

Казова З.М.
Kazova Z.M.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РФ **INTERBUDGET RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Россия - федеративное государство с многоуровневой бюджетной системой, что предполагает разграничение компетенции между федеральными органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, в том числе и в части формирования бюджетов и контроля за их исполнением. Однако, сами бюджетные средства невозможно четко разграничить между этими уровнями. В едином государстве бюджеты не могут быть полностью обособленными, поскольку это препятствовало бы проведению общей федеральной политики социально-экономического развития. Поэтому между бюджетами различных уровней по различным причинам постоянно возникают межбюджетные отношения, обычно выражающиеся в передаче средств от одного уровня бюджета другому. Поэтому межбюджетные отношения в Российской Федерации и их совершенствование не теряют своей актуальности во времени, а от их гармоничности зависит стабильность не только отдельных регионов, но и страны. Природа сложившейся системы межбюджетных отношений в России обусловлена экономикой – существенными различиями в региональном разрезе, в природно-климатических условиях, наличии запасов полезных ископаемых, уровне развития производительных сил, благосостоянии и занятости населения, отраслевой структуры хозяйства и др. Выравнивание социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации – одна из важнейших задач экономической политики, проводимой федеральным центром.

Russia is a federal state with a multi-level budget system, which implies the delimitation of competence between federal authorities, authorities of the constituent entities of the Russian Federation, and local governments, including in terms of budgeting and control over their implementation. However, the budget funds themselves cannot be clearly distinguished between these levels. In a single state, budgets cannot be completely separate, since this would impede the implementation of a common federal policy of socio-economic development. Therefore, between budgets of different levels for various reasons, inter-budgetary relations constantly arise, usually expressed in the transfer of funds from one budget level to another. Therefore, intergovernmental relations in the Russian Federation and their improvement do not lose their relevance over time, and the stability of not only individual regions, but countries depends on their harmony. The nature of the current system of intergovernmental relations in Russia is determined by the economy - significant differences in the regional context, in climatic conditions, the presence of mineral reserves, the level of development of productive forces, well-being and employment of the population, the sectoral structure of the economy and others. – one of the most important tasks of economic policy pursued by the federal center.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетная политика, межбюджетное регулирование, сбалансированность, субвенции, трансферты, бюджетный федерализм.

Key words: intergovernmental relations, fiscal policy, intergovernmental regulation, balance, subventions, transfers, fiscal federalism.

Казова Залина Мухамедовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, ФГБОУ ВО Кабардино-Балкарский ГАУ, г. Нальчик

Тел: 89034953754

E-mail: zalina.kazova@mail.ru

Kazova Zalina Muhamedovna – Candidate of Economic Sciences, Associated Professor of the Department of Economics, FSBEI HE Kabardino-Balkarian SAU, Nalchik.

Тел: 89034953754

E-mail: zalina.kazova@mail.ru

Введение. Существующую систему межбюджетных отношений необходимо реформировать, ввиду того, что она должна максимально стимулировать регионы к выходу на финансовую самодостаточность, к развитию собственной налоговой базы. Должно происходить улучшение состояния региональных финансов, что приведет к повышению прозрачности финансовой системы страны. Необходимо провести оптимизацию основных источников доходов региональных и местных бюджетов и закрепить их на долгосрочную перспективу, что будет придавать уверенность в завтрашнем дне властям на всех уровнях и будет призывать их к совершенствованию и контролю, как за закрепленными доходными источниками, так и за реализацией расходных полномочий.[1,5,7] Можно ли признать совершенной систему межбюджетных отношений, при которой уровень бюджетной обеспеченности граждан в регионах различается в десятки крат? Для субъектов Южного федерального округа решение указанной проблемы не менее актуально, притом, что средняя бюджетная обеспеченность по округу одна из самых низких по России.

Методика межбюджетных отношений, применяемая при формировании и исполнении региональных и местных бюджетов, должна позволять комплексно подходить к проведению проверок бюджетов муниципальных образований, контролировать целевое использование региональных бюджетных средств. Выявление нарушений существующего бюджетного законодательства, выраженное в выявлении нецелевого, нерационального и неэффективного использования бюджетных средств на местном и поселковом уровне, должно заставлять региональные власти совершенствовать межбюджетные отношения [2,3,8].

Методы проведения работы: анализ, аналогия, дедукция, классификация, моделирование, прогнозирования, синтез.

Результаты исследования. Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в 2018-2020 гг. будет сосредоточена на решении следующих задач:

- содействие сбалансированности бюджетов субъектов и местных бюджетов;
- снижение федерального регулирования налоговой базы регионов;
- повышение эффективности бюджетных расходов и бюджетная консолидация;
- создание предсказуемых, прозрачных и комфортных условий предоставления финансовой помощи.

В целях снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации предлагается с 2018 года провести реструктуризацию задолженности регионов по бюджетным кредитам.

Предлагается продлить на 7 лет срок возврата бюджетных кредитов, предоставленных регионам в 2015-2017 годах, предусмотрев погашение в 2018-2019 годах в размере 5% от суммы основного долга, в 2020 году – в размере 10% от суммы основного долга, в 2021-2024 годах – равными долями по 20% от суммы основного долга.

В случае роста налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов выше уровня инфляции, будет предусмотрена дополнительная возможность продления реструктуризации и снижения доли ежегодного погашения суммы основного долга до 5% в 2020 году, до 10% в 2021-2028 годах и 5% в 2029 году.

Эти предложения позволят субъектам Российской Федерации обеспечить равномерное погашение задолженности по бюджетным кредитам, снизить объемы возврата бюджетных кредитов и высвободить средства для финансирования приоритетных расходных обязательств.

Для поддержания сбалансированности субфедеральных и местных бюджетов в течение планового периода будет продолжено применение мер, направленных на **ограничение дефицитов и уровня долга, обеспечение экономического развития**.

Для этого планируется *сокращение предельного размера дефицита бюджета субъекта Российской Федерации с 15% до 10%* от налоговых и неналоговых доходов, а также установление ограничения возможного превышения предельного объема госдолга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) на объем привлеченных бюджетных кредитов в зависимости от уровня «дотационности», имея в виду, что:

- для субъектов с объемом долга, превышающим на 1 января 2017 года 100% собственных доходов бюджета, этот показатель не должен превышать 140% на 1 января 2018 года и 120% на 1 января 2019 года;
- для «высокодотационных» субъектов с объемом долга, превышающим на 1 января 2017 года 50% собственных доходов бюджета, этот показатель не должен превышать 70% на 1 января 2018 и 60% на 1 января 2019 года.

Введение указанной нормы приведет к стимулированию поэтапного снижения объема государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) в течение двух лет.

Стратегической задачей очередного финансового года является выход на траекторию *целевых социально-экономических показателей, предусмотренных указами Президента от 7 мая 2012 года*. Необходимо избежать «технического» повышения оплаты труда, завершив проведение структурных реформ в целях повышения качества услуг и оптимизации нагрузки на бюджетную сеть.[6,10]

При формировании бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений, в том числе при заключении соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

Федерации необходимо исходить из принятия реалистичных бюджетов и повышения качества бюджетного планирования.

Содействие со стороны федерации в сбалансированности субфедеральных бюджетов в первую очередь будет обеспечено за счет **ограничения регулирования на федеральном уровне расходных обязательств регионов**. Это в числе прочего не позволяет регионам проводить политику повышения эффективности бюджетных расходов, бюджетной консолидации и отказа от неприоритетных направлений финансирования, устанавливать меры социальной поддержки с учетом принципа нуждаемости.

Для решения обозначенной проблемы **необходимо**:

1) провести инвентаризацию регулирующего воздействия актов, принятых на федеральном уровне, с целью выявления и отмены избыточных или неправомерных актов;

2) установить мораторий на принятие таких решений на федеральном уровне;

3) предоставить субъектам Российской Федерации право определять самостоятельно или на основании рекомендаций отраслевых органов исполнительной власти требования к исполнению «собственных» полномочий, которые будут обязательными только в случае предоставления межбюджетных трансфертов на цели реализации полномочий.

Другим элементом бюджетной сбалансированности является **формирование доходных источников**, достаточных для финансирования приоритетных расходных полномочий. В целях создания условий для предсказуемости формирования и наполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов со стороны федерального центра необходимо также добиться снижения регулирования налоговых доходов, составляющих основу региональных и местных бюджетов.

В настоящее время как на федеральном, так и на региональном уровне существует большое количество **налоговых льгот и преференций**. При

этом значительная часть из них *носит бессрочный характер, не являются «адресными»* и не направлены на решение какого-либо конкретного приоритета социально-экономической политики государства. В этом контексте сохраняют актуальность следующие задачи:

1. *Распределить действующие федеральные налоговые льготы по региональным и местным налогам на три категории* в зависимости от срока их передачи на региональный уровень: льготы, отменяемые на федеральном уровне с 1 января 2018 года, с 1 января 2020 года и с 1 января 2022 года.

2. *Расширить применение правила «двух ключей»* для отдельных видов льгот и преференций, которое означает, что они применяются на территории региона только в случае принятия соответствующего закона субъекта.

С 1 января 2018 года регионы получают право самостоятельно принимать решение о предоставлении на своей территории налоговых льгот по налогу на имущество организаций в отношении движимого имущества и имущества, используемого при осуществлении деятельности по разработке морских месторождений углеводородного сырья в российской части (российском секторе) Каспийского моря.

С учетом предложений субъектов Российской Федерации с 2018 года планируется передача на региональный уровень налоговой льготы по налогу на имущество организаций в отношении энергоэффективных объектов.

Дальнейшая работа по поэтапной отмене отдельных федеральных налоговых льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу будет продолжена с учетом влияния льгот на бюджеты субъектов Российской Федерации, а также экономической и социальной значимости. В первоочередном порядке такая работа предполагается в отношении:

➤ пониженной налоговой ставки по налогу на имущество организаций по линейным объектам инфраструктуры (ставка 2,2% по трубопроводам, линиям энергопередачи с 2019 года, по железнодорожным путям общего пользования - с 2021 года);

➤ для льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу для организаций и учреждений уголовно-исполнительной системы, а также для автомобильных дорог федерального значения.

В целях повышения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации за счет **налога на игорный бизнес**, ставки по которым не индексировались с момента их введения 1 января 2004 года, предполагается:

❖ поэтапное увеличение ставок налога на игорный бизнес по всем объектам налогообложения в 10 раз, с повышением на первом этапе в два раза с 1 января 2018 года;

❖ введение новых объектов налогообложения, налога на игорный бизнес: процессинговый центр интерактивных ставок букмекерской конторы, процессинговый центр интерактивных ставок тотализатора.

В целях увеличения объемов бюджетных ассигнований региональных дорожных фондов подготовлены предложения по *перераспределению в пользу бюджетов субъектов акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо* за счет увеличения нормативов распределения доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов.

В целях обеспечения устойчивости региональных бюджетов в настоящее время действует мораторий на увеличение количества действующих **консолидированных групп налогоплательщиков (КГН)**. Для повышения эффективности регулирования КГН в 2018 году будет осуществлен мониторинг, в том числе с учетом оценки влияния введенного с 2017 года ограничения в размере 50% на зачет убытков убыточных организаций, входящих в состав КГН, и оценки иных факторов, влияющих на динамику поступлений налога на прибыль организаций от КГН, по результатам которого предлагается выработка предложений, направленных на совершенствование действующего механизма функционирования КГН, в том числе на сглаживание эффекта от введения данного механизма. [4,9]

В дальнейшем в целях снижения контроля трансфертного ценообразования в отношении сделок внутри страны предлагается

проработка вопроса о не начислении пеней и не взимании штрафов в ситуациях, в которых доначисления по внутренним сделкам у одной стороны сделки не приводят к занижению доходов консолидированного бюджета Российской Федерации (по результатам симметричных корректировок).

Повышение эффективности системы межбюджетных трансфертов должно быть обеспечено за счет создания предсказуемых, прозрачных и комфортных условий предоставления финансовой помощи, своевременного ее доведения до регионов, а также контроля за эффективным расходованием целевых межбюджетных трансфертов.

В 2019 году необходимо *обеспечить распределение всех субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации приложениями к федеральному закону о бюджете*. При планировании предоставления субсидий необходимо предварительное (до утверждения закона о бюджете) согласование с регионами объемов бюджетных ассигнований, необходимых для выполнения предельного уровня софинансирования, и условий их предоставления.

В бюджетном законодательстве планируется установить требование о том, что нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, устанавливающие порядок предоставления и распределения субсидий, принимаются в соответствии с общими правилами, определяющими единые требования к формированию, предоставлению и распределению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Распределение субсидий необходимо осуществить на 3-х летний период с установлением *единых формализованных условий софинансирования приоритетных обязательств регионов в зависимости от уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов*, что создаст возможности для расширения участия регионов в государственных программах.

При определении предельного уровня софинансирования предлагается исходить из следующих подходов:

- субъекты Российской Федерации с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности **менее 1** распределяются в пределах **от 95% до 70%**;

- высокообеспеченные регионы с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности **более 1** распределяются **в пределах от 70% до 5%** с равномерным сокращением предельного уровня софинансирования.

Стимулирование регионов к росту экономического потенциала, в первую очередь, должно быть продолжено через механизм предоставления дотаций на выравнивание (3 года без уменьшения, не сокращение дотаций в случае высоких темпов роста налогов в регионе) и грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала территорий (по 20 млрд. рублей ежегодно), источником которых будут дополнительные средства от централизации в федеральном бюджете 1 процентного пункта по налогу на прибыль организаций.

Область применения результатов: региональная экономика.

Выводы. В целях дальнейшего совершенствования межбюджетного регулирования на региональном и местном уровнях планируется принятие ряда положений бюджетного законодательства, расширяющих и уточняющих бюджетные полномочия публично-правовых образований в данной сфере, регулирующих вопросы предоставления межбюджетных трансфертов (форм, условий, порядков предоставления), введения ограничений, связанных с предоставлением межбюджетных трансфертов и контролем за их соблюдением.

Так будут предусмотрены возможности *передачи на местный уровень отдельных видов неналоговых доходов*, выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и взимания «отрицательных» трансфертов с учетом отдельных неналоговых доходов, заключения соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов с обязательствами по достижению

показателей социально-экономического развития и мерами ответственности за нарушение этих обязательств.

Предлагается установление «горизонтальных субсидий» из региональных бюджетов другим региональным бюджетам, из муниципальных бюджетов другим муниципальным бюджетам.

Уточнение положений, регламентирующих формы, порядки и условия предоставления межбюджетных трансфертов на региональном и местном уровнях, предусматривает расширение форм предоставления межбюджетных трансфертов между регионами и муниципальными образованиями в виде дотации на сбалансированность, введение нормы о предоставлении единой субвенции.

Изменяется расчет размера дотационности муниципальных образований (не будет учитываться размер иных межбюджетных трансфертов между районом и поселениями по заключенным соглашениям на решение вопросов местного значения). Вводится особый порядок расчета размера дотационности преобразованных муниципальных образований.

Из расчета предельного размера иных межбюджетных трансфертов, равного 10% от общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, исключаются не только федеральные «транзитные» иные межбюджетные трансферты, но и трансферты «поощрительного» характера и трансферты на ликвидацию последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций. Кроме того данное предельное ограничение не будет распространяться на города федерального значения.

Литература

1. Дышкова А.А. Методы финансовой поддержки региональных бюджетов // Институты и механизмы инновационного развития: мировой

- опыт и российская практика, сборник научных статей 5-й Международной научно-практической конференции. 2015. С. 151-155.
2. *Дышекова А.А.* Проблемы формирования доходов региональных бюджетов // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика, сборник научных статей 5-й Международной научно-практической конференции. 2015. С. 155-158.
 3. *Дышекова А.А.* Классификация доходов региональных бюджетов // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика, сборник научных статей 5-й Международной научно-практической конференции. 2015. С. 159-163.
 4. *Дышекова А.А.* Налоговые факторы формирования доходов регионального бюджета // Совершенствование налогообложения как фактор экономического роста. Материалы VI Международной научно-практической конференции. ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет», ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет». 2014. С. 153-156.
 5. *Дышекова А.А.* Инновации как фактор конкурентоспособности коммерческих банков // Современные аспекты глобализации экономических процессов. Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2014. С. 25.
 6. *Дышекова А.А.* Направления инновационной деятельности коммерческих банков // Современные аспекты глобализации экономических процессов. Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2014. С. 26.
 7. *Дышекова А.А.* Проблемы социально-экономического развития агропромышленного комплекса // Актуальные проблемы науки в современной России. Сборник статей студентов, аспирантов, молодых ученых и преподавателей. 2014. С. 98-102.
 8. *Дышекова А.А.* Направления формирования инновационной системы АПК // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2014. № 1 (4). С. 228-231. 4
 9. *Дышекова А.А.* Кластерные методы развития мезоуровневых систем // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2014. № 1 (4). С. 231-233.
 10. *Пилова Ф.И.* Интеграция как фактор повышения эффективности функционирования региональной экономики (на материалах Кабардино-Балкарской республики): дис. канд. экон. наук: 12.11.10 / ИИПРУ КБНЦ РАН. Нальчик, 2010. 174 с.

References

1. *Dyshekova A.A.* Metody finansovoj podderzhki regional'nyh byudzhetrov // Instituty i mekhanizmy innovacionnogo razvitiya: mirovoj opyt i rossijskaya praktika, sbornik nauchnyh statej 5-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. 2015. S. 151-155.

2. *Dyshekova A.A.* Problemy formirovaniya dohodov regional'nyh byudzhetrov // *Instituty i mekhanizmy innovacionnogo razvitiya: mirovoj opyt i rossijskaya praktika, sbornik nauchnyh statej 5-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii.* 2015. S. 155-158.

3. *Dyshekova A.A.* Klassifikaciya dohodov regional'nyh byudzhetrov // *Instituty i mekhanizmy innovacionnogo razvitiya: mirovoj opyt i rossijskaya praktika, sbornik nauchnyh statej 5-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii.* 2015. S. 159-163.

4. *Dyshekova A.A.* Nalogovye faktory formirovaniya dohodov regional'nogo byudzheta // *Sovershenstvovanie nalogooblozheniya kak faktor ekonomicheskogo rosta. Materialy VI Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii.* FGAOU VPO «Severo-Kavkazskij federal'nyj universitet», FGBOU VPO «Dagestanskij gosudarstvennyj universitet». 2014. S. 153-156.

5. *Dyshekova A.A.* Innovacii kak faktor konkurentosposobnosti kommercheskih bankov // *Sovremennye aspekty globalizacii ekonomicheskikh processov. Sbornik statej Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii.* 2014. S. 25.

6. *Dyshekova A.A.* Napravleniya innovacionnoj deyatel'nosti kommercheskih bankov // *Sovremennye aspekty globalizacii ekonomicheskikh processov. Sbornik statej Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii.* 2014. S. 26.

7. *Dyshekova A.A.* Problemy social'no-ekonomicheskogo razvitiya agropromyshlennogo kompleksa // *Aktual'nye problemy nauki v sovremennoj Rossii. Sbornik statej studentov, aspirantov, molodyh uchenyh i prepodavatelej.* 2014. S. 98-102.

8. *Dyshekova A.A.* Napravleniya formirovaniya innovacionnoj sistemy APK // *Innovacionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya.* 2014. № 1 (4). S. 228-231. 4

9. *Dyshekova A.A.* Klasternye metody razvitiya mezourovnevnyh sistem // *Innovacionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya.* 2014. № 1 (4). S. 231-233.

10. *Pilova F.I.* Integraciya kak faktor povysheniya effektivnosti funkcionirovaniya regional'noj ekonomiki (na materialah Kabardino-Balkarskoj respubliky): dis. kand. ekon. nauk: 12.11.10 / IIPRU KBNC RAN. Nal'chik, 2010. 174 s.