

УДК 336.143

## **БЛОЧНЫЕ ГРАНТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

**О.И. ПАНТЕЛЕЕВА,**

доктор экономических наук, доцент,  
заведующая кафедрой мировой экономики  
E-mail: oipanteleeva@hotmail.com

**А.В. ШУЛДЯКОВ,**

кандидат экономических наук,  
доцент кафедры маркетинга  
E-mail: suldjkow@gmail.com  
Российский государственный  
аграрный университет –  
МСХА им. К.А.Тимирязева, Москва

*Проблема эффективного использования бюджетных средств, поиск новых инструментов финансирования программ развития сельских территорий Российской Федерации на региональном уровне в условиях ограниченности бюджетных средств приобретают все большую актуальность.*

*Целью работы является обоснование необходимости применения блочных грантов как инструмента финансирования развития сельских территорий на региональном уровне на основе практики выравнивания бюджетной обеспеченности в Российской Федерации и обобщения опыта развитых стран.*

*В статье с помощью общенаучных методов проведен анализ существующего механизма финансирования программ развития сельских территорий на федеральном и региональном уровнях. С использованием экономико-математического метода предложено распределение средств федерального бюджета по субъектам Российской Федерации.*

*Одним из существенных недостатков механизма реализации государственной политики развития сельских территорий России является ограниченность инструментов финансирования, сокращение*

*объема бюджетных средств и необходимость софинансирования расходных обязательств из средств консолидированных бюджетов и внебюджетных источников.*

*Децентрализация власти не привела к финансовому подкреплению полномочий, переданных региональным органам исполнительной власти и муниципальному самоуправлению. Во многих развитых странах поддержка подобных изменений концептуальных основ возложена на блочные гранты, которые в Российской Федерации для финансирования программ развития сельских территорий не применяются.*

*Разработанная экономико-математическая модель распределения средств федерального бюджета с применением блочных грантов позволит устранить существенный недостаток выделения субсидий из федерального бюджета: все субъекты Российской Федерации получают средства на развитие сельских территорий.*

*Сделан вывод о том, что замена части субсидий из федерального бюджета на софинансирование расходных обязательств блочными грантами позволит*

*повысить не только эффективность реализации программ развития сельских территорий на региональном и местном уровнях, но и результативность использования бюджетных средств.*

**Ключевые слова:** *сельская территория, механизм финансирования, блочный грант, развитие, бюджет*

Сложная социально-экономическая ситуация в сельской местности большинства субъектов Российской Федерации становится существенным препятствием для развития не только агропромышленного сектора, но и экономики страны в целом. Сельские территории выполняют многие функции, большинство из которых связано с обеспечением населения страны общественными благами. Именно это вызывает необходимость государственного регулирования и государственной поддержки развития села.

Вместе с тем одной из функций государства является обеспечение населения страны общественными благами. Однако зачастую этот момент многими упускается, когда исследователи, политические деятели в России касаются вопросов сельского развития. Во многих развитых странах эта часть государственной деятельности на сельских территориях также является объектом пристального внимания.

Большинство общественных благ, предоставляемых сельскому населению, относится к квази-общественным благам, которые обеспечиваются государством, но являются исключаемыми – здравоохранение, образование, телекоммуникации и связь, общественный транспорт, работа учреждений в сфере культуры и др.

На эти блага можно устанавливать цены, и, соответственно, частные производители могут обеспечивать ими население посредством рыночной системы. Но поскольку малообеспеченные слои будут предъявлять весьма ограниченный спрос на такие блага, это может отрицательно сказаться на здоровье и конкурентных преимуществах нации. Государство же, как правило, предоставляет такие блага бесплатно, точнее, население оплачивает их косвенным образом через фискальную политику государства [12].

Однако одни и те же общественные блага могут обеспечиваться усилиями разных уровней государственного управления и местного самоуправления сельских территорий. Таким образом, необходима

консолидация усилий всех действующих органов управления.

Большие расстояния и малая плотность населения создают проблемы в обеспечении сельского населения объектами социально-экономической инфраструктуры и увеличивают расходы на их сооружение и поддержание. Вследствие этого обеспечение равноценного по качеству уровня жизни сельского населения с одинаковым доступом к общественным благам, по сравнению с городской местностью, требует гораздо больших затрат в расчете на одного жителя.

Возможности наполнения местных бюджетов весьма ограничены, и сельские поселения не в состоянии самостоятельно создать у себя достаточную для обеспечения жизнедеятельности инфраструктуру. Очевидным становится и то, что общее улучшение социально-экономической ситуации в сельских районах в настоящее время определяется зачастую не столько состоянием сельскохозяйственной отрасли, сколько развитием других отраслей экономики.

Приведем несколько основных недостатков, присущих механизму реализации государственной политики развития сельских территорий России на федеральном и региональном уровнях (а это существенно влияет на эффективность использования бюджетных средств).

1. *Низкая оценка роли развития сельских территорий в обеспечении продовольственной безопасности страны.* В то время как развитые страны увеличили финансирование программ развития сельских территорий в условиях экономического кризиса, в России произошло сокращение аналогичных ассигнований.

Из средств федерального бюджета на реализацию Федеральной целевой программы (ФЦП) «Социальное развитие села до 2012 года» за 2008–2012 гг. направлено всего 43,5 млрд руб., что составило 38,7% от плановых значений, указанных в государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. по направлению «Устойчивое развитие сельских территорий» (112,4 млрд руб.). Это направление оказалось единственным, по которому финансирование было сокращено столь резко. Все остальные направления ассигнованы больше запланированных объемов [8, с. 6–7].

В то же время сложившаяся на селе ситуация препятствует формированию социально-экономи-

ческих условий развития агропромышленного комплекса, а следовательно, обеспечению продовольственной безопасности населения страны в целом.

2. *Ограниченность инструментов и механизмов финансирования.* Основным инструментом поддержки является предоставление межбюджетных трансфертов в форме субсидий бюджетам субъектов Федерации в соответствии с бюджетным законодательством РФ на софинансирование расходных обязательств в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

Общим условием получения средств из федерального бюджета является софинансирование программных мероприятий региональными и муниципальными бюджетами. Как правило, субъекты Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития не выполняют полностью или выполняют частично это условие, что ведет к сокращению федерального финансирования и дальнейшему ухудшению ситуации в сельской местности этих регионов.

3. *Преобладание отраслевого подхода к развитию сельских территорий.* Ряд проведенных исследований показывает незначительную роль прямой поддержки сельхозпроизводителей в сельской экономике и развитии местных территорий. Многие меры поддержки аграриев пропорциональны объемам производства, а следовательно, зависят от размеров предприятия [1; 20, с. 26].

Как правило, крупные предприятия являются наиболее рентабельными и чаще всего располагаются на относительно развитых территориях. Значит, увеличение объемов государственной поддержки аграрного производства не предполагает соответствующего развития сельских территорий.

Однако предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств в рамках ФЦП предусматривается проводить по результатам отбора региональных целевых программ устойчивого развития сельских регионов. Такие проекты должны быть разработаны на основе документов территориального планирования в координации с перспективными планами развития агропромышленного комплекса. Между тем поддержка диверсификации сельской экономики в рамках программных документов даже не заложена.

4. *Отсутствие законодательно установленных стандартов обеспеченности сельского населения*

*общественными услугами* не позволяет обоснованно планировать и финансировать программы сельского развития. Механизм расчета расходов бюджетов муниципальных образований – на душу населения, на одного обучающегося, на одного ребенка – ведет к сокращению объектов социальной сферы в основном в сельской местности.

5. *Отсутствие программных мероприятий, связанных с экологическим фактором.* Мероприятия государственной программы и ФЦП не учитывают третьей составляющей устойчивого развития – экологической. В отличие от развитых стран, где она часто доминирует, на современном этапе развития России большее внимание уделяется социально-экономическим аспектам.

6. *Сельское население слабо вовлекается в разработку и реализацию программ развития сельских территорий.* Успешность проектов устойчивого развития сельских территорий находится в прямой зависимости от заинтересованного участия местного населения в разработке и реализации программ развития регионов. К сожалению, чаще всего важность принципа партиципативности игнорируется при разработке местных программ развития сельских территорий [10, с. 75–76].

Особенностью реализации политики развития сельских территорий в развитых странах на современном этапе выступает *сокращение роли центрального правительства при усилении роли местных органов власти.* Усилия государства, бизнеса, населения и других заинтересованных групп консолидируются путем кооперации, развития местного самоуправления и деятельности общественных организаций [3; 4; 20, с. 147].

Поскольку сельская местность характеризуется большим разнообразием особенностей, ряд мер поддержки лучше администрируется на уровне штата или региона, а другие программы в силу значительных различий в экономическом и социальном развитии территорий лучше выполняются на федеральном уровне.

Осознание недостатков сосредоточения полномочий на федеральном уровне вызвало децентрализацию многих федеральных программ в США. Например, правила программы поддержки семей с детьми, разработанной специально для поддержки доходов одиноких женщин с детьми, были одинаковыми для всех штатов. С принятием акта персональной ответственности и согласования рабочих возможностей (the Personal Responsibility and Work

Opportunity Reconciliation Act) в 1996 г. исполнение и мониторинг программы были переданы на уровень штатов. Механизм финансирования был изменен и каждый штат получил право разработки своей собственной программы с учетом местных особенностей на основе общих принципов [17, с. 1].

В соответствии с законодательством Российской Федерации основанием для получения государственной поддержки на развитие объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры села за счет средств федерального бюджета являются бюджетная заявка органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий программы, а также заключение ежегодных соглашений с государственными заказчиками программы [9].

Главным условием получения финансирования из федерального бюджета является *софинансирование программных мероприятий* из регионального, местного бюджетов и внебюджетных источников. Поэтому одним из критериев отбора региональных целевых программ устойчивого развития сельских территорий является наличие бюджетных ассигнований в бюджете субъекта Российской Федерации и местных бюджетах на реализацию региональной целевой программы (разд. IV ФЦП).

Софинансирование расходных обязательств из региональных и местных бюджетов позволяет увеличить ресурсное обеспечение программы. Однако региональные органы власти в условиях ограниченности средств предпочитают сокращать софинансирование именно программ развития сельских территорий, не учитывая того, что именно такое развитие непосредственно обеспечивает повышение эффективности сельскохозяйственного производства. Это приводит к тому, что финансирование программ развития сельских территорий из федерального бюджета в расчете на одного сельского жителя по различным регионам значительно варьирует.

Субъекты Российской Федерации, которые не могут выполнить софинансирования в полном объеме, имеют сокращение финансирования программ из федерального бюджета в следующем отчетном году. Как следствие, часто значительно сокращают финансирование различных мер государственной поддержки сельского развития. В результате получается порочный круг в отношении субъектов с низким уровнем бюджетной обеспеченности и экономического развития, что приводит только к ухудшению социально-экономической ситуации на сельских территориях, не говоря уже об экологической составляющей устойчивого развития.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.03.2014 № 479-р в 2014 г. профинансировано из федерального бюджета в среднем 302 руб. на одного сельского жителя со значительной дифференциацией между субъектами. В 21 регионе аналогичный показатель составит более 400 руб. из средств федерального бюджета, в том числе в трех субъектах – более 800 руб. В то же время в 31 субъекте России из федерального бюджета планируется профинансировать расходные обязательства на сумму менее 200 руб. в расчете на душу сельского населения, в том числе семь субъектов не получают средств федерального бюджета (рис. 1).



Источник: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.03.2014 № 479-р.  
**Рис. 1.** Субсидии, предоставляемые в 2014 г. из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» в расчете на одного сельского жителя (максимальное и минимальное значение по субъектам федеральных округов), руб.



Важным изменением условий финансирования программных мероприятий стало введение с 2009 г. дифференцированного подхода к определению уровня софинансирования расходных обязательств за счет субсидий из федерального бюджета с учетом уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации (Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета – приложения № 3, 7–9 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»).

Вместе с тем расчетная бюджетная обеспеченность слабо связана с фактическими доходами консолидированного бюджета, от которых непосредственно зависит финансирование различных программных мероприятий в субъектах Российской Федерации. Коэффициент корреляции в 2014 г. составил 0,20.

Значительные отклонения уровня софинансирования в 2014 г. по сравнению с предыдущим годом ведут к неопределенности при реализации программ на региональном уровне. Так, уровень

софинансирования расходных обязательств за счет субсидий из федерального бюджета на мероприятия ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» и «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» для Воронежской области в 2014 г. составил 44% по сравнению с 66% в 2013 г.

Подобная ситуация характерна и для ряда других субъектов. Только в Центральном федеральном округе снижение уровня софинансирования из федерального бюджета в 2014 г. – более 10% по сравнению с 2013 г. наблюдается в 12 из 17 субъектов (распоряжения Минсельхоза России от 27.11.2012 № 79-р; от 18.10.2013 № 79-р). В среднем за 2008–2012 гг. фактические уровни софинансирования расходных обязательств за счет средств федерального бюджета по соглашениям с субъектами Российской Федерации значительно отличались по всем федеральным округам (рис. 2).

Финансирование федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» осу-

ществляется за счет средств федерального бюджета, средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. Вместе с тем большая часть основных видов налогов собирается на федеральном уровне, а расходы на образование, социальную политику, здравоохранение и другие мероприятия программы идут на региональном и местном уровнях.

Значительны различия между субъектами – по состоянию на 01.01.2014 доходы бюджета в расчете на одного жителя колеблются от 31 тыс. руб. в Кабардино-Балкарской Республике до 378,3 тыс. руб. в Ненецком автономном округе. Таким образом, отмечает Н.Б. Ермасова, возникает не только дефицит ресурсов на нижних уровнях до распределе-



Источник: [8, с. 24].

Рис. 2. Уровни софинансирования расходных обязательств за счет субсидий из федерального бюджета на мероприятия ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» по федеральным округам в среднем за 2008–2012 гг., %

ния трансфертов, но и региональная асимметрия, связанная с неравномерностью экономического развития.

Региональная асимметрия является причиной существенных различий в интересах и приоритетах отдельных субъектов межбюджетных отношений [5, с. 18; 7]. В совокупности это приводит к тому, что выделение бюджетных средств для софинансирования расходных обязательств по развитию сельских территорий на региональном уровне, как и разработка и реализация региональных программ развития сельских территорий, дополняющих федеральную, в большой степени зависит от руководителя субъекта Российской Федерации, его отношения к сельским территориям и сельскому хозяйству.

Как правило, в субъектах России, где развитию сельских территорий уделяется много внимания и выделяются значительные средства из консолидированного бюджета субъектов, губернаторы, как правило, имеют сельские корни и (или) большой опыт работы в сельском хозяйстве (например, Е.С. Савченко и А.Б. Карлин – губернаторы Белгородской области и Алтайского края соответственно).

В изменении концептуальных основ развития сельских территорий важную роль играет децентрализация принимаемых решений, поддержка которых в развитых странах лежит на бюджетных грантах. Анализ воздействия бюджетных грантов на децентрализованно принимаемые решения, по мнению А.А. Горшкова, предполагает, что территориальные органы располагают полномочиями (пусть далеко не безграничными) самостоятельно изменять как предложение общественных благ, так и уровень региональных (местных) налогов. В этом случае для них актуален выбор наилучшего соотношения налогов и потребления локальных общественных благ, а бюджетные гранты, изменяя условия выбора, влияют на это соотношение [2, с. 117].

К основным предназначениям системы бюджетных грантов в федеративном государстве относятся:

- корректировка бюджетных дисбалансов;
- влияние центра на поведение нижестоящих правительств, пересматривающих не только объем, но и структуру распределения ресурсов [6, с. 30].

Существуют различные классификации грантов. С учетом целевой направленности Н.Б. Ермасова выделяет обусловленные (целевые) и необусловленные гранты. При *обусловленных грантах* лицо, которое выдает финансовые средства, определяет

цели, на которые реципиент должен использовать выделенные средства. В случае *необусловленных грантов* последний может употребить финансовые средства по своему усмотрению [5, с. 24].

В свою очередь обусловленные гранты могут быть двух типов – блочные и категориальные. *Блочный грант* поступает в полное распоряжение территориального бюджета и может быть использован по усмотрению региональных органов на любые цели, соответствующие функциям данного звена бюджетной системы. *Категориальным* называется грант, направляемый в местный бюджет для использования на конкретные цели, которые устанавливаются органом, передающим средства из бюджета более высокого уровня [5, с. 24].

Характеризуя блочные и категориальные типы грантов, А.А. Горшков выделяет, что блочный грант подобен помощи в форме денежной выплаты, которую получатель тратит на приобретение наиболее привлекательных для него товаров и услуг. Категориальный грант предполагает «натурализацию» поддержки. При прочих равных условиях население региона наиболее заинтересовано в получении блочных грантов [2, с. 119].

В системе федерального государственного управления используют несколько видов грантов, основными из них являются целевые дотации, субсидии, субвенции и блочные гранты. Как отмечает А.Г. Силуанов, в Российской Федерации в 2011 г. насчитывалось более 150 различных трансфертов на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов и поддержание региональных расходов по приоритетным для всей Федерации направлениям на социально приемлемом уровне. При этом объем 49 федеральных трансфертов не превышал 1 млрд руб., следовательно, конкретный субъект Российской Федерации может получать незначительные объемы финансирования, что приводит к превышению издержек на администрирование таких трансфертов над получаемыми выгодами.

Исследователь справедливо замечает: в ряде работ, посвященных повышению эффективности межбюджетных отношений в России, указывается на необходимость замены значительной части субсидий так называемыми блочными трансфертами, что нашло отражение и в Концепции межбюджетных отношений. Вместе с тем ни в концептуальных документах Правительства России, ни в теоретических работах не содержится исчерпывающего описания устройства блочных трансфертов [11, с. 45].

Хотя в российском бюджетном процессе для финансирования развития сельских территорий блочные гранты не используются, во многих развитых странах они являются важным инструментом ассигнования программ на субнациональном уровне.

В США блочные гранты являются важным инструментом федеральной поддержки муниципальных образований и программ регионального развития с 1966 г., хотя первые попытки были предприняты еще в 1946 г. [13; 15, с. 18]. Посредством блочных грантов финансируются здравоохранение, транспортная система, жилищное строительство, программы регионального развития, образования, обучения, занятости и социальных услуг и пр.

Блочные гранты распределяются по формуле с учетом численности населения, обеспеченности жильем и другим критериям, зависящим от направлений поддержки, и выделяются независимо от наличия софинансирования с участием местных бюджетов [16, с. 2–3].

В Японии схема блочных грантов была внедрена в 2005 г., когда 29 различных государственных грантов были объединены в одну грантовую систему, а полномочия по отбору проектов и распределению бюджета переданы от центрального правительства местному [19, с. 357].

Обобщая международный опыт применения блочных грантов, можно отметить следующие их преимущества:

– передача программ на администрирование в ведение региональных властей позволяет повысить эффективность реализации программ, так как чиновники на местах лучше знакомы с особенностями и проблемами конкретных территорий по сравнению с федеральными органами;

– возможность более свободного выбора направлений и целей использования получаемых денежных средств региональными и местными органами власти позволяет направлять средства на реальные нужды сельских поселений;

– применение блочных грантов позволяет сократить расходы федерального бюджета вследствие более эффективного их использования.

В качестве основных недостатков блочных грантов отмечают следующие моменты:

– более высокая эффективность грантов не всегда подтверждается практикой их использования. Несмотря на то, что местные органы власти физически более близки к народу, они должны подчиняться политическим и общественным обя-

зательствам, которые могут препятствовать эффективному удовлетворению нужд местных сообществ в случае, когда в региональном правительстве и законодательных собраниях доминируют городские политические деятели;

– блочные гранты в меньшей степени способствуют достижению общенациональных целей [14, с. 3–4; 18, с. 1–2].

На взгляд авторов, преимущества блочных грантов в наибольшей степени будут способствовать устойчивому развитию сельских территорий в Российской Федерации. Связано это не только с тем, что эти инструменты позволяют выбирать направления ассигнований, но и с тем, что субъекты России получают бюджетное финансирование программ развития сельских территорий независимо от выполнения условий софинансирования расходных обязательств. Именно недофинансирование, неподкрепление полномочий органов местного самоуправления финансовой и налоговой базой существенно ограничивают возможности реализации программ сельского развития на местном уровне.

Поскольку при проведении государственной политики развития сельских территорий часто приходится сталкиваться с проблемой выбора оптимальных вариантов использования финансовых ресурсов, при планировании распределения средств федерального бюджета целесообразно применение методов математического моделирования.

Экономико-математическая модель характеризует наиболее важные свойства конкретного экономического процесса или явления, концентрированно выражая в математической форме существенные взаимосвязи и закономерности экономической системы.

Авторами разработана экономико-математическая модель распределения средств федерального бюджета для финансирования программ развития сельских территорий в субъектах Российской Федерации на основе применения блочных грантов как инструмента финансирования.

Для построения модели введены ограничения по минимальным и максимальным объемам финансирования из средств федерального бюджета, а также по минимальным и максимальным объемам софинансирования из средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Распределение средств федерального бюджета между субъектами Российской Федерации определяется по следующей формуле:

$$x_j = (F_b - F_{bc}) \frac{D_{c.нj} K_{c.эj}}{\sum_{j \in J} (D_{c.нj} K_{c.эj})},$$

где  $x_j$  – искомая переменная величина, обозначающая сумму средств федерального бюджета, направляемую на развитие сельских территорий в  $j$ -м субъекте Российской Федерации;

$F_b$  – объем бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на очередной финансовый год по ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»;

$F_{bc}$  – объем бюджетных ассигнований, распределяемый на условиях софинансирования расходных обязательств;

$D_{c.нj}$  – удельный вес численности сельского населения  $j$ -го субъекта в общей численности сельского населения Российской Федерации;

$K_{c.эj}$  – коэффициент, учитывающий уровень социально-экономического развития сельских территорий в  $j$ -м субъекте Российской Федерации.

Параметр  $K_{c.эj}$  определяется по следующей формуле:

$$K_{c.эj} = 1 - (I_{c.эj} - I_{срРФ}) : I_{срРФ},$$

где  $I_{c.эj}$  – индекс социально-экономического развития сельских территорий  $j$ -го субъекта Российской Федерации;

$I_{срРФ}$  – среднее значение индекса социально-экономического развития сельских территорий Российской Федерации.

Индекс социально-экономического развития определялся на основе 16 переменных, характеризующих экономическое развитие основных отраслей сельской экономики (сельского и лесного хозяйства) и социальную ситуацию в регионе. Социальные показатели отражают уровень занятости, образования и доходов сельского населения, демографическую ситуацию, доступность здравоохранения, благоустройство жилищного фонда, криминальную ситуацию в регионе [9, с. 39–48].

При разработке числовой экономико-математической модели распределения средств федерального бюджета по формуле блочных грантов для финансирования программ развития сельских территорий в субъектах Российской Федерации ограничения по выполнению условий софинансирования расходных обязательств исключаются.

В настоящее время отсутствуют исследования, отражающие социально-экономический эффект на

1 руб. бюджетных средств, вкладываемых в развитие сельских территорий. В связи с этим в виде целевой функции используется параметр полного распределения средств федерального бюджета и средств софинансирования, что приводит к упрощению экономико-математической модели.

В качестве основы для сравнения выбраны объемы средств федерального бюджета, направляемые на финансирование мероприятий по развитию сельских территорий.

Распределение финансирования на основе предлагаемой методики позволит профинансировать программы развития сельских территорий в тех субъектах Федерации, которые согласно приказам Минсельхоза России не получают средств федерального бюджета (см. таблицу), а также сгладить региональную асимметрию в получении бюджетных средств на реализацию программ сельского развития.

На взгляд авторов, замена части субсидий блочными грантами позволит повысить не только эффективность реализации программ развития сельских территорий на региональном и местном уровнях, но и результативность использования бюджетных средств за счет следующих преимуществ:

- субъекты Российской Федерации, не имеющие средств или недостаточно выделяющие их из консолидированного бюджета для обеспечения

**Средства федерального бюджета на финансирование программ развития сельских территорий в 2014 г. в расчете на одного жителя, руб.**

Федеральный округ	Предусмотрено распоряжением Минсельхоза России	Расчетное значение	Отклонение расчетного значения от фактического, (+, –)
Центральный	267	290	+23
Северо-Западный	319	288	–31
Южный	210	259	+49
Северо-Кавказский	273	297	+24
Приволжский	398	332	–66
Уральский	260	317	+57
Сибирский	292	350	+58
Дальневосточный	399	322	–77
Российская Федерация	302	302	0
Максимальное значение по субъектам	1 355	459	–
Минимальное значение по субъектам	0	159	–



условий софинансирования расходных обязательств вследствие низкого уровня экономического развития, получают средства федерального бюджета на развитие сельских территорий;

- возможность выбора направлений использования бюджетных средств региональными и местными органами власти будет способствовать удовлетворению нужд сельских сообществ с учетом социально-экономической ситуации конкретного поселения.

#### Список литературы

1. Андреев А., Борисова Л., Плучевская Э. Региональная экономика: учебник для вузов. СПб: Питер, 2012. 464 с.
2. Горшков А.А. Экономика общественного сектора. Челябинск: Южно-Уральский государственный университет, 2008. 124 с.
3. Доклад Комитета по политике в области развития и работе его пятой сессии. Нью-Йорк, Экономический и социальный совет ООН. 2003. 38 с.
4. Долженко С.В. Международный опыт построения межбюджетных отношений // Финансовые исследования. 2002. № 4. С. 25–29
5. Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах. М.: Высшее образование, 2008. 516 с.
6. Ермасова Н.Б., Айриева А.Н. Межбюджетные гранты в финансировании инвестиционной деятельности организаций. URL: <http://www.twirpx.com/file/1467889>.
7. Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма. URL: [http://vestnik.mstu.edu.ru/v13\\_1\\_n38/articles/01\\_ivanov.pdf](http://vestnik.mstu.edu.ru/v13_1_n38/articles/01_ivanov.pdf).
8. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2012 г. государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы». М.: Минсельхоз России, 2013.
9. Пантелеева О.И. Применение индикаторов устойчивого развития на региональном и муниципальном уровнях // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 22. С. 39–48.
10. Пантелеева О.И. Устойчивое развитие сельских территорий: институциональный аспект. М.: Изд-во Насирдинова В.В., 2011. 146 с.
11. Силуанов А.Г. Пути совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Российское предпринимательство. 2012. № 2. С. 43–50.
12. Aly Hassan Y. Privatization of public goods and vice-versa. URL: <http://econ.ohio-state.edu/Aly/docs/Privatization%20of%20public%20goods%20and%20vice-versa.pdf>.
13. Block Grants: Characteristics, Experience and Lessons Learned. GAO/HEHS-95-74, U.S. General Accounting Office, February 9, 1995. 55 p.
14. Community Development Block Grants: Program offers Recipients Flexibility but Oversight Can Be Improved // Report to Congressional Committees. United States Government Accountability Office. April 2006. 72 p.
15. Dilger Robert Jay, Boyd Eugene. Block Grants: Perspectives and Controversies. Congressional Research Service. July 15, 2014. 27 p.
16. Finegold Kenneth, Wherry Laura and Schardin Stephanie. Block Grants: Historical Overview and Lessons Learned. New Federalism: Issues and Options for States. The Urban Institute. Series A. № A-63. April 2004. 8 p.
17. Gundersen Graig, Kuhn Betsey, Susan Offutt and Mitchel Morehart. A consideration of the Devolution of Federal Agricultural Policy // Agricultural Economic Report, Economic Research Service (USDA/ERS), 2004, № 836. November 2004. 23 p.
18. Reeder Richard J. How Would Rural Areas Fare Under Block Grants // Agriculture Information Bulletin № 724-03. Economic Research Service, USDA. April 1996. 4 p.
19. The Development Dimension. Coherence of Agricultural and Rural Development Policies / Ed. by Dimitris Diakosavvas. OECD, 2006. 416 p.
20. The New Rural Paradigm: Policies and Governance / OECD Rural Policy Reviews. Paris, 2006. 168 p.

**BLOCK GRANTS AS AN INSTRUMENT FOR FINANCING  
THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS AT THE REGIONAL LEVEL**

**Ol'ga I. PANTELEEVA,  
Aleksandr V. SHULDYAKOV**

**Abstract**

**Importance** The problem of the efficient use of budgetary resources and the search for new financing instruments for the rural development programs of the Russian Federation at the regional level in the context of limited budgetary resources increasingly gains popularity.

**Objectives** The paper's objective is to substantiate the need to use block grants as an instrument for rural development financing at the regional level based on the Federal budgeting equalization transfer practice in the Russian Federation and on using the developed countries' best practices.

**Methods** Using general scientific methods, we have analyzed the existing mechanisms for funding of the rural development programs at the Federal and regional levels. The paper uses economic and mathematical model in order to suggest allocation of the Federal budgetary funds between the Russian Federation regions. Reduction of the budgetary amount and the need for co-financing of expenditure obligations from the consolidated budgetary and extra-budgetary sources is one of the significant weaknesses of the rural development policy implementation. Power decentralization has not led to reinforcement of the financial resources delegated to regional authorities of the executive power and to municipal self-government. In many developed countries, the support for such changes of conceptual foundations is attached with block grants, which are not used for financing of the rural development programs in the Russian Federation.

**Results** The developed economic and mathematical model of the Federal budget funds distribution with the use of block grants would eliminate a significant drawback in allocating subsidies from the Federal budget: all the constitutional entities of the Russian Federation will receive Federal funds to implement their rural development programs.

**Conclusions and Relevance** We conclude that the portion of subsidies replacement from the Federal budget

for co-financing of expenditure commitments by block grants will enable to improve not only the efficiency to implement the rural development programs at the regional and local levels, but also will enhance the budgetary funds efficiency.

**Keywords:** rural area, financial instrument, block grant, development, budget

**References**

1. Andreev A., Borisova L., Pluchevskaya E. *Regional'naya ekonomika: uchebnik dlya vuzov* [Regional economics: a college textbook]. St. Petersburg, Piter Publ., 2012, 464 p.
2. Gorshkov A.A. *Ekonomika obshchestvennogo sektora* [Public sector economics]. Chelyabinsk, SUrSU Publ., 2008, 124 p.
3. *Doklad Komiteta po politike v oblasti razvitiya i rabote ego pyatoi sessii* [The Committee for Development Policy. Report on the Work of the Fifth Session]. New-York, The UN Economic and Social Council, April 7–11, 2003, 38 p.
4. Dolzhenko S.V. *Mezhdunarodnyi opyt postroeniya mezhyudzhethnykh otnoshenii* [International experience of inter-budgetary relations]. *Finansovye issledovaniya = Financial research*, 2002, no. 4, pp. 25–29.
5. Ermasova N.B. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy: teoriya i praktika v Rossii i v zarubezhnykh stranakh* [State and municipal finance: theory and practice in Russia and foreign countries]. Moscow, Vysshee obrazovanie Publ., 2008, 516 p.
6. Ermasova N.B., Airieva A.N. *Mezhyudzhethnye granty v finansirovanii investitsionnoi deyatel'nosti organizatsii* [Inter-budgetary grants to finance the investment activities of organizations]. Available at: <http://www.twirpx.com/file/1467889>. (In Russ.)
7. Ivanov V.V. *Tipologiya mezhyudzhethnykh otnoshenii i modelei byudzhethnogo federalizma* [A typology of inter-budgetary relations and budgetary

federalism models]. Available at: [http://vestnik.mstu.edu.ru/v13\\_1\\_n38/articles/01\\_ivanov.pdf](http://vestnik.mstu.edu.ru/v13_1_n38/articles/01_ivanov.pdf). (In Russ.)

8. *Natsional'nyi doklad "O khode i rezul'tatakh realizatsii v 2012 g. gosudarstvennoi programmy razvitiya sel'skogo khozyaistva i regulirovaniya rynkov sel'skokhozyaistvennoi produktsii, syr'ya i prodovol'stviya na 2008–2012 gody"* [National report "On progress and the implementation results in 2012 of the State program of agricultural development and regulation of agricultural products, raw materials and foodstuff for the period of 2008–2012"]. Moscow, Minsel'khos Rossii Publ., 2013.

9. Panteleeva O.I. *Primenenie indikatorov ustoi-chivogo razvitiya na regional'nom i munitsipal'nom urovnyakh* [The use of the sustainable development indicators at the regional and municipal levels]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional economics: theory and practice*, 2010, no. 22, pp. 39–48.

10. Panteleeva O.I. *Ustoichivoe razvitie sel'skikh territorii: institutsional'nyi aspekt* [The sustainable development of rural areas: an institutional aspect]. Moscow, Izd-vo Nasirddinova V.V. Publ., 2011, 146 p.

11. Siluanov A.G. *Puti sovershenstvovaniya mezhyudzhetykh otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii* [Ways to improve the inter-budgetary relations in the Russian Federation]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Journal of Russian Entrepreneurship*, 2012, no. 2, pp. 43–50.

12. Aly Hassan Y. *Privatization of public goods and vise-versa*. Available at: <http://econ.ohio-state.edu/Aly/docs/Privatization%20of%20public%20goods%20and%20vise-versa.pdf>.

13. *Block Grants: Characteristics, Experience, and Lessons Learned*. GAO/HEHS-95-74, U.S. General Accounting Office, February 9, 1995, 55 p.

14. *Community Development Block Grants: Program Offers Recipients Flexibility but Oversight Can*

*Be Improved*. Report to Congressional Committees. United States Government Accountability Office, April, 2006, 72 p.

15. Dilger R.J., Boyd E. *Block Grants: Perspectives and Controversies*. Congressional Research Service, July 15, 2014, 27 p.

16. Finegold K., Wherry L., Schardin S. *Block Grants: Historical Overview and Lessons Learned*. New Federalism: Issues and Options for States. *The Urban Institute. Series A*, no. A-63, April, 2004, 8 p.

17. Graig G., Betsey K., Offutt S., Morehart M. *A consideration of the Devolution of Federal Agricultural Policy*. Agricultural Economic Report. *Economic Research Service (USDA/ERS)*, 2004, November, no. 836, 23 p.

18. Reeder Richard J. *How Would Rural Areas Fare Under Block Grants*. *Agriculture Information Bulletin*, no. 724-03, Economic Research Service, USDA, April, 1996, 4 p.

19. *The Development Dimension. Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*. Ed. by Dimitris Diakosavvas. OECD, 2006, 416 p.

20. *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD Rural Policy Reviews, Paris, 2006, 168 p.

---

#### **Ol'ga I. PANTELEEVA**

Russian State Agrarian University – MTAA named after K.A.Timiryazev, Moscow, Russian Federation  
oipanteleeva@hotmail.com

#### **Aleksandr V. SHULDYAKOV**

Russian State Agrarian University – MTAA named after K.A.Timiryazev, Moscow, Russian Federation  
suldjkow@gmail.com