

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ М. В. ЛОМОНОСОВА**

---

**ВЫСШАЯ ШКОЛА ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА (ФАКУЛЬТЕТ)  
КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ**

*Проект (доклад) на тему:*

**«Перспективы совершенствования  
межбюджетных отношений на 2018-2020 годы»**

Научно-практический семинар "Параметры проекта федерального бюджета, перспективы социально-экономического развития России и основные направления бюджетной, налоговой и таможенной-тарифной политики на 2018-2020 годы"

Выполнила:

Феликсова В.А.

2 курс магистратуры

Руководитель:

кандидат экономических наук, доцент

Григорьянц Ирина Петровна

2018 г

## **«Перспективы совершенствования межбюджетных отношений на 2018-2020 годы»**

Рассмотрев параметры Федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов, следует отметить, что вопрос о совершенствовании системы межбюджетных отношений является одним из наиболее актуальных. Параметры бюджета сформированы на основе прогноза, предполагающего постепенное замедление мирового экономического роста с 3.2% в 2016 году до 2.8% к 2020 году, продление антироссийской санкционной политики до конца 2020 года, что подтверждает необходимость совершенствования системы межбюджетных отношений, поскольку сбалансированность бюджетов бюджетной системы Российской Федерации напрямую зависит от конъюнктуры мирового рынка.

Говоря о развитии системы межбюджетных отношений, следует отметить, что 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.

**Проблема «закредитованности»** региональных бюджетов, по итогам 2016 года у 8 регионов государственный долг превышает собственные доходы, а у 50 регионов он составляет более 50% собственных доходов. В целях снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов РФ предлагается с 2018 года провести реструктуризацию задолженности регионов по бюджетным кредитам, рассчитанную на 7 лет, с возможностью ее продления до 12 лет, в случае обеспечения регионом в 2018-2019 годах роста налоговой базы и неналоговых доходов не ниже уровня инфляции.

Существует **проблема снижения нормативов зачисления доходов** в региональные бюджеты субъектов РФ, например, зачисление доходов от акцизов на средние дистилляты в настоящее время зачисляется по нормативу 100% в бюджеты субъектов РФ, предполагается по нормативу 50% в федеральный бюджет. Однако, повышение эффективности межбюджетных отношений в 2018-2020гг. будет обеспечено за счет перераспределения в регионы дополнительных доходов, эквивалентных стоимости 1 руб. с каждого литра дизельного топлива, что позволит увеличить доходы региональных бюджетов на 29.4 млрд.руб в 2018 году, на 33.7 млрд.руб в 2019 и на 34.7 в 2020 году, стоит отметить, что потери региональных бюджетов от снижения норматива компенсируются первые 2 года, а в 2020 году, на 29.8п.п. превысят указанные дополнительные доходы.

Элементом бюджетной сбалансированности является **формирование доходных источников**, достаточных для финансирования приоритетных расходных полномочий. В целях создания условий для предсказуемости формирования и наполнения бюджетов субъектов РФ 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 *носят 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.*

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 РФ, а также экономической и социальной значимости. Так же, необходимо предусматривать конечные сроки действия льготных режимов, целевые индикаторы, механизм оценки эффективности льготы с точки зрения поставленных целей и корректировки/отмены в случае, если цели не достигаются.

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, с учетом оценки влияния введенного с 2017 г. ограничения в размере 50% на зачет убытков убыточных организаций, входящих в состав КГН, в т.ч. 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.

При формировании бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений, в том числе при заключении соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации необходимо исходить из обеспечения принятия реалистичных бюджетов и повышения качества бюджетного планирования.

**Повышение эффективности системы межбюджетных трансфертов** является одним из наиболее важных вопросов, ориентированных на необходимость обеспечения равного доступа граждан РФ к получению

государственных и муниципальных услуг, гарантированных Конституцией РФ в соответствии с установленными стандартами, в том числе в сфере социальной, медицинской помощи, образования и других сферах в рамках установленных полномочий.

**Достижение данной цели**, 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 2018 году объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности предлагается увеличить на 30%, по сравнению с тем, что закреплено в бюджете на 2017-2019 годы, а так же внести коррективы в методику предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, которое будет осуществляться не только по доходам, исходя из налогового потенциала, но и по расходам по модельному бюджету.

Модельные расходы были определены исходя из сложившегося среднероссийского уровня финансирования каждой отрасли экономики и социальной сферы, которые находятся в зоне ответственности региональных и местных властей. К каждому виду расходов применены свои специфические индексы бюджетных расходов, таким образом были учтены географические, климатические, демографические особенности каждого региона. В учет не принимались расходы пяти самых высоко обеспеченных субъектов Российской Федерации и десяти регионов с самым низким уровнем бюджетной обеспеченности.

Для проверки, модельный бюджет был пересчитан в расчете на душу населения, на одного жителя региона, расходы дифференцируются от 35-50 тысяч для юга и средней полосы России, до 100-150 тысяч на одного жителя для северных и дальневосточных территорий.

Таким образом сопоставление фактических расходов с модельными, а также с налоговым потенциалом территорий, дает наиболее полное

представление не только о том, какие регионы реально нуждаются в финансовой поддержке, но и о степени эффективности работы региональных органов власти по управлению региональными финансами, по организации работы по управлению различными отраслями экономики и социальной сферой, по использованию находящихся в их распоряжении ресурсами.

Еще одним положительным результатом в рамках совершенствования межбюджетных отношений является переход к преимущественному распределению субсидий бюджетам субъектов РФ Федеральным законом о федеральном бюджете, внедрение единых подходов к определению уровня софинансирования при распределении субсидий бюджетам субъектов РФ.

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

Распределение субсидий необходимо осуществить на 3-хлетний 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 РФ 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 бюджетам субъектов РФ за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала, в 2016 году 5 млрд. руб, тогда, как в проекте ФЗ «О Федеральном бюджете на 2018 год и плановый период с 2019 и 2020 годов» в объеме 19 960 млн. рублей ежегодно.

Распределение дополнительного объема дотаций (т.е. 1% налога на прибыль составит в 2018 году 645 144,3 млн. рублей, в 2019 году – 648 244,3 млн. рублей, в 2020 году – 653 744,3 млн. рублей.) на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов. В связи с чем, предполагается учесть результаты инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления по итогам 2016 года, что сопровождается подписанием соглашений, предусматривающими меры по социально–экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов РФ.

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 расчет размера дотационности преобразованных муниципальных образований.

Из расчета предельного размера иных межбюджетных трансфертов, равного 10% от общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта РФ (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.

Таким образом, **основными способами совершенствования системы межбюджетных отношений** на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов, являются:



- снижение уровня долговой нагрузки субъектов РФ, путем реструктуризации бюджетных кредитов. Реализация этой программы окажет существенное влияние на поддержку субъектов РФ, предоставив возможность направить высвободившиеся средства на социально-значимые расходы, в том числе на оздоровление государственных финансов субъектов РФ.

- снижение федерального регулирования налоговой базы регионов РФ. С 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 Каспийского моря. Так же, необходимо: Расширить применение правила «двух ключей» для отдельных видов льгот и преференций, установить мораторий на новые льготы по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты, разработать общую методологию оценки эффективности льгот с использованием в рамках бюджетного процесса подхода к льготам как к «налоговым (неналоговым) расходам».

- усовершенствование системы предоставления межбюджетных трансфертов, путем применения «модельного» бюджета в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности, которое будет происходить, как по доходам исходя из налогового потенциала, так и по расходам по модельному бюджету.

- внедрение единых подходов к определению уровня софинансирования. Распределение субсидий необходимо осуществить 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.

-стимулирование регионов к росту экономического потенциала.  
Дотации бюджетам субъектов РФ за достижение наивысших темпов роста  
налогового потенциала.

### Список литературы:

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)
2. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 30.09.2017)
3. Проект Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2018 года на плановый период 2019 и 2020 годов»
4. Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13 "Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года"
5. Материалы парламентских слушаний Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2018 и плановый период 2019 и 2020 годов».
6. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов.  
[www.minfin.ru/](http://www.minfin.ru/) - сайт Министерства финансов Российской Федерации.
7. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов".
8. Заключение Комитета по бюджету и налогам на проект федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов.

9. Луковников Е. Региональное развитие в системе приоритетов государственной политики современной России// 2013г.

10. Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы 1999 с. 17-19.

11. Селезнев А.З. Бюджетная система РФ: учеб. пособие/под ред. проф. В. Ю. Катасонова.- М.:Магистр, 2007. - 383 с.

Работа подготовлена с использованием системы КонсультантПлюс.