочих т/с и оборудования (30)	7,4	3,2	11	6,07	20,5	5,01	38,4	14,3	П	102
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий (26)	1,4	1,4	5,6	4,23	7,3	5,31	14,3	10,9	И	104
Телекоммуникации (61)	7,6	7,6	0,2	0,15	0,7	0,55	8,5	8,3	К	12
Лес и деревообработка (2, 16)	3,7	3,2	8,5	4,67	0,5	0,14	12,6	8,0	И	202

Продолжение таблицы 2

Млрд руб.	ПЗ	ФЗ	ПБ	ФБ	ПД	ФД	ПВ	ФВ	Ц	N
Химическая промышленность (20, 22 и 23)	5,4	4,9	1,1	0,20	6,5	2,72	13,0	7,8	И	227
Металлургия (24)	5,4	5,2	1,4	0,29	2,2	1,03	8,9	6,5	П	83
Бумажное производство (17)	5,4	5,4	1,7	0,34	0,8	0,14	8,0	5,8	П	82
Складская деятельность (52)	2,2	1,7	1,4	0,93	3,2	2,67	6,8	5,3	И	128
Легкая промышленность (13-15)	3,0	2,3	0,7	0,30	4,4	2,27	8,1	4,8	П	185
Производство металлических изделий (25)	2,4	2,0	1,0	1,15	1,8	0,94	5,2	4,1	И	114
Производство электрооборудования (27)	1,3	1,0	0,8	0,21	2,7	1,03	4,9	2,3	И	97
Производство лекарственных средств и материалов (21)	1,0	0,5	0,9	0,35	2,5	1,32	4,3	2,2	И	108
Разработка ПО (62)	0,7	0,4	0,5	0,39	2,1	1,23	3,3	2,0	И	46
Пищевая промышленность (10, 11)	1,3	1,2	0,02	0	0,4	0,26	1,7	1,5	П	200
Сельское хозяйство (1, 3)	0,4	0,36	0	0	0,2	0,05	0,5	0,41	И	29
Другие отрасли	7	6,4	5,6	3,5	8	3,1	20,5	13	И	293
Примечания 1 В таблице используются следующие обозначения: – ПЗ – Плановая сумма по завершившимся соглашениям, – ФЗ – Фактически полученная сумма по завершившимся соглашениям, – ПБ – Плановая сумма по бессрчным соглашениям, – ФБ – Фактически полученная сумма по бессрчным соглашениям, – ПД – Плановая сумма по действующим соглашениям, – ФД – Фактически полученная сумма по действующим соглашениям, – ПВ – Плановая сумма всего, – ФВ – Фактически полученная сумма всего, – Ц – Преобладающая цель (по плановой и фактической сумме): а) И – стимулирующие инвестиционные субсидии;										

Продолжение таблицы 2

б)	И – стимулирующие инвестиционные субсидии;
в)	П – стимулирующие производственные субсидии;
г)	К – компенсационные;
–	N – Общее число соглашений;
2	В первом столбце таблицы в скобках указаны номера групп видов деятельности по классификации ОКВЭД;
3	Источник: составлено автором на основе данных СПАРК-Интерфакс и Реестра субсидий.

Теперь рассмотрим некоторые представленные в таблице 2 отрасли более подробно в контексте политики субсидирования. В каждом подразделе ниже помимо прочего будет дана динамика фактически полученных субсидий согласно данным Реестра. Но следует иметь в виду, что полнота данных в Реестре в разрезе отраслей и годов не одинаковая: для одной отрасли информация может быть полной уже с 2016 года, для другой – только с 2018 года.

2.1 Производство автотранспортных средств

Производство автотранспорта среди всех видов деятельности является наиболее масштабно субсидируемой отраслью, поэтому рассмотрим ее подробнее. В таблице 3 представлена динамика фактических перечислений субсидий в разрезе трех групп целей и некоторые отраслевые показатели.

Таблица 3 – Динамика субсидий производителям автотранспорта в 2014-2019 гг.

<i>Млн руб.</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Инвестиционные	0	0	1767	2032	3566	912
Производственные	30205	5864	18145	11467	155791	100646
Компенсационные	0	0	0	0	1526	1468
Итого	30205	5864	19912	13498	160883	103025
Общая доля субсидий в выручке отрасли, %	1,6%	0,4%	1,1%	0,6%	5,4%	-
Средняя рентабельность продаж в отрасли, %	5,47%	6,07%	4,38%	3%	2,56%	-
Средняя загрузка мощностей в отрасли, %	35-58%	34-43%	38-41%	20-47%	28-55%	-
Примечание – Источник: составлено автором на основе данных Росстата, СПАРК-Интерфакс и Реестра субсидий.						

Субсидирование автопроизводителей – тот случай, когда помощь предназначена для поддержки целой индустрии. Здесь возникает целый спектр целей, среди которых сохранение технологий, компетенций и накопленного производственного опыта, поддержания конкурентоспособности с импортной продукцией, сохранение рабочих мест. В 2018 году более чем в 10 раз вырос уровень прямой государственной поддержки отрасли. При этом структура этого изменения оказалась следующей: если в 2016 году доля субсидий на содержание рабочих мест составляла 25% (порядка 5 млрд руб.) от общего объема федеральных субсидий, то к концу 2018 года доля таких субсидий достигла 40%, а абсолютный объем вырос более чем в 12 раз. В разрезе получателей рост оказался более равномерным: в 2018 году, как и ранее, преобладали субсидии

крупным производителям (КАМАЗ, АвтоВАЗ, ХММР, ГАЗ, УАЗ, Эллада Интертрейд), что соответствует позиции компаний на рынке в рамках своих ниш.

Рост субсидий в 2018 году в целом привел к существенному росту уровня используемых мощностей, так если в 2016 году мощности в производства автобусов, грузовых и легковых автомобилей составляли 37%, 34% и 41% соответственно, то в 2018 этот показатель в разрезе этих типов продукции составлял 28%, 43% и 55% соответственно. При этом объем мощностей и производства в целом с 2014 года изменился слабо: в 2017 году был временный спад производства автобусов на 57% с последующим восстановлением в 2018 году; в 2018 году было небольшое сокращение объема мощностей в производстве грузовых автомобилей на 8%, но объем производства в 2017-2018 гг. был выше, чем ранее; объем мощностей в секторе легковых автомобилей практически не менялся на протяжении последних 5 лет, а производство выросло после спада 2015 года. Здесь также нужно учитывать, что этот рост совпал с появлением на рынке новых моделей в секторе легковых автомобилей, т.е. возникает вопрос эффекта воздействия со стороны субсидии. Но есть проблема, состоящая в том, что сравнение с 2014 годом в плане влияния субсидий сделать нельзя, поскольку из реестра мы видим только часть субсидий этого года. Кроме того, сравнение последних трех лет позволяет выдвинуть гипотезу о том, что ожидание существенного объема субсидий в будущем оказывает положительное влияние на уровень производства.

Более сложным является вопрос технологического развития производства и внедрения инноваций. На открытых данных довольно сложно проверить, могло ли быть более эффективным проведение модернизации в русле повышения роботизации и сокращения персонала, т.е. было ли бы более эффективным перенаправить средства от субсидий на содержание рабочих мест в соответствующие инвестиции. Очевидно, что в ряде регионов на сегодняшний день отрасль является неким локомотивом социального благополучия, поэтому вопрос поддержки рабочих мест становится многогранным и требует анализа рынка труда и сравнения субсидий с альтернативными возможностями социальной поддержки.

Для справки отметим, что если опираться на данные реестра, то средневзвешенный по плановой сумме срок соглашений в транспортной промышленности составляет год (однако есть компании, с которыми заключаются и длинные соглашения сроком более 5 лет: АО Автотор, ООО Элада Интертрейд, ООО ПСМА РУС), а средний срок завершения платежей по действующим соглашениям

составляет чуть менее полугода. Кроме того, перечисления субсидий в отрасли характеризуются высокой равномерностью, что позволяет своевременно использовать все выгоды программ субсидирования (исключением являются компенсационные субсидии, где платежи часто осуществляются после предоставления данных о понесенных затратах).

Согласно полученным данным, наименьшую долю в общем объеме выделяемых средств составляют компенсационные субсидии (менее 1% в 2018 году). В рамках автотранспортной промышленности эти субсидии направлены на возмещение затрат, связанных с предоставлением скидок покупателем городского наземного транспорта. Интересно отметить, что по данным Росстата рентабельность продаж производства городского транспорта по итогам 2018 года составила порядка 6%. Тогда как рентабельность продаж в производстве легковых автомобилей снизилась до 0,6%.

В части стимулирующих инвестиционных субсидий, которые в 2018 году составили 2,2% от общего объема поддержки, выделяются следующие соглашения:

- на возмещение части затрат по НИОКР;
- на реализацию инвестиционных проектов, направленных на обеспечение серийного производства колесных транспортных средств, а также узлов и агрегатов к ним;
- на развитие кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства;
- на компенсацию части затрат, связанных с сертификацией продукции на внешних рынках при реализации инвестиционного проекта.

В общих перечислениях из бюджета преобладают стимулирующие субсидии, направленные на поддержание и расширение производства (производственный тип).

Сюда относятся такие субсидии как:

- субсидии на компенсацию части затрат на содержание рабочих мест;
- субсидии на компенсацию части затрат на транспортировку продукции;
- субсидии на возмещение затрат на энергоресурсы организациям автомобильной промышленности;
- в целях возмещения недополученных доходов, связанных с предоставлением скидки покупателям техники, использующей природный газ в качестве моторного топлива;
- субсидии на компенсацию части затрат, связанных с выпуском и поддержкой гарантийных обязательств в отношении высокопроизводительной самоходной и прицепной техники;

- субсидии на компенсацию части затрат в связи с производством колесных транспортных средств, а также узлов и агрегатов к ним и др.

Однако иногда субсидии этого класса являются мерой поддержки широкого спектра, и могут объединять как *цели операционного, так и инвестиционного характера*. Достаточно ярким примером в рамках автомобилестроения являются субсидии на компенсацию затрат в связи с производством колесных транспортных средств, а также узлов и агрегатов к ним, установленные Постановлением Правительства РФ от 26.10.2018 № 1278.

Так типы проблем, на решение которых направлена данная субсидия (согласно информации Минпромторга в ГИСП), включают следующие позиции операционного характера:

- нехватка оборотных средств (субсидирование процентной ставки по кредитам на создание межсезонных запасов сырья, субсидии на приобретение расходных материалов сырья и комплектующих, субсидирование затрат на пополнение оборотных средств и на финансирование текущей производственной деятельности);
- кадровые проблемы (субсидии на содержание рабочих мест, субсидии на переподготовку кадров и образовательные программы);
- продвижение на новые экспортные рынки сбыта (субсидии на компенсацию затрат на сертификацию на внешних рынках, субсидии на компенсацию затрат на регистрацию объектов интеллектуальной собственности за рубежом, субсидии на обеспечение участия в международных конгрессно-выставочных мероприятиях и деловых миссиях);
- снижающийся спрос на внутреннем рынке и конкуренция с импортной продукцией (субсидирование производства отдельных (приоритетных) видов продукции, субсидия на возмещение части затрат);
- проблемы в работе предприятия, связанные с операционной деятельностью (просроченная задолженность, разрыв платежного оборота, персонал).

В части направлений, выделяемых Минпромторгом, к вопросам инвестиционного характера можно отнести следующие позиции:

- доступность инвестиционного кредитования (субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам, предоставление государственных гарантий, возмещения затрат по оплате вознаграждений по договорам поручительства);
- необходимость модернизации оборудования (субсидии на приобретение и (или) лизинг оборудования для увеличения производства конкурентоспособной продукции; возмещение части затрат, понесенных на модернизацию и техническое

переворужение; субсидии на переподготовку персонала, занятого на высокотехнологичном оборудовании);

- создание и развитие новых производств (субсидирование аренды производственных площадей; субсидирование приобретения или долгосрочной аренды земельных участков под создание новых производственных мощностей; субсидирование строительства производственных зданий и сооружений; субсидирование проведения технических испытаний, токсикологических исследований и испытаний продукции; субсидирование части затрат на подготовку проектно-сметной документации; субсидии на возмещение части затрат на транспортировку продукции);
- необходимость проведения НИОКР, внедрения новых технологий, освоение высокотехнологичной продукции (субсидирование проведения НИОКР; субсидирование создания инновационной продукции и технологий, конкурентоспособных на международных рынках; субсидии на развитие промышленного производства в направлении увеличения выпуска высокотехнологичной продукции; субсидирование увеличения роста производительности труда за счет использования передовых технологий и современного оборудования и созданию высокопроизводительных рабочих мест; субсидии на создание перспективных производственных технологий; субсидии на приобретение программного обеспечения).

Как можно видеть выше, даже в рамках пунктов в целом более инвестиционного характера (НИОКР, модернизация и развитие новых производств) обнаруживаются склейка разнохарактерных по экономической сути целей.

Интересно, что если сравнить представленную информацию с соответствующим постановлением Правительства, то там мы не найдем столь широкого перечня вопросов. Тем не менее, и в указанном постановлении (статьи 2 и 3) мы видим, что субсидия предоставляется сразу в рамках двух направлений стимулирования по типам деятельности: инвестиционная и операционная. При этом в качестве показателя результативности Постановление выделяет лишь объем промежуточного потребления со стороны субсидируемой компании (статья 16).

Такой дизайн субсидии создает сложности для анализа эффективности даже на уровне отдельной компании. Как следствие, эконометрический анализ эффектов воздействия стопорится уже на этапе формирования базы данных, поскольку одна и та же субсидия в разных компаниях будет использоваться различным образом, и идентифицировать, как именно, – возможно только при анализе данных, составляющих

коммерческую и/или налоговую тайну. Так, согласно стандартам МСФО (IAS 20) государственные субсидии делятся на два вида: относящиеся к активам (согласно стандарту, предполагающие вложения в долгосрочные активы) и относящиеся к доходам. Однако независимо от способа получения субсидии, относящейся к активам, ее учет может осуществляться двумя равноправными способами: с позиции капитала или с позиции дохода (субсидии, относящейся к доходу, всегда учитываются с позиции дохода). В первом случае происходит изменение балансовой стоимости актива, к которому применяется субсидия, а влияние на прибыль оказывается через размер амортизации в течение срока полезного использования. Во втором случае возможно два варианта: субсидия учитывается в статье «другие доходы» либо производится взаимозачет конкретной статьи расходов и соответствующей субсидии и уже прямо влияет на валовую прибыль. В тех финансовых отчетах, с которыми проводилась работа в рамках данного раздела, субсидии не выделяются в отдельную статью (да и сами отчеты не детализированы), поэтому обозначенная выше проблема «склейки» субсидий по целям на этапе подготовки нормативно-правового акта и, далее, на этапе получения средств является актуальной.

Можно надеяться, что переложение расходов внутри компании или кросс-субсидирование в рамках продуктового портфеля нивелирует эти различия в целях и политике учета, но это будет надежда без возможности верификации. Однако главное в том, что политика учета субсидии влияет на налоговую нагрузку, и если компании важнее снизить налоги, то инвестиционные субсидии будут учитываться с позиции капитала, а если компании нужно показать прибыльность, то – с позиции доходов (последнее может быть более актуально для молодых фирм-резидентов особых экономических зон). Таким образом, если помимо прочих целей компания стремится снизить налоговую нагрузку, то полученные субсидии не получают адекватного отражения в отчете о прибылях и убытках. Именно поэтому производственные субсидии (относящиеся к доходам) и инвестиционные субсидии следует разделять еще на этапе формирования программы поддержки, прописывая соответствующие нормативно-правовые акты отдельно, особенно в условиях недостаточного определения показателей результативности.

В свете сказанного становится понятно, что оценка воздействия, полученная на данных такого качества, может не просто отличаться от истинного значения, но и иметь

другой знак. Помимо цели это связано с учетом периода субсидирования и срока полезного использования (если речь идет об активах).

Кроме того, нередко компании участвуют в нескольких программах субсидирования, и при обозначенных выше проблемах становится невозможно работать с субсидиями в разрезе конкретных программ, что важно, ведь если одна программа является неэффективной, то другая вполне может давать позитивный результат. По крайней мере, должна быть возможность группировки субсидий в разрезе целей, попытка дать которую была сделана в данной работе.

Возвращаясь от рассмотренной методологии к полученным данным, стоит отметить, что в целом самыми субсидируемыми в рамках отрасли автомобилестроения являются компании, имеющие полный цикл производства. Рассмотрим наиболее важные случаи.

Отметим, что согласно данным Реестра по итогам 2017 года на реализацию инвестиций в основное производство компаниями было направлено 124 млн руб. Это существенно ниже сумм субсидий инвестиционного характера (возможно, что такой низкий показатель связан с недостаточной наполненностью Реестра субсидий данными). Также заметим, что компаниями отрасли было осуществлено инвестиций на 8,5 млн руб. в производство сельскохозяйственной техники.

Отдельно стоит остановиться на проблеме посредничества в субсидиях. Данные Реестра, сопоставленные с данными СПАРК, показывают, что есть случаи выделения субсидий юридическим лицам, которые фактически не имеют возможность самостоятельно осуществлять заявленную деятельность, но являются аффилированными с более крупными компаниями. В таблице 4 приведены яркие примеры для автотранспортной промышленности.

Таблица 4 – Субсидии посредническим фирмам

	Численность сотрудников (2018)	Фактические перечисления, млн руб. (2018)	Фактические перечислени я, млн руб. (2019)	Плановая сумма по действующим соглашениям, млн руб.
АВТОТОР-МЕНЕДЖМЕНТ, АО	2	0,0	11,8	1041,6
АВТОТОР-МАШ, ООО	2	53,2	63,3	144,8
СТАВПРИЦЕП, ООО	1	37,3	0,0	54,6
ФОЛЬКСВАГЕН КС, ООО	6	25,7	6,2	69,7
СЕВЗАПСЕЦМАШ-ПРИЦЕПЫ, ООО	1	3,8	0,0	6,7

ДОРТЕХСЕРВИС +, ООО	8	0,0	5,2	0,0
НОВУС ТРЕЙЛЕР, ООО	7	0,0	0,4	0,0
ИС, ООО	5	0,0	0,0	207,2
Примечание – Источник: составлено по данным Реестра субсидий и СПАРК-Интерфакс.				

Очевидно, что невозможно понять, каким образом и в какие сроки полученные средства будут передаваться внутри связанной сети компаний для осуществления заявленных планов, как, например, в случае АО Автотор-менеджмент и ООО АВТОТОР-МАШ, которые по данным СПАРК связаны с АО Автотор (отметим, что с обеими компаниями заключено соглашение о предоставлении субсидии на компенсацию части затрат, связанных с выпуском и поддержкой гарантийных обязательств в отношении колесных транспортных средств, соответствующих нормам Евро-4 и Евро-5). Указанные компании являются резидентами Калининградской ОЭЗ, поэтому сложно найти налоговые мотивы именно для такого способа субсидирования. Таким образом, с точки зрения оценки эффективности такие схемы представляются нежелательными.

2.2 Транспорт (транспортные услуги) и телекоммуникации

В данном подразделе раскрывается информация по отраслям, где субсидии носят преимущественно компенсационный характер.

Субсидии в транспортной сфере полностью выделяются в рамках компенсаций потерь компаний, связанных с тарифным регулированием государства. Основная цель субсидий здесь носит социальный характер и заключается в обеспечении приемлемого уровня ценовой доступности пассажирского междугороднего сухопутного и пригородного транспорта, включая обеспечение перевозок льготных категорий граждан. В таблице 5 представлена динамика получения компаниями субсидий этой отрасли с 2014 года. Основными получателем субсидий в рамках данной отрасли являются ОАО РЖД и АО ФПК: по итогам 2018 года на эти компании пришлось 99% всех субсидий отрасли.

Таблица 5 – Динамика субсидий отрасли сухопутного и трубопроводного транспорта

Млн руб.	2014	2015	2016	2017	2018	2019
отрасль сухопутного и трубопроводного транспорта						
Инвестиционные	0	0	0	0	232	0
Производственные	0	0	0	0	0	0
Компенсационные	0	100	100	37709	44580	31982
Итого	0	100	100	37709	44812	31982
Отрасль воздушного и космического транспорта						

<i>Млн руб.</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Инвестиционные	158	41	223	160	74	0
Производственные	0	0	0	150	223	494
Компенсационные	0	0	2	8446	8045	5296
Итого	158	41	224	8755	8342	5790
Телекоммуникационные компании						
Инвестиционные	0	0	202	330	97	71
Производственные	0	0	0	105	0	0
Компенсационные	0	0	2074	2523	2876	0
Итого	0	0	2276	2957	2973	71
Примечание – Источник: составлено автором на основе данных СПАРК-Интерфакс и Реестра субсидий.						

В отрасли воздушного транспорта среди получателей субсидий в реестре насчитывается 49 компаний, но инвестиционные субсидии за период 2014-2018 получали только две компании отрасли: Авиакомпания «Россия» и Ред Вингс.

В телекоммуникационной отрасли сегодня лишь шесть получателей, среди которых наибольший объем средств направляется компании ПАО Ростелеком, которая при этом является единственным получателем компенсационных субсидий (субсидий иной направленности согласно данным Реестра Ростелеком не получает). Компенсации Ростелекому связаны с поддержкой связи на Курильских островах, а также с обслуживанием спецобъектов. Если исключить ПАО Ростелеком, то окажется, что остальная часть субсидий имеет инвестиционную направленность, а именно они направлены на финансовое обеспечение части затрат на создание научно-технического задела по разработке базовых технологий производства приоритетных электронных компонентов и радиоэлектронной аппаратуры.

2.3 Производство машин и оборудования

Существенная часть компаний, представленных в отрасли связана с производством сельскохозяйственного оборудования и техники. В 2018 году 89% всех предоставленных субсидий (таблица 6) пришлось на этих производителей (в сравнении со всеми компаниями в рамках данного раздела ОКВЭД, получившими субсидию).

Таблица 6 – Динамика субсидий производителям машин и оборудования

<i>Млн руб.</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Инвестиционные	0	68	209	16017	1642	421
Производственные	0	0	720	3972	21914	15863
Компенсационные	0	0	0	0	0	0

Итого	0	68	929	19990	23557	16284
Общая доля субсидий в выручке отрасли, %	0%	0%	<1%	1,9%	2%	-
Общая доля субсидий в выручке производителей сельхозтехники, %	0%	0%	<1%	12,5%	12,3%	-
Примечание – Источник: составлено автором на основе данных СПАРК-Интерфакс и Реестра субсидий.						

В рамках всех группы ОКВЭД вклад субсидии может казаться небольшим, но если рассмотреть только производителей сельхозтехники и оценить отношение субсидий к их выручке, то для 2017 и 2018 годов получим значительные 12,3-12,5%. В реестре субсидий сегодня отсутствует информация относительно результатов инвестиционной деятельности, поэтому о ней можно судить лишь косвенно. Так согласно данным Росстата в 2017 году существенно выросли мощности производства культиваторов (более чем в 6 раз) и вырос объем их производства (более чем в 3,5 раза). Заметно выросло в 2017 году и производство зерноуборочных комбайнов (в 2,5 раза) при стабильном уровне производственных мощностей.

Такая мера поддержки может рассматриваться с двух сторон: как поддержка конкурентоспособности и продвижение на международном рынке и как поддержка сельскохозяйственной отрасли страны. Говоря об эффективности, следует провести ревизию действующих мер поддержки, не связанных с субсидиями, а также понять, что может мешать качественным инвестициям в отрасли.

2.4 Торговля

На пятом месте по объему получаемых субсидий находятся компании сферы торговли (оптовой и розничной). В таблице 7 представлена динамика в разрезе целей. Таблица 7 – Динамика субсидий организациям сферы торговли

<i>Млн руб.</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Инвестиционные	0	89	446	1249	1568	640
Производственные	599	139	632	6149	22614	6852
Компенсационные	0	0	18	6	145	2595
Итого	599	228	1096	7405	24327	10087
Примечание – Источник: составлено автором на основе данных СПАРК-Интерфакс и Реестра субсидий.						

Существенную долю занимают субсидии, возмещающие недополученный доход от скидок, предоставляемых контрагентам при перевозке автомобильной и сельскохозяйственной продукции. Эти суммы классифицированы как

производственные, поскольку теоретически, являясь механизмом поддержки автомобильной и сельскохозяйственной отраслей способствуют развитию этих рынков, включая повышение территориальной доступности, и как следствие также стимулируют спрос на перевозки. Отметим, что по итогам 2018 года поддержка торговых компаний в сфере автомобильного бизнеса составляет 25% от всего объема субсидий торговым компаниям.

Для справки приведем также траектории субсидий для некоторых отраслей (таблица 8).

Таблица 8 – Динамика субсидий компаниям отдельных отраслей

Млн руб.	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий						
Инвестиционные	0	7	1550	3561	3370	1154
Производственные	0	0	305	324	343	71
Компенсационные	0	0	0	0	208	0
Итого	0	7	1855	3886	3922	1225
Нефтепереработка и химическая промышленность						
Инвестиционные	0	46	691	1027	3133	518
Производственные	0	0	5	8	2062	313
Компенсационные	0	0	0	0	0	0
Итого	0	46	695	1035	5195	831
Металлургия						
Инвестиционные	0	52	248	737	981	195
Производственные	0	0	0	0	3762	503
Компенсационные	0	0	0	0	0	0
Итого	0	52	248	737	4743	699
Фармацевтическая промышленность						
Млн руб.	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Инвестиционные	0	23	208	330	1132	329
Производственные	0	1	3	0	130	29
Компенсационные	0	0	0	0	0	0
Итого	0	25	212	330	1262	358
Примечание – Источник: составлено автором на основе данных СПАРК-Интерфакс и Реестра субсидий.						

Проведенный в данной части исследования анализ субсидий реальному сектору показывает следующие проблемы:

- статистика субсидий неполна, содержит множество белых пятен особенно за 2014-2016 годы;
- дизайн соглашений зачастую несовершенен в части разделения субсидий по целям и показателям результативности и не позволяет проводить полноценную работу по мониторингу эффективности использования выделенных средств;

- недостаточно полно прописаны показатели эффективности в соглашениях;
- соглашения могут иметь характер госзакупок или быть сопутствующим инструментом взаимодействия при осуществлении госзакупок,
- выделение субсидий порой происходит фактически через посреднические юридические лица, которые не могут сами вести заявленную деятельность, что делает процесс непрозрачным и существенно затрудняет анализ эффективности;
- выделение субсидий не всегда достаточным образом обосновано. Кроме того, субсидирование порой идет в связке с другими мерами поддержки (резиденство в ОЭЗ).

3 Рекомендации по формированию моделей государственного субсидирования предприятий реального сектора экономики

3.1 Систематизация под цели и задачи субсидирования критериев для оптимизации механизмов предоставления субсидий предприятиям реального сектора экономики

Проведенный анализ нормативного правового регулирования предоставления бюджетных субсидий юридическим лицам, а также эмпирический анализ практики предоставления субсидий предприятиям реального сектора экономики позволил выявить ряд актуальных проблем и особенностей рассматриваемого инструмента государственной поддержки коммерческих организаций. Первоочередной мерой по решению накопившихся проблем в сфере предоставления бюджетных субсидий предприятиям реального сектора экономики видится законодательное закрепление разграничения видов субсидий в зависимости от целей их выделения, а также установление дифференцированных порядков и условий их предоставления. Агрегируя российскую практику субсидирования коммерческих организаций из бюджетов бюджетной системы, рекомендуется выделить три группы субсидий: антикризисные, компенсационные и стимулирующие. Для каждого из перечисленных видов необходимо определить перечень критериев, удовлетворение которым потенциальных реципиентов государственной поддержки является обязательным для получения субсидии.

Решение о пролонгации выделения всех трех перечисленных видов субсидий юридическим лицам зависит от целей бюджетной и экономической политики. Так в

наиболее радикальном варианте, предусматривающем сокращение доли бюджетных субсидий в общем объеме бюджетной поддержки коммерческих организаций, оптимальным является ограничение сферы применения субсидий двумя целями: поддержка предприятий в периоды экономических кризисов (антикризисные субсидии) и компенсация убытков, которые возникают вследствие государственного регулирования цен (компенсационные субсидии). В менее радикальном варианте, в дополнение к перечисленным также сохраняются стимулирующие субсидии.

Критерии предоставления субсидий коммерческим организациям можно подразделить на *обязательные*, которые применимы ко всем видам субсидий вне зависимости от цели поддержки, и *специфичные*, устанавливаемые дифференцированно для каждого направления субсидирования.

К *обязательным критериям*, которым должен удовлетворять получатель бюджетной субсидии, относится набор параметров, сгруппированных в следующие категории:

- *критерии применительно к отчетности организации:*
 - а) публикация отчетности в открытом доступе;
 - б) своевременное представление налоговой отчетности в течение трех последних лет;
- *критерии в отношении показателей задолженности организации:*
 - а) отсутствие неисполненной обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, подлежащих уплате в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
 - б) отсутствие просроченной задолженности по возврату в федеральный бюджет субсидий, бюджетных инвестиций, предоставленных в том числе в соответствии с иными правовыми актами, и иная просроченная задолженность перед федеральным бюджетом;
- *экономические и организационные критерии:*
 - а) регистрация организации в качестве юридического лица на территории Российской Федерации и осуществление деятельности на территории Российской Федерации;
 - б) организация не является иностранным юридическим лицом, а также российским юридическим лицом, в уставном (складочном) капитале которого доля участия иностранных юридических лиц, местом регистрации которых являются государство или территория, включенные в утверждаемый Министерством финансов Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и

предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении таких юридических лиц, в совокупности превышает 50 процентов;

- в) организация не является субъектом малого и среднего предпринимательства;
- г) отсутствие в отношении организации процедуры ликвидации, реорганизации, банкротства или приостановления деятельности;
- д) осуществление организацией деятельности по соответствующему цели предоставления субсидии направлению не менее трех лет до дня представления заявки на получение субсидии;
- е) неполучение организацией на день представления заявки на получение субсидии средств из бюджета на основании иных нормативных правовых актов на цели, аналогичные цели предоставления субсидии;
- ж) организация не внесена в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), ведение которого осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В дополнение к перечисленным выше обязательным критериям рекомендуется установить *специфичные* критерии для каждого вида бюджетных субсидий юридическим лицам.

Антикризисные субсидии направлены на оказание финансовой поддержки предприятиям в периоды макроэкономических и отраслевых кризисов. Получателями субсидии являются коммерческие организации, удовлетворяющие:

- *одному из следующих качественных критериев:*
- а) предприятие отрасли, имеющей значительный мультипликативный эффект на развитие смежных отраслей (автомобилестроение, жилищное строительство);
- б) предприятие отрасли, обеспечивающей основу для функционирования экономики в целом (топливно-энергетический комплекс, транспорт);
- в) предприятия оборонно-промышленного комплекса (в том числе с продукцией двойного назначения);
- г) предприятие, оказывающее влияние на социальную стабильность (сохранение рабочих мест и недопущение массовой единовременной безработицы);
- д) предприятие, определяющее развитие отрасли;
- е) наличие у предприятия технологического потенциала (перспективные и уникальные технологии, включенные в Перечень технологий, имеющих важное социально-экономическое значение или важное значение для обороны страны и

безопасности государства (критические технологии), утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 N 1273-р);

- и всем количественным критериям:

а) годовая выручка по итогам предшествующего года – не менее * млрд рублей;

б) объем налоговых отчислений в бюджеты всех уровней за последние 3 года – не менее ** млрд рублей,

в) численность персонала организации – не менее *** тыс. человек.

Пороговые значения *, **, *** перечисленных выше показателей а)-в) вероятнее всего будут установлены в результате политического решения, учитывая отраслевые показатели. В качестве ориентира могут рассматриваться значения, рекомендованные Минэкономразвития России при включении организации в перечень системообразующих предприятий [16] (годовая выручка не менее 10 млрд руб., величина налоговых отчислений – не менее 5 млрд за последние 3 года, численность персонала – не менее 4 тыс. чел.).

К антикризисным субсидиям также относятся субсидии, выполняющие защитную функцию отечественных предприятий в международной торговле. Защитные субсидии следует предоставлять в порядке очередности всем обратившимся коммерческим организациям, которые удовлетворяют как обязательным критериям, так и дополнительному параметру – являются предприятием важных, с точки зрения продовольственной безопасности и социальной стабильности, отраслей (сельское хозяйство, рыбохозяйственный и лесопромышленный комплексы, торговля).

Компенсационные субсидии могут получать только предприятия, продукция которых попадает под государственное регулирование цен (тарифов) (т.е. входит в перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 7 марта 1995 г. N 239).

Как отмечалось, рекомендуется не распространять положения Постановления № 887 в части требований о контроле результативности и оценки эффективности предоставления субсидий на антикризисные и компенсационные субсидии.

Предоставление *стимулирующих субсидий* рекомендуется осуществлять по более детализированным критериям в зависимости от выделяемых целей (направлений) государственной поддержки. Видится рациональным установить критерии для

следующих категорий стимулирующих субсидий: инновации, выпуск продукции (включая субсидии на инвестиционную деятельность). В то же время, общими для всех перечисленных направлений стимулирующих субсидий являются критерии:

- соответствие деятельности коммерческой организации (проекта на финансирование которого подается заявка на получение субсидии) национальным целям и стратегическим задачам, определенным Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. N 204;
- отсутствие задолженности по выплате заработной платы сотрудникам организации.

Предоставление стимулирующих субсидий в целях поддержки *выпуска продукции* коммерческих организаций следует осуществлять при удовлетворении последних критериям:

- положительные темпы роста объема производства на протяжении трех последних лет;
- годовая выручка по итогам предшествующего года – не менее 5 млрд рублей;
- численность персонала – не менее 2 тыс. человек;
- наличие инвестиционной программы развития организации;
- предоставление гарантии об участии организации собственными и (или) привлеченными средствами в финансировании реализации мероприятий, на финансовое обеспечение которых предоставляется субсидия, в размере не менее 25 процентов от общей суммы затрат;
- размер уставного капитала организации не меньше размера субсидии.

Предоставление стимулирующих субсидий коммерческим организациям в целях финансирования *инновационной деятельности* рекомендуется осуществлять в отношении юридических лиц, удовлетворяющих критериям:

- наличие технологического потенциала (перспективные и уникальные технологии, включенные в Перечень технологий, имеющих важное социально-экономическое значение или важное значение для обороны страны и безопасности государства (критические технологии), утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 N 1273-р);
- наличие инновационного бизнес-плана (проекта) развития компании или программы инновационного развития, которые включают мероприятия по повышению энергоэффективности, разработке и выводу на рынки новой продукции, внедрению передовых технологий;

- опыт реализации инновационных проектов (отчеты о завершенных проектах и/или о реализуемых проектах) за последние три года;
- доля инновационной продукции в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг предприятия не менее 20 процентов по итогам предшествующего года;
- предоставление гарантии об участии организации в финансировании инновационного проекта за счет собственных средств в размере не менее 25 процентов от общей суммы планируемых затрат на осуществление инновационного проекта;
- размер уставного капитала организации не меньше размера субсидии.

3.2 Разработка предложений по моделям государственного субсидирования предприятий реального сектора с учетом цели обеспечения экономического роста

Предложения по изменению подходов к планированию субсидий

1) Ограничить отраслевой и целевой характер субсидий, предоставляемых на федеральном уровне:

- предприятиями стратегических секторов (авиастроение, автомобилестроение, сельское хозяйство, транспорт, связь, энергетика, машиностроение);
- антикризисными субсидиями с ограниченным сроком действия;
- компенсирующими субсидиями по тарифам;
- по субсидиям, связанным с компенсацией части затрат по процентным платежам на привлечение кредитов в российских банках по всем инвестиционным проектам или расходам (например, строительство судов), независимо от отрасли, с ограничением срока субсидирования от 1 года до 3 лет в зависимости от вида инвестиционного проекта;
- по субсидиям на компенсацию затрат на транспортировку товаров из ДВФО или предназначенных на экспорт.

По остальным секторам/отраслям, включая легкую промышленность, рыболовство и рыболовство, лесное хозяйство, текстильную промышленность, ремесла, пищевую промышленность, субсидии предприятиям должны предоставляться за счет региональных программ поддержки.

2) Отказаться от субсидирования отраслей с высоким уровнем рентабельности и в которых государственные закупки составляют более 30% от общего объема производства, например, средств реабилитации для инвалидов, которые закупаются

ФСС, производство автобусов для общественного транспорта, которые закупаются субъектами РФ и муниципалитетами.

3) Ввести правило «перекрытия» вновь вводимых видов субсидий действующими. Проведенный анализ выявил существенный рост видов субсидий, предоставляемых юридическим лицам. Так, если в 2010 г. количество видов субсидий из федерального бюджета, предоставляемых юридическим лицам, без учета адресных субсидий и предоставляемых для обеспечения определенных видов деятельности (например, аэропортам за навигационное обслуживание, на содержание специальных объектов, компенсации потерь в доходах при установлении тарифов, и т.п.) составляло 20 ед., то к 2019 г. количества аналогичных по виду субсидий увеличилось до 40 ед.

Предложение согласуется с используемой ОЭСР формулой оценки эффективности предоставляемых субсидий, в рамках которой потребность в новых грантах должна определяться как разность общего количества новых грантов, предоставленных в данном году, и общего количества грантов, возмещенных в данном году. Подобный механизм позволяет актуализировать виды субсидий на основе постоянного пересмотра и обоснованности действующих видов субсидий при введении новых (так называемое «перекрытие»).

Предлагаются следующие критерии отказа от субсидий для *нестратегических отраслей/секторов промышленности*:

- Количество получателей субсидий. Субсидия, получаемая не более 20-ю предприятиями отрасли/сектора промышленности, свидетельствует о не востребованности данного вида субсидий или достаточно жестких критериях отбора, по которым могут стать получателями наиболее крупные предприятия отрасли и/или предприятия, учрежденные государственными компаниями. Подобное перераспределение нарушает принципы рыночной конкуренции.

- Субсидии, по которым кассовое исполнение бюджета за предыдущие 2 года составило менее 60%. Применительно к субсидиям, предоставляемым Министерством промышленности и торговли в 2018 г., к указанным относятся (по кассовому исполнению бюджета):

- а) субсидии российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным на приобретение сельскохозяйственной, строительно-дорожной и коммунальной техники, а также оборудования для пищевой и перерабатывающей промышленности (кассовое исполнение – 46,3 %);

- б) субсидии российским организациям на возмещение части затрат на реализацию инвестиционных проектов индустрии детских товаров (кассовое исполнение – 0,0%);
- в) субсидии российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным российскими кредитными организациями в 2018 году физическим лицам на приобретение деревянных домов заводского изготовления (кассовое исполнение – 27,9%);
- г) субсидии российским предприятиям радиоэлектронной промышленности на компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на цели реализации проектов по созданию инфраструктуры отрасли, в том числе кластеров в сфере радиоэлектроники (кассовое исполнение – 0,0 %):
- Субсидии, среднегодовой объем которых за последние 3 года не превышал 0,5 млрд руб., а максимальный объем субсидии на 1 получателя, если предприятие не является субъектом малого и среднего предпринимательства, не превышает 10 млн руб.
- Примерами таких субсидий являются:
- а) субсидии производителям машин и оборудования для пищевой и перерабатывающей промышленности в целях предоставления покупателям скидки при приобретении техники;
- б) субсидии на реализацию общепромышленных проектов по развитию промышленности социально значимых товаров, которые предоставляются некоммерческим организациям, за исключением бюджетных и автономных учреждений;
- в) субсидии организациям легкой промышленности на возмещение части затрат на обслуживание кредитов на цели реализации проектов по увеличению объемов производства продукции.

Предложения по изменению механизмов предоставления субсидий

1) Снизить уровень прямого взаимодействия между министерствами/ведомствами и получателями неадресных субсидий путем отказа от их администрирования ГРБС. Усилить роль финансовых институтов развития (ВЭБ РФ, Россельхозбанк, ФРП и др.), которые будут напрямую предоставлять или льготные кредиты, или гарантии предприятиям, и получать субсидии на непосредственно от Минфина или других ГРБС. Данный механизм предоставления субсидий предприятиям через институты развития действует в отношении субсидий, предоставляемых:

- в виде имущественного вклада в Внешэкономбанк на реализацию приоритетных инвестиционных проектов на территории Дальневосточного федерального округа;
- предприятиям реального сектора экономики через Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта, Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке.

Также предлагается передать полномочия по администрированию субсидий на проведение НИОКР, создание новых видов инновационной и высокотехнологичной продукции, соответствующим по профилю институтам развития (Фонд «Сколково», Фонд содействия инновациям и пр.) или государственным корпорациям (Ростех), например, на компенсацию части затрат на проведение НИОКР по приоритетным направлениям гражданской промышленности в рамках реализации такими организациями комплексных инвестиционных проектов.

В контексте данного механизма предлагается также расширить перечень субсидий, предоставляемых в рамках агентских межбюджетных трансфертов для субсидирования предприятий в целях регионального развития. Несмотря на то что в настоящее время механизм субсидирования включает несколько траншей, в том числе:

- а) трансферт из федерального бюджета в консолидированный бюджет субъектов РФ;
- б) трансферт из бюджета субъекта РФ институциональным единицам (бизнес-инкубаторам, государственным микрофинансовым организациям, технопаркам, агентствам, созданным в различных организационно-правовых формах, и подведомственным региональным органам власти), которые доводят средства до предприятий реального сектора экономики в соответствии с критериями отбора и требованиями, установленными на федеральном уровне. Можно признать, что данный механизм позволяет увеличить доступность субсидий для региональных предприятий.

Типичным примером агентского межбюджетного трансферта является предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства.

2) Разработать механизмы, упрощающие процедуру предоставления субсидий, носящих компенсационный характер, если получателем понесены затраты (или – убытки), связанные с производством и реализацией товаров, выполнением работ или предоставлением услуг по регулируемым государством ценам или тарифам.

3) Разработать отдельные правовые нормы, регулирующие антикризисные субсидии, определив условия и сроки предоставления поддержки предприятий, не более 3 лет.

Предлагается ввести следующие критерии для получателей антикризисных субсидий, не связанных со стратегическими отраслями и секторами:

- прибыльность предприятия в течение предыдущих 3-лет до получения антикризисной субсидии;
- ограничения на расходы, не связанные с основной деятельностью, включая заработную плату административно-управленческого персонала.

4) Разработать комплексные программы поддержки, включающие различные механизмы/инструменты поддержки (закупки, гранты на НИОКР, субсидирование различных видов затрат, и из различных источников, включая институты развития). Целесообразность данного предложения обусловлена анализом условий получения субсидий на финансовое обеспечение части затрат на создание научно-технического задела по разработке базовых технологий производства приоритетных электронных компонентов и радиоэлектронной аппаратуры, которые предоставляются на конкурсной основе. Одним из получателей субсидии стало АО «Научно-производственное объединение «Андроидная техника», которое получило 3,0 млн руб. По информации с официального сайта компании и СПАРКа, выручка компании в 2017 г. составила 297,8 млн руб. Таким образом, доля субсидии в общем объеме выручки составила 1%. Учитывая, что партнерами и заказчиками компании являются такие структуры, как Фонд перспективных исследований, Роскосмос, корпорация «Энергия», предоставление данной субсидии не является определяющим для деятельности компании-получателя. Для подобных предприятий представляется целесообразным разработать комплексную программу государственной поддержки и не обременять участием в конкурсе и составлением отчетности для получения одного/двух видов субсидий.

5) Ограничить срок действия соглашения (не более 2-х лет) по субсидиям, предоставляемым предприятиям не стратегических отраслей и не связанным с инвестиционными проектами.

Предложения по изменению условий предоставления субсидий

1) Провести инвентаризацию порядков предоставления субсидий на предмет уточнения целевых результатов, которые должны быть достигнуты получателем субсидий. Условия предоставления большинства видов субсидий предполагают ограничения по уже достигнутым показателям финансово-хозяйственной деятельности,

например, объем выпуска, основные фонды, но не всегда учитывают, какие показатели деятельности должны быть достигнуты.

2) Ввести дополнительные критерии для предприятий – получателей неадресных субсидий:

- по длительности деятельности компании (более 3 лет до получения субсидии, в течение которых предприятие должно получать прибыль) и размеру уставного капитала – более 0,5 млн руб., если предприятие не является МСП;
- по размеру субсидий относительно размера уставного капитала (не более 2-х кратного размера уставного капитала);
- по минимальному объему и доле собственных инвестиций для получателей субсидий на компенсацию части затрат по уплате процентных платежей по кредитам на инвестиционные проекты. В настоящее время, существуют ограничения по доле внебюджетных средств в инвестиционных проектах. Так, условием получения субсидии в виде гранта на реализацию комплексных научно-технических проектов в агропромышленном комплексе, является требования, что объем внебюджетных средств должен составлять не менее 50 % затрат на проект, однако, источники этих средств не определены (одним из источников могут быть средства государственных компаний), и данные условия не всегда включаются в требования к проекту. Введение ограничений соответствует принципу невытеснения частных инвестиций государственными субсидиями и неискажению конкуренции;
- по значениям показателей, которые должны быть достигнуты через 2-3 года после предоставления субсидии в зависимости от вида субсидий (по производительности труда, энергоемкости продукции, прибыли, затрат на НИОКР).

3) Ввести дополнительные условия при предоставлении субсидий на производство и/или оказание товаров/работ/услуг по льготам для определенных категорий потребителей или совершать иные действия в интересах публично-правового образования или третьих лиц, что позволит создать четкую правовую связь между фактом бюджетного субсидирования и наличием какого-либо встречного возмещения в пользу государства и общества со стороны хозяйствующего субъекта.

4) Установить пределы неадресных субсидий, предоставляемых 1 юридическому лицу, для нестратегических отраслей:

- минимальный размер – не менее 2 млн руб. (для предприятий не МСП). По некоторым видам субсидий объем поддержки для конкретного получателя составляет не более 1 млн руб., что не оказывает существенного влияния на результаты

деятельности предприятия (соответствует расходам предприятия на оплату труда, включая налоги, примерно 2-х работников), и сопоставим с затратами ведомств на предоставление и обслуживание таких субсидий (отбор и оценка заявок на предоставление субсидий, подготовка документов к подписанию соглашений, контроль исполнения);

– максимальный размер – не более 50% от дохода от основной деятельности за последние 3 года или не более 10 % от общего объема субсидий данного типа.

5) Ограничить периодичность предоставления субсидий предприятиям нестратегических отраслей – не чаще 1 раза в 3 года. Распространить данные нормы и на субсидии, предоставляемые институтами развития (Фонд развития промышленности, Корпорация МСП и пр.).

6) Сформировать как конкурсные критерии отбора получателей, так и оценку результативности и эффективности для всех субсидий, имеющих стимулирующий характер.

Предложения по усилению мер контроля за финансово-хозяйственной деятельностью получателей субсидий

1) Ввести в нормативные правовые акты положения, определяющие: ответственных лиц по проведению оценки эффективности использования субсидии юридическими лицами, получающими свыше 100 млн руб. за счет федеральной субсидии и не относящихся к стратегическим отраслям/секторам промышленности.

2) Ввести понятие целевая субсидия, как аналог категориальных грантов в США, которые могут быть потрачены только на узко определенные цели. Бюджетная субсидия остается таковой, и имеет аналогичные ограничения, как и другие виды бюджетных ассигнований, до тех пор, пока полностью и частично не будет использована получателем по назначению. Целевая субсидия направляется на расчетный счет в банке, где открыт счет компании-получателя, и может быть использована только на определенных условиях, указанных в платежном поручении. Изменение механизма позволит усилить контроль за использованием бюджетных средств на этапе исполнения соглашения.

3) Исключить дополнительный финансовый контроль за порядком расходования субсидий, носящих компенсационный характер, если получателем понесены затраты (или убытки), связанные с производством и реализацией товаров, выполнением работ или предоставлением услуг по регулируемым государством ценам или тарифам.

Критериями результативности или эффективности предоставления данных субсидий могут выступать только отсутствие убытков у поставщика товаров, работ и услуг, не покрываемых субсидией, а также доказанность факта поставки товаров, работ и услуг в заявленном количестве и отсутствие жалоб на их качество со стороны конечных потребителей.

4) Ввести статистическую отчетность в отношении антикризисных субсидий. Предлагается установить следующие критерии для получателей антикризисных субсидий, не связанных с стратегическими отраслями и секторами:

- годовая выручка по итогам предшествующего года;
- объем налоговых отчислений в бюджеты всех уровней за последние 3 года;
- численность персонала организации.

5) Создать единую базу соглашений по субсидиям из федерального бюджета, которые распределяются консолидированными бюджетами субъектов РФ в рамках межбюджетных трансфертов, и, кроме того, которые получены на основе соглашений с государственными компаниями/институтами развития.

Заключение

Субсидирование хозяйствующих субъектов в России за счет бюджетных средств представляет собой не столько систему поддержки реального сектора и независимых участников рынка, сколько социальные расходы публично-правовых образований, вызванные делегированием части публичных функций организациям, созданным в форме хозяйственных обществ.

В целях разработки предложений по формированию в России механизмов и условий предоставления бюджетных субсидий для поддержки субъектов реального сектора экономики в данной работе был решен ряд фундаментальных и прикладных задач. Российская практика субсидирования коммерческих предприятий за счет бюджетных средств рассмотрена посредством нормативного правового и организационного анализа, экономического и эмпирического анализа влияния бюджетных субсидий на финансовые показатели организаций реального сектора. Помимо российского опыта в работе изучена международная практика в части целей и условий, а также оценки эффективности предоставления субсидий коммерческим организациям.

Основные источники правового регулирования бюджетных субсидий, выделяемых в целях поддержки реального сектора экономики, не содержат сколько-нибудь четкой классификации оснований для предоставления субсидий из бюджета. По результатам анализа совокупности норм бюджетного законодательства выделены три вида субсидий, регламентируемых общими положениями БК РФ, для которых определены направления по совершенствованию условий предоставления: антикризисные субсидии, субсидии компенсационного характера и стимулирующие субсидии.

Вне зависимости от целевого назначения субсидии предлагается установить перечень обязательных критериев, которым должно удовлетворять предприятие – получатель бюджетной субсидии. Указанную категорию критериев составляют требования к:

- отчетности коммерческой организации (публикация в открытом доступе, своевременность представления налоговой отчетности за три последние года);
- показателям задолженности организации (отсутствие задолженности по уплате налогов, а также просроченной задолженности по возврату средств в бюджеты бюджетной системы РФ);

– экономическим и организационным параметрам (регистрация и осуществление деятельности на территории РФ, не субъект МСП, отсутствие в отношении организации процедуры ликвидации, реорганизации, банкротства или приостановления деятельности, неполучение бюджетных средств на цели, аналогичные цели предоставления субсидии и др.).

Перечисленные обязательные критерии отбора получателей предложено дополнить специфичными критериями в зависимости от цели субсидирования:

- антикризисные субсидии рекомендуется предоставлять коммерческим организациям, которые:
 - а) удовлетворяют одному из качественных критериев (предприятие ОПК, отрасли со значительным мультипликативным эффектом, отрасли – основы для функционирования национальной экономики, влияющее на социальную стабильность, определяющее развитие отрасли или имеющее технологический потенциал) и
 - б) соответствуют всем предложенным количественным критериям (установленным значениям по показателям годовой выручки, объема налоговых отчислений в бюджеты бюджетной системы РФ, численности персонала).

В качестве отдельной категории антикризисных субсидий предлагается рассматривать субсидии, направляемые отечественным производителям в рамках протекционистской политики в международной торговле. Дополнительным критерием в данном случае выступает требование к отраслевой специфике предприятия-получателя (организация важных, с точки зрения продовольственной безопасности и социальной стабильности, отраслей (сельское хозяйство и др.)).

- компенсационные субсидии видится целесообразным предоставлять всем обратившимся предприятиям, которыми понесены затраты (или – убытки), связанные с производством и реализацией товаров, выполнением работ или предоставлением услуг по регулируемым государством ценам (тарифам);
 - для стимулирующих субсидий предлагается:
 - а) использовать дополнительные критерии: соответствие деятельности организации национальным целям и стратегическим задачам, определенным Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. N 204, а также отсутствие задолженности по выплате заработной платы;
 - б) дифференцировать критерии отбора получателей в зависимости от цели субсидирования: инновации, выпуск продукция (в последнем виде также учитываются субсидии инвестиционного характера).

Международный опыт предоставления бюджетных субсидий коммерческим организациям преимущественно соотносится с российской практикой в части предлагаемой в данной работе классификации субсидий. Несмотря на страновую вариативность определений субсидий и условий их предоставления, государственное субсидирование предприятий реального сектора так или иначе имеет место в периоды циклических колебаний экономики, в целях поддержки отдельных отраслей (чаще всего – сельского хозяйства) как элемент протекционистской политики, для компенсации убытков вследствие регулирования органами власти цен (тарифов) на товары и услуги, а также для стимулирования развития реального сектора экономики.

Мировая практика, в целом, подкрепляет предлагаемую для России систему моделей бюджетного субсидирования реального сектора экономики и критериев отбора получателей. Так наиболее детализированные критерии предоставления субсидий следует устанавливать применительно к стимулирующим субсидиям в зависимости от целевого назначения последних (инвестиции, инновации, выпуск), тогда как в отношении антикризисных и компенсационных субсидий требования к реципиентам господдержки должны быть существенно ниже. Страновой анализ проиллюстрировал вариативность ограничений при выборе реципиентов государственной помощи (например, требование крайне высокого уровня финансовых результатов, существенная разница в максимально допустимых нормах получения финансовой помощи в случае распределения ее на надстрановом уровне (ЕС)).

Для анализа субсидий реальному сектору экономики в России в работе использованы данные Реестра субсидий, которые были сведены вместе с данными СПАРК. В результате, проанализировано 3978 соглашений с 1865 компаниями, которые, в свою очередь, оказались достаточно разнородными по целому ряду параметров: по размеру (91% общего объема федеральных субсидий предоставлены крупным компаниям), по формам собственности (30% общего объема субсидий направляются компаниям с прямым или косвенным государственным участием (как собственность госкорпораций)), по целям (71,2% приходится на производственные субсидии).

Выявлено, что почти половина всех субсидий приходится на автотранспортную промышленность, поддержка которой направлена на сохранение индустрии, технологических заделов, существующих в рамках производств полного цикла. При этом в автотранспортной промышленности большую долю составляют субсидии, направляемые на возмещение затрат по содержанию рабочих мест. Это свидетельствует

об искусственной консервации глубинных проблем отрасли. В тоже время обнаружены компании, поддержка которых инструментом бюджетных субсидий служит военно-политическим целям и связана с развитием стратегических технологий.

Анализ базы субсидий реальному сектору экономики позволил выделить ряд проблем, свойственный российской практике последних лет. Прежде всего, статистика субсидий неполна, содержит множество белых пятен особенно за 2014-2016 годы, что не позволяет полноценно сопоставлять меры поддержки и динамикой отраслевых показателей. Дизайн соглашений зачастую несовершенен в части разделения субсидий по целям и показателям результативности и не позволяет проводить полноценную работу по мониторингу эффективности использования выделенных средств. В самих соглашениях недостаточно полно прописаны показатели эффективности. Кроме того, выявлены соглашения, имеющие характер госзакупок или являющиеся сопутствующим инструментом взаимодействия при осуществлении госзакупок. Выделение субсидий порой происходит фактически через посреднические юридические лица, которые не могут сами вести заявленную деятельность, что делает процесс непрозрачным и существенно затрудняет анализ эффективности. В случае выделения субсидий компаниям с государственным участием или являющихся собственностью госкомпаний, в первую очередь, рекомендуется проводить предварительный анализ качества менеджмента компаний-получателей. На основе проанализированных данных Реестра и СПАРКа можно заключить, что выделение субсидий не всегда достаточным образом обосновано и субсидирование порой идет в связке с другими мерами поддержки (например, резидентство в ОЭЗ).

Проведенный экономический и эмпирический анализ субсидирования российских предприятий реального сектора позволил сформулировать предложения по моделям субсидирования, учитывая обеспечение экономического роста. В части модификации подходов к планированию субсидий рекомендуется, прежде всего, ограничить отраслевой и целевой характер субсидий, предоставляемых на федеральном уровне, стратегическими секторами национальной экономики, антикризисными субсидиями с ограниченным сроком действия, компенсирующими субсидиями по тарифам, и некоторыми другими секторами, тогда как субсидии для всех прочих отраслей предлагается осуществлять за счет региональных программ поддержки. Видится целесообразным отказаться от субсидирования отраслей с высоким уровнем рентабельности и отраслей, в которых государственные закупки составляют более 30%

от общего объема производства. Также предлагается рассмотреть возможность введения правила «перекрытия» вновь вводимых субсидий по аналогии с опытом ОЭСР для актуализации видов субсидий на основе постоянного пересмотра и обоснованности действующих видов субсидий при введении новых.

В работе предложен перечень критериев, исходя из которых рекомендуется принимать решение о прекращении субсидирования нестратегических отраслей/секторов. В число подобных параметров включено малое число получателей субсидии (менее 20 предприятий отрасли), недостаточный уровень кассового исполнения по субсидии за предыдущие 2 года (менее 60 %), низкий объем субсидии (в среднем не более 0,5 млрд руб. за последние 3 года, не более 10 млн руб. на 1 получателя, если предприятие не субъект МСП).

Рекомендации по изменению механизмов предоставления бюджетных субсидий коммерческим организациям включают сокращение прямого взаимодействия между министерствами/ведомствами и получателями неадресных субсидий посредством отказа от их администрирования ГРБС в пользу усиления роли финансовых институтов развития. Предполагается, что последние будут получать субсидии непосредственно от Минфина или других ГРБС и напрямую предоставлять или льготные кредиты, или гарантии предприятиям. Более того, по данному направлению модификации моделей субсидирования предприятий реального сектора следует:

- сформировать механизмы, которые упростят процедуру предоставления субсидий компенсационного характера;
- разработать отдельные правовые нормы, регулирующие антикризисные субсидии, определив условия и сроки предоставления поддержки предприятий (не более 3 лет);
- разработать комплексные программы поддержки, включающие различные механизмы/инструменты поддержки ((закупки, гранты на НИОКР, субсидирование различных видов затрат, и из различных источников, включая институты развития);
- ограничить срок действия соглашения (до 2-х лет) по субсидиям, предоставляемым предприятиям нестратегических отраслей, и не связанных с инвестиционными проектами.

В целях усиления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью получателей субсидий разработаны следующие предложения:

- нормативно закрепить положения, которые ответственных лиц по проведению оценки эффективности использования субсидии юридическими лицами,

получающим свыше 100 млн руб. по федеральной субсидии, и не относящихся к стратегическим отраслям/секторам;

- ввести понятие целевая субсидия, как аналог категориальных грантов в США, которые могут быть потрачены только на узко определенные цели;
- исключить дополнительный финансовый контроль за порядком расходования субсидий, носящих компенсационный характер. Критериями результативности или эффективности предоставления данных субсидий могут выступать только отсутствие убытков у поставщика товаров, работ и услуг, не покрываемых субсидией, а также доказанность факта поставки товаров, работ и услуг в заявленном количестве и отсутствие жалоб на их качество со стороны конечных потребителей;
- ввести статистическую отчетность в отношении антикризисных субсидий;
- сформировать единую базу соглашений по субсидиям из федерального бюджета, распределяемыми консолидированными бюджетами субъектов РФ в рамках межбюджетных трансфертов, и, кроме того, получаемыми на основе соглашений с государственными компаниями/институтами развития.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 29.11.2018 N 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф.
2. Постановление Правительства РФ от 20.12.2017 N 1595 (ред. от 03.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы». [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф.
3. Синельников-Мурылев С., Радыгин А., Главацкая Н., Рогов. К. Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 31) – М.: ИЭПП, 2010. С. 707. ISBN 978-5-93255-283-4.
4. David P.A., Hall B.H. and Toole A.A. Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence // Research Policy. – № 29. – 2000. – Pp. 497–529.
5. Busom I. An empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies // Economics of Innovation and New Technology. – № 9(2). – 2000. – Pp. 111–148.
6. Klette T.J., Møen J. und Griliches Z. Do Subsidies to Commercial R&D Reduce Market Failures? Microeconomic Evaluation Studies // Research Policy. – № 29. – 2000. – Pp. 471–495.
7. Taubman P., Wales T. J. Impact of Investment Subsidies in a Neoclassical Growth Model // The Review of Economics and Statistics. MIT Press. – Vol. 51(3). – 1969. – Pp. 287-297.
8. Donadelli M., Grüning P. Innovation Dynamics and Fiscal Policy: Implications for Growth, Asset Prices, and Welfare // SAFE Working Paper. – № 171. – 2017.
9. Korzhenevych A., Bröcker J. Investment subsidies and regional welfare: A dynamic framework // CEPIE Working Papers 02/18, Technische Universität Dresden, Center of Public and International Economics (CEPIE). – 2018.
10. Zhang H., Yang Y. Prescribing for the tourism-induced Dutch disease: A DSGE analysis of subsidy policies // Tourism Economics. – 2018.
<https://doi.org/10.1177/1354816618813046>.
11. Lach S. Do R&D Subsidies Stimulate or Displace Private R&D? Evidence from Israel // Journal of Industrial Economics. – № 50(4). – 2002. – Pp. 369–390.
12. Klette T. J., Møen, J. R&D investment responses to R&D subsidies: A theoretical analysis and a microeconomic study // World Review of Science, Technology and Sust. Development. – Vol. 9, Nos. 2/3/4. – 2012.

13. Cerulli G., Poti' B. Evaluating the Effect of Public Subsidies on firm R&D activity: an Application to Italy Using the Community Innovation Survey // CERIS Working Paper 200809, Institute for Economic Research on Firms and Growth. – Moncalieri (TO) ITALY.
14. Rubin D.B. Assignment to Treatment Group on the Basis of a Covariate // Journal of Educational Statistics. – № 2. – 1977. – Pp. 1-26.
15. Rosenbaum P., Rubin D. The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects// Biometrika. - № 70. – 1983. – Pp. 41–55.
16. Методические рекомендации по включению в перечень системообразующих организаций. Минэкономразвития России 2016 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.